

## FORSCHUNGSERGEBNISSE

Was erwarten die deutschen  
Unternehmer von einer  
Industriepolitik?  
Industriepolitik 2.020 –  
quo vadis!?

*Ann-Christin Rathje und  
Ute Hannich*

## DATEN UND PROGNOSEN

Ökonomenpanel  
Die Schuldenbremse in der  
Diskussion

*Johannes Blum, Klaus Gründler,  
Raphael de Britto Schiller und  
Niklas Potrafke*

ifo Migrationsmonitor  
Die Verteilung von  
Geflüchteten in der EU

*Benedikt Behringer, Carla Rhode  
und Tanja Stitteneder*

Steuerschätzung Oktober 2019  
Steueraufkommensprognose  
mit leichten Abwärts-  
revisionen

*Marcell Göttert*

ifo Weltwirtschaftsklima  
verschlechtert sich

*Dorine Boumans*

## IM BLICKPUNKT

Gesamtwirtschaftliche  
Kapazitäten weitgehend  
normal ausgelastet

*Klaus Wohlrabe und  
Timo Wollmershäuser*

## ZUR DISKUSSION GESTELLT

# Die Konkurrenz um wirtschaftliche Dominanz: Wie kann sich Europa zwischen den USA und China positionieren?

*Antonia Reinecke, Doris Fischer, Nils Ole Oermann und  
Hans-Jürgen Wolff, Xuewu Gu, Margot Schüller*



ifo Schnelldienst  
ISSN 0018-974 X (Druckversion)  
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.  
Redaktion: Dr. Marga Jennewein.  
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.  
Vertrieb: ifo Institut.  
Erscheinungsweise: zweimal monatlich.  
Bezugspreis jährlich:  
Institutionen EUR 225,-  
Einzelpersonen EUR 96,-  
Studenten EUR 48,-  
Preis des Einzelheftes: EUR 10,-  
jeweils zuzüglich Versandkosten.  
Layout: Kochan & Partner GmbH.  
Satz: ifo Institut.  
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.  
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):  
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

**im Internet:**  
<http://www.ifo.de>

## ZUR DISKUSSION GESTELLT

Die Konkurrenz um wirtschaftliche Dominanz:

Wie kann sich Europa zwischen den USA und China positionieren?

3

Chinas Aufstieg zur zweitgrößten Volkswirtschaft hat die globalen Kräfteverhältnisse in den letzten Jahren verändert. Findet eine Verschiebung der globalen Dominanz von West nach Ost statt? Welche Möglichkeiten hat Europa, sich zwischen den USA und China zu positionieren?

Nach Ansicht von *Antonia Reinecke*, FernUniversität Hagen, stellt sich für Europa nicht die Frage nach einer einseitigen Positionierung. Die EU sollte vielmehr als Gegengewicht zu beiden Ökonomien agieren und ihre Potenziale als Initiator technologischer Innovationen und weiterer internationaler Integration ausbauen.

*Doris Fischer*, Universität Würzburg, empfiehlt »wechselnde Allianzen für verschiedene Ebenen«. Inzwischen reiche der Konflikt zwischen den USA und China weit über Handelsfragen hinaus und beinhalte ebenso das gesellschaftliche Werte- und das politische System. Deshalb brauche Europa eine selbstbewusste Mehrebenenstrategie zur »Navigation durch den Wettbewerb der USA und Chinas«. Als die größte Herausforderung, diese umzusetzen, könnte sich der Umgang mit Informationen, der öffentlichen Meinung und sozialen Netzwerken erweisen. Derzeit sei ein Kampf um die Meinungshoheit zu beobachten, in dem »von beiden Seiten die Propagandaregister gezogen werden«.

*Nils Ole Oermann*, Leuphana Universität Lüneburg, und *Hans-Jürgen Wolff* sehen die Zukunft Europas darin, ein »Kollektivsubjekt« zu werden und als ein Akteur in der Weltwirtschaft und Weltpolitik die Prinzipien der europäischen Integration – Rechtlichkeit, Fairness, sozialen Ausgleich und Solidarität – zu vertreten.

*Xuewu Gu*, Universität Bonn, sieht Europas Zukunft »weder im Ausbau der Juniorpartnerschaft mit den USA noch im Kuschkurs mit China«. Auf weltpolitischer Ebene wäre es für Europa optimal, wenn Brüssel die gleiche Rolle wie Washington und Beijing spielen würde. Um die beiden Weltmächte in diese Richtung zu bewegen, brauche Europa allerdings eine wirkungsvolle Hebelkraft. Diese Kraft könnte sich entfalten, wenn Europa es wagen würde, den Weg einer »Äquidistanz« zwischen Beijing und Washington einzuschlagen.

*Margot Schüller*, GIGA Institut für Asien-Studien, Hamburg, sieht in der Förderung und dem Ausbau von Forschung und Innovation Europas Weg zur Stärkung seiner Position im Konflikt zwischen den USA und China.

## FORSCHUNGSERGEBNISSE

Was erwarten die deutschen Unternehmer von einer Industriepolitik?

Industriepolitik 2.020 – quo vadis!?

22

*Ann-Christin Rathje und Ute Hannich*

Im Zeitraum von April bis Juni 2019 befragte das ifo Institut im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen mehr als 1 400 Familien- und Nicht-Familienunternehmen, wie ihrer Ansicht nach die deutsche Industriepolitik ausgestaltet werden sollte. Den Ergebnissen zufolge wird die Schaffung von nationalen Großunternehmen oder Champions, wie im Konzept des deutschen Bundeswirtschaftsministers zur »Nationalen Industriestrategie 2030« vorgesehen, von lediglich 1,3% aller befragten Unternehmen befürwortet. Die horizontale Industriepolitik im Sinne einer breit angelegten Förderung hingegen erhielt im Rahmen der Befragung größeren Zuspruch. Die staatliche Förderung von bestimmten Branchen und Schlüsseltechnologien wurde insbesondere von Nicht-Familienunternehmen und Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten befürwortet.

## **DATEN UND PROGNOSEN**

### **Die Schuldenbremse in der Diskussion – Teilnehmer des Ökonomenpanels mehrheitlich für Beibehaltung**

27

*Johannes Blum, Klaus Gründler, Raphael de Britto Schiller und Niklas Potrafke*

In der neuesten Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschsprachigen Universitäten nach ihrer Meinung zur Schuldenbremse befragt. Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer befürwortet diese, auch bei einem veränderten politischen Umfeld, wie historisch niedrige Zinsen oder Forderungen nach höheren Investitionen in den Klimaschutz.

#### **ifo Migrationsmonitor:**

### **Die Verteilung von Geflüchteten in der EU**

34

*Benedikt Behringer, Carla Rhode und Tanja Stitteneder*

Aufgrund der dauerhaften internationalen Migrationsströme ist die staatenübergreifende Verteilung von Geflüchteten in der EU zu einem zentralen Thema in der politischen und gesellschaftlichen Debatte geworden. Einige Länder sind stärker von Migrationsströmen betroffen als andere, so dass in der EU die Forderungen nach Solidarität und einer fairen Lastenverteilung bei der Aufnahme von Geflüchteten lauter geworden sind. Verteilungsmechanismen sind eine Möglichkeit der Lastenverteilung. Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die aktuelle Debatte und stellt vier konkrete Vorschläge vor, die auf die physische Verteilung Geflüchteter in der EU abzielen. Dabei wird auch darauf eingegangen, inwieweit sich die Ansätze voneinander unterscheiden und welche Herausforderungen sich dabei ergeben.

### **Steueraufkommensprognose wegen pessimistischerer Konjunktüreinschätzung mit leichten Abwärtsrevisionen**

**Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2019**

41

*Marcell Göttert*

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat seine Steueraufkommensprognosen aufgrund der leichten Abwärtsrevisionen der Konjunkturprognose der Bundesregierung ebenfalls leicht nach unten korrigiert. Im aktuellen Jahr passte der Arbeitskreis seine Prognose wegen der guten Kassenentwicklung jedoch nach oben an.

### **ifo Weltwirtschaftsklima verschlechtert sich**

**Ergebnisse des 146. World Economic Survey (WES) für das vierte Quartal 2019**

46

*Dorine Boumans*

Das ifo Weltwirtschaftsklima hat sich erneut verschlechtert. Sowohl die Lagebeurteilung als auch die Erwartungen sind deutlich zurückgegangen. Die Weltkonjunktur kühlt sich weiter ab. Das Wirtschaftsklima verschlechterte sich in nahezu allen Regionen. In den Schwellenländern fiel insbesondere die Lage ungünstiger aus. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften verschlechterten sich vor allem die Einschätzungen für die kommenden Monate. In den Schwellenländern kommt die Abwärtsbewegung im Wesentlichen aus Asien, in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften hauptsächlich aus den USA. Die Experten erwarteten ein deutlich schwächeres Wachstum des Welthandels, einen schwächeren privaten Konsum und eine niedrigere Investitionstätigkeit.

## **IM BLICKPUNKT**

### **Gesamtwirtschaftliche Kapazitäten weitgehend normal ausgelastet**

56

*Klaus Wohlrabe und Timo Wollmershäuser*

Die ifo Kapazitätsauslastung der Gesamtwirtschaft ist im Oktober 2019 von zuvor 86,8% auf 86,1% gesunken. Dies ergab eine Auswertung von ca. 7 000 Meldungen von Unternehmen im Rahmen der regelmäßigen ifo Konjunkturumfragen.

# Die Konkurrenz um wirtschaftliche Dominanz: Wie kann sich Europa zwischen den USA und China positionieren?

Chinas Aufstieg zur zweitgrößten Volkswirtschaft hat die globalen Kräfteverhältnisse in den letzten Jahren verändert. Findet eine Verschiebung der globalen Dominanz von West nach Ost statt? Welche Möglichkeiten hat Europa, sich zwischen den USA und China zu positionieren?

Antonia Reinecke\*

## Handelskonflikt oder strategische Neupositionierung der globalen Ordnung? – China, die USA und die Rolle der Europäischen Union

In den letzten 30 Jahren ist die Welt durch die große Zunahme internationaler Beziehungen stark zusammengewachsen. Ebenso lange besteht eine gewisse globale Ordnung zwischen den Ökonomien auf diesem Globus. Diese Ordnung wird durch ein komplexes Zusammenspiel aus Normen, Institutionen, Verträgen, Allianzen und anderen Mechanismen, die zu einer globalen Stabilität beitragen, bestimmt. Spätestens mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich die »Westliche Ordnung«, charakterisiert vor allem durch ein liberales Wirtschaftssystem, durchgesetzt. Durch insbesondere zwei wichtige Entwicklungen entstanden in den letzten zwei Dekaden immer stärkere globale Interdependenzen: erstens, durch den gestiegenen Handel von Gütern und zweitens, durch die digitale Revolution. Betrachtet man ausschließlich die Höhe und die Verteilung des gestiegenen Handelsvolumens zwischen 1992 und 2018, kann anhand Abbildung 1 die heute bestehende Ordnung, mit den USA als Weltmachtführer, in Frage gestellt werden.

\* Antonia Reinecke ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Internationale Ökonomie, an der FernUniversität Hagen.

Es wird ersichtlich, dass in ökonomischer Hinsicht die Verflechtungen Chinas stark zugenommen haben und die Exporte im Jahr 2018 die der USA und der EU überstiegen.

Laut öffentlicher Diskussion ist im Speziellen der Umstand, dass China den weltweiten Handel dominiert, der Ausschlag für den im Januar 2018 beginnenden Handelskonflikt zwischen China und den USA gewesen. Doch ist es tatsächlich das gestiegene Handelsdefizit der USA gegenüber China, das die Einführung von Handelsbarrieren initiiert hat? Oder geht es gar nicht ausschließlich um die Dominanz der chinesischen Volkswirtschaft im Bereich des internationalen Handels, sondern um die insgesamt gestiegene wirtschaftliche und politische Dominanz Chinas auf globaler Ebene?

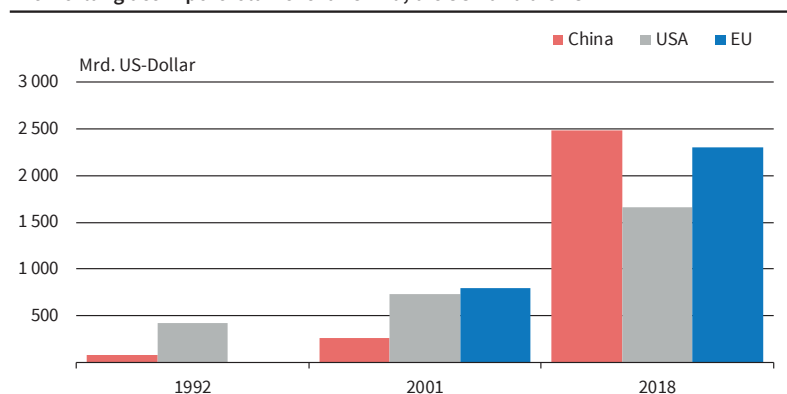
### AKTUELLE SITUATION IM HANDELSKONFLIKT ZWISCHEN DEN USA UND CHINA

Der in Abbildung 2 dargestellte Zeitstrahl visualisiert die wichtigsten Ereignisse des Handelskonflikts zwischen China und den USA.



Antonia Reinecke

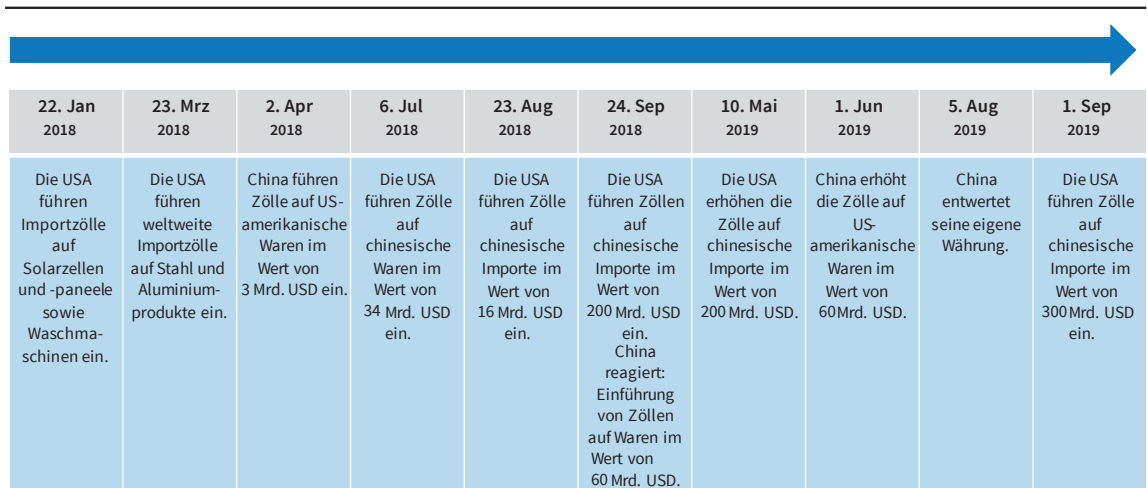
Abb. 1  
Entwicklung des Exportvolumens für China, die USA und die EU



Quelle: Darstellung der Autorin auf Basis der Daten der Welthandelsorganisation (WTO).

© ifo Institut

Abb. 2  
Zeitlicher Verlauf des Handelskonflikts zwischen den USA und China



Quelle: Darstellung der Autorin.

© ifo Institut

Am Ende der betrachteten Periode belaufen sich die erhobenen Importzölle durch die USA auf einen Warenwert von etwa 550 Mrd. US-Dollar. China erhob und erhöhte Zölle auf US-amerikanische Importe in einem Umfang von etwa 75 Mrd. US-Dollar. Außerdem wertete China seine Landeswährung ab, um so auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig zu bleiben. Diese Beobachtungen, unter einigen anderen, werfen die Frage auf, welche Rolle internationale Institutionen, wie beispielsweise die WTO, im Hinblick auf die globale Ordnung überhaupt noch spielen können.

Wenn das Ziel die Reduzierung chinesischer Importe in die USA bzw. die Reduzierung des Handelsbilanzdefizites war, haben diese handelspolitischen Interventionen den gewünschten Erfolg gebracht?

**DER IMPORTZOLL ALS HEILMITTEL GEGEN EIN HOHES HANDELSBILANZDEFIZIT?**

Neben Informationen zu dem gehandelten Exportvolumen zwischen den USA und China wird in Abbildung 3 zusätzlich die Handelsbilanz der USA für den Handel mit China abgebildet.

Anhand der Daten fällt zunächst auf, dass die Exporte der USA nach China zwischen März 2018 und April 2019 um etwa 36% gefallen sind. Die Entwicklung chinesischer Exporte in die USA ist sehr volatil: Ihr Maximum erreichten sie im Oktober 2018, danach fallen sie bis April 2019 um gut 40%. Die alleinige Betrachtung des Exportvolumens ist jedoch wenig aussagekräftig. Das Balkendiagramm in Abbildung 3 visualisiert die Handelsbilanz der USA gegenüber China. Nach der Einführung des Importzolls im Januar 2018 sowie der umfassenden Zölle im September 2018 steigt die Handelsbilanz der USA kurzfristig an. Jedoch scheinen diese Effekte nur temporär zu sein. So steigt das Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber China zwischen März 2018 und Okto-

ber 2018 auf ein Rekordtief von – 45 479 Mio. US-Dollar. Fraglich bleibt also, ob dieser Handelskonflikt tatsächlich das Ziel hat, China ökonomisch auf den zweiten (oder dritten) Platz zu verweisen oder ob nicht politische Ziele, die über ökonomische Dominanz hinausgehen, dahinterstehen.

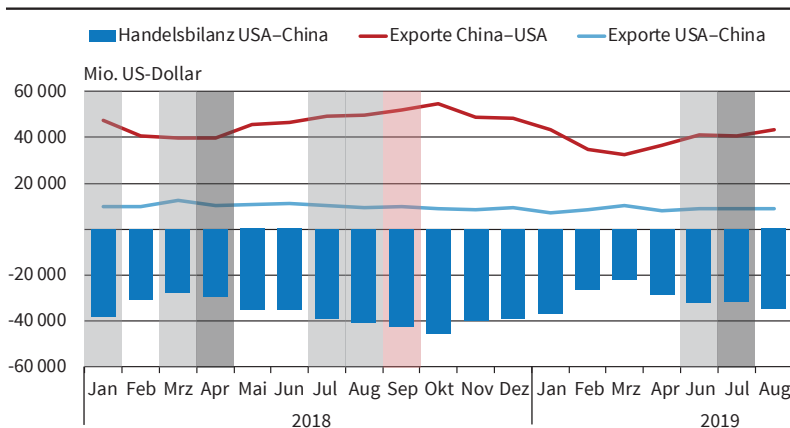
**VON UNI- ZU MULTIPOLARER ORDNUNG?**

Findet eine Verschiebung der globalen Dominanzen statt? Und spielt die gestiegene Globalisierung oder der rasante technische Fortschritt eine Rolle bei der Ausrichtung – haben die etablierten Marktführer an Einfluss verloren?

Neben den Verschiebungen auf den internationalen Gütermärkten, bei denen China eindeutig an Dominanz gewonnen hat, können weitere Entwicklungen identifiziert werden, die zu einer globalen Neuordnung führen könnten. Einerseits ist gerade in den westlichen Ökonomien ein wachsender Nationalismus beobachtbar. Sei es durch das Brexit-Referendum Ende Juni 2016, bei dem mit knapper Mehrheit für den Austritt Großbritanniens aus der EU votiert worden ist, oder auch bei Europa- und Nationalwahlen, bei denen in jüngster Vergangenheit Parteien mit nationalistischen Tendenzen an Stimmkraft gewonnen haben. Ein zweiter wesentlicher Faktor ist die starke Rekalibrierung der US-amerikanischen Außenpolitik. Einerseits kehren die USA wichtigen globalen Institutionen den Rücken zu, sei es durch den Rücktritt aus dem Iran-Nuklearabkommen (JCPOA – *Joint Comprehensive Plan of Action*) oder auch aus dem Pariser Klimaabkommen. Doch die USA isolieren sich nicht ausschließlich hinsichtlich internationaler Ziele die globale Sicherheit und Umwelt betreffend. Auch handelspolitisch wurden Maßnahmen ergriffen, die die Position der USA in Frage stellen könnten. Neben dem Handelskrieg mit China trat die USA von den Verhandlungen zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP), die einen Handels-

Abb. 3

### Entwicklung der Exporte sowie der Handelsbilanz zwischen China und den USA (Januar 2018 bis August 2019)



Anmerkung: Die Zeitpunkte, in denen handelspolitische Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Handelskonflikt zwischen den USA und China ergriffen worden sind, sind farblich hervorgehoben. Hellgraue Hervorhebungen stellen dabei Maßnahmen der USA, dunkelgraue Hervorhebungen Maßnahmen Chinas und rote Hervorhebungen Maßnahmen beider Ökonomien dar.

Quelle: Darstellung der Autorin auf Basis der Daten des International Trade Centre (ITC).

© ifo Institut

block aus Nord- und Südamerika sowie dem asiatisch-pazifischen Raum schaffen sollte, zurück. Das TPP galt nicht nur als weiterer Motor für den internationalen Handel, sondern sollte auch ein Gegengewicht zu der wachsenden Macht Chinas auf dem Weltmarkt bilden. Die elf verbleibenden Staaten des ursprünglichen TTP finalisierten das *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* im März 2018 – ohne die USA. Dieses handelspolitische Verhalten scheint unter dem Gesichtspunkt, dass China weiter Freihandelsabkommen verhandelt, so jüngst die voraussichtlich 2020 in Kraft tretende *Regional Comprehensive Economic Partnership*, die einen der mächtigsten Handelsblöcke in Südostasien bilden wird, nicht intuitiv. Fraglich ist, ob die USA mit dem Rücktritt aus wichtigen globalen Allianzen und Institutionen ihre Position auf globaler Ebene nicht eher geschwächt haben. Neben den direkten Folgen für die beteiligten Parteien führen die beschriebenen Ereignisse auch zu erhöhter Unsicherheit auf globaler Ebene. Beispielhaft sei hier der Vertrauensverlust in den US-Dollar als globale Reservewährung zu nennen. So einigten sich kürzlich Indien und die Vereinigten Arabischen Emirate auf die Verwendung der Landeswährung bei der Abwicklung gemeinsamer Ölgeschäfte. Aber auch andere Ökonomien, wie die Türkei oder die EU, lassen Tendenzen eines Vertrauensverlustes in den Dollar als globale Reservewährung erkennen.

In den westlichen Ökonomien wächst in der öffentlichen Diskussion die Skepsis gegenüber der Globalisierung. Häufig wird sie mittlerweile mit steigendem Wettbewerb, abnehmender Beschäftigung und einer Reduktion der Löhne, vor allem für Beschäftigte im unteren Bereich der Einkommensverteilung, in Verbindung gebracht. Die chinesische Bevölkerung hat bisher vom wachsenden, internationalen

Absatzmarkt profitiert. In der exportorientierten Ökonomie führten die intensivierten Handelsbeziehungen zu weniger Armut und wachsendem Wohlstand. Ein weiterer Effekt sind starke wirtschaftliche Verflechtungen mit den Handelspartnern, die die Position Chinas auch auf globaler politischer Ebene gestärkt haben. Die im Jahr 2013 ausgerufene *Belt and Road Initiative* (BRI) stellt ein weiteres geopolitisches Projekt dar. Angelehnt an die historische Seidenstraße soll dieses globale Infrastrukturprojekt China mit 60 Ländern Afrikas, Asiens und Europas durch den Auf- und Ausbau von internationalen Handelsnetzen verbinden.

An die chinesischen Investitionen in die unterschiedlichen internationalen Projekte werden zwar nicht explizit politische Bedingungen geknüpft, allerdings erfolgen die Investitionszusagen häufig unter der Prämisse, dass chinesische Unternehmen bei den Bauprojekten bevorzugt behandelt werden sollen. Einerseits führt das zu Wettbewerbsverzerrungen,<sup>1</sup> und andererseits könnten die Ökonomien in chinesische Abhängigkeit geraten – nicht nur finanziell, sondern auch politisch. Jedoch sei erwähnt, dass nicht allein China in die Projekte des BRI investiert. Auch westliche Ökonomien tragen einen großen Teil zur Finanzierung der Projekte bei. Während aus China bisher Kredite in Höhe von etwa 285 Mrd. US-Dollar in die Projekte geflossen sind, erreichen die Investitionen westlicher Ökonomien eine Höhe von etwa 290 Mrd. US-Dollar. Somit sind die Quellen der Finanzierung relativ ausgeglichen. Jedoch übernimmt China in der BRI die struktur- und institutionsprägende Führungsrolle, was vor allem auf die oben geschriebenen Absprachen sowie intensive diplomatische Aktivitäten zurückzuführen ist.<sup>2</sup>

Ein weiterer Aspekt, der bei der Betrachtung der Verteilung globaler Machtverhältnisse eine umfassende Rolle einnimmt, ist technologische Führerschaft. Die USA sind für technische Innovationen bekannt. Gerade im Silicon Valley sind zahlreiche Start-ups und Technologieunternehmen angesiedelt, unter anderem Apple, Google und Facebook, die die digitale Globalisierung in den letzten Jahrzehnten wesentlich beeinflusst haben. Aber auch

<sup>1</sup> In den Ländern der EU ist ein solches Vorgehen nicht möglich, da solche Klauseln gegen die Ausschreibungspflicht der EU verstoßen (Artikel 50 EUV). Es könnte also nicht gewährleistet werden, dass chinesische Unternehmen tatsächlich den Zuschlag für ein Projekt erhalten.

<sup>2</sup> Die Studie von Taube und Hmaid (2019) untersucht den Einfluss der westlichen Ökonomien auf die chinesische *Belt and Road Initiative*.



in der EU, im Speziellen in Deutschland, sind technologieführende Unternehmen, die den globalen Markt zunehmend geprägt haben, ansässig. So gilt Deutschland als eine führende Nation bei der Entwicklung der Robotik und der Künstlichen Intelligenz. Die Innovationsleistung Chinas baut auf eine häufig kritisch diskutierte Strategie: Einerseits existieren hohe Markteintrittsbarrieren für ausländische Unternehmen, und häufig ist der Markteintritt an Technologietransfers nach China gebunden. Zusätzlich gibt es für die Global Player der Digitalisierung aus den USA häufig gar keinen Zugang zum chinesischen Markt.<sup>3</sup> Andererseits wird technologischer Vorsprung auf Seiten Chinas immer häufiger im Ausland erworben, indem man sich entweder in Unternehmen einkauft oder ganze Unternehmen übernimmt. Ein sehr populäres Beispiel ist hier die mehrheitliche Übernahme des Roboterherstellers Kuka durch das chinesische Unternehmen Midea. Die Übernahme wurde sowohl von Deutschland als auch von der EU als sehr kritisch angesehen, da man Angst hatte den technologischen Vorsprung nach China zu verkaufen. Kuka ist nicht das einzige Unternehmen. Immer mehr chinesische Investoren kaufen sich international in Hightech-Unternehmen ein. Diese Strategie gehört zur chinesischen Initiative »Made in China 2025«, die das Ziel verfolgt, die chinesische Industrie aufzuwerten und die bisherigen globalen Technologieführer abzulösen. Der chinesische Telekommunikationsausrüster Huawei ist wohl ein gutes Beispiel für den bisherigen Erfolg dieser Strategie. Hinter dem japanischen Anbieter Samsung ist heute Huawei der zweitstärkste Anbieter von Smartphones. Von den westlichen Ökonomien wird diese Entwicklung durch die engen Verbindungen zur chinesischen Regierung, gerade im Hinblick auf sensible Daten, sehr kritisch gesehen.

Verschiebt sich nun also die Weltführerschaft von West nach Ost? Und welche Rolle nimmt die EU dabei strategisch ein?

### **WIE KANN SICH DIE EU KLUG INNERHALB DER SICH VERÄNDERNDEN ORDNUNG POSITIONIEREN?**

Welche Möglichkeiten hat die EU, sich innerhalb der sich verändernden globalen Verhältnissen zu positionieren? Und auf welche Komponenten der bestehenden Ordnung kann sie überhaupt Einfluss nehmen, ohne dabei selbst negative Effekte zu erfahren?

Im Hinblick auf den Handelskonflikt zwischen China und den USA hat die EU bisher Zölle auf US-amerikanische Importe im Wert von etwa 7,6 Mrd. US-Dollar erhoben. Das betrifft gerade

<sup>3</sup> Viele Websites US-amerikanischer Unternehmen aus dem Bereich der Digitalisierung sind in China gesperrt. Zu den bekanntesten gehören Google, Facebook und YouTube. Dadurch entsteht ein weiteres Ungleichgewicht, da diesen Unternehmen ein großer Markt vorenthalten bleibt.

einmal 2% der gesamten US-amerikanischen Importe in die EU. Eine ökonomische Einflussnahme ist damit wohl nicht die Zielsetzung. Da die USA und die EU vor allem intraindustriellen Handel betreiben und starke wirtschaftliche Verzweigungen innerhalb von Produktionsketten bestehen, sollte sich die EU auch nicht auf einen Handelskonflikt mit den USA einlassen, da dies mit starken negativen wirtschaftlichen Effekten verbunden sein könnte. Die in Tabelle 1 dargestellten gegenseitigen Top-10-Importe der USA, EU und China spiegeln die gegenseitige Abhängigkeit aller drei Ökonomien voneinander wider.

Wirtschaftliche Dominanz auf globaler Ebene könnte die EU mit einer weiterhin liberalen Handelspolitik gegenüber Chinas ausbauen. Die Marktanteile könnten sich von den USA hin zur Europäischen Union verschieben, da beide Ökonomien Güter der gleichen Industrien nach China exportieren. Eine andere Strategie kann es sein zu versuchen, den Handelskonflikt über politische Ziele zu beeinflussen. Fetzer und Schwarz zeigen in ihrer Studie aus dem Jahr 2019, dass die EU im Speziellen US-amerikanische Güter mit einem Importzoll belegt, die in Regionen hergestellt werden, in denen Präsident Trump 2016 einen hohen Anteil an Wählern hatte. Bei dieser Strategie wird dementsprechend das Ziel verfolgt, die politische Stellung Trumps innerhalb der USA selbst zu schwächen. Doch ist diese handelspolitische Strategie gleichbedeutend mit einer Position gegen die USA und für China? Nein. Die EU bildet durch die Investitionen in die BRI zumindest finanziell ein Gegengewicht zu China. Weiterhin verhindern die allgemeinen Regeln der EU für öffentliche Aufträge, dass chinesische Unternehmen mit Aufträgen zu den Infrastrukturprojekten bevorzugt behandelt werden. Zusätzlich wäre eine ausschließliche Fokussierung auf China mit einem erhöhten Risiko verbunden, da sich Chinas Wirtschaftswachstum verlangsamt hat und die Zinsen für Kredite gestiegen sind. Chinas wirtschaftliches Wachstum beruht zu einem großen Teil auf Krediten. Die veränderten globalen Umstände führen zu einer reduzierten Attraktivität für Investoren, was zusätzlich das Risiko einer Wirtschaftskrise in China erhöht.

Sollte sich die EU dementsprechend zu den USA positionieren? Die USA sind eine starke Handelsmacht, weisen sich durch einen hohen Stand an Technologie und Innovation aus und sind kulturell der EU sehr ähnlich. Man sollte also glauben, dass beide Ökonomien eine gute und engere Partnerschaft pflegen könnten und somit die Dominanz westlicher Ökonomien in der globalen Ordnung gefestigt werden könnte. Seit 2017 haben sich allerdings viele nicht vorhersehbare Ereignisse unter der Präsidentschaft Donald Trumps zugetragen. Die Rücktritte aus einigen globalen Institutionen und Verträgen, die für Sicherheit, Umweltschutz und interna-



Tab. 1

## Top-10-Importgüter der USA, China und der EU 2018

	Importe (in Mrd. US-Dollar)			Importe (in Mrd. US-Dollar)			Importe (in Mrd. US-Dollar)	
	EU	China		EU	USA		China	USA
	$\Sigma = 344,14$	$\Sigma = 156,00$		$\Sigma = 506,16$	$\Sigma = 563,23$		$\Sigma = 273,71$	$\Sigma = 498,46$
	Maschinen (HS 84) 69,46	Elektrische Maschinen (HS 85) 156,00		Elektrische Maschinen (HS 85) 141,45	Elektrische Maschinen (HS 85) 155,95		Maschinen (HS 84) 49,72	Maschinen (HS 84) 82,13
	Pharmazeutische Produkte (HS 30) 36,51	Maschinen (HS 84) 19,73		Maschinen (HS 84) 103,34	Maschinen (HS 84) 19,73		Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 43,43	Pharmazeutische Produkte (HS 30) 72,21
	Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 32,53	Flugzeug- und Raumfahrt (HS 88) 18,28		Möbel (HS 94) 21,98	Möbel (HS 94) 38,06		Elektrische Maschinen (HS 85) 32,98	Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 57,74
	Mineralische Brennstoffe und Öle (HS 27) 27,97	Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 16,54		Bekleidung (nicht gestrickt oder gehäkelt) (HS 62) 21,94	Spielzeug und Sportartikel (HS 95) 27,93		Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 20,20	Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 32,60
USA →	Elektrische Maschinen (HS 85) 27,74	Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 12,63	China →	Spielzeug und Sportartikel (HS 95) 19,67	Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 20,60	EU →	Pharmazeutische Produkte (HS 30) 18,31	Nicht anders definierte Güter (HS 99) 31,93
	Flugzeug- und Raumfahrt (HS 88) 26,91	Mineralische Brennstoffe und Öle (HS 27) 10,51		Bekleidung (gestrickt und gehäkelt) (HS 61) 19,65	Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 18,73		Flugzeug- und Raumfahrt (HS 88) 13,15	Elektrische Maschinen (HS 85) 28,67
	Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 14,28	Ölsaaten und ölhaltige Früchte; verschiedene Körner, Samen und Früchte 7,68		Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 14,09	Bekleidung (gestrickt und gehäkelt) (HS 61) 15,39		Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 8,11	Organische Chemie (HS 29) 22,47
	Organische Chemie (HS 29) 13,81	Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 7,08		Fußbekleidung und Gamaschen (HS 64) 13,98	Fußbekleidung und Gamaschen (HS 64) 14,64		Mineralische Brennstoffe und Öle (HS 27) 6,92	Mineralische Brennstoffe und Öle (HS 27) 16,72
	Perlen, Edel- und Halbedelsteine, Edelmetalle etc. (HS 71) 12,45	Pharmazeutische Produkte (HS 30) 4,67		Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 13,61	Eisen- und Stahlprodukte (HS 73) 14,18		Organische Chemie (HS 29) 6,80	Getränke, Spirituosen und Essig (HS 22) 15,02
	Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 11,08	Organische Chemie (HS 29) 3,82		Organische Chemie (HS 29) 13,12	Bekleidung (nicht gestrickt oder gehäkelt) (HS 62) 13,44		Kupfer- und Kupferprodukte (HS 74) 5,0	Flugzeug- und Raumfahrt (HS 88) 14,26

Quelle: Darstellung der Autorin auf Basis der Daten von ITC.

tionale Kooperationen wegweisend sind, sind dabei eine sehr bedeutende Komponente. Es stellt sich die Frage, ob die USA überhaupt noch ein verlässlicher

Partner sind. Die Erfahrungen der letzten drei Jahre haben gezeigt, dass an diesem Umstand gezweifelt werden kann. Allzu essenzielle globale Verpflichtun-

gen wurden von den USA nicht eingehalten. Somit wäre eine Positionierung auf Seiten der USA ebenso mit viel Unsicherheit verbunden.

