ifo SCHNELLDIENST

1
2020

22. Januar 2020
73. Jahrgang

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Plädoyer und Vorschlag für einen verfassungsnahen Grundfreibetrag und transparenten Einkommensteuertarif
Dieter Dziadkowski

Weg mit dem Soli, her mit einem neuen und transparenten Einkommensteuertarif
Eckart Bomsdorf

DATEN UND PROGNOSEN

Schwächeres Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen
Magnus Reif und Arno Städtler

Ökonomenpanel: Der Kompromiss zur Grundrente
Johannes Blum, Raphael de Britto Schiller, Niklas Potrafke, Joachim Ragnitz und Martin Werding

Wirtschaftskonjunktur 2019: Prognose und Wirklichkeit
Wolfgang Nierhaus

BRANCHEN UND SEKTOREN

ifo Branchen-Dialog 2019
Julia Schricker, Oliver Falck und Anita Wölfl, Sabine Rumscheidt, Ludwig Dorffmeister, Nina Czernich, Przemyslaw Brandt, Simon Litsche, Sabine Rumscheidt und Klaus Wohlrabe

Branchen im Fokus: Personaldienstleister
Przemyslaw Brandt

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Die USA vor dem Wahlkampf: Die Spuren Donald Trumps in Wirtschaft und Politik

Henning Vöpel, Harm Bandholz, Gabriel Felbermayr, Christoph Spengel, Jost Heckemeyer, Martin Mosler und Niklas Potrafke, Henrik Müller

ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

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, Dr. Cornelia Geißler, Annette Marquardt
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Yvonne Giesing, Dr. Christa Hainz, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.
Bezugspreis jährlich: EUR 150,–
Preis des Einzelheftes: EUR 12,–
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

1/2020 ifo SCHNELLDIENST

Die USA vor dem Wahlkampf:
Die Spuren Donald Trumps in Wirtschaft und Politik

Am 3. November 2020 entscheidet sich, ob Donald Trump ein zweites Mal zum US-Präsidenten gewählt wird. Er hat seinen Wahlkampfslogan »Make America Great Again« rigoros verfolgt. Im Zuge dessen wurden diplomatische Konventionen gebrochen und jahrzehntealte internationale Verträge für nichtig erklärt. Auch in der Handelspolitik gilt ein neues Paradigma: Trump hat Sonderzölle angedroht und eingeführt, vor allem auf Importe aus China und der EU, um das amerikanische Leistungsbilanzdefizit abzubauen. Seine Steuerreform 2017 brachte inländischen Unternehmen massive Entlastungen.

Der aktuelle Schnelldienst zeigt auf, welche langfristigen Spuren drei Jahre »America-first«-Politik in der Welt hinterlassen haben. Unsere Autoren untersuchen dabei verschiedene Fragen: Wie hat sich die US-Steuerreform auf den internationalen Steuerwettbewerb ausgewirkt? Welche Folgen hat der Handelsstreit? Was bedeutet Trumps Politik für den Zusammenhalt des westlichen Bündnisses? Und werden die USA zum Unsicherheitsfaktor für die weltweite wirtschaftliche und geopolitische Entwicklung?

Liebe Leser*innen, ein Hinweis in eigener Sache: Sie halten das erste Exemplar des Schnelldienstes 2020 in Händen. Wie Sie sehen, haben wir das Konzept leicht überarbeitet. Auf Wunsch vieler Leser*innen erscheint der ifo Schnelldienst künftig mit reduzierter Frequenz – jeden Monat einmal. Auf diese Weise können wir bei den aktuellen wirtschaftspolitischen Themen noch tiefer gehen und Ihnen bei Entscheidungen das geballte Wissen des ifo Instituts und seines Netzwerks zur Verfügung stellen. Zwei Zusatzhefte im Juli und im Dezember enthalten unsere große ifo Konjunkturprognose.

Wir wünschen eine angenehme Lektüre.
Über Kritik und Anregungen freuen wir uns.

Ihr Redaktionsteam

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Die USA vor dem Wahlkampf: Die Spuren Donald Trumps in Wirtschaft und Politik

Trumps Welt – eine Bestandsaufnahme 3
Henning Vöpel

Did He Make America Great Again? 6
Harm Bandholz

Die Amerikaner und die Globalisierung 9
Gabriel Felbermayr

Folgen der US-Steuerreform 2018 sowie der EU- und OECD-Antimissbrauchsregelungen für den Steuerwettbewerb in Europa 15
Christoph Spengel

Wie Trumps Tax Cuts Europa unter Zugzwang setzen 18
Jost Heckemeyer

Internationale Beziehungen unter Donald Trump – Evidenz zum Abstimmungsverhalten zwischen den Vereinigten Staaten und dem Westen in der UN-Generalversammlung 21
Martin Mosler und Niklas Potrafke

Donald Trump als wirtschaftspolitischer Unsicherheitsfaktor 26
Henrik Müller

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Plädoyer und Vorschlag für einen verfassungsnahen Grundfreibetrag und transparenten Einkommensteuertarif
Anmerkungen zu 25 Jahre Thesen der Einkommensteuerkommission 30
Dieter Dziadkowski

Weg mit dem Soli, her mit einem neuen, transparenten und flexiblen Einkommensteuertarif
Mit höherem Grundfreibetrag und höherem maximalen Grenzsteuersatz 34
Eckart Bomsdorf

DATEN UND PROGNOSEN

Schwächeres Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen 40
Magnus Reif und Arno Städtler

Ökonomenpanel: Der Kompromiss zur Grundrente – erfüllt er die Erwartungen? 45
Johannes Blum, Raphael de Britto Schiller, Niklas Potrafke, Joachim Ragnitz und Martin Werding

Wirtschaftskonjunktur 2019: Prognose und Wirklichkeit 51
Wolfgang Nierhaus

BRANCHEN UND SEKTOREN

ifo Branchen-Dialog 2019 58
Julia Schricker, Oliver Falck und Anita Wölfl, Sabine Rumscheidt, Ludwig Dorffmeister, Nina Czernich, Przemyslaw Brandt, Simon Litsche, Sabine Rumscheidt und Klaus Wohlrabe

Branchen im Fokus: Personaldienstleister 83
Przemyslaw Brandt

Die USA vor dem Wahlkampf: Die Spuren Donald Trumps in Wirtschaft und Politik

Am 3. November 2020 entscheidet sich, ob Donald Trump ein zweites Mal zum US-Präsidenten gewählt wird. Er hat seinen Wahlkampfslogan »Make America Great Again« rigoros verfolgt. Im Zuge dessen wurden diplomatische Konventionen gebrochen und jahrzehntealte internationale Verträge für nichtig erklärt. Auch in der Handelspolitik gilt ein neues Paradigma: Trump hat Sonderzölle angedroht und eingeführt, vor allem auf Importe aus China und der EU, um das amerikanische Leistungsbilanzdefizit abzubauen. Seine Steuerreform 2017 brachte inländischen Unternehmen massive Entlastungen. Welche langfristigen Spuren haben drei Jahre »America-first«-Politik hinterlassen? Wie hat sich die US-Steuerreform auf den internationalen Steuerwettbewerb ausgewirkt? Welche Folgen hat der Handelsstreit? Was bedeutet Trumps Politik für den Zusammenhalt des westlichen Bündnisses? Und werden die USA zum Unsicherheitsfaktor für die weltweite wirtschaftliche und geopolitische Entwicklung? Autoren diskutieren über Antworten auf diese Fragen:

Henning Vöpel

Trumps Welt – eine Bestandsaufnahme

Prof. Dr. Henning Vöpel

Direktor des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstituts (HWWI).
Im Jahr 2010 wurde Vöpel als Professor für Volkswirtschaftslehre an die HSBA Hamburg School of Business Administration berufen. Seine Forschungs- und Themenschwerpunkte sind Internationale Makroökonomik, Konjunkturanalyse, Geld- und Währungspolitik und Digitalökonomie.

Am 8. November 2016 gewann Donald Trump die US-Wahl gegen Hillary Clinton und wurde zum 45. Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika. Er triumphierte auch über die Demoskopie, die seinen Sieg nicht hatte kommen sehen. Es war quasi die Wiederholung eines Ereignisses, das sich rund fünf Monate vorher, am 23. Juni des Jahres, ereignet hatte: der Brexit. Die Welt hatte sich offenbar stärker verändert, als Demoskopen und Medien es vorher hatten messen, beschreiben oder antizipieren können. Mit Donald Trump ist der weltweit aufkeimende Populismus in der größten Demokratie und Volkswirtschaft der Welt an die politische Macht gekommen.

Das Jahr 2020 wird die Weltpolitik und internationalen Märkte wesentlich mit der Frage beschäftigen, ob Trump eine zweite Amtszeit erhält und was dies mittelfristig für die Welt bedeuten würde. Trump selbst bewegt sich derzeit zwischen durchaus möglicher, wenn nicht sogar wahrscheinlicher Wiederwahl und einem möglichen, eher unwahrscheinlichen Impeachment. Es ist indes klar, dass eine zweite Amtszeit die historische Bewertung seiner Präsidentschaft wohl verändern würde, weil er weitere vier Jahre erhielte, seine Agenda umzusetzen. Aber auch so hat Donald Trump deutliche Spuren in Wirtschaft und Politik hinterlassen.

WAS IST DIE AGENDA VON TRUMP?

Am Anfang von Trumps Präsidentschaft war viel von Trumpism und Trumponomics die Rede, ohne dass klar war, was damit konkret gemeint war. Heute – vor über drei Jahre nach seiner Amtseinführung – ist immer noch nicht erkennbar, was die Ära Trump bedeutet. Ist sie eine Fußnote der Geschichte, oder markiert sie einen historischen Umbruch, ein neues Kapitel der Globalisierung? »America first« und »Make America great again« waren die Maximen, die Donald Trump im Wahlkampf und insbesondere am Tag der Inauguration verkündete. Heute hat sich der ökonomische Nationalismus bis nach Europa ausgebreitet. Die Wahl Trumps ist daher auch und vor allem Ausdruck einer (Legitimations-)Krise der Globalisierung, eines Protests gegen die bisherige Globalisierung. Das hat eng mit dem zweiten Punkt seiner Agenda zu tun: Den »Washingtoner« Sumpf des politischen Establishments auszutrocknen.

Dahinter steht vermutlich – soweit sich das heute sagen lässt – eine historische Zäsur in der Globalisierung. Harvard-Ökonom Dani Rodrik hat in »*The Paradox of Globalization*« bereits 2011 eine Art akademische Fundierung dieses Backlashs gegen die Globalisierung gegeben, indem er das Globalisierungstrilemma zwischen Hyperglobalisierung, Demokratie und Natio-

nalstaat formulierte. Globalisierung hat Verteilungseffekte erzeugt, die national zu Gewinnern und Verlierern geführt haben. Diese Entwicklungen waren auf nationaler Ebene nicht hinreichend legitimiert. Die Verallgemeinerung des allgemeineren Phänomens Trump ist – positiv formuliert – eine Balance zwischen Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie, oder – negativ formuliert – die Disruption der bestehenden multilateralen Ordnung.