Muss sich die EU für eine der beiden Seiten entscheiden, oder ist sie gerade als Gegengewicht in der Mitte von Bedeutung und nimmt so auf globaler Ebene eine wichtige Rolle ein? Seit ihrem Bestehen zeichnet sich die EU durch eine hohe Belastbarkeit aus. Obwohl sie ein einmaliger und sehr heterogener Staatenverbund ist, hat die EU in den letzten zehn Jahren viele Krisen überstanden. Die aktuellste Herausforderung ist wohl die Thematik des Brexit, die noch nicht gemeistert ist. Auch die Schulden- und Finanzkrise, die viele EU-Länder getroffen hat, hat die EU bisher ausgehalten. Gerade in der Gegenwart nimmt sie eine wichtige Rolle in den globalen Institutionen ein und handelt hier wegweisend. Sie ist Vorreiter in Sachen Umweltschutz und zeigt hohen Einsatz in Themen der globalen Sicherheit, des Handels und der Regulation. Beispielhaft wäre hier das Datenschutzgesetz zu nennen, das international einen hohen politischen Einfluss hatte. Somit stellt sich nicht die Frage nach einer einseitigen Positionierung. Die EU sollte hier als Gegengewicht zu beiden Ökonomien agieren. Sie sollte ihre Potenziale als Initiator technologischer Innovationen und für weitere internationale Integration ausbauen. Nicht nur geografisch liegt die EU zwischen den USA und China, sondern auch in politischer Hinsicht.

## LITERATUR

Fetzer, T. und C. Schwarz (2019), »Tariffs and Politics: evidence from Trump's trade wars«, CESifo Working Paper No. 7553, München.

Taube, M. und A. Hmaidid (2019), *Was der Westen entlang Chinas neuer Seidenstraße investiert. Ein Vergleich westlicher und chinesischer Finanzströme*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Doris Fischer\*

## Wechselnde Allianzen für verschiedene Ebenen

Europa ist wirtschaftlich sowohl mit den USA wie auch mit China eng verbunden. Eine Eskalation des gegenwärtigen Konflikts zwischen den USA und China wird sich vor allem dann sehr negativ auf Europa auswirken, wenn eine oder beide Seiten des Konfliktes verlangen, dass Europa Partei ergreift und sich von den engen Wirtschaftsbeziehungen mit der einen oder anderen Seite trennt. Dieses Szenario war bis vor kurzem unvorstellbar. Inzwischen reicht der Konflikt aber weit über Handelsfragen hinaus, wird von einem Informationskrieg begleitet und populistisch aufgeheizt. Daher muss sich Europa mit diesem Szenario ernsthaft auseinandersetzen.

### EIN KONFLIKT AUF VERSCHIEDENEN EBENEN

Um die Frage zu beantworten, wie sich Europa positionieren kann, bedarf es einer Diagnose, um was es in der Konkurrenz zwischen den USA und China geht. Die aktuelle Trump-Administration ist nicht die erste, die die wirtschaftliche Konkurrenz Chinas wahrgenommen hat. George W. Bush beschuldigte die Volksrepublik der unfairen Währungsmanipulation, und auch Präsident Obama hat diese Konkurrenz gesehen. Er nahm die wachsenden technologischen und innovatorischen Kapazitäten Chinas zum Anlass, vom »Sputnik moment of our time« zu sprechen. Daraus leitete er allerdings ab, dass sich die USA auf ihre Stärken im Hinblick auf Wissen, Technologie und Innovation konzentrieren sollten. Auch versuchte er eine wirtschaftliche Allianz von Anrainerstaaten des Pazifiks zu initiieren, nicht einen Handelskrieg mit China. Seit der Präsidentschaft von Donald Trump hat sich der Konflikt ausgedehnt, zugleich hat die Bereitschaft, sich mit anderen Ländern im Umgang gegenüber China abzustimmen, nachgelassen.

Vordergründig handelt es sich bei dem aktuellen Konflikt um einen Handelsstreit, der seinen Ausgangspunkt in dem großen Defizit der USA in der Handelsbilanz mit China hat. Das Defizit ist diversen amerikanischen Politikern ein Dorn im Auge, weil es aus ihrer Sicht den Abfluss von Arbeitsplätzen nach China und die Deindustrialisierung Amerikas verdeutlicht. In China hält man dieser Argumentation entgegen, dass amerikanische Firmen erheblich davon profitiert hätten, günstig in China zu produzieren. Chinesische Firmen hätten dagegen unter hohen Lizenzgebühren zu leiden, weil sie in der Regel (noch) nicht über die Kerntechnologien verfügten. In jüngerer Zeit ist die Produktion in China für Drittmärkte

\* Prof. Dr. Doris Fischer ist Inhaberin des Lehrstuhls China Business and Economics an der Universität Würzburg.

aufgrund gestiegener Löhne und strengerer Regularien weniger attraktiv geworden. Multinationale Firmen sind vor allem am chinesischen Binnenmarkt interessiert, müssen hier allerdings mit erstarkten chinesischen Firmen konkurrieren. Selbst für globale Markenhersteller wird diese Herausforderung größer, da der Vorteil der international berühmten Marken an Gewicht verliert. Die Fixierung des US-Präsidenten auf das Handelsbilanzdefizit und auf Zölle kamen vor diesem Hintergrund zur Unzeit; das Problem hätte sich vermutlich allmählich von allein erledigt.

Tatsächlich liegen die Ursachen des Konflikts und die Unterstützung, die er auf der amerikanischen Seite erhält, im Aufstieg Chinas zur zweitgrößten Volkswirtschaft.<sup>1</sup> Auch auf den wirtschaftlichen und technologischen Aufstieg der Sowjetunion in den 1960er, Japans in den 1980er und der sogenannten kleinen Drachenstaaten in den 1990er Jahren hat man in den USA sehr nervös reagiert. Die jüngsten Ängste vor China wurden durch den raschen Anstieg der ausländischen **Investitionen** chinesischer Unternehmen, insbesondere in Form von Firmenübernahmen (M&A), in den Industrieländern in den Jahren 2010 bis 2016 ausgelöst. Dazu ist es nötig zu wissen, dass chinesische Firmen bis zum Beitritt Chinas in die WTO (2001) aufgrund von Beschränkungen durch die eigene Regierung praktisch nicht im Ausland investieren konnten. Nach dem WTO-Beitritt streckten sie ihre Fühler zunächst in Entwicklungs- und Schwellenländern aus. Erst nach der globalen Finanzkrise tätigten chinesische Firmen vermehrt Investitionen in Industrieländern. Direktinvestitionen im Ausland waren um 2015/2016 zudem eine der wenigen legalen Möglichkeiten, chinesisches Kapital ins Ausland zu transferieren.

Die Welle chinesischer Investitionen führte in den USA und Europa zu einem Ungleichgewicht: Während chinesische Unternehmen in den meisten Ländern frei investieren können und nicht als ausländische Firmen diskriminiert werden, bestehen für ausländische Firmen in China in ausgewählten Industrie- und Dienstleistungsbranchen weiterhin Zugangsbeschränkungen und sogenannte Joint-Venture-Auflagen. Deren Ausmaß ging zwar über die Reformzeit deutlich zurück, aber gewisse Beschränkungen bestanden noch fort. Die USA zielen daher darauf, dass China diese Beschränkungen aufhebt, um so ein *level playing field* herzustellen. In diesem Zusammenhang stellen die Staatsunternehmen eine Herausforderung dar, da sie für das chinesische Wirtschaftssystem eine systemimmanente Funktion haben. Fairer Wettbewerb zwischen Staats- und ausländischen Unternehmen in China würde implizie-

ren, dass die Staatsunternehmen keine Rückendeckung mehr vom Staat erhielten, was sie eventuell effizienter, aber in vielen Bereichen auch überflüssig machen würde.

Staatsunternehmen und generell die Rolle des Staates prägen auch die Ängste um Chinas mögliche Technologiedominanz. Die Selbstsicherheit, dass amerikanische Unternehmen auch zukünftig in vielen Bereichen technologisch führen werden, scheint mit dem Aufstieg chinesischer Internettechnologiefirmen und patentstarken Firmen wie Huawei zu schwinden. Die daraus resultierende Angst, gekoppelt mit dem Vorwurf, die Firmen hätten in der Vergangenheit Technologien geklaut und gefährdeten die nationale Sicherheit, weil sie willfähige Instrumente der chinesischen Regierung seien, steht im Mittelpunkt der parallel zum Handelsstreit laufenden Konflikte mit Huawei und anderen chinesischen Technologiefirmen. Für chinesische Privatfirmen entsteht so ein Dilemma: Die mehr oder weniger enge Kooperation mit Lokal- und Zentralregierung, die für ihr Wachsen in China überlebenswichtig war, wird ihnen zum Vorwurf gemacht, sobald sie international konkurrieren. Während die Sorge im Ausland um Sicherheitslücken vor dem Hintergrund des chinesischen politischen Systems nachvollziehbar ist, stellt sich gleichwohl die Frage, ob der potenzielle Verlust der Technologieführerschaft die US-amerikanische Regierung unberührt ließe, sofern China ein anderes politisches Regime hätte.

Die Frage, ob die USA Chinas Aufstieg nur wegen des politischen Systems oder doch eher generell fürchten, wird im Zusammenhang der ökonomischen **Global-Governance**-Institutionen deutlicher: Insbesondere in den Bretton-Woods-Organisationen haben die USA aus historischen Gründen einen relativ hohen Stimmenanteil und dadurch die Möglichkeit, Entwicklungen dieser Institutionen zu prägen und unliebsame Entwicklungen zu blockieren. Zugleich basieren Organisationen wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds auf der Idee, dass die Zusammensetzung der Stimmrechte die Wirtschaftskraft der beteiligten Länder widerspiegelt. Die Größe seiner Bevölkerung bedingt, dass Chinas Wirtschaftskraft bald jene der USA überrunden könnte. Hieraus werden sich Machtansprüche ergeben. In anderen internationalen Organisationen hat die Wirtschaftskraft zwar weniger unmittelbare Relevanz, gleichwohl trägt sie auch hier mittelbar zum Kräfteverhältnis in diesen Gremien bei.

Die Regierung der VR China war in der Vergangenheit versiert darin, China als Sprecher für die Entwicklungsländer darzustellen und so sein relatives Gewicht in internationalen Organisationen zu erhöhen. Dieser geopolitische Ansatz wurde in jüngerer Zeit durch die »Belt-Road-Initiative« ersetzt, über die sich China weniger als Entwicklungsland generiert, sondern eher als Investor und als Modell, von dem andere Entwicklungsländer lernen können. Die Initi-



Doris Fischer

<sup>1</sup> Gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar ist China heute die zweitgrößte Volkswirtschaft. Berechnungen auf der Basis von Kaufkraftparitäten stufen China bereits seit mehreren Jahren als größte Volkswirtschaft ein. Gemessen am BIP pro Kopf rangiert China global an 72. Stelle (nominal in US-Dollar) (2018, IWF-Daten).

ative hat zugleich dem Konzept der »Geoökonomie« Auftrieb gegeben, da sie auf wirtschaftliche Kooperation zielt, um den Einfluss Chinas im Ausland zu stärken. Mit einer geringen Ressourcenausstattung pro Kopf ist China tatsächlich auf internationalen Handel, offene Märkte und friedliche Globalisierung angewiesen, um der heimischen Bevölkerung einen gewissen Wohlstand zu gewährleisten. Entsprechende Äußerungen der chinesischen Regierung sind daher nicht nur Lippenbekenntnisse. Gleichwohl ist sich die Regierung auch der Vorteile ihres großen Marktes bewusst und bringt diese in Verhandlungen strategisch zur Geltung. Aus Sicht der USA entsteht so ein Wettbewerb um ökonomische Einflusssphären. Chinas wachsende Fähigkeit, Technologien und Standards in ausländischen Märkten zu etablieren, verstärkt das Gefühl, dass die amerikanische Dominanz gefährdet sei.

Letztlich sehen die USA nicht nur ihre wirtschaftliche und technologische Dominanz gefährdet, sondern auch ihre militärische. Zwar stützt sich die globale Rolle der USA vor allem auf ihre Innovations- und Wirtschaftskraft. Gleichwohl hat das Militär in der Vergangenheit eine wichtige Rolle für die technologische Entwicklung gespielt. Aus dieser Erfahrung heraus sehen die USA auch einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Chinas wirtschaftlicher Entwicklung und seiner wachsenden militärischen Macht, die die Rolle der USA als »globale Polizei« in Frage stellt. Zwar kann die Trump-Administration dieser Rolle ohnehin nicht mehr viel abgewinnen; gleichwohl ist sie sicher wenig geneigt, sie an China abzugeben; andere wollen von dieser Rolle ohnehin nicht abrücken.

Dieser kurze Abriss zeigt, dass sich die Konkurrenz um wirtschaftliche Dominanz zwischen den USA und China auf verschiedenen Ebenen entfaltet. Die US-Regierung verfolgt daher inzwischen einen »Whole-of-government«-Ansatz, um Chinas Aufstieg einzudämmen, und sie beschreibt China als einen Wettbewerber, der das globale Kräfteverhältnis verändern will. Stimmen aus den USA, die auf eine Einbindung Chinas, stärkere Kooperation oder gar auf das Vertrauen setzen, dass die wirtschaftliche Entwicklung auch zu einer Stärkung demokratischer Kräfte in China führen könnte, sind aktuell selten zu vernehmen. Zur Rechtfertigung der Eindämmungsstrategie wird auf demokratische **Werte** und Gefahren, die vom chinesischen **Politiksystem** ausgehen, verwiesen. So wird aus dem Konflikt um wirtschaftliche Dominanz ein Systemwettbewerb gemacht.

Es ist anzunehmen, dass die chinesische Regierung bis vor kurzem nicht mit einer so drastischen Stimmungswende in den USA gerechnet hat. Zwar hatte Deng Xiaoping, der Vater der chinesischen Reformen, frühzeitig gewarnt, dass Chinas Aufstieg international Reaktanz hervorrufen werde, und daher für eine Strategie plädiert, die Chinas Größe herunterspielt und nicht als Argument einsetzt.

Gleichwohl ist die Xi-Administration, die einen sehr viel selbstbewussteren außenpolitischen Kurs fährt, von der Reaktion in den USA, die auch der besonderen politischen Situation in den USA geschuldet ist, wohl überrascht worden. Ironischerweise stärkt der Konflikt die Position derjenigen in China, die schon immer vermutet haben, dass die USA China eindämmen und den Aufstieg Chinas verhindern wollten. Für diejenigen Kräfte, denen die USA in vieler Hinsicht als positives Vorbild galten, wird es zunehmend schwerer, ihren Argumenten Gehör zu verschaffen, was nicht nur mit dem wirtschaftlichen Konflikt zusammenhängt, sondern auch mit den aktuellen Problemen innerhalb der amerikanischen Demokratie.

### EUROPA BRAUCHT EINE SELBSTBEWUSSTE MEHREBENENSTRATEGIE

Vor diesem Hintergrund ist es alles andere als trivial, eine Strategie für Europa zu entwerfen. Auf den oben (unvollständig) gelisteten Ebenen des Wettbewerbs um wirtschaftliche Dominanz deckt sich Europas Position nicht immer mit derjenigen der USA oder Chinas. Europa muss daher nolens volens eine Mehrebenenstrategie verfolgen und auf den verschiedenen Ebenen mit wechselnden Allianzen arbeiten.

Im Handel mit China hat Europa zwar insgesamt auch ein Defizit zu verzeichnen, aber zugleich hat die EU einen Überschuss im Handel mit den USA. Ein Angriff gegen China mit dem Argument des Handelsbilanzdefizites entspricht daher nicht den Interessen Europas. Im Gegenteil, als wichtigster Handelspartner von ca. 80 Ländern der Welt wäre Europa schlecht beraten, die Defizit-Überschuss-Argumentation zum Leitbild ihrer Handelspolitik mit China zu machen.

Der rasche Anstieg chinesischer Investitionen vor 2017 ließ auch in Europa die Alarmglocken läuten. Man befürchtete, dass chinesische Firmen einer staatlich orchestrierten Strategie des Aufkaufs europäischer Technologie folgen und damit die industrielle Basis unterminieren und das entsprechende Know-how nach China transferieren könnten. Ungeachtet der Frage, wie realistisch diese Befürchtung war, ähnelt die Position Europas hier derjenigen der USA. Darüber hinaus wurde die (tatsächliche oder vermeintliche) Unterstützung durch den Staat als Vorteil chinesische Firmen im Wettbewerb um Firmenübernahmen angesehen. Gerade wegen des – trotz der genannten Hürden – starken Engagements europäischer Investoren in China kann und sollte die EU in diesem Kontext aber auf Verhandlungen setzen: Das Argument, dass die Beschränkung des Marktzugangs für ausländische Firmen in China unzeitgemäß ist, seitdem chinesische Firmen im großen Stil im Ausland investieren können, ist durchaus vermittelbar.

Im Hinblick auf Technologien ist Europa anders positioniert als die USA, da die großen Internetfirmen Chinas in Europa kaum mit vergleichbaren lokalen Firmen konkurrieren. Die Befürchtungen des Missbrauchs von Technologien zu Projektion von Macht in den Bereichen Sicherheit und Militär bestehen gleichwohl auch in Europa. Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es für Europa wenig vielversprechend, sich der technologischen Eindämmungspolitik der USA anzuschließen. Unter Sicherheitsaspekten wäre dies für Europa die traditionelle Allianz. Allerdings ist die Befürchtung, dass die modernen Technologien missbraucht werden können, tatsächlich nicht auf China beschränkt. Insofern sollte es aus europäischer Sicht Priorität sein, sich generell gegen solchen Missbrauch zu wappnen.

Die in jüngster Zeit zunehmend ablehnende Haltung der USA gegenüber globalen Institutionen stellt Europa vor erhebliche Probleme. Bedingt durch die eigene Geschichte ist Europa in den letzten Jahrzehnten zu einem wichtigen Befürworter globaler Koordinationsmechanismen geworden. Mit der Aufkündigung des Klimaabkommens oder der Blockade der Welthandelsorganisation verfolgen die USA dagegen eine Strategie, die den europäischen Erfahrungen und Interessen zuwiderläuft. China wiederum geriert sich als Verfechter von globaler Governance. Hier sollte Europa als Einheit auftreten und die Kooperation mit China suchen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Europa und den USA besteht darin, dass Europa die eigene wirtschaftliche und technologische Größe weniger mit militärischer Macht assoziiert. Auch geoökonomische Strategien sind Europa deutlich fremder als China oder den USA. In China wird gerne angenommen, dass Europa geoökonomisch, sicherheitspolitisch und militärisch aufgrund der Tradition der transatlantischen Allianz automatisch mit den USA koalieren. Praktisch hat die Trump-Administration aber dazu beigetragen, Zweifel an der Verlässlichkeit dieser Allianz zu säen. Zugleich tut sich die EU anders als in Handels- und Investitionsfragen in diesem Bereich sehr viel schwerer, zu einer einheitlichen Linie zu finden. Die Empfehlung für die EU kann daher nur dahingehen, außenpolitisch stärker zusammenzurücken und eine eigene Sicherheitsstrategie zu entwickeln, um so letztlich ein glaubwürdigerer Vermittler zwischen den beiden Kontrahenten sein zu können.

Eine Mehrebenenstrategie Europas zur Navigation durch den Wettbewerb der USA und Chinas um wirtschaftliche Dominanz scheint machbar. Als die größte Herausforderung, diese umzusetzen, könnte sich der Umgang mit Informationen, der öffentlichen Meinung und sozialen Netzwerken erweisen. Seit sich der Wettbewerb zwischen den USA und China zu einem Handelskrieg gewandelt hat, ist auch ein Kampf um die Meinungshoheit zu beobachten, in

dem von beiden Seiten die Propagandaregister gezogen werden. Dabei scheinen beide Seiten mit einer Strategie zu sympathisieren, die nach dem Motto »Bist Du nicht für mich, dann bist Du gegen mich« funktioniert. Sie betrifft nicht nur Politiker, sondern zunehmend auch Firmen und Individuen. Dieser Entwicklung entgegenzutreten, wird die vornehmste, aber auch schwierigste Aufgabe europäischer Politik in der nahen Zukunft sein.



Nils Ole Oermann\* und  
Hans-Jürgen Wolff\*\*

## Europäische Selbstwerdung und Selbstbehauptung durch wirtschaftliche Staatskunst



Nils Ole Oermann



Hans-Jürgen Wolff

### I.

Wir besprechen Staaten und ihr Wollen und Handeln, als wären sie Menschen. Natürlich sind Staaten das nicht. Aber sie ähnlich zu beschreiben, spart Platz und macht anschaulicher, welche Diagnose wir stellen und welche Strategie wir empfehlen. Außerdem müssen auch Staaten ihre Außenwelt wahrnehmen, müssen planen, entscheiden und handeln, und zwar mit Hilfe ihrer mehr oder weniger klug ausgewählten Entscheider. Je effizienter Staaten das tun (unabhängig von dem, was sie tun), desto mehr ähneln sie »Kollektivsubjekten«, ähneln sie *single unified agents*. Beide Begriffe markieren hier das (nur annäherungsweise erreichbare) Höchstmaß an staatspolitischer Geschlossenheit und Agilität.

### II.

Unsere Analyse beginnt darum mit der Frage, wie schnell und präzise unterschiedliche Staaten und Staatenverbünde ihren Willen bilden und ihre Entscheidungen in zielführendes Handeln umsetzen können. Antwort: Bei diesen Fähigkeiten herrscht derzeit in der Reihenfolge der Aufzählung ein markantes Abwärtsgefälle zwischen der Volksrepublik China (China), den Vereinigten Staaten von Amerika (USA), den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der EU.

Die genannten Fähigkeiten sind unerlässlich in Angelegenheiten der wirtschaftlichen Staatskunst. Wirtschaftliche Staatskunst ist gefordert und erweist sich im Schnittbereich von Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik. Sie strebt robust bis ruppig danach, mit physisch gewaltlosen Mitteln Wettbewerbsvorteile zu erlangen oder zu verteidigen, und sie beeinflusst gezielt das Verhalten anderer Staaten, indem sie als Zuckerbrot und Peitsche Wirtschaftsfaktoren einsetzt: das Produktionspotenzial, die Investitionskraft und Nachfragemacht der eigenen Nation, die Hoheitsgewalt über die eigenen Staatsangehörigen und Unternehmen, den Zugang zu Märkten und Infrastrukturen, die Nationalwährung.

Wieder zeigt sich ein Abwärtsgefälle: Für China ist wirtschaftliche Staatskunst seit je selbstver-

ständig. Man erstrebt und betreibt eine Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik aus einem Guss (darum führt zum Beispiel »Made in China 2025« auch zu entsprechenden Auslandsinvestitionen und Cyber-Aktivitäten). Alles staatliche und unternehmerische Handeln und jeder Austausch mit dem Ausland haben sich einzuordnen unter das Ziel, die nationale Sicherheit und Kraft zu mehren. In den USA ist die wirtschaftliche Staatskunst eine Weile vernachlässigt worden, auch weil man ihrer nicht mehr zu bedürfen glaubte – mit dem Zusammenbruch des Sowjetblocks schien das Ende der Geschichte erreicht; der Siegeszug der liberalen, freihändlerischen Ordnung schien unaufhaltsam; und dadurch würden sich nach und nach alle Gesellschaften verwestlichen. Die Erwartung trog, vor allem mit Blick auf China, das immer rabiater agierte. Darum begann schon in der Amtszeit von Präsident Obama und Außenministerin Hillary Rodham Clinton ein Prozess des Umdenkens und Umsteuerns. Dieser Prozess wird in den USA überparteilich bejaht und nimmt an Wucht zu. Die Konkurrenz und wirtschaftliche Verflechtung mit China wird nicht mehr vorrangig als gegenseitige Bereicherung verstanden, sondern als Bedrohung der USA – ihrer Wirtschaftskraft, Arbeitsplätze, Technologieführerschaft, Sicherheit und Weltgeltung. Darum überprüft der Staat Lieferketten, *emerging technologies* und Infrastrukturen auf Schadensrisiken und verschärft die Anforderungen und die Kontrolle bei Exporten, Importen, Auslandsinvestitionen, fremden Unternehmensübernahmen und sogar Visaerteilungen. Die USA betrachten das als Antwort auf eine chinesische ökonomische Aggression mit machtpolitischen Hintergedanken, während China die wirtschaftskämpferischen Maßnahmen der USA als Teil eines Versuchs wahrnimmt, China an seinem verdienten weiteren Aufstieg zu hindern.

Mittlerweile misstrauen die USA und China einander zutiefst. Sie wissen selber nicht, wo die Reise hingeht. Die Zukunft bleibt offen – sie mögen die bilaterale Vertrauenskrise überwinden. Auch wäre es falsch, mit Blick auf die innere Verfassung Chinas den Status quo für unabänderlich zu halten und so ein weiteres Mal ein Ende der Geschichte auszurufen. Aber unsere Prognose lautet: Der Konflikt wird ähnlich langwierig und prägend sein wie der Kalte Krieg des vorigen Jahrhunderts, gerade weil es im Kern nicht bloß um wirtschaftliche Fragen geht, sondern darum, wer künftig geopolitisch wo das Sagen hat.

Der Konflikt der zwei Weltmächte verändert die Globalisierung. Sie steht schon deutlich weniger im Zeichen der Grenzenlosigkeit und Barrierefreiheit für Waren, Kapital, Personen und Ideen. Schrankenlos war sie ohnehin nie. Vor allem China hat sich erfolgreich abgeschottet, von den restriktiven Bedingungen für ausländische Investoren bis hin zur *Great Firewall* ums heimische Internet und seine Nutzer. Künftig nimmt in den globalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen für alle Beteiligten die Bedeu-

\* Univ.-Prof. Nils Ole Oermann, Dr.Phil. (Oxon), lehrt Ethik mit Schwerpunkt Wirtschaftsethik in Lüneburg und Oxford.

\*\* Dr. Hans-Jürgen Wolff war Mitarbeiter in der Verfassungsrechtsabteilung des Bundesministeriums des Innern, in der Wirtschaftsabteilung des Bundeskanzleramts und im Bundespräsidialamt. Zurzeit ist er als Berater in Berlin tätig.

tung der Eigensicherung zu. Das geschieht auch wegen der zunehmenden Digitalisierung. Sie erfasst überall die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und des täglichen Lebens und könnte eigentlich viele Grenzen und Barrieren immer mehr verflüssigen. Sie eröffnet aber eben dadurch neue Einfallstore für ausländische Manipulation und Sabotage. Soldaten lernen: Jede Straße ist ein potenzieller Schusskanal. Nun, jede Datenverbindung ist es auch. Darum ist abzusehen, dass die bei Digitalisierung, Big Data und Künstlicher Intelligenz weltweit führenden Mächte China und USA in ihrem Konflikt versuchen werden, technologisch je eigene, gegeneinander abgedichtete Sphären zu errichten. Auch dieser Prozess hat längst begonnen, das zeigt sich beim Aufbau der 5G-Netze. Und wie in vielen Konflikten von Ehestreit bis Staatenkrieg werden die Kontrahenten von Dritten verlangen, Partei zu ergreifen und sich auf ihre Seite zu stellen. Das ist für diese Dritten oft unangebracht, unangenehm und kostspielig. Darum sollten sie beizeiten nach dritten Wegen Ausschau halten.

Gewiss, das alles ist für die Weltwirtschaft suboptimal und verhindert manch schönes Geschäft. Aber das ist für die Kontrahenten nachrangig. Für sie geht es (in Anlehnung gesagt an den Titel einer Aktensammlung des Auswärtigen Amtes) um »Die Große Politik«. Und die kann der eigenen Nation (und erst recht allen anderen) wirtschaftliche Opfer abverlangen, ja gebieten, um die eigene Sicherheit, Selbstbestimmung, Kraft und Geltung zu wahren.

Das führt zur Frage: Wie halten es die EU und ihre Mitgliedstaaten (zusammen: EU-Europa) mit der ökonomischen Staatskunst? Kurz gesagt: Sie ist ihnen ein Graus und fällt ihnen schwer. Zwar verhängt auch die EU angesichts schwerer Völkerrechtsverstöße wirtschaftliche Sanktionen, zwar verschärfen auch die Mitgliedstaaten in jüngster Zeit ihre Kontrollen für ausländische Investitionen und Unternehmensübernahmen, zwar gibt es auch in Europa Vorkehrungen wie das »Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz)«, das zur Sicherheit der digitalen Infrastrukturen in kritischen Bereichen wie der Strom- und Wasserversorgung beitragen soll. Aber bisher agiert EU-Europa im Wirtschaftskampf überwiegend reaktiv, defensiv und unkoordiniert. Die Zusammenhänge von Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik werden nicht systematisch durchdacht, geschweige denn koordiniert gemeinsam gestaltet. Es gibt keine europäische Außen-, Sicherheits- oder auch nur Außenwirtschaftspolitik aus einem Guss. Europäische Regierungen und Unternehmen lassen sich auseinanderdividieren, machen auf eigene Faust Politik, reihen sich ein in Formate wie den 17 + 1-Dialog mit China, haschen nach dem Augenblicksvorteil, statt langfristig zu denken, und verschließen die Augen vor bedrohlichen Entwicklungen, solange nur die Kasse klingelt.

Dieser Zustand hat historisch gewachsene Ursachen. Die EU ist der erfolgreiche Versuch, Gegnerschaft durch wirtschaftliche Zusammenarbeit zu überwinden. Die EU steht, man nehme alles nur in allem, für großen Fortschritt durch Rechtlichkeit und Solidarität. Die Mitgliedstaaten der EU haben gelernt, ohne Feinde auszukommen. Sie konnten nach 1945 aufbauen und die Welt mit Kaufleuten durchdringen, weil die USA die Welt zuvor auch mit Soldaten durchdrungen hatten und *safe for democracy* und friedlichen Handel und Wandel machten. Dieser Zusammenhang von Sicherheit und Wirtschaft ist vielen Europäern nicht ausreichend präsent, so wie ihnen auch aus dem Blick geraten ist, dass jede wirtschaftliche Interdependenz Dependenz ist. Nach 1989 haben sich die Europäer sicherheitspolitisch erst recht fallen lassen und mehrheitlich ihre Friedensdividende für Konsum verbraucht. Außerdem ähnelt die politische DNS der EU dem freihändlerischen Narrativ in seiner überoptimistischen Version, wonach es bei schrankenlosem Handel alle automatisch besser haben; und die europäischen Sozialstaaten sind so gut ausgebaut, dass in ihnen die gleichheitswidrigen Arbeitsmarkt- und Verteilungswirkungen der Globalisierung bisher weniger hitzig und weniger wahlentscheidend debattiert werden als anderswo. Aus all diesen Gründen fällt es EU-Europa schwer, das Handeln der USA und Chinas, deren Konflikt und die darin waltende Logik der wirtschaftlichen Staatskunst zu verstehen und sich dazu zu verhalten. EU-Europa wünschte, das alles wäre anders, wünschte sich eine Welt ausschließlich der Regeltreue und Fairness, des friedfertigen Ausgleichs und der gemeinsamen Arbeit an den vielen Aufgaben, vor denen die Menschheit steht.

Mit diesem Wunsch stehen die EU-Europäer nicht allein. Die meisten Staaten dürften ihn teilen. Sie sind potenzielle Verbündete bei dem Versuch, einen Weg zu finden und zu bahnen, der aus den Gefahren eines neuerlichen Kalten Krieges herausführt. EU-Europa steht in dem guten Ruf, bei sich zu koordinieren, ohne zu tyrannisieren, und für Dritte ein nicht nur auf den eigenen Vorteil bedachter, relativ fairer Partner zu sein. EU-Europa könnte dieses Ansehen nutzen, um seine internationale Hebelwirkung zu verstärken.

### III.

Aus der gegebenen Lage folgt für die EU und ihre Mitgliedstaaten als Handlungsempfehlung die Leitlinie: Strebt energisch danach, auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Staatskunst ein »Kollektivsubjekt«, ein *single unified agent* zu werden, und verfechtet als ein solcher Akteur in der Weltwirtschaft und Weltpolitik mit möglichst vielen Verbündeten die Prinzipien der europäischen Integration: Rechtlichkeit, Fairness, sozialen Ausgleich und Solidarität.



## IV.

Diese Leitlinie gebietet viele Maßnahmen, die aufeinander abgestimmt ergriffen werden sollten. Hier einige (ziemlich tiefhängende) Früchte: EU-Europa muss sich den Herausforderungen und Chancen der wirtschaftlichen Staatskunst endlich stellen, statt davor die Augen zu verschließen und auf bessere Zeiten zu hoffen. EU-Europa sollte sich nicht der Illusion hingeben, es könnte im Konfliktfall Äquidistanz zu allen Streitparteien halten – es gehört zum Westen, so sehr es sich auch dort selbstbewusst und mäßigend Respekt verschaffen muss. EU-Europa sollte möglichst niemanden als Gegner behandeln, weil das den anderen zum Gegner macht. Aber EU-Europa sollte bei aller Kooperationsbereitschaft die anderen Spieler wie Erwachsene behandeln, die keine Sonderrechte haben und die für ihr Verhalten verantwortlich, also nötigenfalls zur Rechenschaft zu ziehen sind.

EU-Europa braucht zur wirtschaftlichen Staatskunst in den Regierungen und Parlamenten klare Zuständigkeiten, gute Analysekapazitäten, kontinuierliche Berichte, turnusmäßige Beratung und entschlossenes Handeln. Es braucht einen entsprechenden Dialog zwischen Politik und Wirtschaft und den Konsens, dass sich die wirtschaftliche Rationalität in die politische einzuordnen hat – Gemeinwohl geht vor Geschäftsinteresse. Die Europäische Kommission sollte einen Kommissar für alle Fragen der wirtschaftlichen Staatskunst benennen, so wie jede Regierung einen Minister. Der Europäische Rat sollte das Thema regelmäßig behandeln. In den einschlägigen Angelegenheiten sollte Englisch alleinige Amts- und Verhandlungssprache sein, auch um die nötige Zusammenarbeit mit der angelsächsischen Welt zu erleichtern. Für das Sachgebiet sollte außerdem die Mehrheitsentscheidung eingeführt werden, und sei es durch informellen Konsens der Vernünftigen. Es sollte Konsultations- und Abstimmungspflichten geben, wo die Politik einzelner Mitgliedstaaten Angelegenheiten der wirtschaftlichen Staatskunst von gesamteuropäischer Bedeutung berührt.