Trumps Agenda richtet sich jedoch nicht allein gegen Globalisierung, sondern allgemeiner gegen Globalismus, d.h. einer generalisierten Idee der Globalisierung. Diese Agenda verfängt bei seinen Anhängern, weil eine relativ kleine Elite an der Ost- und Westküste Zugang zu globalen Netzwerken und Ressourcen hat, aber nicht die schlechter ausgebildeten Schichten in den Fly-over-Bundesstaaten. Globalisierung hat speziell in den USA zu einer deutlich ungleichmäßigeren Einkommensverteilung geführt, die zugleich regionale Disparitäten abbilden.

Trump bedroht darüber hinaus den Multilateralismus und dessen Institutionen. Der »Deal« verdrängt fast symbolisch multilaterale Regeln des internationalen Handels. Das internationale Handelssystem wird zukünftig mehr auf Macht und dem Recht des Stärkeren als auch Regeln basieren. Das ist indes ein Vorgeschmack auf geopolitische Konflikte, deren Bedeutung weit über den derzeitigen Handelsstreit hinausgeht. Das eigentliche Spiel ist jenes um die geopolitische Vormachtstellung im nächsten Jahrhundert und in der nächsten globalen Ordnung. Trump trägt ironischerweise selbst zum Niedergang der Nachkriegsordnung und ihrer Regeln und Institutionen, etwa der WTO, bei. China hingegen hat mit den Investitionen in neue Technologien und die Belt-and-Road-Initiative einen klaren Plan.

Die verlorengegangenen Industriearbeitsplätze im Rust Belt zurückholen zu wollen, wie Trump es im Wahlkampf 2015 versprochen hatte, ist Ausdruck einer merkantilen Vorstellung von Wirtschaft. Dabei verkennt Trump, dass der Verlust der Industriearbeitsplätze im Rust Belt zwar auch eine Folge des Handels und der Integration Chinas in die Weltwirtschaft gewesen ist, dem sogenannten China-Schock, aber zu einem größeren Teil technologische Ursachen hatte. Jeder Versuch, diese Art von Industriearbeitsplätze zurückholen zu wollen, würde scheitern, da es diese Arbeitsplätze und Branchen technologisch gar nicht mehr gibt. Auch in diesem Punkt hat China weitaus besser verstanden, wofür das Silicon Valley, das Trump bekämpft, steht.

WAS CHARAKTERISIERT DIE (WIRTSCHAFTS-)POLITIK TRUMPS?

Im Zentrum der Diskussion steht seit Beginn seiner Amtszeit der Handelskonflikt mit China, aber auch mit Deutschland. Zentral ist das Argument, die Handelspartner verhielten sich unfair gegenüber den USA. Das Leistungsbilanzdefizit der USA gegenüber China und Deutschland sei ein Ausrauben der Amerikaner. Ökonomisch ist das Gegenteil der Fall: Die Rolle des US-Dollar als internationale Reservewährung führt zu einer chronischen Überbewertung und einer Passivierung der Leistungsbilanz. Die Terms of Trade sind dadurch für die USA günstig; es handelt sich also vielmehr um einen Nettowohlfahrtsexport dieser Länder in die USA. Ganz von der Hand zu weisen ist das Argument Trumps dennoch nicht, denn tatsächlich hat China seit vielen Jahren die eigene Exportindustrie massiv subventioniert, nicht zuletzt durch die Unterbewertung des Renminbi, und auch die Europäische Union praktiziert durchaus in bedeutendem Maßstab verdeckten Protektionismus. Die Handelskonflikte mit den wechselseitigen Strafzöllen haben indes die US-Konsumenten deutlich schlechter gestellt.

Die Auseinandersetzung zwischen den USA und China hat aber eine weitere, noch bedeutendere Dimension. Es geht um die nächste geopolitische Ordnung für das 21. Jahrhundert. Schon zu Barack Obamas Zeiten schwelte der Konflikt. Trump indes hat die Mittel, insbesondere die Rhetorik der Auseinandersetzung, sehr verschärft. Die Auseinandersetzung indes dürfte selbst mit einer möglichen Amtsenthebung oder gescheiterten Wiederwahl Trumps nicht beendet sein. Charles Kindleberger hat untersucht, dass der Übergang von einer globalen Ordnung zu der nächsten oft mit einer längeren Phase eines Vakuums an Regeln und Institutionen einhergeht. In diesem Sinne geht es gerade um die Frage, nach welchen und wessen Regeln die nächste Ordnung basieren wird. Der antike Geschichtsschreiber Thukydides hat ferner beschrieben, insbesondere im Konflikt zwischen Athen und Sparta, dass nicht selten Krieg den Übergang endgültig markierte. Interessanterweise geht die Gefahr oft von jener Macht aus, die ihre angestammte Position als Hegemonialmacht verteidigt. Dies ist seitdem als Thukydides-Falle bekannt.

Anders als beim internationalen Handel, bei dem es um gemeinsame Vorteile des Handels geht, ist die geopolitische Auseinandersetzung eher ein Nullsummenspiel und insoweit nicht-kooperativ. Es wird also mit gänzlich anderen Strategien gespielt. Das sollte in Bezug auf den Kern, die Bedeutung und Dauer der Auseinandersetzung zwischen den USA und China nicht unterschätzt werden. Nouriel Roubini (2019) sieht bereits einen technologischen Kalten Krieg heraufziehen und hält eine neue Blockbildung für möglich. Eine solche globale Ordnung hätte große Rückwirkungen auf die Weltwirtschaft und die Zukunft der Globalisierung.

Was konkret die Wirtschaftspolitik Trumps betrifft, so ist diese durch eine Reihe von Widersprüchen charakterisiert. Diese beziehen sich vor allem auf den Unterschied zwischen der kurzen und der langen Frist der Wirkungen. Die makroökonomische Situation der USA ist grundsätzlich durch multiple Ungleichgewichte geprägt. Kern ist ein dreifaches Verschuldungsproblem: der Auslandsverschuldung der USA, der

Staatsverschuldung und der Verschuldung der privaten Haushalte.

Trumps Wirtschaftspolitik ist seit Beginn seiner Präsidentschaft auf kurzfristige Erfolge ausgerichtet, wie es für populistische Regierungen durchaus typisch ist. Sie müssen ihre zumeist sehr forschen Wahlversprechen durch schnelle Erfolge rechtfertigen. Dadurch stehen sie oft in einem Widerspruch zu nachhaltiger Wirtschaftspolitik. Trump ist in einen konjunkturellen Aufschwung hineingewählt worden. Er profitierte gerade am Anfang von sehr günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen. Das war zum Beispiel bei Barack Obama ganz anders, der seine politische Agenda in die Krise 2009 hinein umzusetzen versuchen musste.

Trump hat in gewisser Weise in die gute Konjunktur, die er von Obama quasi geerbt hatte, zusätzlich Stroh hineingeworfen, was nicht nur leicht, sondern langfristig gefährlich ist. Die Unternehmensteuerreform beispielsweise, die Unternehmen einerseits entlasten und andererseits zur (Rück-)Verlagerung ihres Standortes in die USA sollte, hat zwar in Teilen gewirkt, aber eben auch zur Zunahme der Staatsverschuldung beigetragen. In seiner Amtszeit von Januar 2016 bis Januar 2020 ist die Staatsverschuldung von 18,9 Billionen US-Dollar auf 23,2 Billionen US-Dollar gestiegen (vgl. US Department of the Treasury und Federal Reserve Bank of St. Louis 2020). Auch ein öffentliches Investitionsprogramm insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen, das bis heute nur in Teilen umgesetzt worden ist, trug dazu bei, zumindest in der Ankündigungsphase zu Beginn der Amtszeit. Noch offenkundiger war der langfristige Trade off in den währungspolitischen Effekten. Die überhitzte Konjunktur hat zu einer Aufwertung des US-Dollar geführt, was wiederum Trump per Twitter zu der Beschwerde veranlasste, der zu starke Dollar wäre schlecht für die heimischen Exporteure, und zugleich andere bezichtigte, darunter China und auch Deutschland, sie würden ihre Währungen manipulieren. Die Aufwertung des Dollar hat jedenfalls zu einer weiteren Passivierung der Leistungsbilanz der USA geführt. Bei den Dienstleistungen ist sie jedoch positiv. Die Auslandsverschuldung der USA ist zwischen Anfang 2016 und Ende 2019 von 7,46 Billionen US-Dollar auf 10,95 Billionen US-Dollar angestiegen (vgl. Bureau of Economic Analysis 2020). Insgesamt ist die Wirtschaftspolitik Trumps sehr kurzfristig ausgerichtet und mittelfristig schädlich. Eine Wiederwahl Trumps würde, wie Paul Krugman (2019) jüngst betonte, die US-Ökonomie nachhaltig schädigen.

WELCHE MITTEL UND METHODEN SETZT TRUMP EIN?

Oft ist über eine Strategie Trumps diskutiert worden. Während eine mittelfristige Strategie ob der erratischen Kurswechsel und Meinungsänderungen kaum erkennbar ist, so scheint es doch eine Methode »Trump« zu geben. Diese besteht darin, direkt scharfe Angriffe über Twitter zu fahren und diese gegenüber seiner Klientel mit populistischer Rhetorik zu kommunizieren. Er erzeugt seinen eigenen Empörungszyklus, den er nutzt, um gegen Eliten und Establishment zu schießen, was wiederum seine eigenen Wahlmilieus mobilisiert. Er bezichtigt seriöse Medien, wie die *New York Times,* der Fake News und bedient sich selbst der Unwahrheiten, womit er die mediale Auseinandersetzung jenseits der sachlichen Argumente platziert. Mittlerweile macht Trump über Twitter Außenpolitik und bewegt Analysten und Märkte.

Auf der Ebene der Handels- sowie Außen- und Sicherheitspolitik betreibt Trump eine Methode der Vereinzelung und Interessensspaltung. Etablierte Bündnisse und Abkommen werden gezielt beschädigt, wie etwa die NATO oder die Vereinten Nationen, aber auch Handelsabkommen wurden neu verhandelt wie das NAFTA. Damit treibt er Keile in bestehende Allianzen und Bündnisse, sogar in Europa, wie etwa im Falle von Deutschland und Frankreich oder dem Brexit. Je fragmentierter die Weltpolitik, so seine Überzeugung, desto größer bliebe der relative Einfluss der USA.

WAS GESCHIEHT IN DEN NÄCHSTEN MONATEN?

Im Moment ist schwer abzuschätzen, was in den nächsten Monaten passieren wird. Die Bandbreite zwischen Impeachment und Wiederwahl ist groß. Wie sich das Impeachment-Verfahren entwickeln wird, ist schwer abzuschätzen. Am wahrscheinlichsten ist wohl, dass zum Teil schwerwiegendes Fehlverhalten von Trump in der Ukraine-Affäre nachgewiesen werden, er das Verfahren am Ende aber – nicht zuletzt aufgrund der Mehrheit der Republikaner im Senat – politisch überleben wird.