EU-Europa braucht außerdem in allen Bereichen von Politik und Wirtschaft viel mehr simple Sprach- und Verständnisfähigkeit: In Deutschland lernen derzeit etwa 5 000 Schüler Chinesisch, in Frankreich achtmal so viel. Reicht das für den Umgang mit einer Welt(wirtschafts)macht? In Neuseeland lernen bei nur knapp 5 Mio. Einwohnern mehr als 65 000 Schülerinnen und Schüler der 1. bis 8. Klasse Chinesisch, was dies zur meist gelernten Fremdsprache im dortigen Schulsystem macht. Dort hat man anscheinend schneller begriffen.

EU-Europa sollte die eigenen Lieferketten und Infrastrukturen ebenso penibel auf Gefährdungen prüfen und gegen unfreundliche Eingriffe und Dis-

ruption sichern, wie die USA das tun. Die digitalen Netze EU-Europas sollten möglichst resilient und eigenständig sein, aber anschlussfähig für Freunde und ein attraktives Exportgut (wie schon der EU-Datenschutz). Ob die Netze von Unternehmen geknüpft werden sollten, deren Herkunftsländer sich digital abschotten und nach Totalüberwachung streben?

EU-Europa sollte in seinen Wirtschaftsbeziehungen ausnahmslos auf allseitiger Rechtstreue, Transparenz, Reziprozität, Inländerbehandlung und Fairness bestehen. Wer dagegen verstößt, muss unnachgiebig proportional sanktioniert werden, selbst wenn das eigene Profite kostet. EU-Europa sollte das Programm und ein möglichst breites internationales Bündnis für eine ehrgeizige WTO-Reform entwickeln und vorsorglich das WTO-Schiedsgerichtsverfahren klonen helfen, falls das Original demnächst mangels Personal ausfällt.

EU-Europa sollte die Arbeitsmarkt- und Verteilungseffekte der bisherigen Globalisierung ungeschminkt aufarbeiten und den Unionsbürgern, die Nachteile erleiden, wirksamer denn je helfen. Auch das könnte zum Exportmodell werden und populistischer Globalisierungskritik den Wind aus den Segeln nehmen. Zugleich sollte EU-Europa eine Reform des Welthandelsregimes für eine stärker inklusive Globalisierung vorantreiben, denn das überoptimistische Programm, zuerst mache der Freihandel den Kuchen für alle größer, und dann erhielten auch die Verlierer des Wandels ein ordentliches Stück davon, ist allzu oft nach Schritt 1 stehen geblieben. Es bieten sich vielfältige Verbesserungsmöglichkeiten und Bündnismöglichkeiten, zum Beispiel durch die Revision von Handelsabkommen für weniger Steuerwettbewerb und -dumping, höhere Umwelt- und Sozialstandards und mehr Hilfen für nationale Sozialpolitiken und entwicklungspolitischen Fortschritt.

Auch das Militär in EU-Europa kann zur Agilität der ökonomischen Staatskunst beitragen. Die Armeen der Mitgliedstaaten sollten ihre Ausbildungs- und Einsatzgrundsätze und ihr Beschaffungswesen vereinheitlichen und zumindest bei ihrem Großgerät die Typenvielfalt drastisch reduzieren, wenigstens auf das US-Niveau.

EU-Europas Amtsträger sollten (auch) zu den Fragen der wirtschaftlichen Staatskunst einen beständigen, direkten Dialog mit den Unionsbürgern führen, um das Verständnis der Öffentlichkeit für die Zusammenhänge zu vertiefen, um die Propaganda-Narrative anderer Mächte zu entkräften und um das eigene Handeln demokratisch zu legitimieren.

Natürlich ließe sich noch deutlich mehr unternehmen, um EU-Europa als ganzheitlichen Akteur zu stärken. Aber es wäre schon viel erreicht, wenn auch nur die tiefer hängenden Früchte geerntet würden. Je mehr EU-Europa zusammenrückt, umso leichter wird es im Verhältnis zu anderen Regierungen und Volkswirtschaften, der binären Logik von Konflik-

ten zu entkommen und Kompromisse vorzuschlagen und durchzusetzen.

**V.**

Noch ist EU-Europa reich und frei genug, um weit entfernt vom *single unified agent* herumzuwirtschaften und dabei die Realitäten und Gebote der wirtschaftlichen Staatskunst zu ignorieren. Aber die Zeit könnte bald knapp werden. Als Kommissionspräsident Walter Hallstein 1961 Harvard-Leuten die Europäischen Gemeinschaften erklärte, tat er es mit den Worten: »We are not in business at all. We are in politics.«<sup>1</sup>

Xuewu Gu\*

## Europas Zukunft: Äquidistanz zwischen China und Amerika

Alles deutet drauf hin, dass es beim Angriff der Regierung Trump auf das »böse und regelverachtende China« um viel mehr geht als nur um einen Handelskrieg. Ihre Abneigung gegen die staatlich gelenkte Marktwirtschaft steigt. Ein China, das den USA die geopolitische, wirtschaftliche und technologische Vorherrschaft abringen könnte, gilt es zu stoppen, wenn nötig auch mit ungewöhnlichen Methoden: ideologische Bekämpfung, wirtschaftliche Entflechtung, technologischer Boykott und visapolitische Restriktionen.

Für einen Kontinent wie Europa, das den größten Handelsüberschuss der Welt erzielt und maßgeblich von einem offenen Welthandelssystem lebt, stellt der Ausbruch des chinesisch-amerikanischen Konfliktes eine große Herausforderung dar. Diese Herausforderung verschärft sich zusätzlich dadurch, dass beide Kontrahenten von Europa erwarten, jeweils an ihrer Seite zu stehen. Der Unterschied besteht nur darin, dass die Amerikaner versuchen, wie es sich im Fall von Huawei zeigt, die Europäer mit unverhohlenen Drohungen dazu zu zwingen, und die Chinesen versuchen, sie mit einem offenen Strategiewechsel dazu anzuregen.

Im Zentrum dieses Strategiewechsels steht die sogenannte »Neue Seidenstraße«. Nicht mehr die USA, sondern Europa soll als Hauptpartner für die nächsten 40 Jahre der chinesischen Modernisierung gewonnen werden. Zur zweitgrößten Volkswirtschaft aufgestiegen und von den USA als ihr größter Herausforderer im 21. Jahrhundert ausgemacht, erfindet das Reich der Mitte eine neue Strategie. Diese soll Chinas Machtzuwachs weiter ermöglichen, aber gleichzeitig eine verfrühte frontale Konfrontation mit den USA in Asien-Pazifik vermeiden. Gegen die US-Strategie *Pivot to Asia*, die bereits von Präsident Obama eingeleitet wurde, soll die »Neue Seidenstraße« Chinas *Pivot to Europe* ermöglichen. Sich mit einer eigenen Hinwendung nach Europa dem Druck der amerikanischen Hinwendung nach Asien zu entziehen, war und bleibt für die Führung in Beijing eine sichere und vielversprechende Option.

### DREI OPTIONEN, EINE WAHL

Welche Optionen aber hat Europa im amerikanisch-chinesischen Machtspiel? Wie kann es sich in dieser gefährlichen Rivalität zwischen den zwei größten Volkswirtschaften der Welt optimal positionieren? Optimal heißt: eigene Kosten zu minimie-



Xuewu Gu

<sup>1</sup> The Harvard Crimson, 23. Mai 1961, verfügbar unter: <https://www.thecrimson.com/article/1961/5/23/hallstein-notes-political-goals-of-common/>.

\* Prof. Dr. Xuewu Gu ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen an der Universität Bonn.

ren und Vorteile zu maximieren. Strenggenommen stehen dem Europa der 27 bzw. 28 praktisch nur drei Optionen zur Verfügung: sich auf die Seite der USA zu schlagen, auf der Seite Chinas zu stehen oder eine Art von Äquidistanz zwischen China und USA zu praktizieren.

Von den drei verfügbaren Optionen scheint die erste die natürlichste Option zu sein. Die gemeinsamen Werte, die die beiden Seiten des transatlantischen Westens verbinden, verlangen aus weltanschaulicher Sicht von Europa, unbeirrbar auf der Seite der USA zu stehen. Allerdings sind drei gravierende Nachteile einer Allianzbildung mit den USA gegen China nicht zu übersehen. Vor allem würde eine solche Allianzbildung Europas Beziehungen zu China erheblich belasten. In einer Zeit, in der in Europa die Rezession droht, wäre es riskant, den eigenen zweitgrößten Handelspartner anzuzeifinden. Der zweite Nachteil bezieht sich auf die große Wahrscheinlichkeit, dass das Prinzip *America First* von Präsident Trump nur eine gezähmte Juniorpartnerschaft für Europa zulässt. Ausreichende Beweise hierfür hat Washington durch seine brüskierende Behandlung europäischer Interessen in Sachen Iran und Klimawandel schon geliefert.

Drittens könnte sich Europa ohne Not selbst spalten, wenn eine einseitige Anlehnung an die USA im chinesisch-amerikanischen Konflikt praktiziert würde (vgl. Herrero 2019, S. 12). Europäische Staaten, die lebhaft dabei sind, mit China zusammenzuarbeiten, sei es im Rahmen der »Neuen Seidenstraße« (wie Griechenland, Ungarn und Italien), sei es über bilaterale Kooperationen (wie Portugal, Spanien, Deutschland, Frankreich und Großbritannien), dürften kein Interesse haben, auf der Seite der USA zu stehen. Allein aus diesem Grund ist die erste Option mit hohen Risiken und Kosten für Europa verbunden. Eine Spaltung Europas in ein »pro-chinesisches« und ein »pro-amerikanisches« Lager ist mit dieser Option vorprogrammiert.

Die zweite Option, auf der Seite Chinas zu stehen, ist ebenfalls verbunden mit dem Risiko einer Spaltung Europas aufgrund der gleichen Logik, die für die erste Option gilt. Auch wenn eine tiefgreifende Abneigung gegen die Ruppigkeit und Arroganz, mit denen die Regierung Trump europäische Verbündete und ihre Anliegen behandelt, überall in Europa zu spüren ist, hält sich der Antiamerikanismus in europäischen Hauptstädten noch in Grenzen. Soweit es sich überblicken lässt, scheint die Bereitschaft, die USA gegen China als Verbündeten auszutauschen, noch nicht konsensfähig zu sein. Die Hoffnung auf eine bessere Zeit in den transatlantischen Beziehungen nach Donald Trump bleibt intakt.

Die dritte Option ist im Kern eine logische Konsequenz der Nichtdurchführbarkeit der einseitigen Anlehnung an die USA oder an China. Es mag sein, dass das bereits verlorengegangene gegenseitige Vertrauen zwischen den beiden Seiten des Atlantiks

nach dem Abgang von Präsident Trump eines Tages wiederhergestellt werden könnte. Aber angesichts der Hartnäckigkeit der America-First-Ansprüche ist eine schnelle Korrektur dieser asymmetrischen Partnerschaft schwer vorstellbar. Solange den Europäern die Druckmittel fehlen, werden die Regierungseliten in Washington nicht ohne Not dazu übergehen, ihre Mentalität und Politik zu verändern. Gerade unter diesem Aspekt verfügt die Option »Äquidistanz« über ein enormes Potential für Europa, die Wirkungen seiner Handlungen zu verstärken.

### STRATEGISCHE VORTEILE DER OPTION ÄQUIDISTANZ

In der Tat lassen sich drei strategische Vorteile dabei identifizieren.

Erstens: Erhöhung der »strategischen Autonomie« Europas gegenüber den zwei Weltmächten China und USA. Äquidistanz-Strategie ist in sich kooperativ statt konfrontativ, flexibel statt statisch, souverän statt abhängig, und aktiv statt passiv. Diese Eigenschaften sind die Dinge, die Europa auf der weltpolitischen Bühne dringend braucht. Den gleichgroßen Abstand zu den zwei mächtigen Rivalen zu halten, würde einem gewichtigen Dritten wie Europa größere Spielräume gewähren, um eigene Interesse durchzusetzen.

In einer globalisierten und hochgradig interdependenten Welt bedeutet ein größerer Spielraum in der Praxis immer größere Handlungsfähigkeit. Der entscheidende Vorteil der Äquidistanz-Strategie für Europa dürfte darin liegen, strategische Initiative zurückzugewinnen. Sie würde es Europa ermöglichen, stets nach eigenem Interesse und eigener Lagebeurteilung strategische Entscheidungen zu treffen. Die drohende Gefahr, dass sich Europa zu einem Spielball zwischen China und den USA degradieren könnte, lässt sich mit dieser Strategie effektiv abwenden.

Europa muss weder im Dienst der US-amerikanischen geopolitischen Zielsetzungen stehen noch China bei seinem eurasischen Ausdehnungsvorstoß assistieren. Dort, wo es möglich ist, durch eine enge Kooperation mit den USA oder China das europäische Interesse zu maximieren, kann Europa dies tun; dort, wo es notwendig ist, auf Distanz zu Washington oder Beijing zu gehen, um Schaden an europäischen Interessen zu vermeiden, sollte Europa entschlossen auftreten. Washington und Beijing müssen es verinnerlichen, dass in Zukunft ein kooperatives Europa keine Selbstverständlichkeit darstellt. Sie müssen damit rechnen, dass jedes Ignorieren europäischer Kernanliegen hohe Kosten für ihre weltpolitischen Ambitionen verursachen könnte. Daher ist die Strategie der »Äquidistanz« eher als eine strategische Attitüde, denn als ein konkreter Mechanismus zu verstehen. Sie symbolisiert die europäische Souveränität, schafft Transparenz und verhindert falsche

Ansprüche, Hoffnungen und Erwartungen, sowohl von Washington als auch von Beijing.

Zweites: Schöpfung eigener Hebelkraft im weltpolitischen Spiel. Sowohl die Amerikaner als auch die Chinesen wissen genau, dass sie ihr großangelegtes geopolitisches, geökonomisches und geokulturelles Spiel im 21. Jahrhundert ohne Verbündete und Partner nicht wirklich gewinnen können. Ihre Angst, internationale Unterstützung, insbesondere europäische, zu verlieren, ist groß. Dies zeigt sich beispielsweise an der extremen Nervosität der US-Regierung bei ihrer fast verzweifelten Werbung um europäische Unterstützung für ihre Ambition, den chinesischen Hochtechnologiekonzern Huawei aus dem globalen 5G-Netzwerk auszuschließen. Das Gleiche ist auch bei den chinesischen Bemühungen um europäische Unterstützung für ihre »Neue Seidenstraße« zu sehen, die ohne Europa als ihr westlicher Terminal gar als ein unfertiges Projekt verblässen könnte.

Gerade aus dieser Furcht ergibt sich eine Art Hebelkraft für Europa. Bislang fehlt der Europäischen Union ein wirkungsvolles Mittel, um die Amerikaner und die Chinesen unter Druck zu setzen. Seit Jahren wirkt die EU kraftlos gegenüber der protektionistischen Praxis der US-Regierung, die prominente Stellung der USA in der Weltwirtschaft als Waffe zur unmittelbaren Durchsetzung ihrer geopolitischen Interessen auszunutzen (vgl. Leonhard et al. 2019, S. 16 ff.). Darunter leidet jede Rettungsmaßnahme der EU zur Erhaltung des multilateralen Systems. Auch gegen die kategorische Verweigerung von Beijing, die Abschaffung des chinesischen Entwicklungsmodells als Gegenstand einer WTO-Reform zu akzeptieren, findet die EU bislang kein wirkungsvolles Druckmittel. Europa braucht offenbar eine neue Waffe, um den Nerv der Regierungseliten in Washington und Beijing zu treffen.

Möglicherweise könnte sich diese Wunderwaffe aus der Strategie der Äquidistanz entfalten. Die Geschichte der Großmachtspiele belehrt uns: Allein die Geste einer strategischen Distanzierung oder die Andeutung einer Hinwendung zu ihrem Kontrahenten kann manchmal eine vermeintlich mächtige Großmacht nervös machen und zum Einlenken veranlassen. Diejenigen, die sich mit dem chinesischen Strategem »Ausspielung der Barbaren« vertraut gemacht haben, wissen, worum es dabei geht: Kräftige Hebelkraft kann entstehen, wenn die Schwächen der Kontrahenten gegeneinander ausgespielt werden.

Drittens: Maximierung des europäischen Handelsinteresses im amerikanisch-chinesischen Handelskonflikt. Die Ausübung einer Äquidistanz-Strategie gegenüber China und den USA ist eigentlich ein handelspolitischer Imperativ für Europa. Diese hochgradige Verflechtung zwischen amerikanisch-chinesisch-europäischen Handelsgeschäften sorgt dafür, dass sich Europa dem chinesisch-amerikanischen Handelskrieg nicht entziehen kann. Wie Alicia Gar-

cia Herrero erkannt hat, wirken sich chinesische und amerikanische Zollmaßnahmen zwangsläufig auf Europa aus. Insbesondere schließt es nicht aus, dass europäische Exporteure von gegen China verhängten Maßnahmen profitieren können, entweder über Tarifvorteile oder über Ersatzbedarf. Das Gleiche gilt auch für europäische Unternehmen in China, wenn Beijing Maßnahmen gegen die USA verhängt (vgl. Herrero 2019, S. 11).

Diese potenziellen Vorteile können europäische Unternehmen aber nur erlangen, wenn sich Europa im amerikanisch-chinesischen Handelskonflikt neutral positioniert. Eine einseitige Parteiergreifung für China oder für die USA würde die Chancen der europäischen Unternehmen, sich in diesem Wettbewerb zu profilieren, um mindestens 50% zu reduzieren. Für europäische Exporteure wäre es daher optimal, wenn sie ihre Geschäfte frei gestalten können. Dies kann aber nur möglich sein, wenn Europa von den Chinesen und den Amerikanern nicht als Kollaborateur ihres jeweiligen Gegenspielers eingestuft wird. So gesehen kann der langfristig lästige Handelskonflikt zwischen China und den USA auch kurzfristige Vorteile für Europa mit sich bringen.

#### EUROPAS CHANCE, EUROPAS SCHICKSAL

Europas Zukunft liegt weder im Ausbau der Juniorpartnerschaft mit den USA noch im Kuschelkurs mit China. Sie liegt in der Hand der Europäer selbst. Der amerikanische Exzeptionalismus beansprucht eine Sonderstellung für die Vereinigten Staaten und kennt keinen Platz für andere Nationen als ebenbürtige Partner, einschließlich den europäischen. Darüber sollte man sich keine Illusionen machen. Eine Wiederbelebung der gelähmten Partnerschaft zu Amerika wird wahrscheinlich nur unter der Bedingung zu bekommen sein, dass Europa wieder bereit ist, seine Interessen denen der USA zu unterwerfen. Diesen hohen Preis für eine unberechenbare Partnerschaft zu zahlen, dafür gibt es in Europa vermutlich keinen Konsens mehr.

China gegen die USA auszutauschen, um die europäische Zukunft zu sichern, ist ebenfalls riskant. Der Preis dafür dürfte nicht minder hoch sein als der für eine Unterwerfung gegenüber den USA. Das Risiko liegt weniger in der außenpolitischen Unberechenbarkeit der Chinesen als in ihrer Besessenheit nach systemisch-herrschaftspolitischen Experimenten. Solange die Chinesen ihre permanenten Experimente zur Findung eines neuen Herrschaftsmodells unbeirrt fortsetzen, bleiben Verwerfungsrisiken für Europa unberechenbar, wenn weder eine Wertannäherung noch ein Interessenausgleich in einer für beide Seiten angemessenen Form stattfinden wird – und dafür gibt es keine Garantie.

Auf weltpolitischer Ebene wäre es für Europa optimal, wenn die USA und China eine neue Weltordnung in Form eines amerikanisch-chinesisch-euro-

päischen Trilateralismus akzeptieren würden, in dem Brüssel eine ebenbürtige Rolle wie Washington und Beijing spielt. Um die beiden Weltmächte in diese Richtung zu bewegen, braucht Europa allerdings wirkungsvolle Hebelkraft. Diese Kraft könnte sich entfalten, wenn Europa es wagen würde, den Weg einer Äquidistanz zwischen Beijing und Washington einzuschlagen. Ihnen sollte Europas Entschlossenheit vorgeführt werden, europäische Interessen durchzusetzen, im Notfall gegen ihre Interessen und mit Hilfe ihres jeweiligen Kontrahenten.

## LITERATUR

- Cohen, E. A. (2019), »America's Long Goodbye: The Real Crisis of the Trump Era«, *Foreign Affairs* 98, 138–146.
- Felbermayr, G. und M. Steininger (2019), »Trump's trade attack on China – who will have the last laugh?«, *CESifo Forum* 20(1), 27–32.
- Godement, F. (2019), »A European Strategy in the China-US Trade War, Institut Montaigne«, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/european-strategy-china-us-trade-war>
- Gros, D. (2019), »This is not a trade war, it is a struggle for technological and geo-strategic dominance«, *CESifo Forum* 20(1), 21–26.
- Herrero, A. G. (2019), »Europe in the midst of China-US strategic economic competition: What are our options?«, *CESifo Forum* 20(1), 11–20.
- Leonard, M., J. Pisani-Ferry, E. Ribakova, J. Shapiro und G. Wolff (2019), »Redefining Europe's economic sovereignty«, *Policy Contribution* 9, June, verfügbar unter; [https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/PC-09\\_2019\\_final-1.pdf](https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/PC-09_2019_final-1.pdf).

Margot Schüller\*

## Europas Positionierung im Konflikt zwischen den USA und China stärken: Mehr Forschung, Innovation und internationale Kooperation

Für den Aufstieg Chinas zur größten Handelsmacht spielten die Verlagerung von Produktionskapazitäten und der damit verbundene Technologietransfer eine Schlüsselrolle. Global tätige Unternehmen, viele von ihnen aus Europa und den USA, profitierten von der Integration chinesischer Unternehmen in ihre Wertschöpfungsketten und vom rasch wachsenden Binnenmarkt. China konnte durch den aktiv geförderten Wissenstransfer im Industriesektor Technologielücken schließen und durch den Ausbau der nationalen Forschungs- und Technologiekapazitäten die Rahmenbedingungen für die Entwicklung eigenständiger Innovationen verbessern. Die schnellen Fortschritte im technologischen Aufholprozess und die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen veränderten die Sicht der USA und der Europäischen Union (EU) auf China. Gleichzeitig wurde deutlich, dass der erhoffte Wandel des Landes hin zu einer Demokratie und einer nach westlichen Prinzipien funktionierenden Marktwirtschaft nicht eintreten wird. Beide Entwicklungen zusammen führten dazu, dass die Konkurrenz mit China jetzt als Systemwettbewerb angesehen wird. Für die USA geht es jedoch im Verhältnis zu China darüber hinaus um die internationale Führungsrolle. Um diese zu behalten, verfolgen die USA eine Politik der Eindämmung und teilweisen Entkoppelung der Wirtschaftsbeziehungen zu China. Auch in der EU-Kommission basierte die Politik auf einer Neueinschätzung, doch hat China als Partner der EU noch einen deutlich höheren Stellenwert in vielen internationalen Fragen.

Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung der europäischen Länder sowohl mit den USA als auch mit China ist Europa von den negativen Auswirkungen des Handelskonflikts zwischen den USA und China betroffen. Im Kampf um die Technologieführerschaft gerät Europa ebenfalls zwischen die Fronten. Nur aus einer Position der Stärke kann Europa unabhängig agieren. Dies setzt voraus, dass Europa – hier vor allem im Kontext der EU – als gemeinsame Forschungsregion den weiteren Ausbau von Wissenschaft, Technologie und Innovation vorantreibt. Gleichzeitig sollte Europa offen bleiben für internationale Kooperationen – auch und gerade mit China.

\* Dr. Margot Schüller ist Associate am GIGA Institut für Asien-Studien, Hamburg.



## WIE INNOVATIV IST CHINA: DER BLICK AUF INNOVATIONSINDIKATOREN

Bis vor wenigen Jahren wurde China als Standort für Forschung und Entwicklung (FuE) und eigenständige Innovation nicht ernst genommen. Dies änderte sich mit dem Wechsel der politischen Führung auf Xi Jinping 2012/2013. In seiner Vision der »Renaissance der chinesischen Nation« von 2013 spielen das innovationsgetriebene Wachstum und der schrittweise Aufstieg zu einer führenden Wissenschafts- und Technologiemacht eine zentrale Rolle. Vor allem das 2015 vorgestellte industriepolitische Programm »Made in China 2025« schreckten die USA und die EU auf: Hier wurde nicht nur der Anspruch formuliert, in den wichtigsten Industrien aufzuholen, sondern die bisherigen Wettbewerber zu überholen. Gleichzeitig kündigte die Regierung für die Entwicklung von Zukunftstechnologien ambitionierte Megaprojekte, zum Beispiel für Quantenkommunikation, Hirnforschung und Künstlicher Intelligenz (KI), an. Diese Projekte haben Schnittstellen zur Grundlagen- und angewandten Forschung sowie zur industriellen Anwendung und sind durch umfangreiche Investitionen in die Forschungsinfrastruktur und Förderung der heimischen Industrie gekennzeichnet. Die ambitionierten Pläne der chinesischen Regierung wirkten als Weckruf und verstärkten in vielen westlichen Ländern die Furcht vor einer technologisch hoch entwickelten Nation, deren Regierung Normen und Werte vertritt, die sich von denen in westlichen Demokratien deutlich unterscheiden. Dies betrifft vor allem den Aufstieg Chinas zur Digitalmacht, die allein aufgrund ihrer Marktgröße – neben den USA – globale Standards setzen wird. Ausgehend von einer normativen Perspektive rufen Grotto und Schallbruch (2019) deshalb in der Zeitschrift *Foreign Policy* zu einer »Anti-China Tech Alliance« auf. Europa sei der natürliche Verbündete der USA und müsse sich in einer transatlantischen Governance-Allianz gegen China zusammenschließen.

Um die mögliche Bedrohung einschätzen zu können, die von China als neuer Technologiemacht ausgehen könnte, sind empirisch fundierte Aussagen wichtig. Für den internationalen Vergleich kann dabei auf OECD-Daten zurückgegriffen werden, die Innovationsindikatoren wie Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE), wissenschaftliche Veröffentlichungen und Patente umfassen. Darüber hinaus gibt es Studien, die auf Kompositindikatoren basieren, also einer Zusammenfassung verschiedener Indikatoren, um den Erfolg des

Innovationssystems insgesamt zu bewerten. Im Rahmen des *European Innovation Scoreboard* werden Daten zur Innovation in der EU im Vergleich zu anderen Ländern angeboten. Auf der Mikroebene existieren Untersuchungen über die Forschungsaktivitäten von Unternehmen im internationalen Vergleich. Hinsichtlich dieser Datenquellen lässt sich feststellen, dass China bemerkenswerte Fortschritte bei einzelnen Innovationsindikatoren gemacht hat, sogar an das durchschnittliche Niveau der OECD-Länder heranreicht und teilweise darüber hinaus Erfolge erzielt hat. Dies gilt auch für den Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen des IT-Sektors. Anders sieht es jedoch mit Blick auf das gesamte Innovationssystem aus, das im internationalen Vergleich große Schwächen aufweist. Vor diesem Hintergrund ist erklärbar, dass die politische Führung – die Kommunistische Partei Chinas und die Regierung – in den letzten Jahren durch neue Koordinationsinstrumente wie dem *top-level design* und der Etablierung von »Führungsgruppen« mehr Effizienz erreichen will (vgl. APRA Monitoring 2018, S. 52–84).

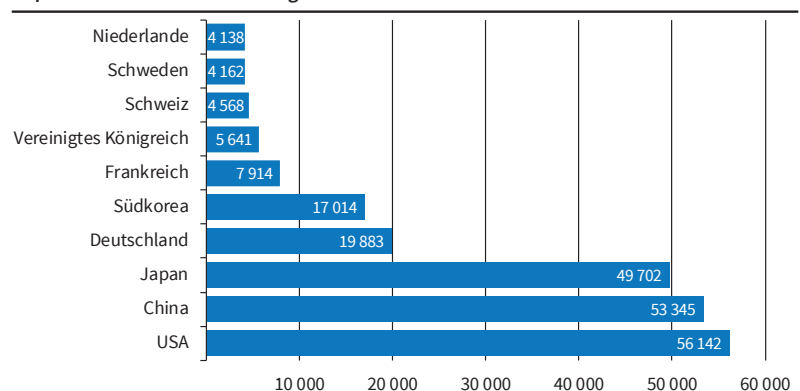
Bei den FuE-Ausgaben liegt China im internationalen Vergleich direkt hinter den USA und hat seinen Anteil an den globalen FuE-Ausgaben von 10% im Jahr 1996 auf 31% im Jahr 2017 erhöhen können (vgl. Dutta, Lanvin und Wunsch-Vincent 2019, S. 3). Chinas Forschungsintensität (prozentualer Anteil der FuE-Ausgaben am BIP) ist zwar auch gestiegen, lag aber mit 2,1% im Jahr 2017 deutlich unter dem Niveau von Südkorea (4,6%) und Japan (3,2%). Während die USA eine FuE-Intensität von 2,8% auswies, lag der durchschnittliche Wert in der EU 28 bei 2% (vgl. OECD 2019). Bemerkenswert ist auch die Performanz Chinas bei wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Patenten. Chinas Anteil an wissenschaftlichen Zeitschriftenpublikationen (Datenbank Elsevier Scopus) stieg von rund 5% im Jahr 2005 auf rund 18% im Jahr 2017 (vgl. APRA Monitoring 2018, S. 85); zahlenmäßig veröffentlicht China bereits seit 2016 mehr wissenschaftliche Zeitschriftenartikel als die USA. Als weiterer Innovationsindikator, bei dem China sich



Margot Schüller

Abb. 1

Top 10 der PCT-Patentmeldungen nach Ländern im Jahr 2018



Quelle: WIPO (2019).

© ifo Institut

international neu aufgestellt hat, sind PCT-Patente zu nennen. Diese Patente gelten als qualitativ hochwertig und ermöglichen den Patentschutz im internationalen Markt. Wie Abbildung 1 zeigt, lag China bei diesem Indikator im Jahr 2018 an zweiter Stelle hinter den USA. Die Unterschiede in der Dynamik der Patentanmeldungen in beiden Ländern sind jedoch erheblich. Während in den USA 2018 die Zahl der PCT-Anmeldungen um 0,9% zurückging, nahmen die Anmeldungen in China um 9,1% zu (vgl. WIPO 2019).

### BEWERTUNG DES CHINESISCHEN INNOVATIONSSYSTEMS

Die Entwicklung einzelner Innovationsindikatoren ist zwar beeindruckend, doch zeigen internationale Vergleiche, dass Chinas Innovationssystem insgesamt viele Schwächen aufweist und in der Bewertung deshalb schlechter ausfällt als andere Innovationssysteme. So rangierte China beispielsweise im Innovationswettbewerb mit 34 anderen Volkswirtschaften lediglich auf Rang 25 im »Innovationsindikator« (vgl. BDI, Fraunhofer und ZEW 2018, S. 19). Damit lag das Land hinter den meisten EU-Mitgliedstaaten und den USA, die den sechsten Rang einnahmen. Bei der Bewertung wird das gesamte Ökosystem für Innovation berücksichtigt, für das eine Vielzahl von Subindikatoren aufgestellt und gewichtet wird. Dass China im »Innovationsindikator« relativ schlecht abschneidet, lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen: Bisher gibt es nur wenige Branchen und Technologiefelder in China, die international wettbewerbsfähig sind. Der wirtschaftliche Erfolg beruht außerdem überwiegend auf Preisführerschaft und Infrastrukturinvestitionen. Problematisch ist vor allem, dass hohe Effizienzdefizite bei der Umwandlung der Inputs wie FuE in Outputs (vgl. BDI, Fraunhofer und ZEW 2018, S. 23) wie Patente, Veröffentlichungen, innovative Produkte und Hightech-Exporte bestehen.

Zu den Branchen, in denen China bereits eine hohe Wettbewerbsfähigkeit aufweist, zählt die IT-Industrie. Die Diskussion um Chinas Einfluss auf digitale Infrastrukturen in Europa ist vor dem Hintergrund der Investitionsaktivitäten von Unternehmen wie Huawei, Alibaba oder Tencent wichtig, da diese Telekommunikationsnetze, Rechenzentren und Online-Bezahlsysteme anbieten. Auch vor dem Hintergrund, dass Huawei mit dem Telekommunikationsstandard 5G als technologischer Vorreiter neue Standards mit bestimmen wird, sind die Auswirkungen für Europa zu untersuchen (vgl. Merics 2019). Im Kern geht es um die Frage, ob Daten über diese Plattformen an chinesische Unternehmen und staatliche Behörden weitergegeben werden und wie die Privatsphäre europäischer Nutzer geschützt wird. Darüber hinaus ist die Sicherheit der IT-Infrastrukturen ein Thema, also insbesondere der Telekommunikations-

netze. Diese Fragen stellen sich jedoch auch, wenn US-Unternehmen der IT-Industrie, also beispielsweise Google oder Amazon, Zugriff auf Daten europäischer Nutzer erhalten. Neben diesen Aspekten stellt sich der Konflikt um den Huawei-Konzern, der inzwischen auf einer »schwarzen Liste« in den USA steht und damit auch offen diskriminiert werden kann, vor allem als ein Wettbewerb zwischen den chinesischen und US-amerikanischen IT-Konzernen dar.

Aktuell allerdings dominieren die USA deutlich die neuen Technologien wie KI, Robotik, Quantum-Informationssysteme und Biotechnologie. Dass trotzdem die Forderung nach einer »Anti-China Tech Alliance« zwischen Europa und den USA aufkommt, beruht auf Befürchtungen in den USA, zukünftig die technologische Führungsposition zu verlieren. Diese Befürchtung spiegelt sich im Bericht des Council for Foreign Relations von 2019 (vgl. CFR 2019, S. 4–6) wider, in dem vor allem folgende Kritikpunkte aufgeführt werden: Die FuE-Ausgaben aus Mitteln der US-Bundesregierung stagnieren, und durch die Handelspolitik verschlechtert sich die Position der US-amerikanischen Technologiefirmen. Weiterhin wird erwartet, dass die USA zukünftig nicht mehr ausreichend viele Experten für ihr Innovationssystem haben werden. Ausländische Studenten und Fachkräfte würden abgeschreckt, in die USA zu reisen und dort zu bleiben.

### EUROPA MUSS FORSCHUNG UND INNOVATION STÄRKEN

Europa Position als Forschungs- und Innovationsstandort ist stärker als allgemein angenommen. Für die EU-Mitgliedsländer insgesamt bestätigt der *European Innovation Scoreboard 2019* eine positive Entwicklung der Forschungs- und Innovationsperformance im Jahr 2018. Dieser Indikator beinhaltet den Mittelwert von 27 Subindikatoren, zu denen beispielsweise Rahmenbedingungen für Innovation, öffentliche und private FuE-Ausgaben, aber auch Auswirkungen auf Beschäftigung und der Umsatz von Unternehmen zählen. Im globalen Kontext lagen die EU-Mitgliedsländer zwar hinter Südkorea, Kanada, Australien und Japan, aber vor den USA und China (vgl. Europäische Kommission 2019, S. 6–7). Innerhalb der EU gibt es große Unterschiede: Zu den führenden Innovationsländern zählten 2018 Dänemark, Finnland, die Niederlande und Schweden. Zur zweiten Gruppe der starken Innovationsländer gehörten Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg und Österreich. Die dritte Gruppe besteht aus den restlichen 14 EU-Mitgliedstaaten.

Eine kritische Betrachtung der europäischen Innovationsentwicklung im internationalen Kontext zeigt sowohl die Schwächen als auch Wege zur Überwindung dieser Schwächen auf (vgl. McKinsey 2019). Hierzu zählt, dass Europa zwar



die höchsten öffentlichen FuE-Ausgaben aufweist, bei den Forschungsinvestitionen privater Unternehmen jedoch gegenüber anderen Ländern hinterhinkt. Aktuell belaufen sich diese auf 19%, während auf private Unternehmen in den USA ein Anteil von 28% und in China von 24% entfällt. Vor allem bei der digitalen Transformation weist Europa Schwächen auf und investiert zu wenig in Zukunftstechnologien. Auch fehlen große digitale Plattformunternehmen, die u.a. aufgrund der Fragmentierung des EU-Marktes nicht entstanden sind. Trotz dieser Defizite betont die McKinsey-Studie, dass in der EU eine große Bandbreite von Standorten der Verarbeitenden Industrie mit innovativen Unternehmen vorhanden ist. Durch stärkere Vernetzung könnten diese wettbewerbsfähiger werden. Während Europas großer öffentlicher Sektor oft als Schwachstelle angesehen wird, könnten über die Vergabe öffentlicher Aufträge Innovationen bei digitalen Gütern und Dienstleistungen vorangetrieben werden. Um die Fragmentierung im EU-Markt zu überwinden, empfiehlt die Studie stärker noch als bisher auf grenzüberschreitende Kollaboration in der Forschung und auf Open-innovation-Konzepte zu setzen sowie die Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften zu fördern (vgl. McKinsey 2019).

Vor dem Hintergrund der großen technologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen, die mit der digitalen Transformation verbunden sind, hat die EU-Kommission eine Aufstockung der Mittel für Forschung und Innovation im laufenden Haushalt angekündigt. Aus dem in Planung befindlichen langfristigen Haushalt der EU (2021–2027) könnten allein für KI Mittel in Höhe von 7 Mrd. Euro aus dem EU-Forschungsprogramm *Horizon Europe* und dem *Digital Europe Programme* investiert werden (vgl. Oury 2019). Der Umfang des bis 2020 laufenden *Horizon-2020-Programms* lag bei 75 Mrd. Euro; für das kommende Programm fordert das Europäische Parlament eine Aufstockung auf rund 120 Mrd. Euro. In der Zwischenbewertung des *Horizon-2020-Programms* wird die Ausweitung der internationalen Zusammenarbeit betont, durch die der Zugang zu Talenten, Wissen, Einrichtungen und globalen Märkten erreicht werden kann (vgl. Europäische Kommission 2018, S. 5). Die Kooperation mit China als einem der wichtigsten Standorte für FuE ist in diesem Kontext zu sehen.

Stärker noch als bisher sollte allerdings der Mehrwert der europäischen Forschungspolitik für die Wettbewerbsfähigkeit Europas betont werden, also

schnellere Kommerzialisierung mit positiven Wachstumseffekten in Europa (vgl. Borgwardt 2017, S. 4). Auch auf der nationalen Ebene bleibt viel zu tun, um Innovationen zu fördern. Die Gründung einer Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen in Deutschland ist ein neuer Schritt auf diesem Weg. Die im August 2019 vom Bundeskabinett beschlossene Initiative soll Innovationsakteuren über die Bereitstellung finanzieller Mittel die notwendigen Freiräume eröffnen, um bahnbrechende Ideen in die Anwendung zu überführen (vgl. BMWi und BMBF 2019).

## LITERATUR

APRA Monitoring (2018), *Monitoring des Asiatisch-Pazifischen Forschungsraums (APRA) mit Schwerpunkt China (2019)*, herausgegeben von DLR, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA) und Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), verfügbar unter: [https://www.kooperation-international.de/fileadmin/user\\_upload/apra\\_performance\\_2018.pdf](https://www.kooperation-international.de/fileadmin/user_upload/apra_performance_2018.pdf).

BDI, Fraunhofer und ZEW (2018), *Innovationsindikator 2018*, verfügbar unter: <http://www.innovationsindikator.de/2018/>.

BMWi und BMBF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), »Bundeskabinett beschließt Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen«, Pressemitteilung, 29. August, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2018/20180829-gm-pm-bundeskabinett-beschliesst-agentur-zur-foerderung-von-sprunginnovationen.html>.

Borgwardt, A. (2017), *Wissenschaft hält Europa zusammen. Vom March for Science bis zu Horizon 2020*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Hochschulpolitik, 28. November, verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/14398.pdf>.

CFR – Council on Foreign Relations (2019), *Innovation and National Security*, Report No. 77, verfügbar unter: [https://www.cfr.org/report/keeping-our-edge/pdf/TFR\\_Innovation\\_Strategy.pdf](https://www.cfr.org/report/keeping-our-edge/pdf/TFR_Innovation_Strategy.pdf).

Dutta, S., B. Lanvin und S. Wunsch-Vincent (Hrsg.) (2019), *The Global Innovation Index 2019*, verfügbar unter: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2019.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2019.pdf).

Europäische Kommission (2018), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zwischenbewertung von Horizon 2020*, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571312/EPRS\\_IDA\(2015\)571312\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571312/EPRS_IDA(2015)571312_DE.pdf).

Grotto, A. und M. Schallbruch (2019), »The Great Anti-China Tech Alliance«, *fp*, 16. September, verfügbar unter: <https://foreignpolicy.com/2019/09/16/the-west-will-regret-letting>.

McKinsey Global Institute (2019), »Innovation in Europe«, Discussion Paper, Oktober, verfügbar unter: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/reviving-innovation-in-europe>.

Merics (2019), »Chinas ehrgeiziger Digitalisierungskurs wird zur wachsenden Herausforderung für Europa«, 08/04, verfügbar unter: <http://merics.org/de/papers-on-china/china-digital-rise>.

OECD (2019), »Main Science and Technology«, August, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/sti/msti.htm>.

Oury, J. P. (2019), »Forschung und Entwicklung, KI, Weltraumforschung: investiert Europa genug?«, *European Scientist*, 29. Mai., verfügbar unter: <https://www.europeanscientist.com/de/aus-der-redaktion/forschung>.

WIPO – World Intellectual Property Organization (2019), *International applications filed under the Patent cooperation Treaty (PCT)*, verfügbar unter: [https://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/docs/infographic\\_pct\\_2018.pdf](https://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/docs/infographic_pct_2018.pdf).

Ann-Christin Rathje und Ute Hannich

# Industriepolitik 2.020 – quo vadis!?

## Was erwarten die deutschen Unternehmer von einer Industriepolitik?

Im Frühjahr dieses Jahres hat Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier das Konzept der »Nationalen Industriestrategie 2030« (vgl. BMWi 2019) veröffentlicht, das unter anderem die Schaffung von nationalen/europäischen Großunternehmen bzw. Champions vorsieht. Die Vorschläge des deutschen Wirtschaftsministers wurden zwar kritisiert, eröffneten aber auch eine öffentliche Debatte über die Ausgestaltung der deutschen/europäischen Industriepolitik.

Im Rahmen einer Befragung des ifo Instituts im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen zum Thema »Wirtschaftspolitik für eine starke EU« wurden die Unternehmen ebenfalls gebeten, eine Präferenz zur Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik anzugeben. Die Ergebnisse sind im »Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen« (Stiftung Familienunternehmen 2019) veröffentlicht und werden im vorliegenden Artikel zusammengefasst. Grundlage des Berichts ist eine im Zeitraum von April bis Juni 2019 durchgeführte Unternehmensbefragung, an der sich mehr als 1 400 Familien- und Nicht-Familienunternehmen beteiligten. Den Ergebnissen der Unternehmensbefragung zufolge wird die Schaffung von nationalen Großunternehmen oder Champions, wie im Konzept des deutschen Bundeswirtschaftsministers zur »Nationalen Industriestrategie 2030« vorgesehen, von lediglich 1,3% aller befragten Unternehmen befürwortet. Die Unternehmen würden andere Prioritäten setzen.

Grundsätzlich stellt sich vor dem Hintergrund der derzeitigen Dominanz von US-amerikanischen Unternehmen in der Digitalwirtschaft, der Entwicklung neuer digitaler datenbasierter Geschäftsmodelle und dem Aufstieg Chinas zu einer bedeutenden Wirtschaftsmacht die Frage, wie die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen bewahrt werden kann (vgl. Fuest 2019). Insbesondere der Strukturwandel, der durch die rasante technologische Entwicklung, die Digitalisierung und den Klimaschutz getrieben wird, führt zu potenziell disruptiven Prozessen<sup>1</sup> für die Unternehmen, so dass bestehende Strukturen infrage gestellt werden (vgl. Bardt 2019).

Durch die zunehmende Bedeutung des Klimaschutzes stellt sich die Aufgabe, »die energie- und emissionsintensive Industrieproduktion klimafreundlicher oder gar klimaneutral zu gestalten und gleichzeitig im internationalen Wettbewerb zu bestehen«. Das bedeutet »eine erhebliche Neuaufstel-

lung der industriellen Produktion mit ihren Verfahren, Wertschöpfungsketten und Geschäftsmodellen« (vgl. Bardt 2019, S. 88).

Die Digitalisierung verändert darüber hinaus die Grundlage der industriellen Wertschöpfung. Dementsprechend wirkt sich der durch die Digitalisierung hervorgerufene Strukturwandel insbesondere in Volkswirtschaften mit einem starken Verarbeitenden Gewerbe deutlicher aus, und Anpassungsprozesse zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit sind von größerer Bedeutung. Nach Ansicht von Bardt (2019, S. 90) ist es wichtig, »vorhandene Industriestrukturen mit in den Blick zu nehmen, so dass gute Entwicklungschancen für bestehende Unternehmen entstehen sowie Gründungs- und Ansiedlungspotenziale für neue Unternehmen geschaffen werden«.

Der nachfolgende Artikel diskutiert die aktuellen wissenschaftlichen und politischen Ansätze einer deutschen bzw. europäischen Industriepolitik und untersucht die Präferenzen der befragten Unternehmen zur Ausrichtung der deutschen Industriepolitik: Was ist aus Sicht der Unternehmen der richtige Weg für die Gestaltung der Industriepolitik? Sollten staatliche Förderungen schwerpunktmä-

<sup>1</sup> Disruptive Technologien sind Innovationen, die die Erfolgsserie einer bereits bestehenden Technologie, eines bestehenden Produkts oder einer bestehenden Dienstleistung ersetzen oder diese vollständig vom Markt verdrängen und die Investitionen der bisher beherrschenden Marktteilnehmer obsolet machen.

ßig bestimmten Branchen, Technologien oder einzelnen Unternehmen zugutekommen oder kann die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft mit einer breit angelegten Unternehmensförderung besser gestärkt werden?

### **HORIZONTALE VS. DIFFERENZIERENDE/INTERVENIERENDE INDUSTRIEPOLITIK**

Im Hinblick auf die Gestaltung der Industriepolitik wird prinzipiell zwischen verschiedenen Ansätzen unterschieden: Unter der horizontalen Industriepolitik versteht Bardt (2019) eine Ordnungspolitik, die die Wachstumschancen einer ganzen Industrie stärkt und auf breit angelegte Unternehmensförderung bzw. Förderung von Forschung und Entwicklung setzt. Im Rahmen der differenzierenden und intervenierenden Industriepolitik werden im Gegensatz hierzu einzelne ausgewählte Unternehmen oder bestimmte Branchen/Technologien mit staatlichen Mitteln gefördert (*»Picking the Winners«*).

Die differenzierende und intervenierende Industriepolitik ist nach Ansicht von Bardt (2019) jedoch kritisch zu bewerten, da ein direkter Eingriff in die Industriestrukturen (durch die Förderung einzelner Branchen oder Technologien) zu Wettbewerbsverzerrungen führen und die Entstehung von Innovationen behindern kann. In der Konsequenz sollte die deutsche Industriepolitik auf intervenierende, nur auf bestimmte Sektoren und Technologien ausgerichtete Maßnahmen verzichten und mehr Impulse für Innovations- und Technologiepolitik (z.B. Künstliche Intelligenz) geben (vgl. Schmidt 2019).

Die horizontale Industriepolitik dagegen könne mit Hilfe einer breit angelegten steuerlichen Forschungsförderung Unternehmen bei Innovationen unterstützen und die Forschung zu industrierelevanten Themen, z.B. klimaschonende Produktion, fördern sowie die Errichtung digitaler Infrastrukturen beschleunigen (vgl. Bardt 2019).

### **DEUTSCHE INDUSTRIEPOLITIK = MOTOR FÜR INNOVATIONSFÄHIGKEIT?**

Vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenz aus China und der jüngsten industriellen Abschwächung in Deutschland hat Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier im Frühjahr 2019 das Konzept zur »Nationalen Industriestrategie 2030« (vgl. BMWi 2019) veröffentlicht, das im Sinne der differenzierenden und intervenierenden Industriepolitik sowohl die staatliche Förderung von ausgewählten Schlüsseltechnologien als auch die Schaffung und Unterstützung von nationalen Großunternehmen bzw. Champions vorsieht.

Die gezielte Förderung von ausgewählten Technologien in einem Land, das sich in vielen Bereichen an der weltweiten Technologiegrenze bewegt,

ist nach Ansicht von Falck (2019) jedoch kritisch zu bewerten, da ex ante von politischen Entscheidungsträgern nur schwer abgeschätzt werden kann, welche Technologien sich in der Zukunft durchsetzen und bewähren werden, so dass Technologievorgaben von Seiten der Politik vermieden und die Technologieoffenheit im Falle von staatlichen Förderungen sichergestellt werden sollte.

Zum anderen ist für ein Land wie Deutschland, das sich in vielen Bereichen an der weltweiten Technologiegrenze befindet, die Innovationsfähigkeit der entscheidende Faktor für die Generierung von Wirtschaftswachstum (vgl. Falck 2019). Während Wirtschaftswachstum in Ländern hinter der Technologiegrenze nach der Logik der neuen Wachstumstheorie (vgl. Aghion und Howitt 1997) durch Imitation von bestehenden Technologien erzeugt werden kann, müssen Volkswirtschaften an der Technologiegrenze primär Innovationen generieren, um wirtschaftliches Wachstum zu erzielen (vgl. Falck 2019). Die Industriepolitik in Deutschland sollte dementsprechend auf die Förderung von technologischem Fortschritt und die Erzeugung von Innovationen ausgerichtet sein.

Nach Ansicht von Fuest (2019) und Falck (2019) basiert die der nationalen Industriestrategie zugrunde liegende Vorstellung, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen oder europäischen Industrie durch die Schaffung von nationalen oder europäischen Großunternehmen stärken zu können, auch auf der Fehleinschätzung, Größe mit Innovationsfähigkeit gleichsetzen zu können. Die Unterstützung von Forschung und Entwicklung, Investitionen in das Humankapital und das Bildungssystem fördert hingegen die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und stärkt somit die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

### **ERWARTUNGEN DER UNTERNEHMEN AN EINE DEUTSCHE INDUSTRIEPOLITIK?**

Aufgrund der aktuellen Debatte wurden die Unternehmen im Rahmen der Befragung ebenfalls gebeten, eine Präferenz zur Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik anzugeben. Was ist aus Sicht der Unternehmen der richtige Weg für die Gestaltung der Industriepolitik?<sup>2</sup>

Die Ergebnisse werden in Abbildung 1 für die Gesamtheit der Unternehmen dargestellt. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse darüber hinaus für die verschiedenen Größenklassen gemessen durch die Beschäftigtenzahl der Unternehmen.

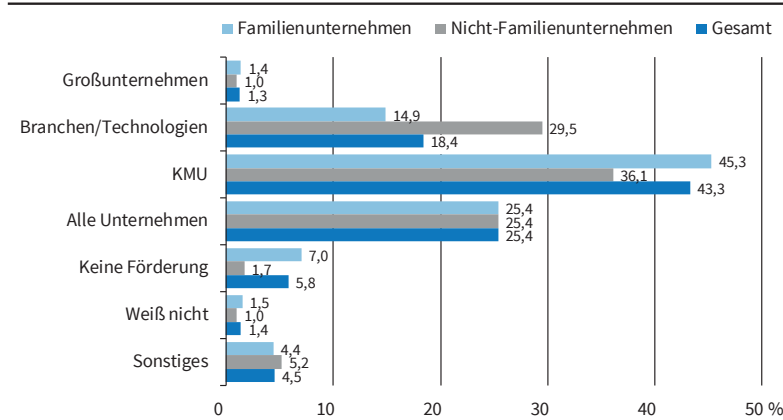
Insgesamt verdeutlicht die Auswertung, dass die Unternehmen eher eine horizontale Industriepo-

<sup>2</sup> Die Unternehmen konnten eine aus mehreren Antwortmöglichkeiten (Aufbau nationaler oder europäischer Großunternehmen, Förderung von ausgewählten Schlüsseltechnologien/Branchen, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), Förderung der gesamten Unternehmenslandschaft, keine Förderung, weiß nicht, Sonstiges) auswählen.

Abb. 1

**Präferenz der befragten Unternehmen zur Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik**

Frage: Im Rahmen der deutschen Industriepolitik wird die staatliche Förderung von Schlüsseltechnologien/-branchen/-unternehmen diskutiert. Was ist aus Ihrer Sicht der richtige Weg für die Gestaltung der Industriepolitik?



Anzahl der Beobachtungen: 1 295.

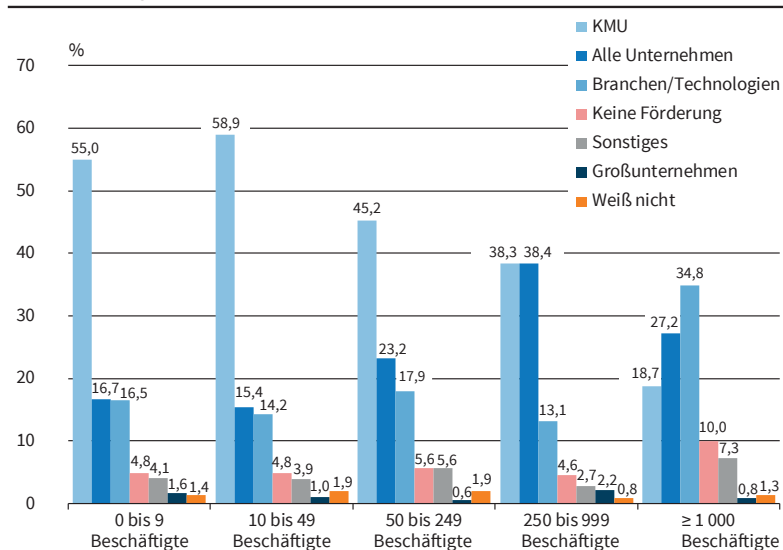
Quelle: Jahresmonitor 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

**Präferenz der befragten Unternehmen zur Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik über verschiedene Größenklassen**

Frage: Im Rahmen der deutschen Industriepolitik wird die staatliche Förderung von Schlüsseltechnologien/-branchen/-unternehmen diskutiert. Was ist aus Ihrer Sicht der richtige Weg für die Gestaltung der Industriepolitik?



Anzahl der Beobachtungen: 1 295.

Quelle: Jahresmonitor 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

litik präferieren. Den größten Zuspruch erhält den Ergebnissen der Befragung zufolge die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen: Etwa 43% der Unternehmen sprechen sich für diese Option aus.<sup>3</sup> Darüber hinaus befürworteten sowohl Familien- als auch Nicht-Familienunternehmen in einem Viertel der Fälle die Förderung der gesamten Unternehmenslandschaft.

<sup>3</sup> Bei den Familienunternehmen liegt der Anteil mit 45% etwas höher. Die Nicht-Familienunternehmen hingegen haben sich im Rahmen der Befragung lediglich in 36% der Fälle für die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen ausgesprochen, was möglicherweise in Zusammenhang mit der Selbstidentifikation der kleinen oder mittleren Firmen als Familienunternehmen stehen könnte.

Eine Präferenz zur staatlichen Förderung von ausgewählten Schlüsseltechnologien/Branchen im Rahmen einer differenzierenden und intervenierenden Industriepolitik wird von insgesamt 18,4% der Unternehmen angegeben, wobei der Anteil unter den Familienunternehmen mit knapp 15% deutlich unter dem der Nicht-Familienunternehmen liegt (29,5%). Umgekehrt sprechen sich mehr Familien- als Nicht-Familienunternehmen dafür aus, keine staatlichen Förderungen für Unternehmen einzusetzen (7,0% vs. 1,7%).

Im Kontrast zum Konzept der »Nationalen Industriestrategie 2030« sieht jedoch nur ein sehr kleiner Anteil der befragten Unternehmen im Aufbau von nationalen oder europäischen Großunternehmen den richtigen Weg für die Gestaltung der Industriepolitik und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit: Lediglich 1,3% der Unternehmen präferieren demnach die Strategie von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier, wonach nationale oder europäische Großunternehmen beziehungsweise Champions gefördert werden sollten.

Die Ergebnisse verdeutlichen darüber hinaus, dass die geringe Unterstützung für die Schaffung der sogenannten Champions über alle Größenklassen hinweg besteht, obwohl im Hinblick

auf die sonstigen Antwortmöglichkeiten große Unterschiede zwischen den Unternehmensgruppen bestehen (vgl. Abb. 2). Während die Unternehmen mit bis zu neun und zehn bis 49 Beschäftigten mehrheitlich die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen im Rahmen der Industriepolitik präferieren, bevorzugen die großen und sehr großen Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern (oder mehr als 1 000 Mitarbeitern) eher die Förderung aller Unternehmen (oder staatliche Hilfen für bestimmte Branchen oder Technologien). Für den Aufbau von nationalen oder europäischen Großunternehmen hingegen spre-

chen sich beispielsweise nur 0,8% der befragten Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten aus.

Schlussendlich sprechen sich in der offenen Antwortmöglichkeit einige der befragten Unternehmen für die Unterstützung von Forschung und Entwicklung aus.

## ZUSAMMENFASSUNG, AUSBLICK UND ERWARTUNGEN AN EINE KÜNFTIGE EU-INDUSTRIEPOLITIK

Der Aufbau und die Förderung von nationalen Großunternehmen oder sogenannten Champions, wie im Konzept zur nationalen Industriestrategie vorgesehen, wird lediglich von 1,3% der befragten Unternehmen präferiert – aus Sicht der Wissenschaft ist die Förderung von Großunternehmen im Rahmen der Industriepolitik zur Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls kritisch zu bewerten. Die horizontale Industriepolitik (im Sinne einer breit angelegten Förderung) hingegen erhält im Rahmen der Befragung größeren Zuspruch von den befragten Unternehmen. Bardt (2019) kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass horizontale Industriepolitik beispielsweise im Rahmen einer breit angelegten steuerlichen Forschungsförderung einen positiven Effekt auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen hat und Forschung zu industrierelevanten Themen fördern kann.

Die staatliche Förderung von bestimmten Branchen und Schlüsseltechnologien wird insbesondere von Nicht-Familienunternehmen und Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten befürwortet. Nach Ansicht von Falck (2019) sollte die Technologieoffenheit im Falle von staatlichen Förderungen jedoch sichergestellt sein, da ex ante von politischen Entscheidungsträgern nur schwer abgeschätzt werden kann, welche Technologien sich in der Zukunft durchsetzen werden.

Auf europäischer Ebene verfolgt die EU-Kommission gemäß der 2017 veröffentlichten Mitteilung »Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie – Eine neue Strategie für die Industriepolitik der EU« (Europäische Kommission 2017) derzeit eine integrierte EU-Industriestrategie, mit Hilfe derer den verschiedenen »Megatrends« bzw. Herausforderungen im Zeitalter von Globalisierung, Klimawandel und technologischem Wandel begegnet werden soll.<sup>4,5</sup>

Die unterschiedlichen Interventionslogiken der EU-Industriestrategie basieren auf drei Ansätzen: Der

horizontale Ansatz sieht die Förderung von Innovationen sowie kleinen und mittleren Unternehmen vor, der sektorale/thematische Ansatz setzt den Schwerpunkt auf ausgewählte Themenbereiche/Herausforderungen wie z.B. Digitalisierung und ökologische Wirtschaft/Klimaschutz, und der territoriale Ansatz fördert die räumliche Entwicklung bestimmter Regionen. Zunehmend entwickeln sich politische Initiativen an den Schnittstellen der Ansätze.<sup>6</sup> Dies zeigt, dass in der Industriestrategie der EU integrierte Ansätze möglich sind.

Für die künftige Umsetzung einer EU-Industriestrategie schlägt Falck (2019) vor, dass im europäischen Kontext eine Industriepolitik entwickelt werden sollte, die gute Rahmenbedingungen für europäische Unternehmen im Hinblick auf China, den Abschluss von Handelsabkommen mit Drittstaaten und die Technologieförderung schafft und somit die Wettbewerbsfähigkeit stärkt. In Bezug auf China sei die Marktöffnung für deutsche Unternehmen und die Reziprozität in den bilateralen Beziehungen zwischen der EU und China wünschenswert: »Der Zugang chinesischer Investoren und Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt sollte sich an den Regelungen orientieren, die für europäische Unternehmen in China gelten« (vgl. Fuest 2019, S. 5; Falck 2019). Die Verhandlungen hierzu sowie zur Verhandlung von neuen Handelsabkommen sind aufgrund der Größenvorteile des europäischen Marktes seitens der EU und nicht von einzelnen Mitgliedstaaten mit China zu führen. Zudem sollte die Förderung und Entwicklung von Technologien mit europaweiter Ausstrahlung ein Schwerpunkt bei den Ausgaben der EU werden (vgl. Falck 2019).

## LITERATUR

Aghion, P. und P. Howitt (1997), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge MA.

Bardt, H. (2019), »Ordnungspolitik ohne politische Blindheit«, *Wirtschaftsdienst* 99(2), 87–91.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Nationale Industriestrategie 2030 - Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, 5. Februar, verfügbar unter: [https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=24](https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=24), aufgerufen am 24. Juli 2019.

Europäische Kommission (2017), *Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie – Eine neue Strategie für die Industriepolitik der EU*, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-479-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>, aufgerufen am 22. Oktober 2019.

Falck, O. (2019), »Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?«, *ifo Schnelldienst* 72(10), 12–15.

<sup>6</sup> Durch die Förderung der Entwicklung industrieller Wertschöpfungsketten in der EU (z.B. verbundene, saubere und autonome Fahrzeuge) wird auf Herausforderungen, die sich aus Klimaschutz sowie digitalen Veränderungen ergeben, reagiert. Dies betrifft dann nicht nur spezifische Sektoren, sondern komplexe Systeme in der Wertschöpfungskette. Hier bestehen Schnittstellen von horizontalem und thematischem Ansatz der Industriepolitik. Die Unterstützung von Clustern (Netzwerke von eng zusammenarbeitenden Unternehmen, Ausbildungseinrichtungen, Hochschulen oder anderen Kompetenzzentren in einer Region) stellt eine Verbindung des territorialen mit dem sektoralen Ansatz dar.

<sup>4</sup> Die Studie »How to tackle challenges in a future orientated EU industrial strategy?« (Pellegrini et al. 2019) gibt eine Analyse und Bewertung der EU-Industriestrategie 2017 und der darin enthaltenen politischen Maßnahmen. Das Hauptziel dieser Studie ist es, zu beurteilen, ob die neue Strategie der EU-Industriepolitik für die besonderen Herausforderungen, denen sie sich stellen muss, geeignet ist.

<sup>5</sup> Alle diese Faktoren stellen je nach Verständnis der industriepolitischen Strategie der EU, mit der sie angegangen werden, Bedrohungen und/oder Chancen dar.

Fuest, C. (2019), »Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions?«, *ifo Schnelldienst* 72(8), 3–5.

Pellegrini, J., L. Colnot, F. Prota, F. Ardizzon, L. Deponte, M. Capriati, A. Olechnicka und C. Smith (2019), *How to tackle challenges in a future orientated EU industrial strategy?*, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate General for Internal Policies, Luxembourg, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/638409/IPOL\\_STU\(2019\)638409\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/638409/IPOL_STU(2019)638409_EN.pdf), aufgerufen am 22. Oktober 2019.

Schmidt, C. (2019), »Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und Innovation«, *Wirtschaftsdienst* 99(2), 91–94.

Stiftung Familienunternehmen (2019), *Wirtschaftspolitik für eine starke EU*, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, verfügbar unter: [https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Jahresmonitor-Europa-2019\\_Stiftung-Familienunternehmen.pdf](https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Jahresmonitor-Europa-2019_Stiftung-Familienunternehmen.pdf), aufgerufen am 22. Oktober 2019.



Johannes Blum, Klaus Gründler, Raphael de Britto Schiller und Niklas Potrafke

# Die Schuldenbremse in der Diskussion

## Teilnehmer des Ökonomenpanels mehrheitlich für Beibehaltung

**In der neuesten Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschsprachigen Universitäten nach ihrer Meinung zur Schuldenbremse befragt. Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer befürwortet diese, auch bei einem veränderten politischen Umfeld, wie historisch niedrige Zinsen oder Forderungen nach höheren Investitionen in den Klimaschutz.**

Das 25. Ökonomenpanel des ifo Instituts und der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* widmet sich dem Thema Schuldenbremse. Im Jahr 2009 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat mit einer notwendigen Zweidrittelmehrheit die Aufnahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz. Die Schuldenbremse soll die Neuverschuldung des Bundes und der Länder begrenzen und somit langfristig zur Stabilität der öffentlichen Haushalte beitragen. Konkret legt sie fest, dass die von der Konjunktur unabhängige Neuverschuldung des Bundes innerhalb eines Jahres nicht über 0,35% des nominellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen darf. Den Ländern wird durch die Schuldenbremse die Aufnahme von neuen Schulden gänzlich untersagt. Es steht den Ländern allerdings frei, die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse in ihren Landesverfassungen zu regeln. Die zur Verankerung der Schuldenbremse notwendigen Änderungen des Grundgesetzes wurden im Jahr 2009 beschlossen und sind am 1. August 2009 in Kraft getreten. Die Beschränkung der Neuverschuldung für den Bund gilt seit 2016, für die Länder wird das Verbot der Neuverschuldung erst 2020 bindend. Einige Bundesländer (Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein) haben bereits konkrete Angaben zur Umsetzung der Schuldenbremse in ihrer jeweiligen Landesverfassung verankert, in anderen Bundesländern wird die Aufnahme in die Verfassung diskutiert. Trotz der augenscheinlich strikten Regelung bietet die Schuldenbremse Raum für antizyklische Konjunkturpolitik. Art. 109 Absatz (3) des Grundgesetzes hält dazu fest: »Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung [...] vorsehen.« Art. 115 GG konkretisiert diesen Spielraum: Die über die zulässige Obergrenze hinausgehende Kre-

ditaufnahme muss auf einem Kontrollkonto festgehalten werden, das einen negativen Saldo von maximal 1,5% des BIP aufweisen darf. Überschreitet das Kontrollkonto diesen Saldo, so muss die Überschreitung des Saldos konjunkturgerecht zurückgeführt werden. Auch für Naturkatastrophen und »außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen« sieht Artikel 109 GG eine Ausnahmeregelung vor. Um den Ländern die Einführung der Schuldenregelung zu erleichtern, wurden fünf Bundesländer (Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) zwischen 2011 und 2019 bereits mit Konsolidierungshilfen von insgesamt 7,2 Mrd. Euro unterstützt.

Die Staatsschuldenquote (die Schulden der öffentlichen Haushalte relativ zum BIP) ist seit rund einem Jahrzehnt rückläufig, lag jedoch in jedem Jahr über der im Vertrag von Maastricht festgehaltenen Obergrenze von 60%. Betrug die Quote im Jahr 2009 noch 81,8%, so ist die Verschuldung laut Angaben der Bundesbank (2019) bis ins Jahr 2018 auf 60,9% des BIP gefallen. Auf Länderebene ist der Trend von Land zu Land unterschiedlich. Einige Bundesländer, wie zum Beispiel Bayern, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, konnten die Schuldenquote stark reduzieren. Im Saarland und in Hamburg stieg die Schuldenquote in den letzten Jahren jedoch leicht. Eine Umfrage unter Landtagsabgeordneten der 16 Bundesländer spiegelt die Heterogenität zwischen den Ländern wider, was die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse angeht sowie die Erwartungen, dass die getroffenen Regelungen tatsächlich eingehalten werden (vgl. Heinemann et al. 2016).

Die Schuldenbremse ist in den vergangenen Wochen zunehmend in die Kritik geraten. Im Zuge der intensiv geführten Debatte um den Klimaschutz und angesichts der historisch niedrigen Zinsen wird die Schuldenbremse hinterfragt. In der Parteienlandschaft zeigen sich unterschiedliche Auffassun-



gen zur Schuldenbremse. Union und FDP haben die Schuldenbremse stärker befürwortet als Linke, SPD und Grüne (vgl. Potrafke et al. 2016). Auch Ökonomen bewerten die Schuldenbremse unterschiedlich. Während einige Ökonomen die Schuldenbremse für das geringe Investitionsniveau verantwortlich machen und eine Neuaufnahme von Schulden vor dem Hintergrund historisch niedriger Zinsen begrüßen würden, weisen andere darauf hin, dass die niedrigen Investitionen keine Folge der Schuldenbremse sind, sondern Präferenzen zur Budgetzusammensetzung widerspiegeln (vgl. Fuest et al. 2019).