Konjunktur und Arbeitsmarkt spielen für die US-Präsidentschaftswahl typischerweise eine wichtige Rolle. »*The economy, stupid*«, war ein von James Carville geprägter Begriff in der Wahlkampagne Bill Clintons gegen Amtsinhaber George Bush 1992, als sich binnen eines Jahres der US-Arbeitsmarkt gedreht hatte und wohl entscheidend zum Wahlsieg Clintons beitrug. Derzeit scheint sich die US-Konjunktur stabilisiert zu haben, nachdem einige Monate lang ein Abschwung drohte. Die Arbeitslosenquote liegt saisonbereinigt auf einem Allzeitrekordtief von 3,5% im November 2019 (vgl. U.S. Bureau of Labor Statistics 2020). Klar ist, dass Trump versuchen wird, die Konjunktur durch expansive Fiskalpolitik mindestens bis zum November zu stützen. In diesem Zusammenhang ist der Konflikt zwischen Donald Trump und US-Notenbankchef Jerome Powell bemerkenswert. Trump hatte in einem Tweet die Federal Reserve Bank als einer der größten nationalen Feinde der USA bezeichnet. Einen solchen Angriff auf die Integrität und letztlich die Unabhängigkeit der Zentralbank hat es bisher noch nicht gegeben.

Wenn die US-Konjunktur weiterhin einigermaßen gut läuft und Trump den Handelskonflikt mit China

etwas ruhen lässt, wird er behaupten, seine Wahlversprechen gehalten zu haben. Angesichts der noch wenig klaren Kandidatenfrage der Demokraten könnte es am Ende tatsächlich zur Wiederwahl Donald Trumps kommen. Auch militärische Interventionen etwa im Iran sind seit Anfang des Jahres wieder wahrscheinlicher geworden, die die Weltlage kurzfristig stark verändern könnten.

WAS BLEIBT VON TRUMP?

Was von Trump bleiben wird, lässt sich heute nicht abschließend sagen. Er hat auf jeden Fall eine nicht für möglich gehaltene Veränderung von Sprache und Rhetorik herbeigeführt und dabei Regeln und Konventionen gebrochen, was zu einer fast beispiellosen globalen Politik- und Investitionsunsicherheit geführt hat. Der politische und gesellschaftliche Schaden ist kaum absehbar. Betrachtet man die allgemeinen geopolitischen Verwerfungen und Autokraten wie Bolsonaro, Erdogan oder Putin, scheint Trump mehr Symptom als Ursache zu sein. Ob Trump den Verlauf der Geschichte verändert haben wird, hängt stark davon ab, ob er eine zweite Amtszeit nach der Wahl im November erhalten wird. Falls ja, ist es wahrscheinlich, dass die geopolitischen Verwerfungen zunehmen und sich der Handelskonflikt wieder verschärfen könnte. Das wird direkte wie auch indirekte Effekte haben. Handelskosten werden zunehmen, (wirtschafts-)politische Koordination und Kooperation, etwa in der Geldpolitik oder im Klimaschutz, werden schwieriger durchzusetzen sein. Außen- und sicherheitspolitisch dürften die Anforderungen an Europa dadurch stark zunehmen. Der Weg in eine multipolare Ordnung wird ein schwieriger werden – mit, aber auch ohne Trump. Innenpolitisch sind die USA gespaltener denn je, wirtschaftspolitisch hat sich der zukünftige Korrekturbedarf der Ungleichgewichte eher auf- als abgebaut. Trump hat sich als Mann der »Main Street« geriert, er agiert aber für die »Wall Street«.

LITERATUR

Bureau of Economic Analysis (2020), »U.S. International Investment Position, Third Quarter 2019«, 27. Dezember, verfügbar unter: https://www.bea.gov/news/2019/us-international-investment-position-third-quarter-2019.

Krugman, P. (2019), »Impeaching Trump is Good for the Economy«, *New York Times*, verfügbar unter: https://www.nytimes.com/2019/09/26/opinion/trump-economy.html, aufgerufen am 2. Januar 2020.

Roubini, N. (2019), »Trump Will make China Great Again«, verfügbar unter: https://www.project-syndicate.org/commentary/us-china-strategic-rivalry-decoupling-by-nouriel-roubini-2019-12, aufgerufen am 23. Dezember 2019.

U.S. Bureau of Labor Statistics (2020), »Databases, Tables & Calculators by Subject«, verfügbar unter: https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000, aufgerufen am 3. Januar 2020.

US Department of the Treasury und Federal Reserve Bank of St. Louis (2020), »Federal Debt: Total Public Debt«, verfügbar unter: https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEBTN, aufgerufen am 10. Januar 2020.

Harm Bandholz

Did He Make America Great Again?

»Make America Great Again« – dieser Wahlkampfslogan von Donald Trump war Aufruf und Versprechen zugleich. Die Unterstützer von Präsident Trump sind sich einig, dass er in den vergangenen drei Jahren die Vereinigten Staaten von Amerika wieder auf Kurs gebracht hat, während seine politischen Gegner in ihm den Untergang der Republik sehen. Wer hat Recht? Im Folgenden wollen wir eine erste Zwischenbilanz ziehen, auch wenn man angesichts der medienwirksam ausgetragenen Grabenkämpfe selbst als interessierter Beobachter immer wieder Mühe hat, relevante Politikmaßnahmen und Inhalte zu identifizieren. Unser Schwerpunkt liegt auf der Wirtschaftspolitik. Darauf folgt eine Einschätzung von Präsident Trumps Vermächtnis auf die internationalen Handelsbeziehungen sowie auf die amerikanische Innenpolitik.

Prof. Dr. Harm Bandholz

Seit August 2019 Professor für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik an der Fachhochschule Kiel.
Davor war er für mehr als zehn Jahre als US-Chefvolkswirt für die UniCredit Bank (Hypovereinsbank) in New York tätig.

WIRTSCHAFT

4% Wachstum und Jobs, Jobs, Jobs

Der zentrale Bestandteil der »Make America Great Again«-Agenda war die nachhaltige Stärkung der heimischen Wirtschaft. Kurz nach seiner Amtseinführung veröffentlichte Präsident Trump ein Positionspapier, in dem er ankündigte, über die kommenden zehn Jahre 25 Mio. neue Arbeitsplätze zu schaffen und das Wirtschaftswachstum wieder auf 4% zu heben. Erreicht werden sollten diese Ziele insbesondere durch drei Politikmaßnahmen: Eine Steuerreform, Deregulierung sowie eine Neuordnung des internationalen Handels.

Zwei massive Stimulusprogramme

In seinem ersten Amtsjahr musste Donald Trump allerdings noch erfahren, dass man komplexe Gesetzesvorlagen auch dann nicht einfach so durch den Kongress boxen kann, wenn die eigene Partei sowohl im Senat als auch im Repräsentantenhaus eine Mehrheit besitzt. Ende 2017 war es dann aber soweit: Mit dem *Tax Cuts and Jobs Act (TCJA)* verabschiedete

seine Regierung die umfangreichste Steuerreform der USA seit mehr als 30 Jahren. Das Gesetz beinhaltete unter anderem massive Steuersenkungen für Unternehmen und private Haushalte. Zudem wurden Regeln für die Besteuerung internationaler Erträge angepasst.

Häufig übersehen wird, dass dies nicht der einzige fiskalische Stimulus war, den die Regierung Trump zu jener Zeit beschloss. Nur wenige Monate nach der Verabschiedung des TCJA unterzeichnete der Präsident nämlich den *Bipartisan Budget Act of 2018*, der massive Erhöhungen der Staatsausgaben vorsah.

Zusammen haben Steuersenkung und Ausgabenprogramm das öffentliche Defizit im Jahr 2018 um 275 Mrd. US-Dollar und im Jahr 2019 um 360 Mrd. US-Dollar erhöht (vgl. Cohen-Setton, Gornostay und Ladreit de Lacharrière 2018). Diese Werte entsprechen nicht weniger als 1,4% bzw. 1,9% des BIP. Und auch wenn fiskalische Multiplikatoren in Boomphasen kleiner ausfallen als in Rezessionen, ist davon auszugehen, dass Maßnahmen dieses Umfanges einen spürbaren positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben – zumindest kurzfristig.

Ein vielversprechender Anfang, …

Entsprechend beschleunigte sich das Wirtschaftswachstum von 1,6% im Jahr 2016 auf 2,9% 2018 – immerhin der kräftigste Zuwachs seit 2015. Zudem setzte sich die Erholung am Arbeitsmarkt fort. Seit der Amtseinführung von Präsident Trump wurden mehr als 6,5 Mio. neue Stellen geschaffen, und die Arbeitslosenquote fiel auf ein 50-Jahres-Tief von 3,5%. Dabei stürmte der Aktienkurs von Rekord zu Rekord. Der S&P500 hat in den vergangenen drei Jahren um mehr als 40% zugelegt, und die Nettovermögen der privaten Haushalte stiegen um sagenhafte 16,5 Billionen US-Dollar.

… aber die Dynamik lässt bereits wieder nach

Allerdings taten sich in den vergangenen Monaten erste Risse in dieser scheinbar heilen Konjunkturwelt auf. So verlangsamte sich das BIP-Wachstum auf 2,0%, und die Beschäftigungszuwächse fielen auf rund 180 000 pro Monat. Beide Werte sind zwar nach wie vor solide, aber weit weniger dynamisch als noch vor zwölf bis 15 Monaten. Besorgniserregender ist der anhaltende Rückgang der Investitionsausgaben. Erst zum zweiten Mal seit dem Ende der Großen Rezession vor mehr als zehn Jahren waren sie zuletzt in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen rückläufig. Und der Ausblick erscheint noch trüber: Der vielbeachtete ISM-Einkaufsmanagerindex für das Verarbeitende Gewerbe liegt seit Sommer unter der kritischen Marke von 50 Punkten und fiel zuletzt sogar auf den niedrigsten Wert seit Juli 2009 – dem Ende der Rezession.

Schuld sind die anderen

Nach dem bewährten Motto »Angriff ist die beste Verteidigung« hat Präsident Trump in zahllosen Tweets der US-Notenbank die Schuld für diese Entwicklung gegeben. Seiner Ansicht nach ist die Federal Reserve allein verantwortlich für die Verlangsamung der Wachstumsdynamik aufgrund der zu hohen Zinsen und des zu starken US-Dollar.

Dabei sind es nicht zuletzt die Politikmaßnahmen von Präsident Trump selbst, die zu genau diesen Entwicklungen geführt haben. Man muss nicht tief in die volkswirtschaftliche Literatur einsteigen, um zu erkennen, dass ein schuldenfinanzierter Stimulus (i) die Zinsen nach oben drückt, (ii) die eigene Währung stärkt und (iii) die Leistungsbilanz verschlechtert. Zudem hat der Handelskrieg mit China (und anderen Ländern) nicht nur zu einer Aufwertung des US-Dollar, sondern auch zu erheblicher Unsicherheit und einem massiven Vertrauensverlust auf Seiten der Unternehmen geführt. Zu guter Letzt muss man konstatieren, dass *financial conditions indexes* unisono darauf hinweisen, dass das finanzielle Umfeld nach wie vor extrem locker ist.

Warten auf ein Produktivitätswunder

Der wahre Grund dafür, dass die Wirkung der Stimulusprogramme bereits wieder verpufft, ist das deutlich reduzierte Potenzialwachstum der USA. Eine Wirtschaft kann nicht dauerhaft schneller wachsen als ihr Potenzial, insbesondere dann nicht, wenn ihre Kapazitäten bereits weitestgehend ausgeschöpft sind. Nach Schätzungen des Congressional Budget Office hat sich das Potenzialwachstum in den USA zuletzt auf rund 1¾% verlangsamt. Das ist nur noch etwas mehr als halb so schnell, wie im Durchschnitt der 1980er und 1990er Jahre, als das Trendwachstum noch bei 3¼% lag. Der wesentliche Faktor hinter dieser Verlangsamung ist der demografische Wandel, insbesondere die Alterung der Babyboomer. Aber auch die zweite Komponente des Potenzialwachstums, die Produktivität, entwickelt sich bei Zuwachsraten von unter 1½% derzeit wenig dynamisch.

Nun kann man argumentieren, dass Präsident Trumps Wirtschaftspolitik darauf abzielt, über eine gesteigerte Kapitalausstattung das Produktivitätswachstum zu steigern. Steuersenkungen, Deregulierung, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten und der Anreiz, im Ausland geparkte Gewinne zu repatriieren, hätten allesamt positiv für die Investitionen sein können. Allerdings gab es bestenfalls ein kurzes Strohfeuer – genau wie in früheren Episoden, als der positive Einfluss von Steuersenkungen auf das Wachstum und die Beschäftigung überschaubar war. Stattdessen profitierten vor allem die Aktionäre (vgl. Bandholz 2017). Eine Entwicklung, die sich jetzt wiederholt.

Der Fokus hätte vielmehr auf der Stärkung des Humankapitals liegen sollen. Bereits Benjamin Franklin wusste: »*An investment in knowledge pays the best inte-*

rest." Doch in diesem Bereich passiert unter der Regierung Trump leider äußerst wenig; wenn überhaupt, geht es hier in die falsche Richtung. Bildungsministerin Betsy DeVos befürwortet eine zunehmende Privatisierung des Bildungssystems. Das beinhaltet die Gefahr, dass Kinder aus weniger wohlhabenden Familien noch weiter zurückbleiben. Das ist zum einen sozialpolitisch der falsche Weg, zumal die Ungleichverteilung bereits jetzt auf dem höchsten Stand seit 90 Jahren liegt. Zum anderen ist es volkswirtschaftlich ineffizient, da die Ressourcen – die Arbeitskräfte – nicht optimal genutzt werden. Ohne eine Verbesserung des Humankapitals aber war der Stimulus von Anfang an dazu verdammt, lediglich ein Strohfeuer gewesen zu sein, und zwar ein teuer erkaufter. Denn während sich das Wachstum bereits wieder abschwächt, steigen Haushaltsdefizite und öffentliche Verschuldung weiter spürbar an.

HANDEL

Neuordnung des globalen Handels

Seit der Verabschiedung der Stimulusprogramme gilt Präsident Trumps Konzentration der Neuordnung des internationalen Handels – um nicht zu sagen, den Handelskriegen. Zweifellos stellt die neue Ausrichtung der amerikanischen Außen- und Handelspolitik eine deutliche Bedrohung für den regelgebundenen internationalen Handel und multilaterale Institutionen dar. Denn ohne die Unterstützung der USA sind globale Regeln und Institutionen wenig wirksam. Zudem hat Präsident Trumps Vorliebe für Zölle und andere Strafmechanismen auch bei anderen Ländern die Hemmungen gegenüber solchen Maßnahmen deutlich gesenkt. Jüngstes Beispiel ist die Androhung von Vergeltungsmaßnahmen durch China, falls Deutschland den Technologiekonzern Huawei von der Vergabe der 5G-Lizenzen ausschließen sollte. Der Ton ist dank Präsident Trump also eindeutig rauer geworden.

Wirklich hervorgerufen hat die US-Regierung den Konflikt allerdings nicht. Vielmehr hat Präsident Trump die Eskalation einer Situation, die schon länger im Untergrund schwelte, lediglich vorgezogen. Vor dem Hintergrund der wachsenden wirtschaftlichen, politischen und militärischen Macht Chinas war eine Neuordnung des Handels auf mittlere Sicht ohnehin unvermeidlich. Für die kommenden Jahrzehnte werden die USA und China die neuen Pole der Weltwirtschaft sein, an denen sich alle anderen Länder orientieren müssen. Und der erbitterte Kampf um die besten Plätze hat nun begonnen.

Eine vertane Chance

Dabei ist zu konstatieren, dass die meisten Industrienationen sowie viele asiatische Schwellenländer den Aufstieg Chinas mit Skepsis verfolgen. Diese Staaten wären gerne bereit gewesen, in einer Koalition unter der Führung der USA Zugeständnisse von China zu erzwingen. Gemeinsam wären die Erfolgsaussichten zweifellos deutlich größer gewesen. Stattdessen hat es sich Präsident Trump mit vielen dieser Staaten – von Nordamerika über Europa bis Asien – ebenfalls verscherzt, indem er auch gegen sie Drohungen ausgesprochen und Zölle erhoben hat. Dieser strategielose Kampf an verschiedenen Fronten war nicht nur eine vertane Chance. Anstatt China verstärkt in das bestehende Handelssystem zu integrieren, hat Präsident Trump ein Vakuum erschaffen, in dem China sein eigenes Netzwerk spannen, seine eigenen Ziele verfolgen und seine eigenen Werte durchsetzen kann.

Wunsch nach Globalisierung ungebrochen

Offen bleibt, ob der aktuelle Handelskonflikt zu einer ausgesprochenen Deglobalisierung führt oder lediglich eine Delle in einem anhaltenden Trend zu mehr Globalisierung darstellt. Ein Indiz dafür, dass der Wunsch nach zunehmenden Handelsbeziehungen ungebrochen ist, ist die Ratifizierung des *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)* im Jahr 2018. In diesem Jahr könnte mit der *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)* sogar das größte jemals geschlossene Handelsabkommen unterzeichnet werden. Die Tatsache, dass weder die USA noch die Europäische Union darin vorkommen, unterstreicht die oben angesprochene Verschiebung der Machtverhältnisse in Richtung Asien.

DAS POLITISCHE UMFELD IN DEN USA

Keine Mehrheit für Republikanische Politik

Zu guter Letzt ein Blick auf die amerikanische Innenpolitik. Zweifellos hat Präsident Trump die politische Spaltung des Landes weiter vorangetrieben. Mittel- bis langfristig ist das keine gute Nachricht für seine Partei. Schließlich gibt es für die Politik der Republikaner seit längerem keine Mehrheit mehr unter den amerikanischen Wählern: Seit 1992 konnte der republikanische Kandidat bei Präsidentschaftswahlen lediglich ein einziges Mal (!) die Mehrheit der insgesamt abgegebenen Stimmen erzielen. Das war George W. Bush im Jahr 2004. Auch Donald Trump erhielt seinerzeit beinahe 3 Mio. Stimmen weniger als Hillary Clinton. Lediglich dem eigentümlichen amerikanischen Wahlsystem ist es zu verdanken, dass er trotzdem Präsident wurde.

Zwar kann dieses System auch bei der kommenden Wahl die Republikaner noch retten. Ab einem gewissen Zeitpunkt wird der demografische Druck aber einfach zu groß. Denn der Anteil der weißen Bevölkerung an den Wählern ist seit Anfang der 1990er Jahre von etwa 85% auf zuletzt 73% gesunken – Tendenz weiter fallend. Für eine Partei, deren Politik insbesondere auf diese Wählergruppe abzielt, ein offensichtliches Problem.

Bislang weigerten sich die Republikaner, diesem externen Druck stattzugeben und ihre Agenda für andere Bevölkerungsgruppen attraktiver zu machen

– im Gegenteil. Seit dem Aufkommen der Tea-Party-Bewegung vor gut zehn Jahren konzentriert man sich sogar noch stärker auf »konservative« Werte. Allerdings hat diese Strategie angesichts der sich wandelnden Bevölkerungsstruktur nur eine begrenzte Lebensdauer. Wenn sich die Partei nicht öffnet, wird sie eher früher als später Wahlen verlieren.

Supreme Court als konservatives Bollwerk

Vor diesem Hintergrund ist das vielleicht wichtigste Vermächtnis von Präsident Trump die Ernennung von zwei neuen und vor allem jungen konservativen Richtern am Supreme Court. Als oberste Instanz der Judikative ist der Supreme Court in den USA von extremer Bedeutung. Hier werden wichtige Grundsatzentscheidungen getroffen, wie z.B. über die Rechtmäßigkeit von gleichgeschlechtlichen Ehen oder Schwangerschaftsabbrüchen. Zuletzt wurde auch die Verfassungsmäßigkeit der von Konservativen abgelehnten Gesundheitsreform (»Obamacare«) debattiert.

Sollte Donald Trump die kommende Wahl gewinnen und für weitere vier Jahre im Amt bleiben, besteht für die Konservativen die Chance, die aktuell fragile Mehrheit im Supreme Court auf Dauer zu festigen. Hintergrund ist insbesondere die schwere Krankheit von Ruth Bader Ginsburg, einer 86-jährigen, liberalen Richterin. Sollte sie ihr Amt nicht noch für weitere vier Jahre ausüben können, darf der amtierende Präsident eine/n Nachfolger/in vorschlagen. Heißt der Präsident dann noch Trump, werden die Konservativen eine 6 zu 3 Mehrheit bekommen. Daraufhin dürfte es eine Flut an Verfassungsklagen von konservativen Interessensgruppen geben, in deren Folge bestehende Gesetze, die als zu liberal angesehen werden, gekippt werden könnten. Auf diese Weise wird der Supreme Court über Jahre hinweg zu einem wichtigen Bollwerk der konservativen Politik werden, auch wenn die Wähler längst eine andere Richtung befürworten.

Während für uns Deutsche, Europäer und den Rest der Welt also die Wirtschafts- und Handelspolitik der USA im Fokus stehen, geht es für die Amerikaner vor allem um die Innenpolitik. Bei einem erneuten Wahlsieg könnte Donald Trump den innenpolitischen Kurs des Landes möglicherweise über Jahrzehnte hinweg beeinflussen – allerdings nicht über Gesetze, sondern über den Obersten Gerichtshof.

LITERATUR

Bandholz, H. (2017), »Corporate tax cuts will benefit shareholders not economic growth", *Economics Thinking* No.52, UniCredit Research, 26. September.

Cohen-Setton, J., E. Gornostay und C. Ladreit de Lacharrière (2018), »Impact of the Trump Fiscal Stimulus on US Economic Growth«, *PIIE RealTime Economic Issues Watch*, 6. April.