### WIRKSAMKEIT VON FISKALREGELN WIRD IN WISSENSCHAFTLICHEN STUDIEN UNTERSUCHT

Die Wirksamkeit von Fiskalregeln wurde in zahlreichen wissenschaftlichen Studien untersucht. Die empirische Evidenz ist gemischt. So zeigt die Analyse von Fiskalregeln ab dem 19. Jahrhundert, dass ein in der Verfassung festgeschriebener ausgeglichener Haushalt die Wahrscheinlichkeit für eine Staatsschuldenkrise reduziert und die Staatsschuldenquote im Mittel um 11 Prozentpunkte gesenkt hat (vgl. Asatryan et al. 2018). Eine Meta-Analyse auf Basis von 30 zwischen 2004 und 2014 veröffentlichten Studien über Fiskalregeln kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass Fiskalregeln in jüngerer Zeit vornehmlich die Budgetdefizite und weniger die Schuldenquoten, die öffentlichen Ausgaben oder die öffentlichen Einnahmen beeinflusst haben. Defizitregeln senkten demnach das Primärdefizit um 1,2 bis 1,5% des BIP (vgl. Heinemann et al. 2018). Für die Wirkung von Fiskalregeln ist primär ihre Einführung und weniger ihre Einhaltung maßgeblich. Eine Studie für elf EU-Länder von 1994 bis 2012 zeigt, dass geltende Fiskalregeln die jeweiligen fiskalischen Größen positiv in Richtung des vorgegebenen Wertes beeinflussen haben, selbst wenn sie in der Hälfte der untersuchten Fälle nicht eingehalten wurden (vgl. Reuter 2015). Dennoch sind Fiskalregeln dann besonders wirksam, wenn sie streng ausgestaltet sind. So ergab eine Untersuchung für 74 Länder über den Zeitraum zwischen 1985 und 2012, dass Fiskalregeln stärker auf Budgetdefizite wirken, wenn sie strenger konzipiert sind (vgl. Badinger und Reuter 2017). Neben dem Effekt auf fiskalische Größen haben Fiskalregeln auch einen Signaleffekt für die Finanzmärkte und senken die Spreads von Staatsanleihen (vgl. Heinemann et al. 2014; Badinger und Reuter 2017; Afonso und Jalles 2019).

Kausale Effekte von Fiskalregeln sind aufgrund von Endogenitätsproblemen nur schwer messbar. Beispielsweise war der Einfluss von Fiskalregeln auf die Spreads europäischer Staatsanleihen geringer, wenn die fiskalischen Präferenzen von Politikern und Wählern berücksichtigt wurden (vgl. Heinemann et al. 2014). Darüber hinaus ist zu vermuten, dass Fis-

kalregeln in Ländern implementiert werden, in denen die Bürger restriktive Fiskalpolitiken bevorzugen und somit Schuldenstände und Defizite von sich aus eher gering sind. Bei der Evaluierung der Effekte von Fiskalregeln auf Schuldenstände und Haushaltsdefizite kommt gegenwärtig hinzu, dass die Zinsen historisch niedrig sind und empirisch separiert werden muss, inwieweit Schuldenstände und Defizite aufgrund von Fiskalregeln oder niedrigen Zinsen sinken. In Deutschland hat außerdem die günstige konjunkturelle Lage zur Reduktion der Schuldenquote beigetragen (vgl. Hüther 2019).

Sollten Fiskalregeln tatsächlich auf fiskalpolitische Größen wie Schuldenquote und Budgetdefizit wirken, impliziert dies nicht automatisch, dass geringere Schuldenquoten und Budgetdefizite auch wirtschaftspolitisch erstrebenswert sind. So zeigt Blanchard (2019), dass Staatsverschuldung dann keine Kosten verursacht, wenn die Zinssätze für Staatsanleihen geringer ausfallen als die Wachstumsrate des BIP. Im gegenwärtigen Niedrigzinsumfeld kann es somit durchaus sinnvoll sein, Schulden aufzunehmen, um Investitionen in die Zukunft zu tätigen. Die ökonomische Wirkung von Neuverschuldung im gegenwärtigen Niedrigzinsumfeld hängt allerdings entscheidend davon ab, wie sich Zinsen und BIP langfristig entwickeln. Hüther (2019) zeigt, dass die Umlaufrendite auf Bundeswertpapiere seit Beginn der 2010er Jahre durchgängig unterhalb der Wachstumsrate des nominalen BIP lag.<sup>1</sup> Die Bewertung der Schuldenbremse durch Ökonomen spiegelt letztendlich die Erwartungen an die Zukunft wider. Gegner der Schuldenbremse argumentieren, dass die Veränderung der Relation von Investitionen und Ersparnissen auf dem Kapitalmarkt struktureller Natur sind und langfristig Bestand haben. Befürworter der Schuldenbremse weisen darauf hin, dass die vergangenen zehn Jahre historisch betrachtet einen Sonderfall markieren und dass der Zinssatz zwischen 1970 und 2010 relativ konstant oberhalb der BIP-Wachstumsrate lag.

Neben den direkten Auswirkungen von Fiskalregeln wurden auch Sekundäreffekte von Fiskalregeln untersucht: Strenge Fiskalregeln reduzieren beispielsweise Sozialausgaben und können dadurch zu weniger staatlicher Umverteilung und zu einer höheren Ungleichheit der verfügbaren Einkommen führen (vgl. Hartwig und Sturm 2019). Eine bremsende Wirkung von Fiskalregeln auf das Wirtschaftswachstum konnte dagegen bisher nicht nachgewiesen werden. Eine Untersuchung für 15 EU-Staaten zeigt, dass die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach 1992 das Wirtschaftswachstum in den entsprechenden Ländern nicht gebremst haben (vgl. Castro 2011). Strengere Fiskalregeln scheinen über-

<sup>1</sup> Fuest und Gros (2019) zeigen, dass seit der Jahrtausendwende das Zinsniveau in der Eurozone meist über der Wachstumsrate lag und erst seit 2015 unter der Wachstumsrate liegt. Dies gilt ähnlich für Deutschland, wo das Zinsniveau seit 2014 die Wachstumsrate unterschreitet.

dies die Volatilität des BIP-Wachstums pro Kopf reduziert zu haben (vgl. Badinger und Reuter 2017). Die Wirkung von Fiskalregeln auf die staatliche und private Investitionstätigkeit ist gegenwärtig noch nicht empirisch untersucht.

Auch für einzelne Länder gibt es Analysen zur Wirksamkeit von Fiskalregeln: In Italien wurden 1999 Fiskalregeln auf kommunaler Ebene eingeführt und zwei Jahre später für Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern wieder aufgeweicht, woraufhin die Defizite in diesen Gemeinden wieder anstiegen und die Steuersätze sanken (vgl. Grembi et al. 2016). Eliason und Lutz (2018) untersuchten die verglichen zu anderen US-Bundesstaaten sehr strikten Fiskalregeln im Bundesstaat Colorado. Diese beinhalten sowohl Restriktionen zu Steuern als auch zu öffentlichen Ausgaben. Die Autoren fanden hierbei weder einen Effekt von Fiskalregeln auf Steuern noch auf die öffentlichen Ausgaben, doch wurden Schlupflöcher der geltenden Fiskalregeln seitens der Politik ausgenutzt. Teilweise setzte auch die Wählerschaft selbst mittels Referenden geltende Fiskalregel außer Kraft. In den Schweizer Kantonen hat die Schuldenbremse den öffentlichen Schuldenstand reduziert, allerdings sind hier Schulden in den Bereichen gestiegen, die durch die Schuldenbremse nicht eingeschränkt werden (vgl. Pfeil und Feld 2018; Burret und Feld 2018). Die in der Schweiz geltende Schuldenbremse auf Kantonebene wird auch in Deutschland gerne als Vorbild für die Schuldenbremse auf Länderebene herangezogen. Für die deutschen Bundesländer liegen allerdings noch keine empirischen Studien zur Wirksamkeit der Schuldenbremse vor.

### Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen für die Beibehaltung der Schuldenbremse

Die Oktober-Umfrage des Ökonomenpanels zeigt, dass eine Mehrheit der Teilnehmer die Schuldenbremse befürwortet oder zumindest nur leicht anpassen möchte. Die Mehrheit der Teilnehmer (57%) spricht sich für eine Beibehaltung der Schuldenbremse aus. Viele begründen ihre Meinung damit, dass sie auf die öffentliche Hand disziplinierend wirke und somit auch den Rechtfertigungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger in Fragen der Verwendung öffentlicher Gelder erhöhe. Einige Teilnehmer weisen auch auf Ausgaben hin, die in der Zukunft die öffentlichen Haushalte stark belasten könnten, die sogenannte implizite Staatsverschuldung. Ein Befürworter der Schuldenbremse

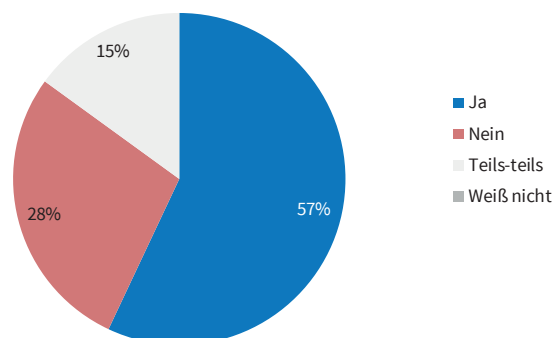
ist besorgt, dass die »öffentlichen Finanzen in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren durch den demografischen Wandel enorm unter Druck geraten. Ob sich die Schuldenbremse dann halten lässt, bleibt abzuwarten. Gegenwärtig dient sie der finanzpolitischen Langfristvorsorge.« Martin Biewen von der Eberhard-Karls-Universität Tübingen fasst seine Zustimmung zur Schuldenbremse folgendermaßen zusammen: »Die Schuldenbremse funktioniert und sichert Handlungsspielräume zukünftiger Generationen.« Die Kritiker der Schuldenbremse unter den Teilnehmern (28%) halten dem jedoch entgegen, dass die Schuldenbremse auf keiner theoretischen Grundlage fuße, Investitionsausgaben trotz negativer Realzinsen hemme und somit zukünftiges Wachstum reduziere. Die Aufnahme von Schulden sollte »einem ökonomischen Optimierungskalkül folgen [...], nicht einer starren juristischen Regel«, so ein Kritiker. Auch wird auf die Gefahr verwiesen, dass sie einen Anreiz auf Politiker ausübt, Schulden zu verbergen. 15% der Teilnehmer sind bezüglich der Beibehaltung der Schuldenbremse geteilter Ansicht (»Teils-teils«). An dieser Stelle verweist ein Teilnehmer darauf, dass »mehr Flexibilität für Investitionen in Zeiten negativer Zinsen wünschenswert wäre, aber sichergestellt werden muss, dass Konsum (z.B. Renten) nicht auf Kosten zukünftiger Generationen finanziert wird.« Von den Teilnehmern wird auch ein Mangel an Flexibilität der Schuldenbremse bemängelt, die »diskretionäre antizyklische Maßnahmen nicht explizit erlaubt.« Wolfgang Scherf von der Justus-Liebig-Universität Gießen äußert, die »Schuldenbremse [habe] aus stabilitätspolitischer Sicht Mängel, [trage] aber zur fiskalischen Disziplin bei.« Ähnlich sieht es Marco Sahn von der Universität Bamberg. Für ihn ist die Schuldenbremse »[...] in Anbetracht der gegenwärtigen politischen Institutionen und Konstellationen (second-best) optimal.«

Des Weiteren befindet die Mehrheit der Teilnehmer (52%), dass die Staatsschuldenquote ohne Schuldenbremse seit 2009 nicht so stark zurückgegangen wäre. Dies wird vor allem mit ihrer disziplinierenden Wirkung begründet. Es wird aber

Abb. 1

#### Zustimmung zur Schuldenbremse

Befürworten Sie grundsätzlich die Beibehaltung der Schuldenbremse für Bund und Länder?



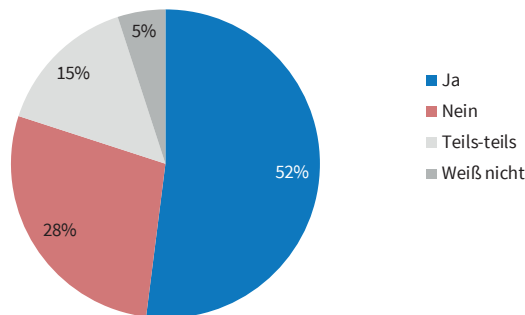
Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

Abb. 2

**Reduktion der Schuldenquote ohne Schuldenbremse**

Sind Sie der Meinung, dass ohne die Schuldenbremse der Rückgang der Staatsschuldenquote signifikant geringer ausgefallen wäre?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

auch darauf verwiesen, dass der niedrige Stand der Zinsen – in Abwesenheit der Schuldenbremse – einen starken Anreiz geschaffen hätte, mehr Schulden aufzunehmen. 28% der Teilnehmer glauben jedoch, dass die Reduktion der Schuldenquote durch die gute Konjunktur und die niedrigen Zinsen auch ohne die Schuldenbremse hätte erreicht werden können. Geteilter Ansicht (»Teils-teils«) sind diesbezüglich 15% der Teilnehmer, die darauf hinweisen, dass sich die Bundesregierung in den letzten Jahren stets an der gesetzlich nicht festgeschriebenen »schwarzen Null« orientiert hat und es somit auch in Abwesenheit der Schuldenbremse wahrscheinlich nicht zu einer weniger starken Reduktion der Schuldenquote gekommen wäre. Außerdem wird die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung der letzten zehn Jahre als Grund angeführt, dass es auch ohne die Schuldenbremse zu einem signifikanten Rückgang der Staatsschuldenquote gekommen wäre. 5% antworten mit »Weiß nicht«.

**KEINE EINDEUTIGE MEINUNG IN BEZUG AUF SCHULDENBREMSE UND EINHALTUNG DES MAASTRICHT-KRITERIUMS**

Die Frage, ob die Schuldenbremse notwendig für die langfristige Einhaltung des Maastricht-Kriteriums von 60% Staatsschuldenquote ist, beantworten die teilnehmenden Ökonomen etwas differenzierter. 43% antworten mit »Ja«, meist abermals auf die disziplinierende Funktion der Schuldenbremse verweisend. Dies ist laut einem der Teilnehmer auch darin begründet, dass bei Verstößen gegen die Maastricht-Kriterien

»offenbar keine Sanktionen zu befürchten [sind.]« Mit »Nein« antworten 34%, teilweise weil sie das Maastricht-Kriterium bereits für eine hinreichend restriktive Vorgabe halten oder das Limit von 60% Staatsschuldenquote als bereits oder so gut wie eingehalten sehen. Knapp jeder Fünfte antwortet mit »Teils-teils« und stellt als Begründung das Maastricht-Kriterium teilweise selbst in Frage. 5% der Teilnehmer antworten mit »Weiß nicht«.

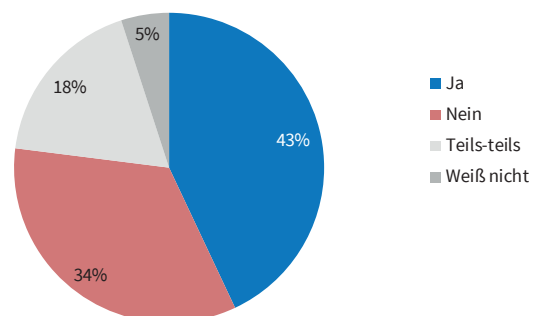
**INVESTITIONEN EHER DURCH ANDERE FAKTOREN ALS DURCH DIE SCHULDENBREMSE GEHEMT**

Eine der Gretchenfragen in der gegenwärtigen Debatte ist, ob die Schuldenbremse öffentliche Investitionen verhindert oder nicht. Die Teilnehmer des Ökonomenpanels sind hierzu unterschiedlicher Auffassung. 37% der Teilnehmer sehen eine eindeutige Behinderung öffentlicher Investitionen, beispielsweise in das Bildungssystem oder in die Verkehrsinfrastruktur. Ein Teilnehmer ist zudem der Ansicht, dass »größere öffentliche Investitionen nur schwer aus laufenden Steuereinnahmen getätigt werden können.« »Fehlende öffentliche Investitionen haben andere Ursachen als die Schuldenbremse« sagt hingegen Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts. Etwa 41% der Teilnehmer vertreten dieselbe Einschätzung. Sie sehen das Problem der mangelnden öffentlichen Investitionen nicht als Folge der Schuldenbremse, sondern als Folge mangelnder Planungs- und Durchführungskapazitäten. Es wird auch auf die derzeitige Budgetzusammensetzung verwiesen, die keinen Fokus auf investive Ausgaben lege sowie politökonomisch argumentiert, dass Politiker einen höheren Anreiz haben, die konsumti-

Abb. 3

**Die Schuldenbremse und das Maastricht-Kriterium**

Halten Sie die Schuldenbremse für notwendig, um das Maastricht-Kriterium von 60% Staatsschuldenquote langfristig wieder einzuhalten?



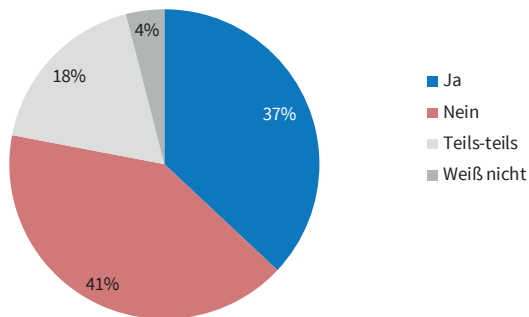
Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

Abb. 4

**Behinderung öffentlicher Investitionen durch die Schuldenbremse**

Kritiker der Schuldenbremse führen an, dass die Schuldenbremse öffentliche Investitionen bremse. Teilen Sie diese Auffassung?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

ven Staatsausgaben zu erhöhen. Knapp ein Fünftel der Teilnehmer antwortet mit »Teils-teils«. Hier fasst ein Teilnehmer zusammen: »[Generell] neigt die Politik zu einem Übermaß an Transfers und Staatskonsum und einer Vernachlässigung echter (!) Investitionen. Um das zu korrigieren, würde es eine Bevorzugung der eng definierten Investitionen der Schuldenbremse bedürfen.« Karl Morasch von der Universität der Bundeswehr München ist ähnlicher Meinung: »Über die sinnvolle Regelung der konjunkturabhängigen Flexibilität hinaus müsste die Kreditfinanzierung notwendiger Infrastrukturinvestitionen im Rahmen einer modifizierten Schuldenbremse ermöglicht werden.« Nur ein kleiner Teil (4%) antwortet mit »Weiß nicht«.

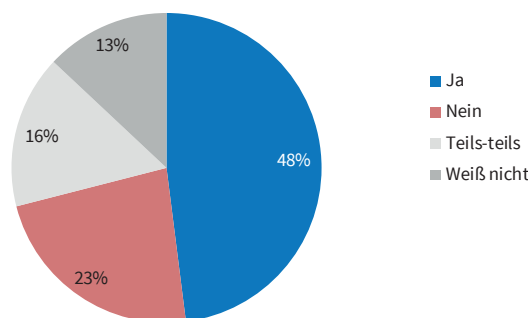
**ABSCHAFFUNG DER SCHULDENBREMSE KÖNNTE SOZIALAUSGABEN ERHÖHEN**

Die Ökonomieprofessoren wurden auch gefragt, ob ihrer Meinung nach bei einem Wegfall der Schuldenbremse die Sozialausgaben (konsumtive Staatsausgaben) eher als investive Staatsausgaben (Investitionen in Infrastruktur etc.) steigen würden. Fast die Hälfte der Teilnehmer (48%) stimmt dem zu. 23% der Teilnehmer widersprechen, und 16% antworten mit »Teils-teils«. Etwas mehr als jeder Zehnte antwortet mit »Weiß nicht«. Die Teilnehmer, die mit »Ja« antworten, verweisen auf die höhere politische Attraktivität der Sozialausgaben sowie darauf, dass mit höheren Sozialausgaben »Wahlen gewonnen werden«. Sie sehen die Erfahrung vergangener Jahre als Beweis dafür an. Friedrich Heinemann, Leiter des Forschungsbereichs »Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft«

Abb. 5

**Entwicklung der Sozialausgaben bei Aufhebung der Schuldenbremse**

Rund die Hälfte des Bundeshaushalts wird für Sozialausgaben verwendet. Meinen Sie, dass eine Aufhebung der Schuldenbremse die Sozialausgaben eher als investive Ausgaben steigern wird?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

am ZEW in Mannheim, fasst seine Zustimmung zur Frage folgendermaßen zusammen: »Höhere dauerhafte Schulden führen kaum zu höheren Investitionen, sondern werden lediglich die Größe des Staates und der konsumtiven Ausgaben nach oben treiben. Ideen für neue schuldenfinanzierte Sozialleistungen sind uferlos und stoßen nirgends auf nennenswerten Widerstand. Ganz anders die Situation bei den Investitionen: Da können schon heute oft die finanzierbaren Vorhaben

nicht umgesetzt werden, weil es politische Widerstände vor Ort gibt.« Teilnehmer, die mit »Nein« oder »Teils-teils« antworten, verweisen darauf, dass man bei einer Neugestaltung der Schuldenbremse investive Staatsausgaben besonders fördern könne. Ein Teilnehmer plädiert hier für eine modifizierte Schuldenbremse, die »Nettoinvestitionen, Deflation und Leistungsbilanzüberschüsse« berücksichtigt.

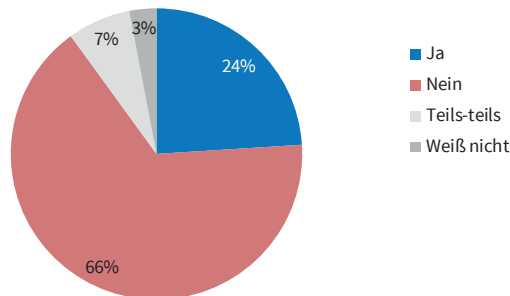
**KEINE AUSNAHMEN ZUGUNSTEN DES KLIMASCHUTZES**

Zwei Drittel der Teilnehmer sind gegen eine Ausnahmeregelung der Schuldenbremse für Klimaschutzmaßnahmen. Hiervon äußern viele, dass Klimaschutz über die Ausgabe von Zertifikaten am effizientesten zu erreichen sei und nicht über zusätzliche staatliche Ausgaben. Einer der Teilnehmer fasst seine Einstellung folgendermaßen zusammen: »Effektiver Klimaschutz kann durch eine moderate CO<sub>2</sub>-Abgabe erreicht werden, deren Einnahmen zu 100% an die Bürger gehen müssen. Staatliche Ausgaben für Klimaschutz sollten eher zurückgefahren werden – sie waren in der Vergangenheit eher kontraproduktiv und vor allem teuer.« Ein knappes Viertel (24%) der Teilnehmer ist für eine Ausnahme, da

Abb. 6

**Ausnahmen für den Klimaschutz**

Die Schuldenbremse sieht vor, dass der Bund im Falle von Naturkatastrophen, Wirtschaftskrisen oder auch Konjunkturschwächen weitere Schulden aufnehmen darf. Sind Sie der Meinung, dass für Maßnahmen des Klimaschutzes die Schuldenbremse aufgehoben werden sollte?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

Klimaschutzmaßnahmen Investitionen seien, von denen zukünftige Generationen profitieren und der Klimaschutz außerdem derzeit Priorität haben sollte. Im Sinne der Generationengerechtigkeit wird auch dafür plädiert, den »Intergenerationenvertrag für Klimaschutz« dem »Intergenerationenvertrag der öffentlichen Finanzen« gleichzustellen. Peter Bofinger fragt: »Wie kann man es wagen, den Kindern zuliebe keine Schulden zu machen und ihnen dafür eine kaputte Umwelt zu hinterlassen?« 7% sind geteilter Meinung (»Teils-teils«), was eine Ausnahmeregelung der Schuldenbremse für Klimaschutzmaßnahmen betrifft, da unter anderem die Kosten des Klimawandels noch nicht genau absehbar seien oder es abhängig von den Maßnahmen sei. 3% antworten mit »Weiß nicht«.

**SKEPSIS GEGENÜBER EINEM FESTHALTEN AN DER »SCHWARZEN NULL«**

Neben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse verfolgte die Bundesregierung in den vergangenen Jahren eine Politik ausgeglichener Haushalte – die sogenannte »schwarze Null«. Im Gegensatz zur Schuldenbremse wird bei der »schwarzen Null« vollständig auf eine Neuverschuldung auf Bundesebene verzichtet. Das Ökonomenpanel fragte daher, ob an dieser Politik weiterhin festgehalten werden sollte. 48% der Teilnehmer lehnen ein Festhalten an der »schwarzen Null« ab. Ein Drittel (34%) der Teilnehmer befürwortet die »schwarze Null« weiterhin, und knapp jeder Fünfte antwortet mit »Teils-teils«. Gegner der »schwarzen Null« sehen in ihr ein Hindernis für antizyklische Fiskalpolitik und weisen darauf hin, dass es aufgrund der gesetz-

lich verankerten Schuldenbremse eine solche implizite Regel nicht brauche. Ein Kritiker bezeichnet sie als »[...] eine viel zu rigide, willkürliche Maxime für die Fiskalpolitik [...]«. Andere wiederum sehen sie gar als »Fetisch« und »Unsinn«. Die Befürworter der »schwarzen Null« loben dagegen die disziplinierende Eigenschaft einer solchen Regel. Die mit »Teils-teils« antwortenden Teilnehmer weisen darauf hin, dass eine Vermeidung von Neuverschuldung lediglich in Boompha-

sen sinnvoll sei. Es wird auch auf die hohe Symbolwirkung der Schuldenbremse eingegangen, die den Steuerzahlern suggeriere, man ginge vorsichtig mit Steuergeldern um. Silke Übelmesser von der Universität Jena konstatiert: »Die schwarze Null hat eine nicht zu unterschätzende Symbolkraft; allerdings ist das dadurch bedingte Verschuldungslimit strikter als die Verpflichtungen im Rahmen der Schuldenbremse oder auch des europäischen Fiskalpakts.«

**LITERATUR**

Afonso, A. und J. T. Jalles (2019), »Fiscal rules and government financing costs«, *Fiscal Studies* 40(1), 71–90.

Asatryan, Z., C. Castellón und T. Stratmann (2018), »Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions«, *Journal of Public Economics* 167, 105–119.

Badinger, H. und W. H. Reuter (2017), »The case for fiscal rules«, *Economic Modelling* 60, 334–343.

Blanchard, O. (2019), »Public debt and low interest rates«, *American Economic Review* 109(4), 1197–1229.

Burret, H. T. und L. P. Feld (2018), »(Un-)intended effects of fiscal rules«, *European Journal of Political Economy* 52, 166–191.

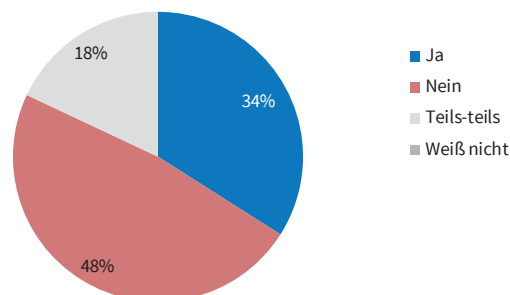
Castro, V. (2011), »The impact of the European Union fiscal rules on economic growth«, *Journal of Macroeconomics* 33, 313–326.

Deutsche Bundesbank (2019), »Deutsche Staatsschulden sanken 2018 um 52 Mrd. € auf 2,06 Billionen € – Schuldenquote von 64,5% auf 60,9%«, Pressemitteilung, 23. März, Frankfurt am Main.

Abb. 7

**Weiteres Festhalten an der »schwarzen Null«**

Mit dem Verzicht auf Neuverschuldung (»schwarze Null«) schränkt die Bundesregierung ihren Spielraum zur Kreditaufnahme noch stärker als durch die Schuldenbremse ein. Die Kritik daran wird lauter. Befürworten Sie das Festhalten an der »schwarzen Null«?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

- Eliason, P. und B. Lutz (2018), »Can fiscal rules constrain the size of government? An analysis of the »crown jewel« of tax and expenditure limitations«, *Journal of Public Economics* 166, 115–144.
- FAZ – *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2019), »Die Koalition streitet über neue Schulden«, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/koalition-streitet-ueber-schuldenbremse-und-schwarze-null-16323646.html>, aufgerufen am 29. Oktober 2019.
- Fuest, C. und D. Gros (2019), »Government debt in times of low interest rates: the case of Europe«, *EconPol Policy Brief* 16, Brüssel.
- Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke, M. Fratzscher, A. Kriwoluzky, C. Michelsen, M. Hüther, P. Bofinger, L. P. Feld und W. H. Reuter (2019), »Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?«, *Wirtschaftsdienst* 99(5), 307–329.
- Greive, M. und J. Hildebrand (2019), »Bundesrechnungshof übt scharfe Kritik an Scholz' Haushaltspolitik«, *Handelsblatt*, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundeshaushalt-bundesrechnungshof-uebt-scharfe-kritik-an-scholz-haushaltspolitik/25142124.html>, aufgerufen am 28. Oktober 2019.
- Grembi, V., T. Nannicini und U. Troiano (2016), »Do fiscal rules matter?«, *American Economic Journal: Applied Economics* 8, 1–30.
- Hartwig, J. und J.-E. Sturm (2019), »Do fiscal rules breed inequality? First evidence for the EU«, *Economics Bulletin* 39, 1508–1515.
- Heinemann, F., E. Janeba, C. Schröder und F. Streif (2016), »Fiscal rules and compliance expectations – Evidence for the German debt brake«, *Journal of Public Economics* 142, 11–23.
- Heinemann, F., M.-C. Moessinger und M. Yeter (2018), »Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis«, *European Journal of Political Economy* 51, 69–92.
- Heinemann, F., S. Osterloh und A. Kalb (2014), »Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture«, *Journal of International Money and Finance* 41, 110–127.
- Hüther, M. (2019). »10 Jahre Schuldenbremse: Ein Konzept mit Zukunft?«, *IW Policy Paper* No. 3/2019, Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Pfeil, C. F. und L. P. Feld (2018), »Does the Swiss debt brake induce sound federal finances? A synthetic control analysis«, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 18/08, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- Potrafke, N., M. Riem und C. Schinke (2016), »Debt Brakes in the German States: Governments' Rhetoric and Actions«, *German Economic Review* 17(2), 253–275.
- Reuter, W. H. (2015), »National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective?«, *European Journal of Political Economy* 39, 67–81.
- Statistisches Bundesamt (2019). »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Arbeitsunterlage Investitionen«, verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-pdf-5811108.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-pdf-5811108.pdf?__blob=publicationFile), aufgerufen am 29. Oktober 2019.



*Benedikt Behringer, Carla Rhode und Tanja Stitteneder*

## ifo Migrationsmonitor

# Die Verteilung von Geflüchteten in der EU

Einige Länder sind aufgrund unterschiedlicher Faktoren stärker von Migrationsströmen betroffen als andere. In der EU sind die Forderungen nach Solidarität und einer fairen Lastenverteilung bei der Aufnahme von Geflüchteten lauter geworden. Verteilungsmechanismen stellen eine Möglichkeit der Lastenverteilung dar. Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die aktuelle Debatte und stellt vier konkrete Vorschläge vor, die auf die physische Verteilung Geflüchteter in der EU abzielen. Dabei wird auch darauf eingegangen, inwieweit sich die Ansätze voneinander unterscheiden und welche Herausforderungen sich dabei ergeben.

Innerhalb Deutschlands wurde das Quotensystem EASY eingeführt, um für eine gerechte Erstverteilung von Geflüchteten auf die einzelnen Bundesländer zu sorgen (vgl. BAMF 2019). Eine Kommission aus Bund und Ländern ermittelt jährlich, wie viele Geflüchtete jedes Bundesland aufnehmen soll. Bei der Ermittlung der Verteilungsquoten berücksichtigt das zugrunde liegende System sowohl die Geflüchteten (wenn sich z.B. bereits Angehörige in einem bestimmten Bundesland aufhalten) als auch die Auslastung der Bundesländer. Was in Deutschland zu funktionieren scheint, stellt über nationale Grenzen hinaus eine viel diskutierte Herausforderung dar. In der EU herrscht große Uneinigkeit darüber, ob und nach welchem Mechanismus Geflüchtete auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollen. Das wurde bereits während der Fluchtjahre 2015/2016 deutlich und zeigt sich auch in der aktuellen Diskussion über die Verteilung der in Seenot geratenen Geflüchteten.

Zu Beginn gibt der vorliegende Artikel einen Überblick über den Ursprung der aktuellen Debatte rund um die Verteilung von Geflüchteten aus Drittstaaten in der EU. Im Anschluss werden bisher umgesetzte Ansätze vorgestellt, die den EU-Grundsätzen der Solidarität und fairen Lastenverteilung entsprechen. Außerdem werden vier Reformvorschläge zur physischen Verteilung der Geflüchteten auf die EU-Mitgliedstaaten näher ausgeführt. Eine abschließende Analyse dieser Vorschläge gibt einen Ausblick für die Zukunft.

### MIGRATIONSDRUCK UND MIGRATIONSROUTEN

Der Ursprung der Diskussion über einen Verteilungsmechanismus Geflüchteter auf die EU-Staaten bildet die ungleiche Verteilung von Asylanträgen in

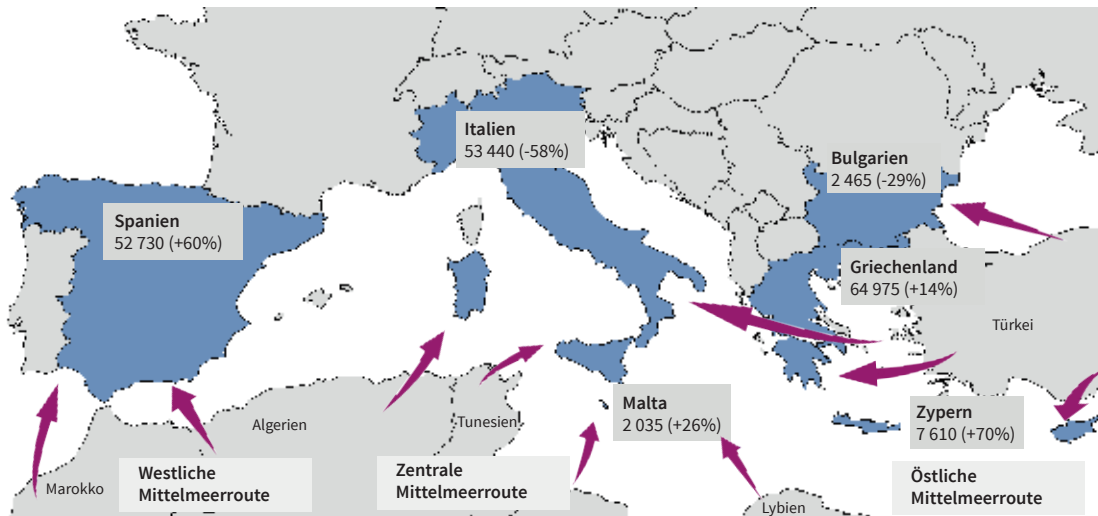
EU-Staaten. Unabhängig von der Migrationsentscheidung kommen Geflüchtete aufgrund der geografischen Nähe zuerst in einigen wenigen Ländern an. Zu diesen Erstankunftsländern gehören vor allem Spanien, Italien und Griechenland. Aber auch kleinere Länder, wie Malta, Zypern und Bulgarien, sind betroffen, da sie die Grenze der EU nach außen hin bilden. Geflüchtete und irreguläre Migranten gelangen in der Regel über drei Hauptmigrationsrouten nach Europa: die westliche Migrationsroute führt über Algerien und Marokko nach Spanien, die zentrale Migrationsroute erstreckt sich von Tunesien und Libyen nach Italien und Malta. Über die östliche Migrationsroute gelangen die Geflüchteten von der Türkei nach Bulgarien, Griechenland und Zypern. Die sechs Grenz- bzw. Küstenländer Spanien, Italien, Malta, Griechenland, Bulgarien und Zypern verzeichneten im Jahr 2018 insgesamt 183 255 Asylersuchsteller. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einem Rückgang von knapp 19%. Viel entscheidender ist jedoch die wechselnde Frequentierung der Routen. Zwischen 2014 und 2017 sah sich vor allem Italien mit einem Massenzustrom an Geflüchteten und irregulären Migranten konfrontiert, worauf die italienische Regierung mit einer strikteren Einwanderungspolitik reagierte, die zu einem Rückgang von Asylsuchenden in Italien führte. Dennoch ist die Anzahl der neuen Asylsuchenden nur im geringen Maße zurückgegangen. Vielmehr scheint es, als hätten die Migranten ihre Routen angepasst, denn im Jahr 2018 kam der Großteil über die westliche Migrationsroute nach Spanien, statt wie zuvor über die zentrale Mittelmeerroute nach Italien (vgl. Abb. 1).