Gabriel Felbermayr

Die Amerikaner und die Globalisierung

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Präsident des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.
Von 2010 bis 2019 war er Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft und Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Schon lange vor dem Beginn seiner politischen Laufbahn hatte der Unternehmer Donald Trump mit öffentlicher Kritik an der Globalisierung und am ständigen Handelsdefizit der USA nicht gespart. In seinem Wahlkampf vor vier Jahren hat er die bisherige Handelspolitik der USA immer wieder als sehr schlecht (»*a disaster*«) charaterisiert und die Notwendigkeit betont, die Beziehungen mit den wichtigsten Handelspartnern neu verhandeln zu müssen. Das hohe Handelsbilanzdefizit der USA, insbesondere mit China, galt und gilt ihm als zentraler Beleg dafür, dass die USA von den anderen Ländern übervorteilt wird und als Resultat unfairer Handelspolitik. Vor allem die Welthandelsorganisation (WTO) ist ihm ein Dorn im Auge, weil sie die Freiheit der USA einschränkt, unilaterale Handelspolitik zu betreiben. Der Widerstand der Amerikaner gegen internationale Gerichtsbarkeiten ist aber nicht neu: Die USA haben beispielsweise den Strafgerichtshof von Den Haag nie ratifiziert, sie sind 2001 aus dem Kyoto-Protokoll ausgestiegen, und die Blockade der Ernennung von Richtern zur Berufungsinstanz der WTO hat in der Präsidentschaft von Barack Obama begonnen.

DIE AUFHOLJAGD CHINAS

Der Beitritt Chinas zur WTO im November 2001 hat einen rasanten Aufholprozess ausgelöst, der dazu geführt hat, dass das Reich der Mitte die Vereinigten Staaten als größte Volkswirtschaft, gemessen in Kaufkraftparitäten, abgelöst hat. Dasselbe dürfte – hinsichtlich des in internationaler Währung bewerteten Bruttoinlandsprodukts – im Laufe des neuen Jahrzehnts geschehen. Die rund um die Jahrtausendwende noch weit verbreitete Hoffnung, China würde sich dem westlichen demokratisch-marktwirtschaftlichen Modell annähern, hat sich leider nicht erfüllt. Aus dem Vorliegen starker ökonomischer Konvergenz bei gleichzeitiger politischer Divergenz entsteht die fundamentale Spannung, die in der nächsten Dekade den Konflikt um die technologische, politische, wirtschaftliche und militärische Führungsrolle zwischen China und den USA weiter anheizen wird. Die WTO hat zur Lösung dieses funda-

mentalen Konflikts nichts beizutragen. Sie ist in einer Zeit verhandelt worden, in der Systemwettbewerb und die machtpolitische Nullsummenlogik als Dinge der Vergangenheit gesehen wurden; sie ist strukturell nicht in der Lage, die Handelspolitik rivalisierender, in einer Nullsummenlogik gefangener Mächte zu disziplinieren.

Der Aufstieg Chinas hat in den USA vermutlich die ökonomische Ungleichheit verstärkt, und zwar indem sie regionale Unterschiede vergrößert und das Wachstum der Realeinkommen in der Mitte der Verteilung reduziert hat. Dies passierte in einer Zeit, in der die sozialen Sicherungssysteme in den USA im Rückbau waren; Barack Obama hat dies zwar erkannt, aber seine Initiativen kamen zu spät. Die aggressive Handelspolitik Trumps ist nur vor dem Hintergrund der sozialen Schieflage zu verstehen: Sie dient als Surrogat für die eigentlich dringend notwendigen Reformen des amerikanischen Wohlfahrtsstaats.

HANDELSPOLITISCHER AKTIONISMUS

In den ersten drei Jahren seiner Amtszeit hat Präsident Trump eine Reihe von Handelsverträgen neu verhandelt. Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen zwischen Kanada und Mexiko wurde durch einen neuen Vertrag ersetzt, der das Wort »Freihandel« nicht mehr im Titel führt und neben durchaus begrüßenswerten neuen Regeln zum digitalen Handel oder zum geistigen Eigentum mit neuen Restriktionen – zum Beispiel durch verschärfte Ursprungsregeln – in bestehende Wertschöpfungsketten eingreift, sonst aber wenig im trilateralen Handel verändert. Das mit Korea bestehende Freihandelsabkommen wurde um neue Bestimmungen ergänzt, die Obergrenzen für koreanische Stahlexporte und Ausnahmen von koreanischen Sicherheitsvorschriften für amerikanische Autos vorsehen. Anfang 2020 wird das neue Miniabkommen mit Japan ratifiziert, das die Barrieren für US-Agrarexporte in Japan absenken soll, aber entgegen den Regeln der WTO nur einen verschwindend kleinen Teil des Handels zwischen den beiden Ländern liberalisiert. Und mit China soll voraussichtlich ab Februar Phase I eines Handelsabkommens umgesetzt werden, das eine massive Erhöhung der Importe Chinas um fast 100 Mrd. US-Dollar im Jahr 2021 im Vergleich zu 2017 zur Voraussetzung eines Verzichtes auf weitere Strafzölle macht.

Bei seiner Handelspolitik kümmert den US-Präsidenten und seine engsten Berater nicht, dass die volkswirtschaftliche Forschung Handelsbilanzdefizite nicht primär als von Handelspolitik getrieben sieht, sondern sie auf Fiskal- und Geldpolitik sowie auf strukturelle Faktoren (im US-Fall: das Dollarprivileg und eine geringe Sparneigung gepaart mit einer relativ hohen Investitionsquote) zurückführt. Dieses fehlende Verständnis grundlegender volkswirtschaftlicher Zusammenhänge hat zur Folge, dass die Anstrengungen zur Neuregelung bilateraler Handelsbeziehungen wenig oder gar keine Effekte auf das Handelsbilanzdefizit der USA haben werden. Daher gibt es wenig Anlass zur Hoffnung, dass verbesserte Statistiken den US-Präsidenten in einer zweiten Amtszeit zu einer versöhnlicheren Handelspolitik verleiten könnten.

Der US-Präsident hat in den ersten drei Jahren seiner Präsidentschaft mit vielen geschriebenen und ungeschriebenen Regeln gebrochen, indem er etwa seine Handelspolitik mit öffentlichen Drohungen betreibt. Die Drohungen, zum Beispiel mit Autozöllen gegen die Europäische Union, sind höchst glaubwürdig – das hat Donald Trump in den letzten Jahren hinlänglich belegt. Er begründet diese Zölle und die bereits verhängten, aber ökonomisch nicht sehr relevanten Stahl- und Aluminiumzölle mit einer Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA. Dabei bedient er sich des Artikels XXI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), der Ausnahmen von WTO-Regeln im Notfall vorsieht, bisher aber aus guten Gründen nicht gezogen wurde, weil damit die Gesamtheit der WTO-Regeln Makulatur wird. Die Möglichkeit, dass der größte Importeur der Welt jederzeit und gegen jedes beliebige Land Einfuhrzölle in beliebiger Höhe erheben kann, belastet den internationalen Handel und führt, auch wenn die Zölle am Ende gar nicht erhoben werden sollten, zu einer Verlagerung von Produktion in die USA, um eventuellen Zöllen im Ernstfall zu entgehen.

Die US-Handelspolitik hat unter Donald Trump eine gänzlich andere Form angenommen; sie bedient sich bisher weitgehend tabuisierter Mittel. Die Inhalte und Ziele haben sich indes nicht vollkommen verändert. Seit 2009 verfolgen viele Länder, darunter auch die USA, eine deutlich protektionistischere Handelspolitik als davor. Das zeigen Evenett und Fritz (2019) in ihrem Global-Trade-Alert-Projekt eindrücklich auf.

AUF DER SUCHE NACH DEM TRUMP-EFFEKT IM WELTHANDEL

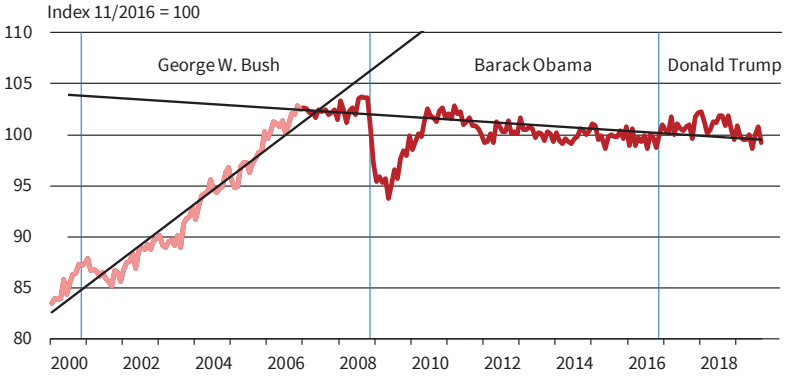
Abbildung 1 zeigt einen weltweiten Globalisierungsindex. Dieser vergleicht einen Mengenindex der globalen Güterimporte mit einem Index der weltweiten Industrieproduktion. Steigt dieser Globalisierungsindex, wächst der Handel schneller als die Produktion; die Welt globalisiert sich. Sinkt er, geschieht das Gegenteil. Der Index zeigt, dass schon Anfang 2007 ein Trendbruch zu beobachten ist: Bis dorthin globalisierte sich die Welt, danach bewegte sie sich, unterbrochen von der Weltwirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009, seitwärts mit leicht negativem (statistisch nicht signifikantem) Trend. Die Phase der Hyperglobalisierung (Dani Rodrik) ging also schon unter dem US-Präsidenten George W. Bush zu Ende; unter Barack Obama etablierte sich die Seitwärtsbewegung. In den ersten Quartalen der Trump-Präsidentschaft kam es zu einer leichten Belebung, die sich ab Mitte 2018 zurückgebildet hat. Waren es unter Obama stark zunehmende nicht-tarifäre Handelsbarrieren (NTB), so ist es unter Trump eine explizite Zollpolitik, die den

internationalen Handel ausbremst. In gewisser Weise sind Zölle besser als NTB, weil sie transparenter sind und mit der Generierung von Zolleinkommen verbunden sind. NTB sind hingegen hochgradig intransparent und oft mit direktem Ressourcenverbrauch verbunden.

Wer eine negative Spur Donald Trumps im Welthandel sucht, wird in Abbildung 1 frühestens ab Mitte 2018 fündig; vorher trieb seine expansive Fiskalpolitik den Welthandel eher über den Trend. Dies lässt sich sehr schön in Abbildung 2 beobachten. Hier wird ein Mengenindex der US-Importe gezeigt. Dieser wuchs bis Ende 2018 deutlich schneller als der Trend an und erreichte ein Maximum, das 12% über dem Wert lag, der bei der Wahl von Trump zu verzeichnen war. Das Jahr 2019 hingegen zeigt einen negativen Verlauf. Der Mengenindex für 2019 dürfte nach Schätzung des Instituts für Weltwirtschaft im Durchschnitt des Jahres 2019 um ca. 1,5% unter dem Wert für 2018 liegen und im Dezember 2019 um etwa 5% unter der Höchstmarke im Dezember 2018.