Dass die in den Grenz- und Küstenregionen ankommenden Geflüchteten ungleich auf die



Abb. 1

## Migrationsrouten nach Europa: Asylsanträge 2018



Quelle: Eurostat (Stand: 11.11.2019); Darstellung des ifo Instituts basierend auf Aktion Deutschland (2019) und UNCHR (2019).

© ifo Institut

EU-Staaten aufgeteilt werden, liegt unter anderem am Dublin-Abkommen, das vorsieht, dass Geflüchtete dort einen Erstantrag auf Asyl stellen, wo sie zum ersten Mal in Europa eingereist sind. Wie Bauböck (2018) verdeutlicht, haben sich die EU-Staaten bereits in den 1990er Jahren auf dieses Verteilungsprinzip verständigt, jedoch ohne einen Mechanismus zu berücksichtigen, der für die gerechte Aufteilung der Lasten sorgt.

### UNTERSCHIEDLICHE ANSÄTZE FÜR EINE SOLIDARISCHE LASTENVERTEILUNG

Aufgrund des Ungleichgewichts forderten Zivilgesellschaft und Politik zuletzt verstärkt Solidarität der EU-Mitgliedstaaten, um zu einer fairen Lastenverteilung bei der Aufnahme von Geflüchteten zu gelangen. Dabei sind die Begriffe der Solidarität und fairen Lastenverteilung nicht nur politische Schlagworte, sondern bilden die rechtliche Grundlage der gemeinsamen EU-Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen. So heißt es im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, für die Umsetzung der genannten Bereiche gelte der »Grundsatz der Solidarität und gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedsstaaten, einschließlich finanzieller Hinsicht« (Artikel 68).

Die Frage, welche Form eine gerechte Aufteilung der Verantwortungen angesichts der ungleichen Verteilung von Asylanträgen in der EU annehmen könnte, ist schon länger Gegenstand des akademischen Diskurses (vgl. Barutciski und Suhrke 2001; Noll 1997).

Thielemann (2017, S. 73–79) kategorisiert drei Strategien einer fairen Lastenverteilung, die bisher im Rahmen der EU Anwendung gefunden haben.

Laut Thielemann gibt es seit mehreren Jahrzehnten das Bestreben, die Migrations- und Asylpolitik EU-weit zu vereinheitlichen (*sharing policies*). So beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs im Rahmen des EU-Gipfels in Tampere 1999 ein Programm zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Hieraus folgten u.a. wesentliche Richtlinien, die Standards bezüglich des Asylverfahrens (Richtlinie 2005/85/EG), Aufnahmebedingungen (Richtlinie 2003/9/EG) oder der Anerkennungen (Richtlinie 2004/83/EG) vorschreiben. Kernelement des gemeinsamen Europäischen Asylsystems bilden die Dublin-Verordnungen (I, II und III), die das zuständige Land für die Antragsprüfungen festlegen.

Um Staaten, die unter besonderem Druck stehen, finanziell zu unterstützen, hat die EU im Jahr 2000 den europäischen Flüchtlingsfonds eingeführt (*sharing money/resources*). In seiner Entscheidung weist der Rat der Europäischen Union darauf hin, dass es einer gerechten Aufteilung entspräche, die Fondsgelder gemäß der Anstrengung eines Staates bei der Aufnahme Geflüchteter auszuschütten (Richtlinie 2000/596/EG). Für den Zeitraum von 2014–2020 stehen der Europäischen Union 3 137 Mill. Euro aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) zur Verfügung. Neben dem Ausbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sind diese Gelder für die finanzielle Entlastung der entsprechenden Mitgliedstaaten vorgemerkt.

Eine dritte Strategie besteht in der physischen Verteilung Geflüchteter von einem überlasteten EU-Staat in einen anderen Mitgliedstaat (*people-sharing initiatives*). Anders als die ersten beiden Strategien zielt dieses Konzept auf eine direkte Lastenverteilung ab. Bereits in einer Richtlinie von 2001 (2001/55/EG Mindestnormen für die Gewährung vor-

übergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms) stellt der Rat der Europäischen Union einen Verteilungsmechanismus vor, sollte ein Mitgliedstaat aufgrund eines Massenzustroms Asylsuchender überlastet sein. Das Instrument beruht eher auf Versprechen als Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und wurde bis dato noch nicht eingesetzt. Anders verhält es sich bei dem temporären Notfallmechanismus, den der Rat der Europäischen Union am 22. September 2015 beschloss (Rat der Europäischen Union 2015). Dieser verpflichtete alle EU-Mitgliedstaaten dazu, insgesamt 120 000 Asylsuchende aus Italien, Griechenland und Ungarn aufzunehmen. Trotz des bindenden Charakters konnte die angestrebte Verteilungsanzahl kaum erreicht werden: Laut eines Berichts der Kommission (2018) wurden bis Oktober 2018 34 705 Geflüchtete umverteilt.

### MECHANISMEN ZUR VERTEILUNG GEFLÜCHTETER IN DER EU

Einige Experten sprechen sich für die physische Verteilung Geflüchteter im EU-Kontext aus, da sie der ungleichen Last, die Staaten tragen, direkt entgegenwirkt. Dem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, dass die Aufnahme von Geflüchteten bzw. die Bearbeitung von Asylgesuchen mit Aufwand und Kosten seitens des aufnehmenden Staates verbunden ist (vgl. Ferraciolo 2014). Somit haben Staaten nur eine begrenzte Kapazität, Geflüchtete aufzunehmen. Daraus ergeben sich zwei Punkte, die maßgebend für die Natur des Verteilungsmechanismus sind.

Einerseits stellt sich die Frage, was unter einer »gerechten Verteilung« zu verstehen ist und wie sie bemessen wird. Viele Wissenschaftler sprechen sich für quantifizierbare Kriterien aus, wie Wirtschaftskraft und Bevölkerungsgröße, um die Staatskapazität und somit gerechte Verteilung von einem bestimmten Kontingent Geflüchteter auf mehrere Staaten zu berechnen (vgl. Carens 2013, S. 214–215; Gibney 2015, S. 457; Thielemann et al. 2010). Quantifizierbare Kriterien bilden auch in der Praxis die Grundlage sogenannter Verteilungsschlüssel, durch die Verteilungsquoten errechnet werden. Das EASY-Quotensystem in Deutschland richtet sich nach dem »Königsteiner Schlüssel«, der auf Steuereinnahmen (zwei Drittel Anteil bei der Bewertung) und den Bevölkerungszahlen (ein Drittel Anteil der Bewertung) der Bundesländer beruht (vgl. BAMF 2019). Neben quantifizierbaren Kriterien beleuchten normative Ansätze auch die besondere Verantwortung und Solidarität von Staaten gegenüber Geflüchteten. Bauböck (2018) betont die besondere Verantwortung einiger Mitgliedstaaten gegenüber bestimmten Gruppen von Geflüchteten, beispielweise wenn Mitgliedstaaten repressive Regime unterstützen und somit indirekt an den Situationen beteiligt waren, die zur Flucht geführt haben. Gibney (2015) spricht sich zudem für die Berücksichtigung

der Länderpräferenz Geflüchteter aus, da sich dies u.a. positiv auf die Integrationsfähigkeit auswirken und Sekundärbewegungen reduzieren würde.

Andererseits ist von zentraler Bedeutung, ob es sich um eine verpflichtende zwischenstaatliche Solidarität handelt oder ob sie auf freiwilligen Bemühungen beruht. Trotz des Ziels einer fairen Lastenverteilung waren die bisherigen Initiativen der EU wenig effektiv, weil das entsprechende Instrument entweder nicht eingesetzt (2001/55/EG Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms) oder nicht befolgt wurde (temporärer Notfallmechanismus 2015). Insbesondere die Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) zeigten in den letzten Jahren eine offene Ablehnung gegenüber festen Flüchtlingsquoten und erfüllten, wie einige andere Staaten, die vorgesehenen Verteilungen des Notfallmechanismus nur teilweise. Thielemann (2017) sieht die Ineffektivität von Verteilungsmechanismen darin begründet, dass EU-Staaten die Gewährung von Asyl als Nullsummenspiel betrachten: Reduziert ein Staat seine Anträge, steigt die Last bei anderen Staaten an (vgl. Thielemann 2017, S. 69). Dadurch bestünde insbesondere für kleinere Staaten der Anreiz, die Anstrengungen größerer Staaten auszunutzen.

Eine Lösung für das beschriebene Dilemma wäre, eine Quotenverteilung verpflichtend zu gestalten. Bauböck (2018) ist Befürworter eines mehrschichtigen Mechanismus und räumt Staaten die Freiheit ein, statt der Aufnahme von Geflüchteten einen finanziellen Solidaritätsbeitrag pro Geflüchteten zu leisten. Ein dritter Lösungsansatz geht sogar weiter und beinhaltet ein Marktsystem, in dem Staaten Quoten untereinander handeln können (vgl. Hathaway und Neve 1997; Betts 2003; Fernández-Huertas Moraga und Rapoport 2014). Vor allem der letzte Ansatz ist Gegenstand von Kritik, da er eine »Kommodifizierung« von Geflüchteten vornehme (vgl. Anker et al. 1998) und Staaten für etwas auszeichne, was sie laut internationalem Recht ohnehin hätten machen müssen (vgl. Gerver 2013).

### VIER REFORMVORSCHLÄGE AUS DER PRAXIS

Die vergleichsweise hohen Flüchtlingsströme der Jahre 2015 und 2016 haben die Europäische Kommission (2016), das Europäische Parlament (2017), die bulgarische Ratspräsidentschaft (2018) sowie das Innenministerium Österreichs zusammen mit dem dänischen Ministerium für Migration (2018) dazu veranlasst, Vorschläge bezüglich einer systematischen Verteilung von Geflüchteten in der EU zu unterbreiten. Betroffen sind Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die in einem EU-Mitgliedstaat internationalen Schutz suchen. Dabei unterscheiden sich die Systeme in mehreren Dimensionen, die in Tabelle 1 zusammengefasst werden. Bei allen Vorschlägen

Tab. 1

**Vorschläge für einen Umverteilungsmechanismus von Geflüchteten**

Vorschlag	Europäische Kommission (2016)	Europäisches Parlament (2017)	Bulgarien (2018)	Österreich und Dänemark (2018)
Verpflichtend	EU-weit; Option zwölfmonatige Auszeit gegen Solidaritätsbeitrag	EU-weit	EU-weit ab Phase 2	Nein
Grenzwert nach Verteilungsschlüssel	Asylanträge > 150% der Quote	Nein	Asylanträge > 100% bzw. 160% der Quote	Nein
Sanktionen	250 000 Euro pro weitergeleiteten Asylantrag	Beschränkter Zugang zu EU Geldern/Ausschließung aus dem Verteilungsmechanismus	Nicht definiert	Nein
Wahl des Aufnahme- staates	Nein	Vier Staaten mit geringsten Anträgen stehen zur Auswahl	Nein	Nein
Dauer	2017–2020	Permanent	Phasenabhängiger Ad-hoc-Mechanismus	Permanent
Dubliner Übereinkommen	Bleibt bestehen	Reformiert: Zuständigkeit des Staates wird neu ermittelt	Bleibt bestehen	Bleibt bestehen
Haupt- profiteure	Staaten mit höchsten relativen Aufnahmen	Länder der Erstankunft	Staaten mit höchsten (permanenten) relativen Aufnahmen	Keine Information

Quelle: Europäische Kommission (2016); Europäisches Parlament (2017); Ratspräsidentschaft Bulgarien (2018); Österreichisches Innenministerium und Dänisches Ministerium für Migration und Integration (2018).

basiert der angewendete Verteilungsschlüssel mit gleicher Gewichtung auf der Wirtschaftskraft (BIP) und der Bevölkerungsgröße eines Mitgliedstaates im Vergleich zur gesamten EU.

### Korrektiver Verteilungsmechanismus der Europäischen Kommission

Neben einer gerechten Lastenverteilung beabsichtigt die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag, das Asylsystem effizienter zu gestalten und Sekundärbewegungen Geflüchteter vorzubeugen. Dabei hält die Kommission am Dublin-Abkommen fest, das den »Grundstein« (Europäische Kommission 2016, S. 4) des Gemeinsamen Europäischen Asylsystem bildet. Erweitert werden soll das bestehende System allerdings um einen korrektiven Verteilungsmechanismus, um Mitgliedstaaten unter überproportionalem Druck zu entlasten. Praktisch sollen alle Asylanträge der Mitgliedstaaten in einem automatisierten System erfasst werden, das den Anteil der Anträge pro Staat im EU-Vergleich errechnet. Sobald die Anträge eines Staates den zugewiesenen Quotenwert um mehr als 150% übersteigen, werden alle neuen Antragstellende in Staaten umverteilt, die unterhalb ihrer Quote liegen.

Die Kommission räumt Staaten die Möglichkeit eines zwölfmonatigen Teilnahmestopps ein. Diese sind während der Auszeit allerdings dazu verpflichtet, einen Solidaritätsbeitrag von 250 000 Euro pro Antrag an die Staaten zu leisten, denen die Zustän-

digkeit jener Anträge zufällt, die im Rahmen des Verteilungsmechanismus den nun pausierenden Staaten zugewiesen worden wären. Vorerst war der vorgeschlagene Mechanismus der Kommission für die Jahre 2017–2020 anberaumt. Für diesen Zeitraum berechnet die Kommission Kosten von 1 828,6 Mio. Euro, die neben den Transferkosten die Errichtung eines automatisierten IT-Systems getragen hätte.

Entlastend wirkt sich der Mechanismus insbesondere auf Länder mit Asylanträgen aus, die den Grenzwert von 150% übersteigen. Im Zeitraum von 2015 bis 2018 hätte der korrektive Mechanismus zu Umverteilungen aus Österreich, Bulgarien, Zypern, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Malta und Schweden geführt (vgl. Tab. 2).

### Kollektiver Verteilungsmechanismus des Europäischen Parlaments

Im Vergleich zur Europäischen Kommission plädiert das Europäische Parlament für einen permanenten Verteilungsmechanismus ohne Grenzwerte. Asylsuchende sind weiterhin angehalten, sich im Erstankunftsland zu registrieren. Daraufhin dürfen sie einen von vier vorgeschlagenen Mitgliedstaaten auswählen, der ihren Asylantrag übernimmt. Die vier Länder sind die Mitgliedstaaten mit den wenigsten Asylanträgen im EU-Vergleich und werden anhand des Verteilungsschlüssels ermittelt. Während Familienvereinigung oder familiäre Bezüge bereits nach aktu-

Tab. 2

**Reale Verteilung der gesamten Asylanträge gemäß dem Schlüssel der Europäischen Kommission (2015)**

Land	2015	2016	2017	2018
Belgien	135%	57%	101%	136%
Bulgarien	<b>179%</b>	<b>178%</b>	60%	45%
Deutschland	<b>198%</b>	<b>319%</b>	<b>168%</b>	153%
Dänemark	107%	33%	30%	37%
Estland	9%	7%	13%	7%
Finnland	<b>196%</b>	35%	55%	55%
Frankreich	41%	48%	100%	134%
Griechenland	60%	<b>246%</b>	<b>503%</b>	<b>635%</b>
Irland	18%	13%	29%	38%
Italien	55%	84%	157%	81%
Kroatien	3%	31%	24%	22%
Lettland	9%	10%	18%	10%
Litauen	6%	8%	18%	15%
Luxemburg	82%	71%	141%	146%
Malta	<b>184%</b>	<b>195%</b>	<b>316%</b>	<b>387%</b>
Niederlande	85%	41%	63%	90%
Polen	18%	19%	14%	12%
Portugal	4%	7%	15%	12%
Rumänien	4%	6%	27%	13%
Schweden	<b>494%</b>	91%	146%	135%
Slowakei	3%	1%	3%	3%
Slowenien	6%	31%	61%	129%
Spanien	14%	15%	62%	100%
Tschechien	7%	7%	12%	15%
Ungarn	<b>994%</b>	<b>173%</b>	35%	8%
Vereinigtes Königreich	20%	22%	35%	43%
Zypern	120%	160%	<b>435%</b>	<b>796%</b>
Österreich	<b>333%</b>	<b>164%</b>	<b>169%</b>	102%

Anmerkung: Berechnungen nach Schlüssel der Europäischen Kommission (2015) mit 50% Bevölkerung und 50% BIP für die jeweiligen Jahreswerte von 2015–2018.  
 Legende: Normalschrift (< 100%), kursive Schrift (100–160%), fette Schrift (>160%).

Quelle: Eurostat (2019).

ellem EU-Recht die Bestimmung des zuständigen Staates eines Gesuchs auf internationalen Schutz festlegen kann (Art. 9 Dublin-III-Verordnung), befürwortet das Parlament eine Erweiterung. Faktoren wie kulturelle oder soziale Bindungen sowie Sprachfähigkeiten, die die Integration in einem bestimmten EU-Mitgliedstaat erleichtern würden, könnten demnach als Gründe für ein Übernahmegesuch des Asylverfahrens eines Staates an einen anderen angeführt werden. Hierfür bedarf es einiger schriftlicher Genehmigungen des Antragstellenden. Somit räumt das Parlament Asylsuchenden etwas Spielraum bei der Auswahl des Landes ein (vgl. Europäisches Parlament 2017, S. 12).

Der kollektive Verteilungsmechanismus des Parlaments sieht zudem vor, dass Asylsuchende mit geringer Aussicht auf Gewährung des Asylantrags, sogenannte »Wirtschaftsmigranten« (Europäisches Parlament 2017, S. 112), nicht in den Verteilungsmechanismus aufgenommen werden. Stattdessen werden ihre Anträge im Erstankunftsland geprüft, die EU soll für diese Fälle zusätzliche Mittel bereitstellen.

Ähnlich wie die Kommission verpflichtet das Parlament Mitgliedstaaten zur Teilnahme am kollektiven Mechanismus. Sanktionen beinhalten den Stopp von Verteilungen für EU-Staaten an den Außengrenzen bei Verweigerung der Registrierung Ankommen-

der sowie eingeschränkter Zugang zu EU-Geldern für andere EU-Staaten. Kosten, die bis zur Ermittlung des zuständigen Staates anfallen, werden durch Gelder aus dem EU-Budget finanziert.

Neben Staaten mit generell hohen Asylanträgen kommt der Entwurf des Parlaments insbesondere Ländern der Erstankunft an den Außengrenzen der Europäischen Union aufgrund der kontinuierlichen Umverteilung entgegen. Gleichzeitig nimmt das System Staaten mit historisch geringen Asylanträgen in die Pflicht.

Im Zeitraum von 2015–2018 hätten demnach vor allem Bulgarien, Zypern, Griechenland, Ungarn, Italien und Malta von Entlastungen profitiert (EU-Grenzstaaten mit den höchsten Aufnahmen nach Verteilungsschlüssel, vgl. Tab. 2). Auf der anderen Seite hätten Länder wie Portugal, die Slowakei, Litauen, Estland und die Tschechische Republik (alle unter 20% von 2015–2018) umverteilte Schutzsuchende aufnehmen müssen (vgl. Tab. 2).

### Bulgarischer Ad-hoc-Mechanismus

Der Entwurf Bulgariens, den der Staat während der Ratspräsidentschaft 2018 vorstellte, entspricht einem systematischen Ad-hoc-Krisenmechanismus. Ähnlich wie der Vorschlag der Kommission löst die Überschreitung von Grenzwerten Mechanismen

aus. Der Vorschlag unterscheidet dabei allerdings drei Phasen und weist diesen unterschiedliche Entscheidungsträger zu. Primäres Ziel ist es, Mitgliedstaaten in Drucksituationen gezielt zu entlasten und ein Zusammenbruch des nationalen Asylsystems zu vermeiden.

Die Normalsituation entspricht einer Antragszahl, die unter 100% des Referenzwertes des Landes liegt. Die zweite Phase der »Herausforderung« ist unterteilt in Auslastungen, die sich entweder zwischen 100–160% oder 160–180% über dem nationalen Referenzwert bewegen. In der ersten Unterphase (100–160%) werden dem jeweiligen Land finanzielle und technische Unterstützung seitens der EU gestellt. Die Umverteilung von Asylantragstellenden findet auf freiwilliger Basis statt, zuständiges Organ ist hier die Europäische Kommission. Die zweite Unterphase impliziert einen Ausbau der Maßnahmen, an deren Ausführung Mitgliedstaaten nun verpflichtend teilnehmen. Die dritte und letzte Phase einer »schweren Krise« tritt ein, wenn ein Staat über den Zeitraum von mehr als zwei Jahren Antragszahlen verzeichnet, die über 160% des Referenzwertes liegen. Unter Leitung des Europäischen Rats sollen außerordentliche Maßnahmen zu einer individuellen Lösung beitragen.

Der bulgarische Ansatz bietet ein Krisenmodell zur situationsabhängigen Antwortstrategie. Im Vergleich zur Europäischen Kommission und Europäischen Parlament ist letztere aber weniger automatisiert. Die Maßnahmen sind nicht festgelegt, physische Umverteilung ist in dem Modell aber denkbar. Obgleich verpflichtend, gibt es keinen Sanktionsmechanismus. Belgien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Luxemburg, Malta und Schweden wären im Zeitraum 2015–2018 Maßnahmen der Phasen 2 und 3 zuteilgeworden.

### Österreichisch-dänischer Solidaritätsmechanismus

Die Vision des österreichischen Innenministeriums und des dänischen Ministeriums für Migration und Integration basiert auf einem permanenten freiwilligen Solidaritätsmechanismus und unterscheidet sich somit grundlegend von den drei vorangegangenen Modellen. Wie bereits im bulgarischen Modell ist Umverteilung nur eine von vielen Lösungen.

Österreich spricht sich klar gegen eine feste Quotenregelung aus. Vielmehr steht es Mitgliedstaaten zu, welche Art von Solidaritätsbeitrag sie leisten. Dieser sollte auf den Kapazitäten und Stärken eines jeden Staates aufbauen und kann von finanzieller Unterstützung, Expertenentsendung bis hin zur aktiven Verteilung Geflüchteter gehen. Das Prinzip des freiwilligen Solidaritätsmechanismus lautet differenzierte bzw. abgestufte Verantwortungsteilung.

### ZUSAMMENFASSUNG

Aufgrund der dauerhaften internationalen Migrationsströme ist die staatenübergreifende Verteilung von Geflüchteten in der EU zu einem zentralen Thema in der politischen und gesellschaftlichen Debatte geworden. Vor allem die Fluchtjahre 2015 und 2016 haben politische Akteure und Staaten dazu veranlasst, Konzepte zur besseren Steuerung der Zuströme zu fördern, um insbesondere die gerechte Verteilung der Geflüchteten aus Drittstaaten sicherzustellen.

Die vorgeschlagenen Strategien zielen darauf ab, Asylantragstellende gleichmäßiger auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, wobei sich die Mechanismen in einigen Schlüsselementen unterscheiden. Während der Vorschlag des Europäischen Parlaments eine permanente Umverteilung anstrebt, schlagen die Europäische Kommission und Bulgarien einen Mechanismus vor, der Mitgliedstaaten unterstützt, wenn die Anzahl der Asylanträge eine bestimmte Kapazitätsgrenze überschreitet. Die beiden letztgenannten Vorschläge kommen daher vor allem Ländern mit einer vergleichsweise hohen Zahl von Asylsuchenden zugute, während der dauerhafte Vorschlag des Europäischen Parlaments in erster Linie den Druck in den Ankunftsändern an den südlichen Außengrenzen der EU verringert. Darüber hinaus räumt der Vorschlag des Europäischen Parlaments den Asylantragstellenden ein Mitspracherecht bei der Wahl ihres Ziellandes ein und berücksichtigt einige Faktoren, die den langfristigen Integrationserfolg beeinflussen könnten. Der Vorschlag geht somit über die reine Verteilung der Asylsuchenden hinaus und zielt auf die langfristige erfolgreiche Integration der Zuwanderer ab.

Unabhängig von der unterschiedlichen Konzeption teilen die Vorschläge den Ansatz, die Migrationssteuerung gemeinsam anzugehen. Neben dem Aufbau eines optimalen Zuteilungssystems wird es daher von entscheidender Bedeutung sein, die Mitgliedstaaten zur Teilnahme zu motivieren und sie an die Vereinbarungen zu binden. Daher stehen die Motivations- und Anreizstrukturen der Systeme im Vordergrund und sind entscheidend für ihren Erfolg. Darüber hinaus stellt die Harmonisierung der landesspezifischen Asylsysteme eine zentrale Herausforderung dar. Vor allem gilt es, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, der die Zusammenführung aller Strukturen der Mitgliedstaaten ermöglicht.

### LITERATUR

Aktion Deutschland hilft (2019), »Infografik: Fluchttrouten nach Europa«, verfügbar unter: <https://www.aktion-deutschland-hilft.de/de/medien/infografiken/infografik-fluchttrouten-nach-europa/>, aufgerufen am 11. November 2019.

Anker, D., J. Fitzpatrick und A. Shacknove (1998), »Crisis and Cure: A Reply to Hathaway (Neve and Schuck)«, *Harvard Human Rights Journal* 11(1), 295–310.



- BAMF (2019), »Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)«, verfügbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Erstverteilung/erstverteilung-node.html>, aufgerufen am 17. Oktober 2019.
- BAMF (2019), »Königssteiner Schlüssel«, verfügbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/K/koenigssteiner-schluessel.html?view=renderHelp%5bCatalogHelp%5d&nn=7525838>, aufgerufen am 11. November 2019.
- Barutciski, M. und A. Suhrke (2001), »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing«, *Journal of Refugee Studies* 14(2), 95–115.
- Bauböck, R. (2018), »Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union«, *Journal of Common Market Studies* 56(1), 141–156.
- Betts, A. (2003), »Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: in the Joint-Production Model in Burden-Sharing Theory«, *Journal of Refugee Studies* 16(3), 274–296.
- Carens, J.H. (2013), *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press, Oxford.
- Europäische Kommission (2015), »Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation«, verfügbar unter: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5698\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm), aufgerufen am 2. November 2019.
- Europäische Kommission (2016), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedsstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist* (Neufassung), verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN>, aufgerufen am 4. November 2019.
- Europäische Kommission (2018), *European Solidarity: A Refugee Relocation Scheme*, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_solidarity\\_a\\_refugee\\_relocation\\_system\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf), aufgerufen am 4. November 2019.
- Europäischer Rat (2000), »Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (2000/596/EG)«, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0596&from=EN>, aufgerufen am 5. November 2019.
- Europäisches Parlament (2017), *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person* (recast), verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345\\_EN.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.html?redirect), aufgerufen am 2. November 2019.
- Europäische Union (2009), *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, aufgerufen am 11. November 2019.
- Eurostat (2019), »Asylum and first-time asylum applicants – annual aggregated data (rounded)«, TPS00191.
- Ferracioli, L. (2014), »The Appeal and Danger of a New Refugee Convention«, *Social Theory and Practice* 40(1), 123–144.
- Gerver, M. (2013), »Refugee Quota Trading within the Context of EU-ENP Cooperation: Rational, Bounded Rational and Ethical Critiques«, *Journal of Contemporary European Research* 9(1), 60–77.
- Gibney, M. (2015), »Refugees and Justice between States«, *European Journal of Political Theory* 14(4), 448–463.
- Hathaway, J.C. und R. A. Neve (1997), »Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection«, *Harvard Human Rights Journal* 10(1), 115–151.
- Moraga, J. F.-H. und H. Rapoport (2014), »Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy«, CESifo Working Paper No. 5072.
- Noll, G. (1997), »Prisoner's Dilemma in Fortress Europe: On the Prospects for Equitable Burden-Sharing in the European Union«, *German Yearbook of International Law* 40, 405–437.
- Noll, G. (2015), »Why the EU Gets in the Way of Refugee Solidarity«, *Open Democracy*, 22. September, verfügbar unter: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/gregor-noll/why-eu-gets-in-way-of-refugee-solidarity>, aufgerufen am 10. November 2019.
- Österreichisches Innenministerium und dänisches Ministerium für Migration und Integration (2019), *Vision for a Better Protection System in a Globalized World*, verfügbar unter: <https://uim.dk/filer/nyheder-2018/vision-for-a-better-protection-system-in-a-globalized-world.pdf>, aufgerufen am 1. November 2019.
- Rat der Europäischen Union (2001), *Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN>, aufgerufen am 4. November 2019.
- Rat der Europäischen Union (2015), »Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece (2015)«, verfügbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.248.01.0080.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.248.01.0080.01.ENG), aufgerufen am 4. November 2019.
- Ratspräsidentschaft Bulgarien (2018), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person* (recast) – New Dublin: Reversing the Dynamics, verfügbar unter: <http://www.statwatch.org/news/2018/apr/eu-council-dublin-state-of-play-7674-18.pdf>, aufgerufen am 2. November 2019.
- Thielemann, E. (2017), »Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-riding and Symbolic Solidarity in the EU«, *Journal of Common Market Studies* 56(1), 63–82.
- Thielemann, E., R. Williams und C. Boswell (2010), *What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers?*, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE\\_ET\(2010\)419620\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET(2010)419620_EN.pdf), aufgerufen am 2. November 2019.
- UNCHR (2019), »Desperate Journey – Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders«, verfügbar unter: [https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67712#\\_ga=2.226228890.1637067769.1573469349-619751689.1573469349](https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67712#_ga=2.226228890.1637067769.1573469349-619751689.1573469349), aufgerufen am 11. November 2019.



Marcell Göttert

# Steueraufkommensprognose wegen pessimistischerer Konjunktüreinschätzung mit leichten Abwärtsrevisionen

## Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2019

Wegen der leichten Abwärtsrevisionen der Konjunkturprognose der Bundesregierung korrigiert der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« seine Steueraufkommensprognose leicht nach unten. Im aktuellen Jahr jedoch passt der Arbeitskreis seine Prognose aufgrund der guten Kassenentwicklung nach oben an.

### ERGEBNIS DER STEUERSCHÄTZUNG

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat seine Steueraufkommensprognose im Oktober 2019 marginal abgesenkt. Ursächlich dafür ist die pessimistischere Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung. So wurde das Aufkommen der Jahre 2020–2023 um ca. 2 bis 4 Mrd. Euro nach unten revidiert (vgl. Tab. 1). Gleichzeitig korrigierte der Arbeitskreis seine Schätzung für das laufende Jahr aufgrund der aktuell überraschend guten Kassenlage um fast 3 Mrd. Euro nach oben.

### GRUNDLAGEN UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Grundlagen der Steuerschätzung sind sowohl das geltende Recht und bereits beschlossene Rechtsänderungen als auch die aktuelle Konjunkturprognose der Bundesregierung.<sup>1</sup> Zwar rechnet sie im laufenden Jahr weiterhin mit einem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsproduktes von 2,8% (vgl. Tab. 2). Für das kommende Jahr jedoch revidierte sie ihre Prognose um 0,6 Prozentpunkte nach unten. Im weiteren Prognosezeitraum senkte sie die Prognose im Durchschnitt leicht ab. Damit folgt die Bundesregierung

<sup>1</sup> Eine Auflistung der gegenüber der letzten Schätzung neu hinzugekommenen Rechtsänderungen findet sich in BMF (2019b, Anlage 2).

der Prognose der Gemeinschaftsdiagnose, die jedoch stärkere Abwärtsrevisionen einstellte, nachdem sie im Frühjahr noch von einem kräftigeren Wachstum als die Bundesregierung ausging und jetzt von einem leicht schwächeren. Für das laufende Jahr senkte die Gemeinschaftsdiagnose ihre Prognose um 0,6 Prozentpunkte und für das kommende Jahr um 1 Prozentpunkt ab. Im weiteren Prognosezeitraum bleibt ihre Wachstumsprognose im Durchschnitt aber nahezu unverändert.

Trotz der nahezu unveränderten Wachstumsprognose der Bundesregierung für das laufende Jahr rechnet der Arbeitskreis mit einem etwas höheren Steueraufkommen als im vergangenen Jahr, da in den ersten neun Monaten des aktuellen Jahres bereits überraschend hohe Steuereinnahmen erzielt werden konnten. Im kommenden Jahr macht sich dann allerdings die pessimistischere Einschätzung der Gesamtwirtschaft bemerkbar. Hier rechnet der Arbeitskreis mit einem um 0,5 Prozentpunkte schwächeren Wachstum der Steuereinnahmen als noch im Mai. In den Folgejahren hat der Arbeitskreis seine Prognose des Steueraufkommens im Durchschnitt leicht nach unten korrigiert. Gleichzeitig tragen auch die neu hinzugekommenen Rechtsänderungen etwas zu einer Absenkung der Steueraufkommensprognose bei.

### PROGNOSEREVISION UND AUFKOMMENSENTWICKLUNG

Für das laufende Jahr wird mit Mehreinnahmen in Höhe von fast 3 Mrd. Euro gerechnet. Die stärksten Aufwärtsrevisionen entfallen auf die veranlagte Einkommensteuer und die Lohnsteuer, die um 2,3 Mrd.

Tab. 1  
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Mrd. Euro<sup>a</sup>

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Mai 2019	776,3	793,7	818,0	847,0	877,8	908,4
Oktober 2019	776,3	796,4	816,4	845,2	875,1	904,9
Abweichungen insgesamt	0,0	2,6	-1,7	-1,8	-2,7	-3,5
Rechtsänderungen		0,0	-0,4	-0,6	-1,0	-1,3
Schätzabweichung <sup>b</sup>	0,0	2,6	-1,3	-1,2	-1,7	-2,3

<sup>a</sup> Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. <sup>b</sup> Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen.