Abb. 1

Globalisierungsindex[a], Güterhandel der USA



[a] Globalisierungsindex: Mengenindex der Weltimporte geteilt durch einen Mengenindex der globalen Industrieproduktion. Saisonbereinigte Daten.
Quelle: CBP-World-Trade-Monitor; Berechnungen und Darstellung des Autors. © ifo Institut

DER HANDELSKONFLIKT MIT CHINA

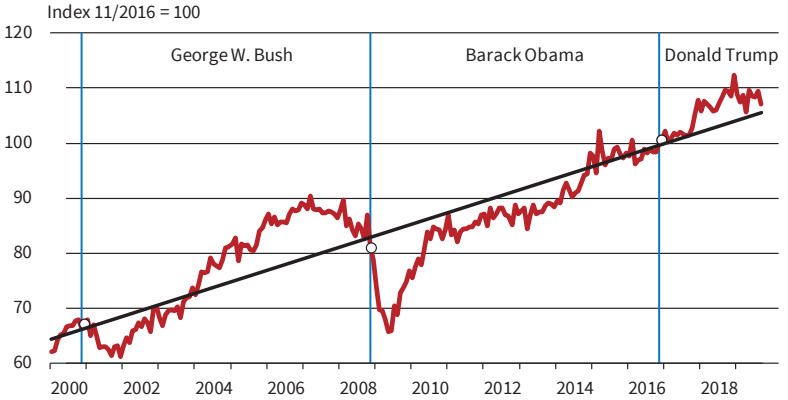
Das Jahr 2019 stand ganz im Zeichen des Handelskonflikts der USA mit China. Anfang 2018 lag der (handelsgewichtete) US-Durchschnittszoll auf chinesische Waren bei ca. 3,1%. Nach vielen Drohungen und gescheiterten Verhandlungen stieg er dann im zweiten Halbjahr auf 12,0%, verharrte auf diesem Niveau für acht Monate und stieg im Juni 2019 in zwei Stufen auf aktuell 21,0%. Die chinesischen Zölle starteten deutlich höher, bei 8,0%, fielen im Laufe der Verhandlungen bis Juni 2019 auf 7,2% und kletterten dann stufenweise bis Ende 2018 auf 18.2%. Nach einer Periode bei 16,5% im ersten Halbjahr 2019 gingen sie bis Ende 2019 auf 20,9% nach oben (vgl. Bown 2019).

Diese Zollerhöhungen haben in der Handelsstatistik Spuren hinterlassen. Im Jahr 2018 waren die Importe dem Wert nach noch einmal um 36 Mrd. US-Dollar auf den absoluten Rekordwert von 540,4 Mrd. US-Dollar gestiegen. Nach aktuellen Schätzungen des Instituts für Weltwirtschaft auf Basis von Daten des Bureau of Economic Analysis dürften die US-Importe von Gütern aus China auf ca. 468,7 Mrd. US-Dollar im Jahr 2019 gefallen sein. **Damit sind die Güterimporte aus dem Reich der Mitte seit 2018 um 72,7 Mrd. US-Dollar gefallen** (vgl. Abb. 3). Die US-Exporte nach China sind Schätzungen zufolge ebenfalls deutlich gefallen, und zwar von 120 Mrd. US-Dollar im Jahr 2018 auf vermutlich 103 Mrd. US-Dollar im Jahr 2019. Der Gesamtumsatz ist sino-amerikanischen Güterhandel ist daher um fast 90 Mrd. US-Dollar niedriger als im Jahr 2018. Die von beiden Seiten vorangetriebene Entkopplung ist 2019 ordentlich in Schwung gekommen.

Das US-Handelsbilanzdefizit mit China dürfte 2019 im Vergleich zu 2018 um über 50 Mrd. US-Dollar zurückgegangen sein. Das Defizit macht 1,71% des US-BIP aus, das ist der niedrigste Wert seit zehn Jahren. 2018 lag das Defizit bei einem Rekordwert von 421 Mrd. US-Dollar. Gleichzeitig sind aber die Importe der USA aus vielen anderen Ländern gestiegen, so dass das Gesamtdefizit einen neuen Rekord erreicht

Abb. 2

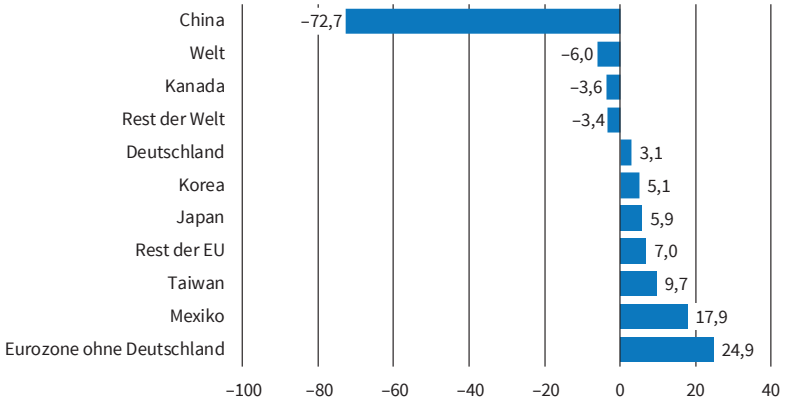
Importe der USA[a]



[a] Saisonbereinigte Daten, % auf Jahresdurchschnitte.
Quelle: CBP-World-Trade-Monitor; Berechnungen und Darstellung des Autors. © ifo Institut

Abb. 3

Importe[a] aus einzelnen Ländern/Regionen
Veränderung 2018–2019, Mrd. US-Dollar



[a] Güterhandel (ohne Gold).
Quelle: BEA; Schätzung des Autors auf Basis der ersten drei Quartale 2019.

© ifo Institut

haben dürfte: Nach knapp 900 Mrd. US-Dollar im Jahr 2018 dürfte es auf 911 Mrd. US-Dollar im Jahr 2019 geklettert sein. Am deutlichsten sind die US-Importe aus der Eurozone (+ 25 Mrd. US-Dollar), Mexiko (+ 18 Mrd. US-Dollar) und Taiwan (+ 10 Mrd. US-Dollar) angewachsen. Auch die Importe aus Japan und Korea haben wohl deutlich zugelegt. Die Importe aus Deutschland sind ebenfalls gestiegen, allerdings vergleichsweise schwach. In Summe wurde der Rückgang der Importe aus China durch Zunahme der Importe aus anderen Ländern weitgehend ausgeglichen. Dabei entwickeln sich jene Güter besonders stark, bei denen im Handel mit China die deutlichsten Rückgänge zu sehen sind (industrielle Vorprodukte, Investitionsgüter).

Der neue Deal zwischen China und den USA wird die negative Dynamik bei den bilateralen Handelsströmen nicht zu Stillstand bringen, weil die Durchschnittszölle und die handelspolitische Unsicherheit hoch bleiben werden. Die US-Zölle auf chinesische Waren werden mündlichen Ankündigungen zu Folge nur um 1,7 Prozentpunkte auf nunmehr 19,3% sinken. Bisher sind nur sehr geringfügige Zollsenkungen Chinas in der Höhe von 0,2 Prozentpunkten bekannt, das Reich der Mitte soll aber im Umfang von 200 Mrd. US-Dollar in den nächsten zwei Jahren zusätzlich US-Güter kaufen. Es ist noch völlig unklar, wie genau dies geschehen soll und ob dies mit weiteren Zollsenkungen einhergehen wird. **Klar ist hingegen, dass im Jahr 2020 die US-Importe aus China trotz des Phase-I-Deals weiter sinken dürften:** Erstens fallen die Zollsenkungen sehr klein aus, zweitens ist die Anpassung der amerikanischen Importeure auf die nun immerhin sechsmal so hohen Zölle gegenüber China noch nicht abgeschlossen, und drittens ist im Rahmen der Phase-II-Verhandlungen durchaus möglich, dass es zu weiteren Zollschritten seitens der US-Administration kommt. Es folgt, dass es auch 2020 Handelsumlenkungseffekte zugunsten von Drittstaaten – EU, Mexiko, Taiwan – geben wird, die die amerikanischen Importe aus diesen Ländern auf neue Höhen treiben könnten.

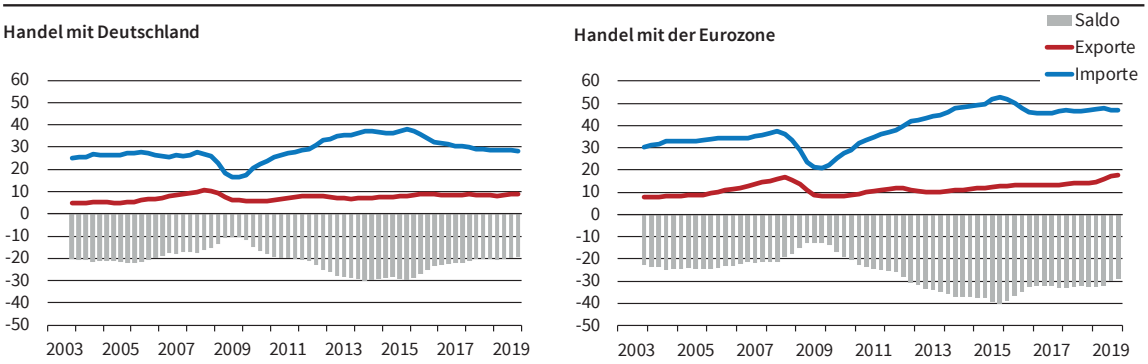
DIE ROLLE EUROPAS UND DER AUTOMOBILINDUSTRIE

Nach dem Deal mit China könnte sich die Trump-Administration wieder stärker dem alten Kontinent zuwenden. Denn wie Abbildung 3 zeigt, sind die Importe aus der Eurozone in die USA deutlich gestiegen. Dabei ist der Autosektor aber nicht mehr so stark im Fokus, denn hier ist das US-Defizit mit Deutschland und mit der Eurozone entgegen dem allgemeinen Trend zurückgegangen.

Im Jahr 2015 importierten die USA aus Deutschland Autos und Autoteile im Wert von 38 Mrd. US-Dollar, der Rest der Eurozone exportierte noch zusätzlich 14,8 Mrd. US-Dollar (vgl. Abb. 4). **In der Zwischenzeit sind die Importe von Autos aus Deutschland um fast**

Abb. 4

US-Außenhandel mit Autos und Autoteilen
Summen über vier Quartale, Mrd. US-Dollar



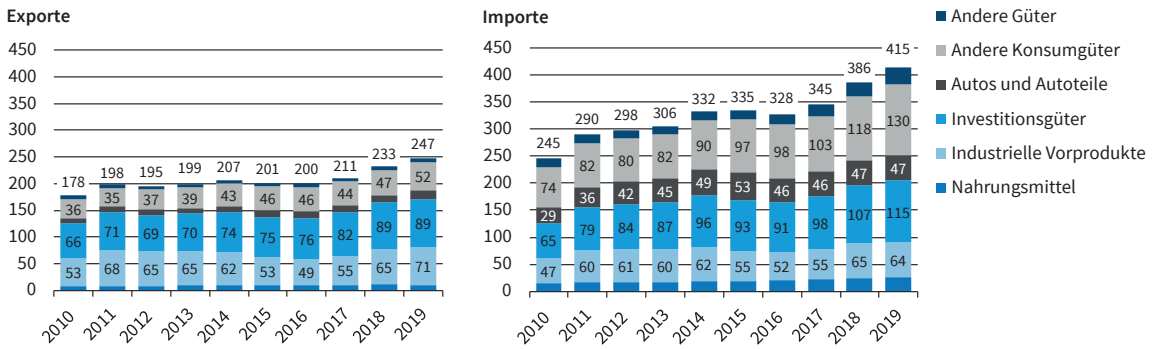
Quelle: BEA; Schätzung des Autors auf Basis der ersten drei Quartale 2019.

© ifo Institut

Abb. 5

US-Außenhandel mit der Eurozone

Summen über vier Quartale, Mrd. US-Dollar



Quelle: BEA; Schätzung des Autors auf Basis der ersten drei Quartale 2019.

© ifo Institut

10 Mrd. auf schätzungsweise 28,3 Mrd. US-Dollar im Jahr 2019 zurückgegangen. Die Importe aus der Eurozone sind etwas weniger stark gesunken, dafür aber haben die US-Exporte in die Eurozone sehr deutlich um 5,3 Mrd. US-Dollar zugenommen. Dies dürfte vor allem auf boomende Exporte von SUVs deutscher Hersteller aus den USA nach Europa und auf den zunehmenden Erfolg von Tesla zurückzuführen sein. Im Ergebnis ist das Handelsdefizit der USA mit Deutschland im Automobilsektor von seinem Maximum bei ca. 30 Mrd. US-Dollar im Jahr auf knapp 20 Mrd. US-Dollar gefallen; jenes mit der Eurozone von ca. 40 Mrd. US-Dollar auf voraussichtlich etwa 30 Mrd. US-Dollar. Dieses deutlich gefallene Defizit macht es für die USA weniger attraktiv, Autos mit Strafzöllen zu belegen und Gegenzölle zu riskieren.

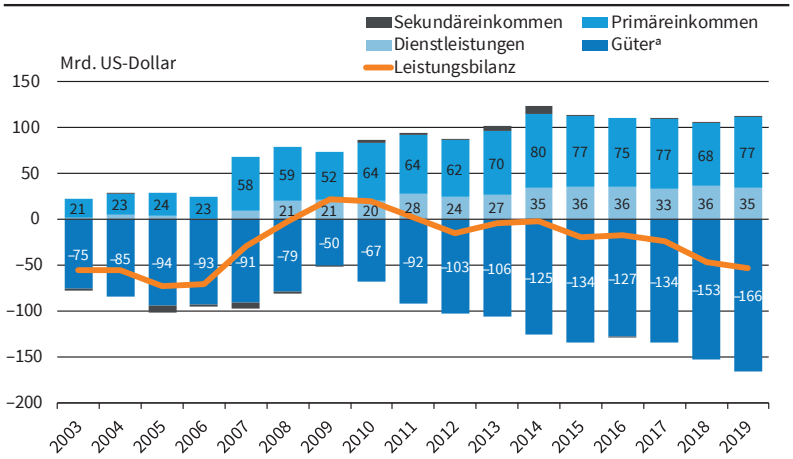
Von Autos abgesehen hat sich der Handel mit den USA, wie schon Abbildung 3 zeigte, sehr dynamisch entwickelt. Abbildung 5 zeigt Details. 2019 dürften sich die Importe der USA aus der Eurozone um insgesamt 28 Mrd. US- Dollar auf 415 Mrd. US-Dollar erhöht haben; die Exporte in die Eurozone dürften deutlich schwächer zugelegt haben, um 15 Mrd. US-Dollar auf 247 Mrd. US-Dollar. Dabei sind es eben gerade nicht die Autos, die diese Dynamik treiben, sondern andere Konsum- und Investitionsgüter. Das Anwachsen des US-Defizits im Güterhandel mit der Eurozone könnte die transatlantischen Spannungen deutlich verschärfen.

FALKEN, MERKANTILISTEN UND DIE WALLSTREET

In der US-Administration gibt es mindestens drei Kräfte: Erstens, die **China-Falken**, vor allem im Sicherheitsapparat und in der Person von Peter Navarro, dem handelspolitischen Berater von Trump. Diese Personen sehen im kommunistischen China den wichtigsten geostrategischen Rivalen der USA und in der Außenwirtschaftspolitik einen Hebel, um im neuen kalten Krieg zu punkten. Der Phase-I-Deal mit China geht diesen Kräften nicht weit genug. Vielmehr streben sie eine Entflechtung der beiden Volkswirtschaften an, so dass China nicht mehr so leicht vom technologischen Fortschritt der USA profitieren kann. Damit diese Strategie aufgehen kann, brauchen die USA die Mitarbeit ihrer Alliierten, allen voran der Europäer. Ein Zweifrontenkrieg wäre hier nicht produktiv. Je stärker diese Kräfte in der USA sind, umso eher ist ein konstruktiver Kurs gegenüber der EU zu erwarten. Das heißt nicht, dass die Schwierigkeiten im transatlantischen Verhältnis verschwinden. Oft korreliert bei den Hardlinern in Washington die Entschlossenheit, gegen China vorzugehen, mit einer ausgeprägten Verachtung vor dem Sozialmodell, Pazifismus und Multilateralismus Europas. Und die Isolationisten unter den Falken sind zahlreich. Dennoch: Je schwieriger sich das Verhältnis zwischen den USA und China darstellt, umso eher könnte eine transatlantische Eskalation vermieden werden, und an ihrer Stelle eine Reihe von sektoralen Verträgen treten (zum Beispiel Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Standards).

Abb. 6

Salden der US-Leistungsbilanz mit der Eurozone



[a] Güter umfassen in dieser Darstellung auch monetäres Gold.

Quelle: BEA; Schätzung des Autors auf Basis der ersten drei Quartale 2019.

© ifo Institut

Zweitens, die **handelspolitischen Merkantilisten**, darunter vor allem der Handelsbeauftragte der US-Regierung, Robert Lighthizer. Diese Personen sehen im Handelsbilanzdefizit der USA ein großes Problem und versuchen, wahrscheinlich vergeblich, mit der Neuverhandlung von Abkommen, notfalls unter hohem Druck und hohem Risiko, die US-Güterexporte anzukurbeln und die Importe zu schwächen. Diese Gruppe scheut grundsätzlich nicht vor einem Konflikt mit der EU zurück und geht dabei gerne spalterisch vor: Zölle auf französischen Wein, auf deutsche Autos und auf spanische Oliven. Allerdings gilt auch hier: Solange der Großkonflikt mit China nicht beigelegt ist, sind die Kapazitäten für eine handelspolitische Eskalation mit Europa nicht ausreichend. Und eine Lösung der China-Frage ist auch aus merkantilistischer Sicht nicht wirklich in Sicht. Dafür wäre notwendig, dass China seine Wirtschaftsordnung grundlegend umbaut. Das wäre mit einem Kontrollverzicht für die kommunistische Partei verbunden, wofür sie derzeit nicht bereit scheint. Außerdem spricht für die Eurozone: Die USA haben bei Dienstleistungen einen großen Handelsbilanzüberschuss von 35 Mrd. US-Dollar mit der Eurozone und bei den sogenannten Primäreinkommen (den Erträgen von US-Anlagen im Ausland) einen noch größeren von 77 Mrd. US-Dollar (vgl. Abb. 6). Dies reduziert das Leistungsbilanzdefizit der USA mit der Eurozone auf 54 Mrd. US-Dollar – 0,25% des US-BIP. Die EU sollte bei jeder Gelegenheit auf diese Zahlen hinweisen. Zwar hat die Eurozone einen Überschuss mit den USA, im Gegensatz zur EU insgesamt, dank des Vereinigten Königreichs, das mit den USA ein deutliches Leistungsbilanzdefizit aufweist (vgl. Braml und Felbermayr 2019). Die hohen Dienstleistungsüberschüsse der USA geben den Europäern aber Instrumente zur Gegenwehr in die Hand. Im Jahr 2020 wird entscheidend sein, ob sich unter den Merkantilisten in der US-Administration jene Kräfte Gehör verschaffen können, die neben dem Güterhandel auch die Dienstleistungen im Auge haben.

Und drittens gibt es natürlich auch jene Kräfte in den USA, die vor allem die Aktienkurse an der Wallstreet im Blick haben und keine weitere handelspolitische Eskalation wollen.

Das Jahr 2020 wird spannend: Der Präsident schwankt zwischen den drei oben skizzierten Positionen. Wer setzt sich durch? Das ist sehr schwer vorauszusehen und wird von der Tagespolitik und von Stimmungen in der US-Bevölkerung abhängen. Vermutlich geht es sehr inkonsistent weiter, ohne eine klare Strategie, weil sich keine der drei genannten Gruppen durchsetzt. Wie bisher bleibt wohl auch 2020 unklar: Was wollen die USA eigentlich? Die Zeiten der handelspolitischen Unsicherheit sind noch lange nicht vorbei.

WELTHANDEL IM WAHLKAMPF

Im anlaufenden Wahlkampf werden Handelsthemen wahrscheinlich keine besonders hervorgehobene Rolle spielen. Innenpolitische Themen werden vermutlich im Vordergrund stehen. Im Wettbewerb mit China sind die Zölle nur ein Mittel zum Zweck, und beide großen Parteien teilen mittlerweile eine sehr globalisierungskritische Sicht. Die oben beschriebenen Kräfte wirken auch innerhalb der demokratischen Partei, wobei deren Sicht auf Europa und sein Wohlfahrtsstaatsmodell im Durchschnitt sicher positiver ist. Ein Unterschied zeigt sich bei der Behandlung der Verteilungswirkungen der Globalisierung: Die Demokraten sehen hier Handlungsbedarf bei der heimischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, während Präsident Trump und weite Teile der Grand Old Party keine solchen Reformen wünschen und mit der Betonung angeblich unfairen Wettbewerbs durch die Handelspartner von den eigenen dysfunktionalen Institutionen ablenken. Insgesamt aber gilt: Die Handelspolitik ist innerhalb der USA nicht sehr strittig und wird daher – falls es nicht zu einer starken Eintrübung des Wirtschaftswachstums kommt – im Wahlkampf eine eher untergeordnete Rolle spielen.

LITERATUR

Bown. C. P. (2019), »US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart«, PIIE Chart, 19. Dezember, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.

Braml, M. und G. Felbermayr (2019), »What Do We Really Know About the Transatlantic Current Account«, *CESifo Economic Studies* 65(3), 255–274.

Evenett, S. und J. Fritz (2019), The 25th Global Trade Alert Report: Going it Alone? Trade Policy after Three Years of Populism, verfügbar unter: www.globaltradealert.org/reports/48.