Quelle: BMF (2019a; 2019b).

Tab. 2

**Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen<sup>a</sup>**

Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung</b>						
April 2019	3,3	2,8	3,5	3,0	3,0	3,0
November 2019	3,1	2,8	2,9	3,1	2,8	2,8
Differenz	-0,3	0,0	-0,6	0,1	-0,2	-0,2
<b>Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Gemeinschaftsdiagnose</b>						
März 2019	3,3	3,2	4,0	3,3	2,9	2,6
September 2019	3,1	2,6	3,0	3,1	2,9	2,9
Differenz	-0,3	-0,6	-1,0	-0,1	0,0	0,1
<b>Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«</b>						
Mai 2019	5,7	2,3	3,1	3,5	3,6	3,5
Oktober 2019	5,7	2,6	2,5	3,5	3,5	3,4
Differenz	0,0	0,3	-0,5	0,0	-0,1	-0,1

<sup>a</sup> Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: BMF (2019a; 2019b); BMWi und BMF (2019a; 2019b); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019a; 2019b); Berechnungen des ifo Instituts.

Euro bzw. 0,6 Mrd. Euro nach oben korrigiert wurden (vgl. Abb. 1). In beiden Fällen ist dies durch das überraschend gute Steueraufkommen im bisherigen Jahresverlauf begründet. Auf der anderen Seite wurden sowohl die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag um fast 0,9 Mrd. Euro als auch die Körperschaftsteuer um ca. 0,6 Mrd. Euro nach unten revidiert. Hier fiel das bisherige Kassenaufkommen schwächer als erwartet aus, was auch bereits auf die abschwächende Konjunktur zurückzuführen ist.

Für das kommende Jahr senkte der Arbeitskreis seine Steueraufkommensprognose um 1,7 Mrd. Euro. Insbesondere die Lohnsteuer wurde um 1,9 Mrd. Euro angepasst (vgl. Abb. 2). Ursächlich dafür ist die gegenüber Mai nach unten korrigierte Prognose der Arbeitsmarktentwicklung. Gleichzeitig wurde auch die Prognose des privaten Konsums gesenkt, worauf der Großteil der Abwärtsrevision der Prognose der Steuern vom Umsatz um 0,8 Mrd. Euro zurückzuführen ist. Mit der schwächeren Konjunktur werden auch die Gewinneinkommen im kommenden Jahr voraussichtlich weniger kräftig expandieren als noch im Frühjahr unterstellt. Hierauf ist ein großer Teil der Absenkungen der Prognosen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag um ca. 0,7 Mrd. Euro, der Körperschaftsteuer um ca. 1 Mrd. Euro und der Gewerbesteuer um fast 0,6 Mrd. Euro zurückzuführen. Gleichzeitig macht sich insbesondere bei der Kör-

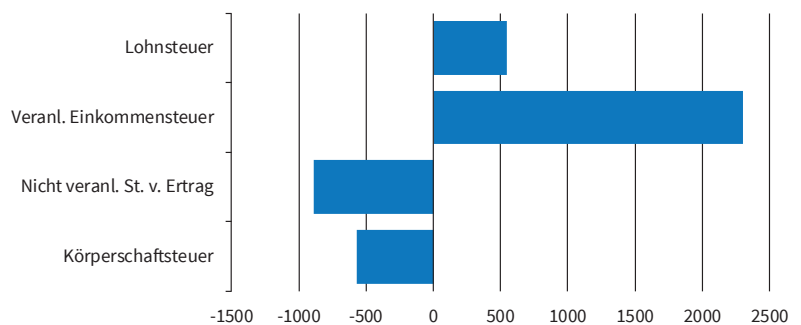
perschaftsteuer und den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag auch die abgesenkte Basis des Jahres 2019 aufkommensmindernd bemerkbar. Bei der veranlagten Einkommensteuer ist das Gegenteil der Fall. Obwohl die Gewinneinkommen nach unten revidiert wurden, führt hier die nach oben korrigierte Basis des Jahres 2019 auch für das Jahr 2020 zu einer Aufwärtsrevision, die ca. 1,9 Mrd. Euro beträgt.

Die Steueraufkommensprognose für das Jahr 2021 wurde um ca. 1,8 Mrd. Euro nach unten korrigiert. Alles in allem ergibt sich fast das gleiche Bild wie für das Jahr 2020. Zwar wird hier mit einer kräftigeren Entwicklung am Arbeitsmarkt gerechnet als noch im Frühjahr. Jedoch macht sich das niedrigere Niveau des Jahres 2020 bemerkbar, was insgesamt in einer Abwärtsrevision der Lohnsteuer um fast 2 Mrd. Euro resultiert (vgl. Abb. 3). Die Steuern vom Umsatz werden wiederum durch eine Abwärtsrevision der privaten Konsumausgaben um fast 0,6 Mrd. Euro gesenkt.

Abb. 1

**Veränderung der Prognosen für 2019 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2019**

Korrektur in Millionen Euro



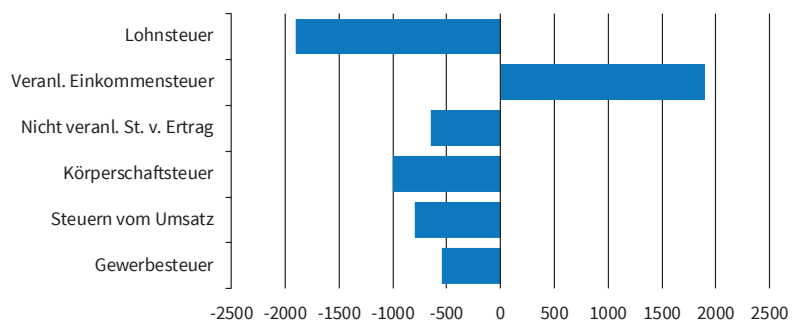
Quelle: BMF (2019a; 2019b).

© ifo Institut

Abb. 2

**Veränderung der Prognosen für 2020 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2019**

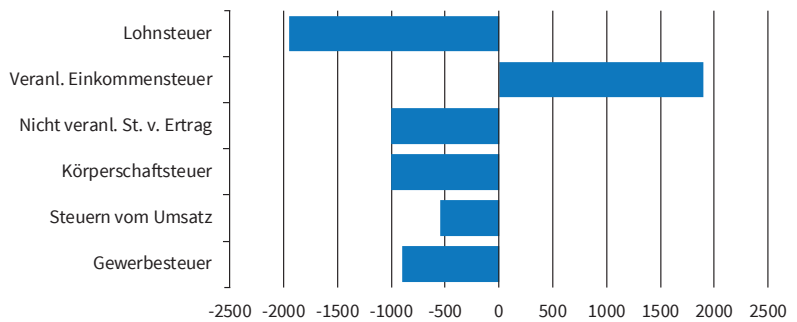
Korrektur in Millionen Euro



Quelle: BMF (2019a; 2019b).

© ifo Institut

**Abb. 3**  
**Veränderung der Prognosen für 2021 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2019**  
 Korrektur in Millionen Euro



Quelle: BMF (2019a; 2019b).

© ifo Institut

Wie auch im Vorjahr führen die nach unten korrigierten Gewinneinkommen zu Mindereinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer, bei denen sich erneut auch die abgesenkte Basis des Vorjahres bemerkbar macht. Insgesamt wurden die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag damit um ca. 1 Mrd. Euro, die Körperschaftsteuer um ca. 1 Mrd. Euro und die Gewerbesteuer um ca. 0,9 Mrd. Euro nach unten korrigiert. Wie auch im Vorjahr wird die Prognose-revision der veranlagten Einkommensteuer von der angehobenen Basis des Vorjahres dominiert und durch die Abwärtsrevision der Gewinneinkommen gedämpft. Dies führt insgesamt zu Mehreinnahmen der veranlagten Einkommensteuer in Höhe von ca. 1,9 Mrd. Euro.

**FAZIT UND FINANZPOLITISCHE IMPLIKATIONEN**

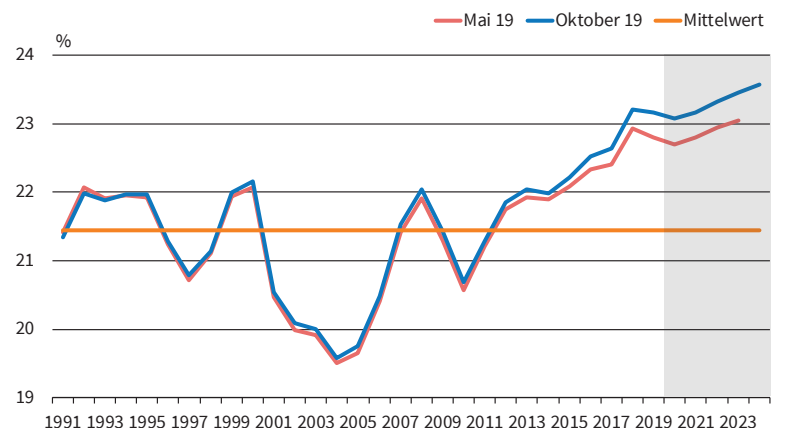
Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2019 ist die Steuerquote deutlich gestiegen. Dies ist vor allem auf die Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Sommer dieses Jahres zurückzuführen

auch die Steuerquote in diesem Zeitraum mehrheitlich nach oben verschoben (vgl. Abb. 4). Insbesondere ab 2012 weitet sich der Abstand zwischen den beiden Datenständen.

Im Jahr 2018 erreichte die Steuerquote damit nach aktuellem Datenstand weiterhin einen Rekordwert und mit über 23% ein höheres Niveau als in der Betrachtung von Mai 2019. Der weitere Verlauf ähnelt dem von Mai 2019. Einzige Ausnahme ist dabei das Jahr 2019. Aufgrund der guten Kassenlage bei unveränderter Einschätzung der Gesamtwirtschaft fällt der prognostizierte Rückgang der Steuerquote etwas geringer aus als noch im Mai prognostiziert. Damit wird die Steuerquote nach Schätzungen des Arbeitskreises wiederum voraussichtlich ab 2022 von einem historischen Höchststand zum nächsten eilen und im Jahr 2024 fast 23,6% erreichen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Steuerquote in den Jahren 2021–2024 nicht so stark ansteigen wird wie in der Prognose eingestellt. So schätzt der Arbeitskreis auf der Grundlage geltenden Rechts und bereits beschlossener Rechtsänderungen. Bereits beschlossen sind die Abgeltungen der kalten Progression, die bis einschließlich 2020 wirksam werden.

Jedoch haben sich die Parteien der schwarz-roten Koalition dazu entschlossen auch in den Folgejahren die kalte Progression zurückzugeben, wie es seit einigen Jahren gängige Praxis ist. Nachdem diese Rechtsänderungen jedoch noch nicht beschlossen sind, sind sie nicht Grundlage der Steuerschätzung von Oktober 2019. Es kann davon

**Abb. 4**  
**Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt**



Anmerkung: Der Mittelwert bezieht sich auf die Jahre 1991–2018 zum Datenstand von Oktober 2019.

Quelle: BMF (2019a; 2019b); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

<sup>2</sup> Im Gegensatz dazu wurden die Steuern in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ebenfalls bis einschließlich 1991 revidiert. Zu Unterschieden zwischen den beiden Abgrenzungen vgl. Schmidt und Sandforth (2019).

Tab. 3

**Ergebnisse der Steuerschätzung vom Oktober 2019<sup>a</sup>**

Steuereinnahmen in Mio. Euro	Realisiert		Prognose Oktober 2019					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Gemeinsch. Steuern</b>	<b>538 817,0</b>	<b>566 941,6</b>	<b>585 972</b>	<b>603 750</b>	<b>628 850</b>	<b>655 300</b>	<b>681 550</b>	<b>708 200</b>
Lohnsteuer	195 523,7	208 230,9	219 900	227 650	240 000	253 350	267 150	281 500
Veranl. Einkommensteuer	59 428,2	60 415,4	62 500	62 850	65 300	68 300	71 950	75 000
Nicht veranl. St. v. Ertrag <sup>b</sup>	20 918,1	23 176,0	23 230	21 850	22 200	24 200	24 850	25 550
Abgeltungsteuer	7 333,1	6 893,4	4 882	4 900	5 050	5 150	5 150	5 250
Körperschaftsteuer	29 258,9	33 425,4	32 160	32 700	34 000	34 750	35 550	36 350
Steuern vom Umsatz	226 355,0	234 800,5	243 300	253 800	262 300	269 550	276 900	284 550
<b>Bundessteuern</b>	<b>99 933,6</b>	<b>108 586,3</b>	<b>109 248</b>	<b>110 281</b>	<b>111 594</b>	<b>112 917</b>	<b>114 300</b>	<b>115 643</b>
Energiesteuer	41 022,3	40 881,6	40 600	40 550	40 550	40 500	40 450	40 350
Tabaksteuer	14 398,8	14 339,0	14 300	14 370	14 290	14 210	14 130	14 050
Branntweinsteuer	2 093,6	2 132,7	2 130	2 130	2 130	2 130	2 130	2 130
Alkopopsteuer	2,0	2,5	2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	367,9	377,7	380	378	376	374	372	370
Zwischenerzeugnissteuer	16,6	17,5	19	19	19	19	19	19
Kaffeesteuer	1 057,4	1 036,6	1 065	1 065	1 065	1 065	1 065	1 065
Versicherungsteuer	13 269,3	13 778,8	14 100	14 470	14 840	15 220	15 610	16 010
Stromsteuer	6 943,9	6 858,0	6 650	6 650	6 650	6 650	6 650	6 650
Kraftfahrzeugsteuer	8 947,7	9 047,0	9 340	9 490	9 640	9 790	9 940	10 090
Luftverkehrssteuer	1 120,5	1 186,8	1 210	1 255	1 280	1 305	1 330	1 355
Kernbrennstoffsteuer	-7 261,9	-0,4	-0,5	0	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	17 953,3	18 926,7	19 450	19 900	20 750	21 650	22 600	23 550
Sonstige Bundessteuern	0,5	0,0	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,8	2	2	2	2	2	2
<b>Ländersteuern</b>	<b>22 205,0</b>	<b>23 912,5</b>	<b>25 392</b>	<b>26 306</b>	<b>26 738</b>	<b>27 123</b>	<b>27 505</b>	<b>27 891</b>
Vermögensteuer	0,2	-0,1	0	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	6 113,7	6 813,1	6 857	6 990	7 125	7 260	7 395	7 530
Grunderwerbsteuer	13 139,2	14 083,0	15 460	16 200	16 450	16 650	16 850	17 050
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 836,9	1 894,0	1 983	1 993	2 033	2 073	2 113	2 153
Feuerschutzsteuer	450,9	467,1	482	494	507	520	533	547
Biersteuer	664,1	655,3	610	629	623	620	614	611
Sonstige Ländersteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
<b>Gemeindesteuern</b>	<b>68 494,4</b>	<b>71 765,5</b>	<b>70 657</b>	<b>70 882</b>	<b>72 807</b>	<b>74 532</b>	<b>76 207</b>	<b>77 882</b>
Gewerbesteuer	52 872,0	55 852,4	54 600	54 650	56 400	57 950	59 450	60 950
Grundsteuer A	404,0	405,4	399	397	395	393	391	389
Grundsteuer B	13 561,4	13 797,3	13 970	14 120	14 270	14 420	14 570	14 720
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 657,2	1 710,3	1 688	1 715	1 742	1 769	1 796	1 823
<b>Zölle</b>	<b>5 062,6</b>	<b>5 057,1</b>	<b>5 090</b>	<b>5 140</b>	<b>5 190</b>	<b>5 240</b>	<b>5 290</b>	<b>5 340</b>
<b>Steuern insgesamt</b>	<b>734 512,9</b>	<b>776 262,9</b>	<b>796 359</b>	<b>816 359</b>	<b>845 179</b>	<b>875 112</b>	<b>904 852</b>	<b>934 956</b>

<sup>a</sup>Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. <sup>b</sup> Ohne Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge.

Quelle: BMF (2019b).

ausgegangen werden, dass der tatsächliche Anstieg der Steuerquote ab dem Jahr 2021 flacher sein wird als im Oktober 2019 vom Arbeitskreis prognostiziert.

Gleichzeitig soll ab 2021 der Solidaritätszuschlag teilweise abgeschafft werden. Nach Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose wird dies die Steuerzahler\*innen 2021 um ca. 9,8 Mrd. Euro entlasten, was einer Senkung der Steuerquote um 0,3 Prozentpunkte entspräche. In Kombination mit dem turnusmäßigen Abbau der kalten Progression, der nach der Gemeinschaftsdiagnose die Steuerzahler\*innen im Jahr 2021 um ca. 3,1 Mrd. Euro entlasten dürfte, entspräche dies einer Senkung der Steuerquote um 0,4 Prozentpunkte. Mit ca. 22,6% läge sie damit in etwa auf dem Niveau von 2017, wenngleich weiterhin deutlich über ihrem langjährigen Mittelwert. Dies wäre ein deutlicher Schritt in die richtige Richtung. Allerdings wird von der Bundesregierung

nur die kalte Progression im engeren Sinne abgebaut, nicht die kalte Progression im weiteren Sinne. Diese taucht u.a. auf, wenn die Löhne stärker als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen sind. So kann das Ansteigen der Einkommensteuer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt als kalte Progression im weiteren Sinne gesehen werden. Diese Quote stieg in den letzten zehn Jahren von ca. 7,1% (2009) auf rund 8,7% (2018) an. Von diesem Anstieg um 1,6 Prozentpunkte entfielen jeweils rund 0,7 Prozentpunkte auf die Lohnsteuer und die veranlagte Einkommensteuer. Die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags könnte von einer regelmäßigen weiteren Verschiebung der Tarifeckwerte begleitet werden, die die kalte Progression im weiteren Sinne umfasst und zumindest einen Teil der kalten Progression im weiteren Sinne der vergangenen Jahre zurückgibt. Das würde sowohl alle Steuerzahler\*innen als auch kleine Unternehmen entlasten.

## LITERATUR

---

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019a), *Ergebnisse der 155. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019b), *Ergebnisse der 156. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

BMWi und BMF (2019a), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 17. April 2019*, Berlin.

BMWi und BMF (2019b), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 17. Oktober 2019*, Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019a), »Konjunktur deutlich abgekühlt – Politische Risiken hoch«, *ifo Schnelldienst* 72(7), 3–63.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019b), »Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden«, *ifo Schnelldienst* 72(19), 3-74.

Schmidt, P. und S. Sandforth S. (2019), »Vom Kassenergebnis des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« zu den Steuern in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen: Eine Überleitung«, *WISTA-Wirtschaft und Statistik* (5), 73–85.

Dorine Boumans

# ifo Weltwirtschaftsklima verschlechtert sich

## Ergebnisse des 146. World Economic Survey (WES) für das vierte Quartal 2019<sup>1</sup>

Das ifo Weltwirtschaftsklima hat sich erneut verschlechtert. Der Indikator fiel im vierten Quartal von – 10,1 auf – 18,8 Punkte. Sowohl die Lagebeurteilung als auch die Erwartungen sind deutlich zurückgegangen. Die Weltkonjunktur kühlt sich weiter ab. Das Wirtschaftsklima verschlechterte sich in nahezu allen Regionen. In den Schwellenländern fiel insbesondere die Lage ungünstiger aus. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften verschlechterten sich vor allem die Einschätzungen für die kommenden Monate. In den Schwellenländern kommt die Abwärtsbewegung im Wesentlichen aus Asien, in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften hauptsächlich aus den USA. Die Experten erwarteten ein deutlich schwächeres Wachstum des Welthandels, einen schwächeren privaten Konsum und eine niedrigere Investitionstätigkeit. Gegenüber dem Frühjahr stiegen jeweils die Anteile der Experten merklich, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sowie die Innovationstätigkeit als unzureichend bewerteten.

### ZUVERSICHT IN FORTGESCHRITTENEN VOLKSWIRTSCHAFTEN GEHT WEITER ZURÜCK

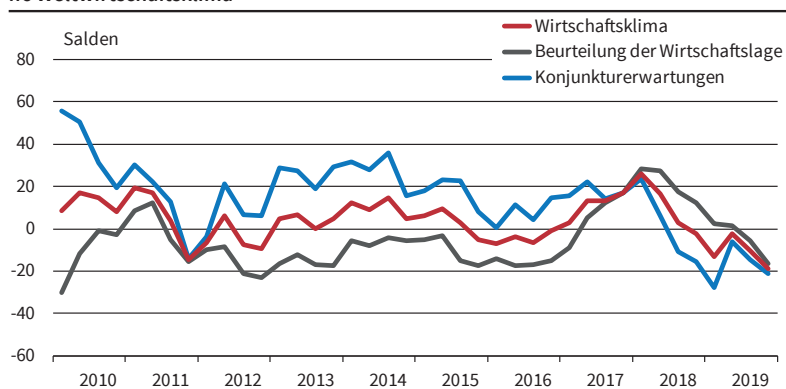
Das Wirtschaftsklima unter den fortgeschrittenen Volkswirtschaften ist in diesem Quartal weiter zurückgegangen. Der Indikator ist von – 8,2 auf – 17,7 Punkte gesunken. Dies entspricht dem geringsten Wert seit Oktober 2012. Die Experten betrachteten die Lageeinschätzung als zufriedenstellend, waren jedoch bezüglich der nächsten sechs Monate pessimistisch. Die Handelsspannungen sind weiterhin eine starke Belastung für die Konjunkturerwartungen in diesen Ländern: Die Handelserwartungen befinden sich auf dem niedrigsten Stand seit 2009 (vgl. Abb. 8). Es wird außerdem von einer schwächeren Konsum- und Investitionstätigkeit ausgegangen. Eine zunehmende Anzahl von Experten rechnete überdies mit einem Rückgang der kurz- und langfristigen Zinssätze. Im Euroraum verschlechterte sich der Wirtschafts-

klimaindikator im vierten Quartal ebenfalls. Dieser ist von – 6,7 auf – 16,3 Punkte gefallen und markiert damit dem geringsten Wert seit März 2013. Die Lageeinschätzung der Experten gab das siebte Quartal in Folge nach. Auch die Erwartungen trübten sich ein. Die Abkühlung im Euroraum setzt sich fort. Das Wirtschaftsklima in Deutschland, Spanien, Österreich und Finnland fiel weiter. Die WES-Experten schätzten sowohl die aktuelle Lage als auch die Erwartungen schlechter als im Vorquartal ein. Während es in Frankreich und Belgien kaum Änderungen gab, wurden die Befragten in Italien zunehmend optimistischer, ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau. Die Experten im Euroraum senkten insbesondere ihre Erwartungen für die Exporte und Importe deutlich. Die Investitionserwartungen verschlechterten sich ebenfalls weiter. Mehr Befragte stuften eine fehlende Nachfrage und Handelsbarrieren als problematisch ein. Die Inflationserwartungen für dieses Jahr sanken von 1,5 auf 1,3%, für das Jahr 2024 von 1,9 auf 1,8%. Der Wirtschaftsklimaindikator in den Vereinigten Staaten wurde erstmals seit 2012 negativ. Der Indikator ist von – 14,9 auf – 9,7 Punkte gefallen. Die Verschlechterung des Wirtschaftsklimas basiert vor allem auf einer weiter zunehmenden pessimistischeren Einschätzung für die nächsten Monate. Die aktuelle Lage wurde weiterhin als sehr günstig beurteilt, wenn auch etwas geringer als im vorherigen Quartal. In Japan ist der Wirtschaftsindikator im Vergleich zum Vorquartal unverändert geblieben. Eine schlechtere Beurteilung der aktuellen Lage wurde

<sup>1</sup> Im Oktober 2019 hat das ifo Institut zum 146. Mal seine weltweite Umfrage »ifo World Economic Survey« – kurz WES – bei 1 230 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 117 Ländern durchgeführt. Die Aufgabe des WES ist es, vierteljährlich ein möglichst aktuelles Bild der Wirtschaftslage sowie Prognosen für wichtige Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu liefern. Im Gegensatz zur amtlichen Statistik, die in erster Linie auf quantitativen (in Werteeinheiten messbaren) Informationen aufbaut, werden beim WES qualitative Informationen – Urteile und Erwartungen – von Wirtschaftsexperten abgefragt. Während amtliche Statistiken auf internationaler Ebene oft nur mit großen Zeitverzögerungen erhältlich sind, zeichnen sich die WES-Umfrageergebnisse durch ihre hohe Aktualität und internationale Vergleichbarkeit aus. Gerade in Ländern, in denen die amtliche Statistik auf einer unsicheren Datenbasis steht, sind die von Wirtschaftsexperten vor Ort abgegebenen Urteile und Erwartungen von besonderer Bedeutung.



Abb. 1  
ifo Weltwirtschaftsklima

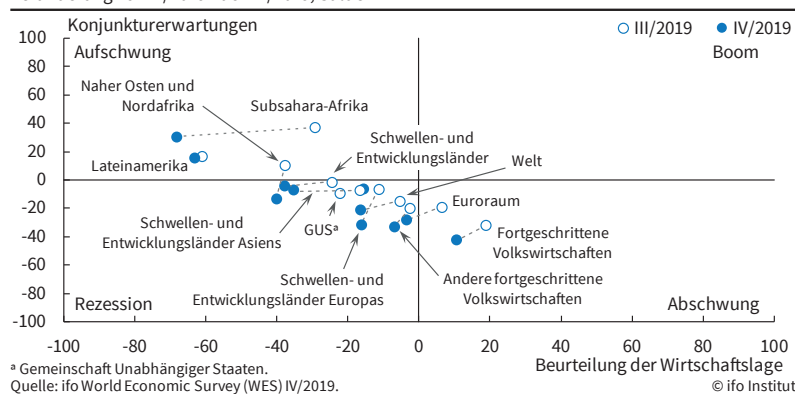


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019. © ifo Institut

durch optimistischere Erwartungen ausgeglichen. Im Vereinigten Königreich sahen die Experten den nächsten Monaten wieder etwas positiver entgegen, was sich positiv auf das Wirtschaftsklima auswirkt. Der entsprechende Indikator verbesserte sich um 6,1 Punkte. Allerdings ist die Lagebewertung um weitere 8,5 Punkte gefallen.

**WIRTSCHAFTSKLIMA IN SCHWELLEN- UND ENTWICKLUNGSLÄNDERN AUF NIEDRIGSTEM NIVEAU SEIT 2009**

Abb. 2  
ifo Konjunkturuhr für ausgewählte Ländergruppen  
Veränderung von III/2019 nach IV/2019; Salden



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019. © ifo Institut

Das Wirtschaftsklima in den Schwellen- und Entwicklungsländern ist in diesem Quartal ebenfalls rückläufig. Der Indikator befindet sich im fünften Quartal hintereinander im negativen Bereich. Die Konjunkturerwartungen sind nahezu unverändert, allerdings blieben die Experten skeptisch. Die Beurteilung der aktuellen Lage ging weiter zurück und erreichte

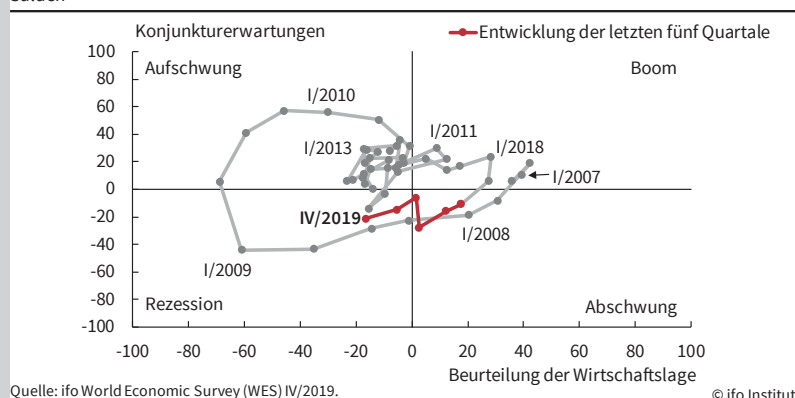
**ifo Konjunkturuhr und das ifo Weltwirtschaftsklima**

Die ifo Konjunkturuhr für das ifo Weltwirtschaftsklima verdeutlicht die aktuelle Datenkonstellation im globalen Konjunkturzyklus.

Nach den Ergebnissen der Oktober-Umfrage rückte der ifo Indikator für die Weltwirtschaft weiter in den Rezessionsquadranten vor. Zu dieser anhaltend negativen Entwicklung trugen vor allem die im Vergleich zum Vorquartal pessimistischeren Einschätzungen der Experten zur wirtschaftlichen Situation bei. In Kombination mit den negativen Konjunkturerwartungen sank der Indikator in Folge leicht und bewegte sich nach links (vgl. Abb. 3).

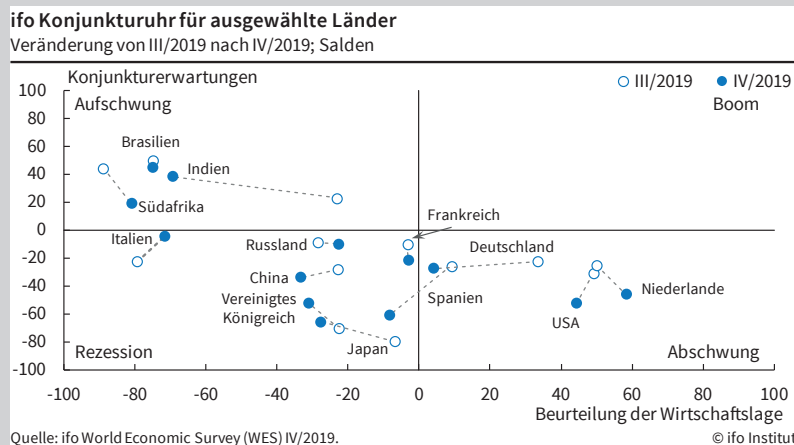
Um zu untersuchen, welche Länder diese Verschlechterung hauptsächlich vorangetrieben haben, sind die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer in der ifo Konjunkturuhr eingezeichnet sowie die jeweilige Veränderung im Vergleich zum Vorquartal grafisch dargestellt (vgl. Abb. 4). Alle Industrieländer befinden sich nun entweder im Abschwung oder im Rezessionsquadranten, wobei die Konjunkturerwartungen keinen Hinweis auf einen Aufschwung in den kommenden Monaten erkennen lassen. Pessimistischer beurteilten die Befragten die wirtschaft-

Abb. 3  
ifo Konjunkturuhr Weltwirtschaft  
Salden



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019. © ifo Institut

Abb. 4



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019. © ifo Institut

men konnte. Nur für Spanien und die Vereinigten Staaten fielen beide Indikatoren, wobei sich Spanien aus dem Abschwung in den Rezessionsquadranten bewegte. Die Schwellenländer Brasilien, Südafrika und Indien befinden sich weiterhin im Aufschwungsquadranten, obwohl sich die wirtschaftliche Situation Indiens erneut drastisch verschlechtert hat.

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist das geometrische Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung in den nächsten sechs Monaten. Der Zusammenhang zwischen den beiden Komponenten kann in einem Vierquadrantenschema dargestellt werden (»ifo Konjunkturuhr«). Auf der Abszisse der Konjunkturuhr werden die Meldungen der befragten WES-Experten zur gegenwärtigen Lage aufgetragen, auf der Ordinate die Antworten zur erwarteten Entwicklung. Durch das Fadenkreuz der beiden Linien, die nach der WES-Werteskala eine zufriedenstellende Beurteilung der Lage (0) bzw. eine unveränderte Einschätzung der Erwartungen (0) markieren, wird das Diagramm in vier Quadranten geteilt, die die vier Phasen der Konjunktur definieren. Der Aufschwung z.B. (Quadrant links oben) ist durch eine negative Beurteilung der Wirtschaftslage mit gleichzeitigen positiven Erwartungen gekennzeichnet.

liche Situation für die Vereinigten Staaten, für Deutschland, das Vereinigte Königreich, Spanien und Japan. Die Experten in den Niederlanden schätzten die aktuelle Wirtschaftsleistung zwar positiver ein, korrigierten aber ihre Konjunkturaussichten nach unten. In Italien verbesserten sich beide Indikatoren, so dass das Land an den Rand eines wirtschaftlichen Aufschwungs kommen konnte.

mit - 37,9 Punkten den negativsten Wert seit März 2009 (vgl. Abb. 10). Ähnlich wie im Vergleich zu den fortgeschrittenen Volkswirtschaften erwarteten die Experten anhaltende Herausforderungen und Schwierigkeiten in Folge des Handelskonfliktes zwischen China und den USA. Die Handelserwartungen befinden sich auf dem niedrigsten Stand seit über

zehn Jahren (vgl. Abb. 8). Eine zunehmende Anzahl von Experten rechnete mit einem Rückgang der kurz- und langfristigen Zinssätze (vgl. Abb. 9).

Das Wirtschaftsklima für die wichtigsten Schwellenländer (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika – BRICS) ist weiter zurückgegangen. Der Indikator ist von - 18,1 Saldenpunkte im Vorquartal auf

Tab. 1

Wirtschaftliche Probleme nach der Wichtigkeit in der Welt geordnet \*

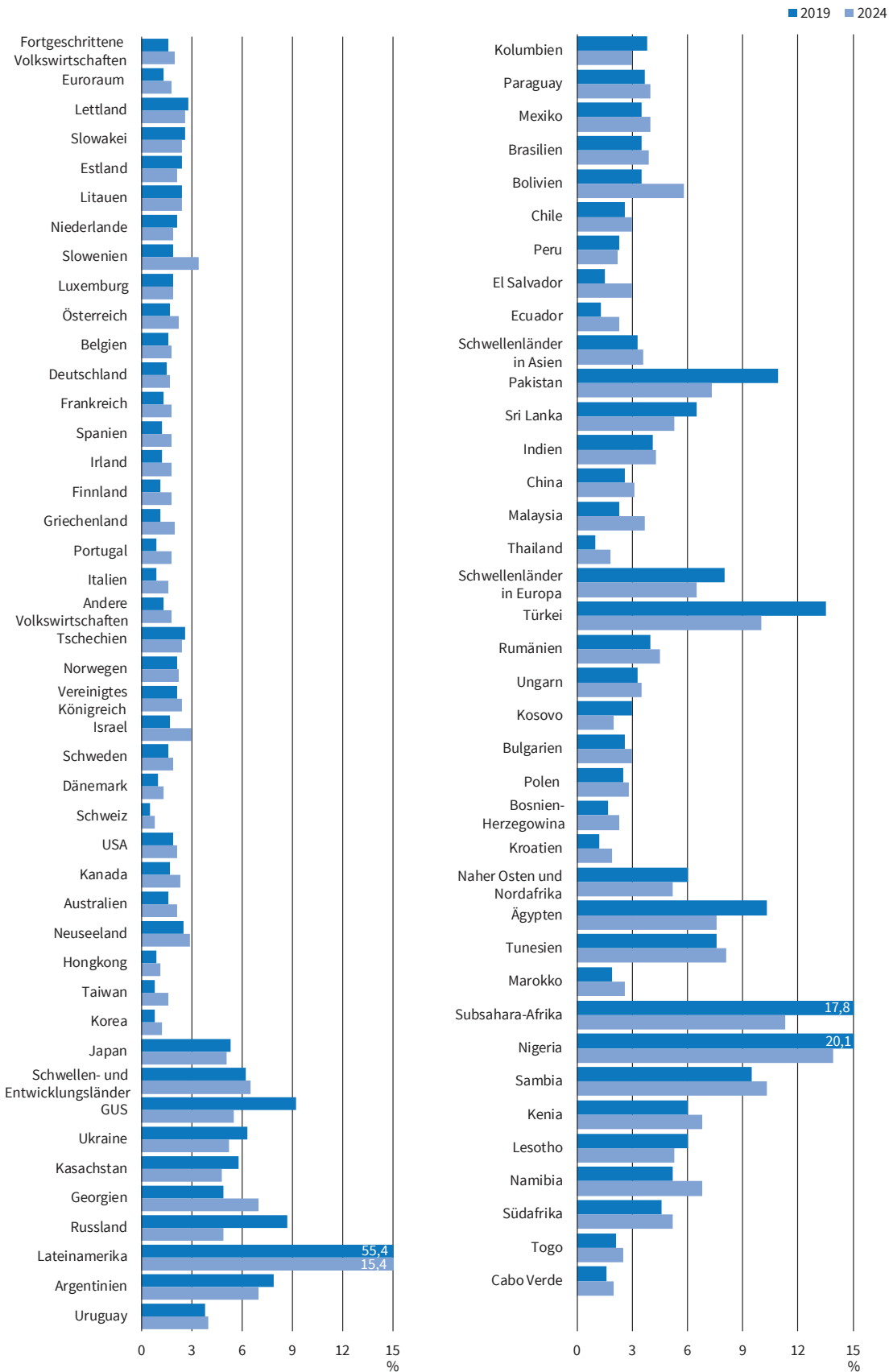
	Welt	Fortgeschrittene Volkswirtschaften	Schwellen- und Entwicklungsländer	EU	Schwellenländer in Europa	Schwellenländer in Asien	Lateinamerika	GUS	MENA	Subsahara-Afrika
Wachsende Einkommensungleichheit	75,7	66,5	82,9	57,3	64,8	88,9	64,9	75,1	84,1	92,6
Fachkräftemangel	59,3	59,0	59,6	66,5	63,8	54,5	61,1	65,5	82,0	73,1
Korruption	54,6	28,6	74,5	31,7	65,0	69,0	85,0	94,9	77,4	95,8
Mangelndes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik der Regierung	51,6	59,6	45,5	64,4	79,3	27,7	66,6	80,7	75,4	71,7
Innovationsschwäche	55,0	47,8	60,6	60,2	78,6	45,7	84,0	88,8	91,4	71,3
Rechtliche und administrative Hindernisse für Unternehmen	52,4	36,4	64,7	45,8	47,3	62,2	63,3	79,5	79,3	80,8
Unzureichende Infrastruktur	57,1	55,2	58,5	52,0	56,4	47,0	84,5	85,5	60,5	96,3
Mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit	44,1	34,1	51,7	43,5	45,7	40,7	63,4	85,6	79,5	77,0
Handelsbarrieren für Exporte	42,8	34,3	49,4	17,8	19,4	60,2	39,0	48,5	22,1	19,2
Ungünstiges Klima für ausländische Investoren	43,5	28,1	55,4	37,3	65,2	51,9	49,5	78,6	65,5	49,5
Ineffizientes Schuldenmanagement	37,3	29,9	43,0	23,3	53,0	42,0	34,7	17,9	78,9	52,5
Unzureichende Nachfrage	40,2	26,0	51,2	31,0	47,6	42,5	60,7	81,8	66,5	71,4
Politische Instabilität	31,5	38,9	25,7	47,2	57,3	13,5	51,0	22,6	54,6	31,4
Kapitalknappheit	28,6	10,8	42,2	25,9	73,8	30,0	40,7	64,8	72,3	82,4
Mangelnde Glaubwürdigkeit der Zentralbankpolitik	20,4	9,1	29,3	9,6	54,6	29,7	15,3	23,9	38,5	29,3

\*Basierend auf dem Prozentsatz der Experten, die angeben, das Problem bestehe derzeit in ihrem Land. Die farblich hervorgehobenen Probleme sind die führenden drei der jeweiligen Region. Zur Berechnung dieser Werte wird als Gewichtungsfaktor das jeweilige kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt PPP der einzelnen Länder verwendet (Datenbasis des IWF World Economic Outlook).

Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019.

Abb. 5

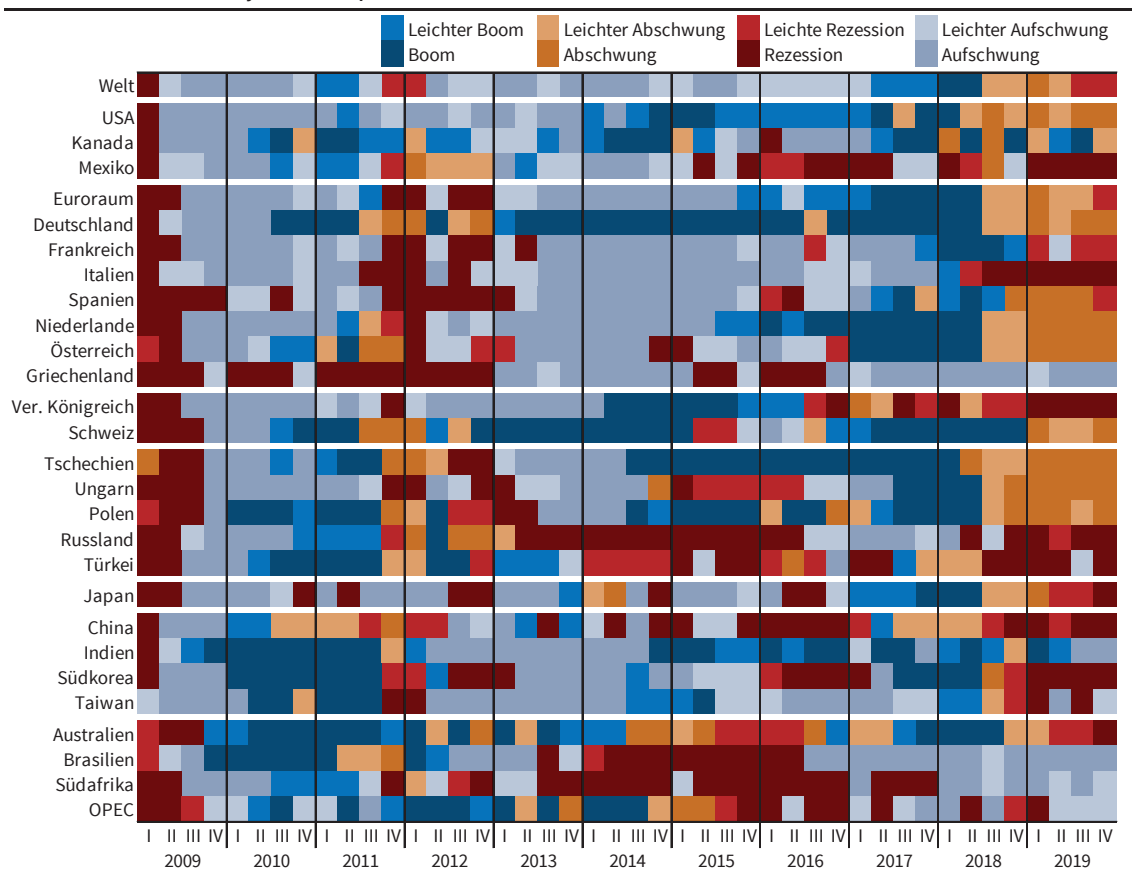
**Inflationserwartungen der WES-Teilnehmer für 2019 und 2024**  
Ländergruppen<sup>a</sup> und einzelne Länder



<sup>a</sup> Zur Berechnung der Angaben für diese Ländergruppen wird als Gewichtungsfaktor das jeweilige kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Länder verwendet (Datenbasis des IWF World Economic Outlook).  
Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019.

Abb. 6

ifo World Economic Survey – »Heatmap«<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die Beurteilung der Wirtschaftslage und die Konjunkturerwartungen für die nächsten sechs Monate stellen mit Hilfe eines Vierfarbschemas die vier Phasen eines Konjunkturzykluses dar: Boom, Abschwung, Rezession, Aufschwung. Die Übergangsbereiche dieser vier Phasen werden durch eine hellere Farbgebung gekennzeichnet: leichter Boom, wenn die Wirtschaftslage kleiner als +20 ist, leichter Abschwung, wenn die Erwartungen zwischen 0 und -20 liegen, leichte Rezession wenn die Wirtschaftslage zwischen 0 und -20 liegt, leichter Aufschwung, wenn die Erwartungen kleiner +20 sind.  
Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019. © ifo Institut

- 27 gefallen. Die Lageeinschätzung hat den negativsten Wert seit Mitte 2009 erreicht. Das wurde vor allem von einer Abwärtskorrektur für Indien verursacht. Die aktuelle Wirtschaftslage wurde als sehr schwach beurteilt – der Indikator nahm den geringsten Wert seit 1999 an. Der Konsum wurde von 84,6% der indischen WES-Experten als nicht ausreichend beurteilt. Im April dieses Jahres sahen das nur 38,5% der Experten so. Das Wirtschaftsklima in Brasilien, China, Russland und Südamerika ist ebenfalls zurückgegangen, allerdings nicht so stark wie in Indien.

**ANDERE SCHWELLENLÄNDER**

In den **Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens** sank der Klimaindikator von + 12,1 auf - 21,9 Punkte. Aber auch die ASEAN-5-Staaten (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand und Vietnam) sahen einen weiteren Rückgang des Wirtschaftsklimaindiktors von 21,3 auf 8,2 Saldenpunkte. Die Lageeinschätzung trübte sich weiter ein, und auch die Konjunkturaussichten sind weniger positiv als vor drei Monaten (vgl. Abb. 10). 92,3% der Befragten der ASEAN-5-Staaten berichteten über einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, und 94,1% gaben an,

dass Korruption ein Problem für die Wirtschaft in ihrem Land sei. Der Weltwirtschaftsklimaindikator der **Schwellen- und Entwicklungsländer in Europa** folgte weiterhin seiner Abwärtstendenz und verschlechterte sich um - 15,2 auf - 24,1 Punkte. Beide Indikatoren sind rückläufig, die Erwartungen für die nächsten Monate verzeichneten aber den größeren Rückgang. Mit einer Reduzierung um - 25,3 Punkten beträgt der Indikator - 31,6 Punkte. Dies sind die pessimistischsten Aussichten seit 2009. Die Befragten sahen vor allem die umgesetzten Wirtschaftsgesetze in ihrem jeweiligen Land kritisch und betrachteten diese als für die Wirtschaft hinderlich. Außerdem gaben 77,5% der Befragten an, dass Kapitalmangel ein Problem in ihrem Land sei.

Das Wirtschaftsklima für **Lateinamerika** verschlechterte sich leicht von - 24,4 auf - 28,2 Saldenpunkte. Sowohl die aktuelle Lage als auch die Erwartungen wurden geringfügig schlechter beurteilt (vgl. Abb. 10). Die Region leidet weiterhin unter den Handelskonflikten, weshalb die Handelserwartungen das niedrigste Niveau seit fast vier Jahren erreichten (vgl. Abb. 8). Der Mangel an Innovationen und unzureichender Infrastruktur wurden als größte Probleme für die lateinamerikanische Wirtschaft angesehen.

hen. Die Nachfrage wird von 76,7% der Teilnehmer als unzureichend aufgeführt. Dies entspricht 16 Prozentpunkte mehr als im Vergleich zum Mai dieses Jahres. Die Konjunkturerwartungen verbleiben in allen lateinamerikanischen Ländern auf einem niedrigen Niveau, mit Ausnahme von El Salvador und Guatemala. Auch in Chile ist der Indikator um – 18,6 auf – 5,1 Punkte gefallen. Die Lagebeurteilung verbleibt mit – 10 Punkten negativ, und die Erwartungen haben sich mit – 40 Punkten deutlich verschlechtert. Ursache dafür könnten die anhaltenden Handelskonflikte und die rückläufige Konsumentenstimmung sein. In Mexiko ist der Wirtschaftsindikator überraschend gestiegen, was sich durch eine positivere Beurteilung der Konjunkturaussichten für die nächsten Monate erklärt. Allerdings, ist der Indikator mit – 41,3 Punkten auf einem niedrigen Niveau geblieben.

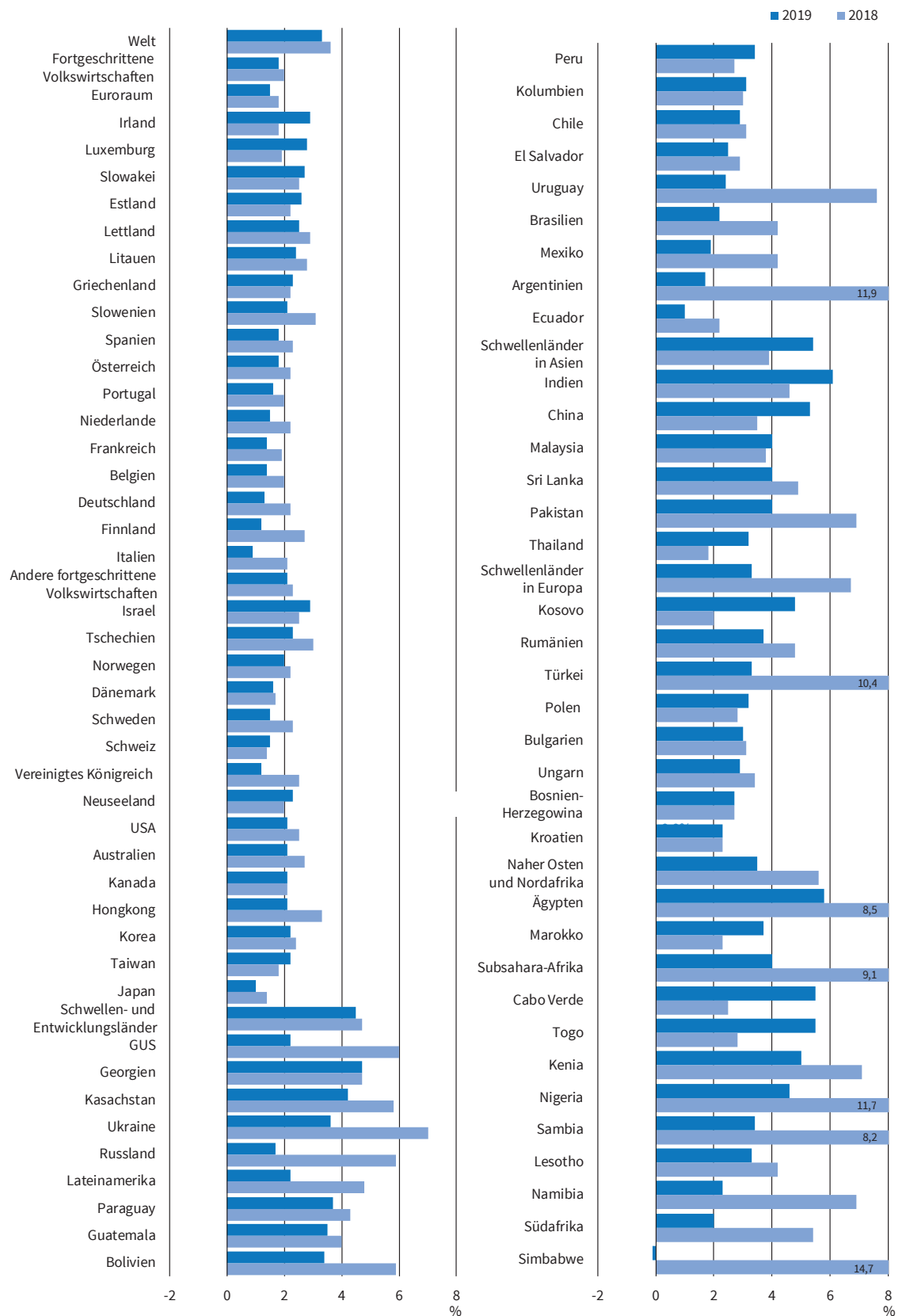
Das Wirtschaftsklima für die **Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)** zeigt sich leicht erholt und verbesserte sich um 4,9 auf – 10,9 Punkte. Ebenso wie die aktuelle Situation haben sich auch die Konjunkturaussichten verbessert, verbleiben aber negativ. Das Wirtschaftsklima in Aserbaidschan, Armenien und Kasachstan wurde als sehr positiv beurteilt. Andererseits scheint sich die wirtschaftliche Lage in Russland, Ukraine und Georgien abzuschwächen, so dass die Konjunkturerwartungen pessimistisch bleiben. Nahezu einstimmig wurde die Korruption von den Befragten als das gravierendste Problem bezeichnet, das die Wirtschaft am meisten beeinträchtigt, knapp gefolgt von dem Innovationsmangel.

Das Wirtschaftsklima für die Länder des **Nahen Ostens und Nordafrikas** ist erheblich zurückgegangen. Der entsprechende Indikator fiel um – 15,2 auf – 27,2 Punkte. Die Experten in dieser Region haben ihre Einschätzung zur aktuellen Lage leicht nach unten korrigiert. Der Indikator beträgt nun – 40,1 Punkte, was sich auch an einer schwachen Wirtschaftsleistung in allen Ländern in dieser Region erkennen lässt. Die bisherigen positiven Konjunkturaussichten gingen in dieser Umfrage zurück (vgl. Abb. 2 und 10). Die erwartete Inflationsrate für diese Region beträgt für 2019 6%: Höhere Preiserwartungen für Ägypten wurden durch voraussichtlich niedrigere Preise in Algerien und Tunesien ausgeglichen (vgl. Abb. 5). Wie auch in den GUS-Staaten wurde hier die Korruption und der Innovationsmangel als größte Belastung für die Wirtschaft in dieser Region bezeichnet. Handelsbarrieren für Exporte erfuhren mit einem Plus von 36,9% den größten Anstieg im Vergleich zum Mai dieses Jahres. 59% der Befragten betrachteten diese als hinderlich für die Wirtschaft. In **Subsahara-Afrika** verringerte sich das Wirtschaftsklima von + 1,1 auf – 25,7 Punkte, was sich hauptsächlich auf eine schlechtere Beurteilung der aktuellen Lage zurückführen lässt. Obwohl die Experten für die nächsten Monate zuversichtlich blieben, wurde auch hier die Lagebeurteilung nach unten revidiert. Die Korruption

und die zunehmende Einkommensungleichheit sind weiterhin die wichtigsten Probleme. Im Vergleich zum Mai dieses Jahres wuchs der Anteil der Befragten, die die Wirtschaft durch Handelsbarrieren beeinträchtigt sahen, um 40,4%.

Abb. 7

Erwartungen der WES-Teilnehmer für die BIP-Veränderungsraten für die nächsten drei bis fünf Jahre (IV/2019 und IV/2018)  
Ländergruppen<sup>a</sup> und einzelne Länder

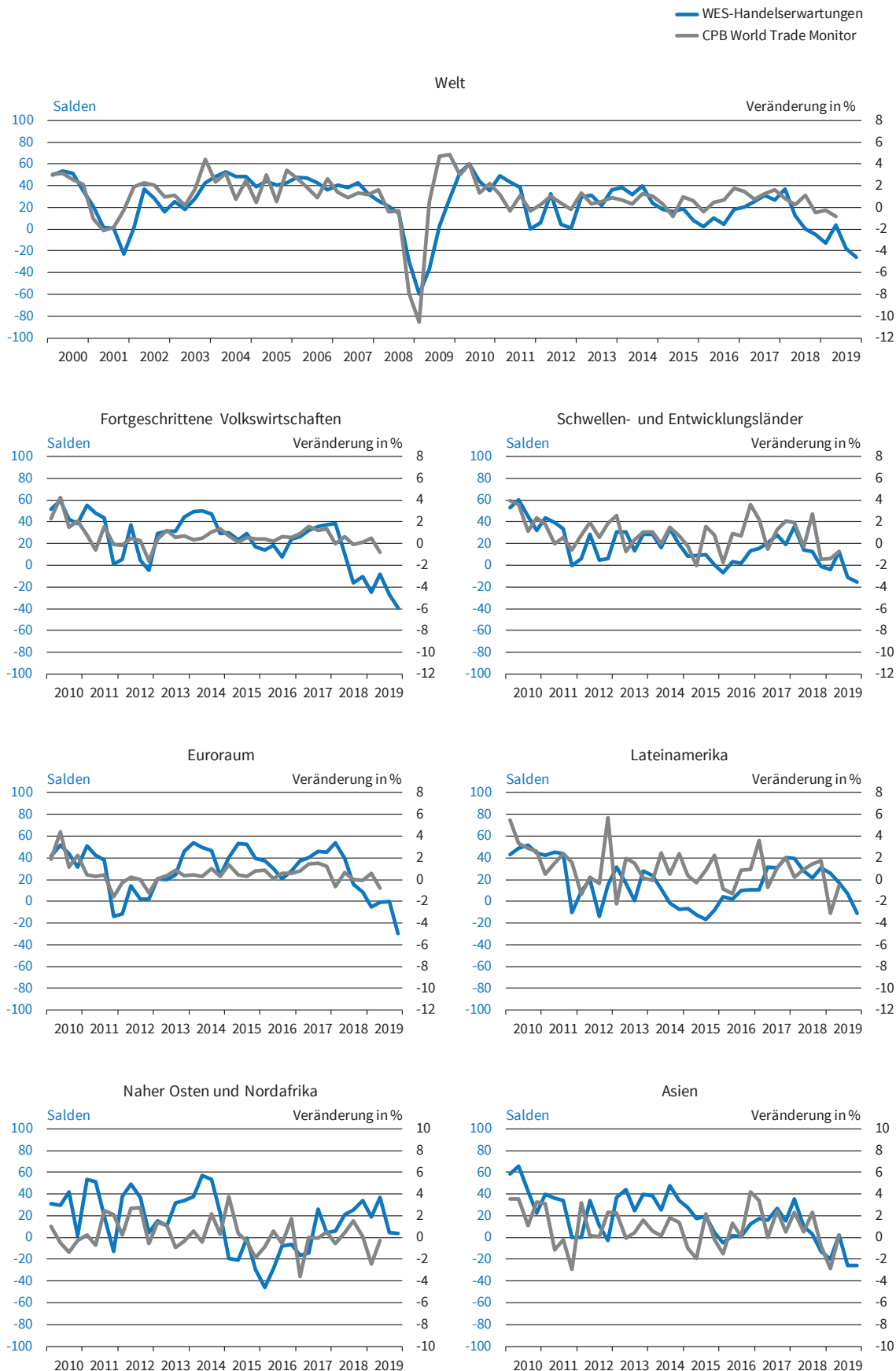


<sup>a</sup> Zur Berechnung der Angaben für diese Ländergruppen wird als Gewichtungsfaktor das jeweilige kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Länder verwendet (Datenbasis des IWF World Economic Outlook).  
Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019.



Abb. 8

Vergleich der WES-Handelserwartungen und des CPB World Trade Monitor für ausgewählte Ländergruppen

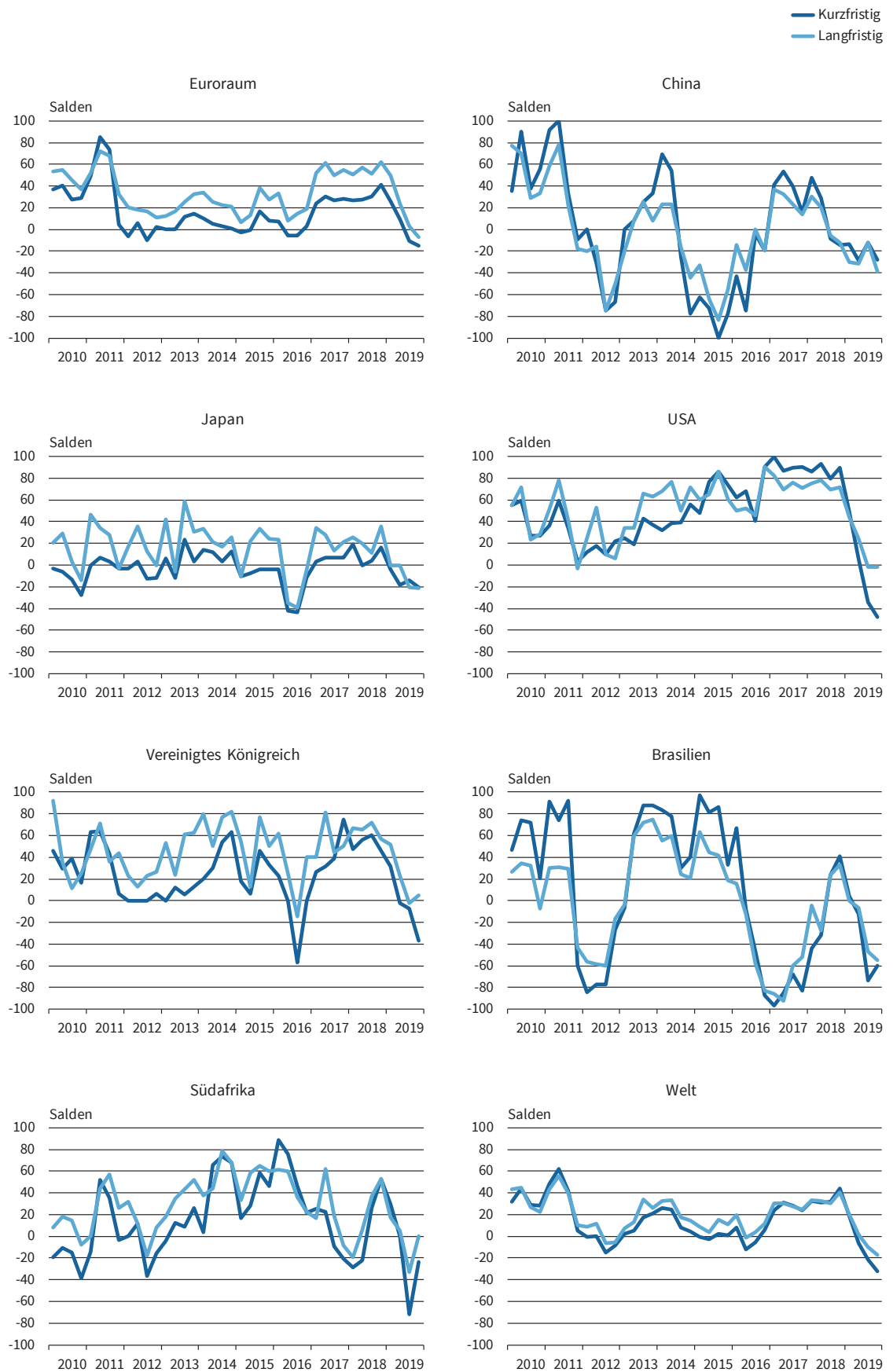


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019; CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB).

© ifo Institut

Abb. 9

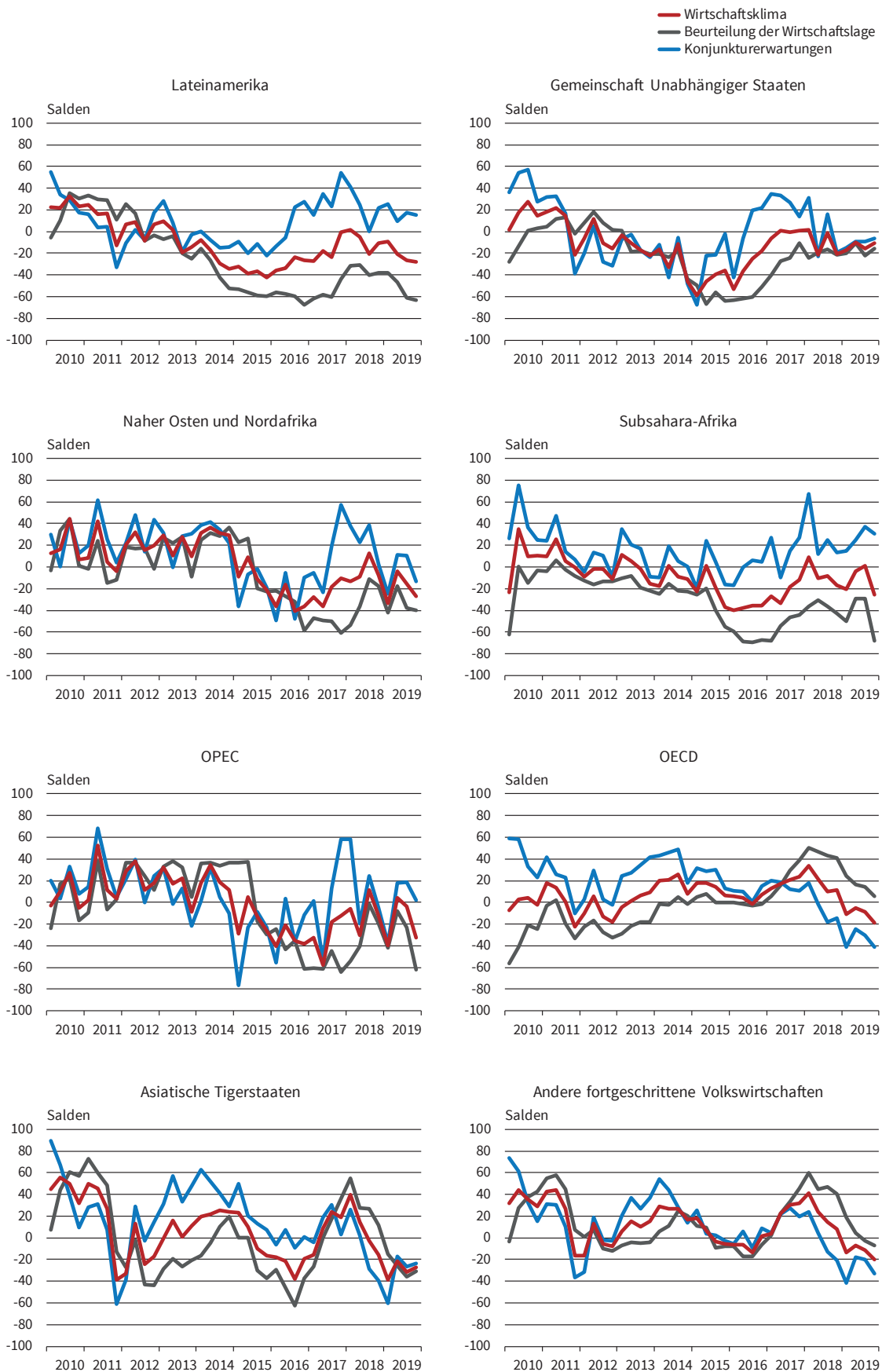
**Kurz- und langfristige Zinssätze**  
Erwartungen für die nächsten sechs Monate



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019.

© ifo Institut

Abb. 10  
ifo Wirtschaftsklima und die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und Erwartungen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2019.

© ifo Institut

Klaus Wohlrabe und Timo Wollmershäuser

# Gesamtwirtschaftliche Kapazitäten weitgehend normal ausgelastet

Die ifo Kapazitätsauslastung der Gesamtwirtschaft ist im Oktober 2019 von zuvor 86,8% auf 86,1% gesunken (vgl. Abb. 1).<sup>1</sup> Dies ergab eine Auswertung von ca. 7 000 Meldungen von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, des Bauhauptgewerbes und des Dienstleistungssektors (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat) im Rah-

<sup>1</sup> Die Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung wird ausführlich in Wohlrabe und Wollmershäuser (2017) beschrieben.

men der regelmäßigen ifo Konjunkturumfragen. In allen drei Wirtschaftsbereichen war ein Rückgang des Auslastungsgrades zu beobachten, der im Verarbeitenden Gewerbe mit 1,3 Prozentpunkten am kräftigsten ausfiel.

Der gesamtwirtschaftliche Auslastungsgrad liegt nur noch um 0,5 Prozentpunkte über seinem langfristigen Mittelwert und hat seit seinem letzten Höchststand im Januar 2018 um 2,8 Prozentpunkte abgenommen (vgl. Abb. 2). Damit hat sich

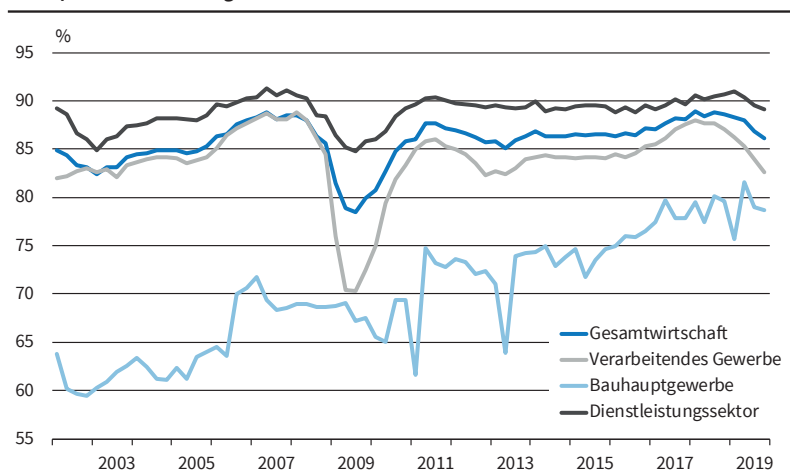
die deutsche Wirtschaft im Verlauf dieses Jahres weiter abgekühlt und befindet sich nunmehr nahe ihrer Normalauslastung (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018, Abschnitt 5, für eine Definition der Phasen des Konjunkturzyklus).

## LITERATUR

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018), *Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner*, 13. April, München.

Wohlrabe, K. und T. Wollmershäuser (2017), »Zur Konstruktion einer gesamtwirtschaftlichen ifo Kapazitätsauslastung«, *ifo Schnelldienst* 70(15), 26–30.

Abb. 1  
ifo Kapazitätsauslastung



Quelle: ifo Konjunkturumfragen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2  
ifo Kapazitätsauslastung der Gesamtwirtschaft



Quelle: ifo Konjunkturumfragen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

## ZULETZT ERSCHIENEN

---



## THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

---

Schnelldienst 23/2019 erscheint am 5. Dezember 2019

Wachsende Migrationsströme:  
Wie können die europäischen Länder die Fluchtursachen  
erfolgreich bekämpfen?