Christoph Spengel

Folgen der US-Steuerreform 2018 sowie der EU- und OECD-Antimissbrauchsregelungen für den Steuerwettbewerb in Europa

Prof. Dr. Christoph Spengel

Inhaber des Lehrstuhls für Allg. BWL und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre II der Universität Mannheim, Research Associate am ZEW Mannheim sowie Sprecher und Direktor des Leibniz WissenschaftsCampus Mannheim Taxation.

Mit dem am 22. Dezember 2017 vom US-Präsidenten unterzeichneten *Tax Cuts and Jobs Act* haben die USA die vielleicht größte Steuersenkung aller Zeiten für Unternehmen auf den Weg gebracht (vgl. Bärsch, Spengel und Olbert 2018; Hey 2019; Schoppe und Weigelt 2020). Die Kernelemente des Reformpakets umfassen folgende Maßnahmen:

- Senkung des landesweiten (federal) Körperschaftsteuersatzes um 14 Prozentpunkte von 35% auf 21%;
- Ersatz der Anrechnungs- durch die Freistellungsmethode zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung von qualifizierenden Dividenden ausländischer Tochtergesellschaften (Territorialitätsprinzip anstelle Welteinkommensprinzip);
- Einführung eines Präferenzregimes für im Ausland erwirtschaftete Einkünfte aus immateriellen Quellen (*Foreign-Derived Intangible Income*). Diese Regime bewirkt eine Niedrigbesteuerung von anfänglich 13,125% (bzw. 16,406% ab dem Jahr 2026) aus der ausländischen Verwertung von Immaterialgütern durch US-Unternehmen.

Zur Missbrauchsabwehr und damit zum Schutz des Steueraufkommens sind auch steuerverschärfende Maßnahmen eingeführt worden. Dazu zählen insbesondere neue Abzugsbeschränkungen für Zinsaufwendungen und bestimmte Aufwendungen für »importierte« konzerninterne Leistungen.

Die USA folgen damit einem länger anhaltenden Trend zur Steuersenkung. So zeigt der Blick auf die OECD-Statistiken, dass der durchschnittliche Steuersatz aller OECD-Staaten im Jahr 2001 noch bei etwa 32,6% lag, während für das Jahr 2019 die Durchschnittsgröße lediglich 23,6 % beträgt (vgl. Schreiber, von Hagen und Pönninghaus 2018, S. 241). Deutschland rangiert bei den aktuellen Daten mit einem kombinierten Gewinnsteuersatz von gut 31% (Gewerbesteuer,[1] Körperschaftsteuer zzgl. Solidaritätszuschlag) am obersten Ende der Skala, wohingegen die USA mit der Steuerreform 2018 und einem daraus resultierenden Gesamtsteuersatz[2] von unter 26% einen deutlichen Sprung nach vorne geschafft hat.

KONSEQUENZEN FÜR DIE BESTEUERUNG GRENZÜBERSCHREITENDER INVESTITIONEN

Deutsche Investitionen in den USA

Gewinne einer US-Tochterkapitalgesellschaft unterliegen in den USA der US-Körperschaftsteuer zzgl. gegebenenfalls einer Staatensteuer. Bei einer Ausschüttung nach Deutschland fällt in den USA keine Dividenden-Quellensteuer an, in Deutschland sind die Dividenden nur zu 5% steuerpflichtig. Wird die US-Investition dagegen mit Fremdkapital finanziert, unterliegen die Zinsen bei unterstellter Abzugsfähigkeit in den USA in voller Höhe der deutschen Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer zzgl. Solidaritätszuschlag. Betrachtet man als Beispiel eine Investition in Texas (keine Staatensteuer) und geht in Deutschland von einer kombinierten Steuerquote von 30% aus, ergeben sich vor und nach der US-Steuerreform Steuerbelastungen, wie sie in Tabelle 1 dargestellt sind.

In Folge der Steuersatzsenkung von 35% auf 21% in den USA ist die Steuerquote für das US-Investment bei einer Finanzierung mit Eigenkapital seit dem Jahr 2018 um 13,79 Prozentpunkte auf 22,19% gesunken. Im Fall der Fremdkapitalfinanzierung bleibt die Steuerquote dagegen unverändert bei 30%. Unter rein steuerlichen Gesichtspunkten ist die Gewinnentstehung in den USA somit generell günstiger als in Deutschland. Als

Tab. 1

Steuerbelastungen vor und nach der US-Steuerreform

	Vor der US-Steuerreform		Nach der US-Steuerreform	
Besteuerung in den USA	EK	FK	EK	FK
EBIT	100,00	100,00	100,00	100,00
Zinsen	0,00	– 100,00	0,00	– 100,00
Gewinn	100,00	0,00	100,00	0,00
US-Steuer (35%/21%)	– 35,00	0,00	– 21,00	0,00
Dividende				
Besteuerung in Deutschland				
Dividende (5% steuerpflichtig)	3,25	0,00	3,95	0,00
Zinsen	0,00	100,00	0,00	100,00
Deutsche Steuer (30%)	– 0,98	– 30,00	– 1,19	– 30,00
Nettoertrag	64,02	70,00	77,81	70,00
Steuerquote (in %)	35,98	30,00	22,19	30,00

Quelle: Berechnung und Zusammenstellung des Autors.

[1] Bei der Gewerbesteuer ist ein Hebesatz von 451% unterstellt.
[2] Bei unterstellter state tax von 6%.

Folge droht Deutschland somit nicht nur der Verlust von Steuersubstrat durch die Abwanderung von Investitionen in die USA, sondern auch durch das geringere Volumen von nach Deutschland fließenden Zinsen, Lizenzgebühren und Dienstleistungsentgelten. Mit Blick auf Direktinvestitionen aus dem Hochsteuerland Deutschland in das aus deutscher Sicht niedriger besteuernde Land USA dürften verschiedene steuerverschärfende Maßnahmen im Zuge der US-Steuerreform, wie neue Abzugsbeschränkungen für Zinsaufwendungen und bestimmte Aufwendungen für »importierte« konzerninterne Leistungen (*Base Erosion and Anti-Abuse Tax*), somit weniger gravierend sein.

US-Investitionen in Deutschland und in anderen europäischen Staaten

Für Investitionen, die US-amerikanische Unternehmen im Ausland durchführen, setzt der Übergang von der Anrechnungs- zur Freistellungsmethode Anreize, möglichst niedrig belastete Auslandsgewinne zu erzielen. Durch dieses Territorialitätsprinzip wird die Steuerbelastung der Auslandsinvestition ausschließlich vom ausländischen Steuerniveau bestimmt, so dass es für die US-Konzernspitze unter steuerlichen Gesichtspunkten vorteilhaft ist, ausländische Investitionen in Niedrigsteuerländern durchzuführen. Dies gilt sowohl für Neuinvestitionen wie auch für die eventuelle Verlagerung bestehender Investitionen aus Hochsteuerländern.

Entscheidet sich ein US-Investor trotz der mittlerweile hohen Steuerbelastung in Deutschland zu investieren, gilt es hierbei, das Steuersatzgefälle zwischen den USA und Deutschland im Blick zu haben. Dieses hat sich durch die US-Steuerreform deutlich zugunsten der USA verschoben. Vor diesem Hintergrund wird es Überlegungen geben, Tätigkeiten in Deutschland abzuschmelzen und Teile der Wertschöpfung in den USA oder in Niedrigsteuerländern zu erbringen. Zu diesem Szenario gehört auch der Gedanke, die hohe deutsche Steuerbelastung durch Fremdfinanzierung der Investition oder Dienstleistungsentgelte zu reduzieren. Generell droht Deutschland somit die Abwanderung bzw. zumindest ein geringerer Zufluss von Wertschöpfung und damit der Verlust von Arbeitsplätzen und Steuersubstrat (vgl. Spengel et al. 2018, S. 28 ff.).

VERSCHÄRFUNG DES INNEREUROPÄISCHEN STEUERWETTBEWERBS UND GEGENMASSNAHMEN

Konsequenz der Steuersatzsenkung in den USA, kombiniert mit dem Übergang von der Anrechnungs- auf die Freistellungsmethode, ist eine Verschärfung des Steuerwettbewerbs um die Ansiedelung von Direktinvestitionen. Gerade in integrierten Rechts- und Wirtschaftsräumen wie der EU ist der Steuerwettbewerb besonders ausgeprägt. Infolge der hohen Steuerbelastung droht Deutschland zum Verlierer dieses Steuerwettbewerbs zu werden.

Der erhöhte Wettbewerbsdruck für die europäischen Hochsteuerländer ist auch im Kontext der jüngsten Steuerpolitik der EU-Mitgliedstaaten zu sehen (vgl. Spengel et al. 2018, S. 35 ff.; Spengel und Stutzenberger 2018). Mit der im Juli 2016 verabschiedeten EU-Anti-Missbrauchsrichtlinie (ATAD) 2016/1164 sowie der Verabschiedung der EU-Richtlinie 2016/881, die eine länderbezogene Berichterstattung, ein sog. Country-by-Country-Reporting (CbCR) vorsieht, wurden auf EU-Ebene unlängst verschiedene Missbrauchsbekämpfungsvorschriften und Initiativen zur Erhöhung der Steuertransparenz verabschiedet. Diese Maßnahmen sind jedoch nicht geeignet, um mögliche negative Effekte der US-Steuerreform in den betroffenen EU-Mitgliedstaaten abzumildern, sondern könnten im Gegenteil vielmehr zu einer weiteren Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen in Europa beitragen.

So legt die ATAD u.a. EU-weite Zinsabzugsbeschränkungen und harmonisierte Vorschriften für die Hinzurechnungsbesteuerung fest, die nur noch einstimmig geändert werden können. Zinsabzugsbeschränkungen sind zwar grundsätzlich geeignet, eine übermäßige Fremdfinanzierung und den damit verbundenen Verlust von Steuersubstrat zu vermindern, allerdings erhöhen sie gleichzeitig auch das Doppelbesteuerungsrisiko. Die Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung sind wiederum auch nach der drastischen Senkung des US-Körperschaftsteuersatzes um 14 Prozentpunkte im Verhältnis zu US-Tochtergesellschaften in keinem EU-Mitgliedstaat anwendbar. Die in der ATAD enthaltenen Regelungen wirken insgesamt somit lediglich zulasten der Steuerpflichtigen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass eine Verschärfung der Antimissbrauchsvorschriften mit negativen Investitionswirkungen einhergeht (vgl. Dutt, Spengel und Vay 2017, S. 35) und das internationale Steuersatzgefälle zunehmend an Bedeutung für Investitionsentscheidungen gewinnt. Derzeit ist noch gänzlich offen, in welchem Verhältnis die von der OECD vorangetriebenen Überlegungen zur Verankerung einer doppelten Mindestbesteuerung (vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat Steuern EY 2019) zu den Regelungen der ATAD stehen. Eine generelle Hinzurechnung (auch aktiver) ausländischer Einkünfte im Inland sowie Abzugsverbote für ins Ausland abfließende Zahlungen bei Unterschreiten eines noch festzulegenden Mindeststeuerniveaus können nicht im Interesse Deutschlands sein. Denn in Folge des hohen Gewinnsteuerniveaus in Deutschland kommt es durch die Hinzurechnung von Auslandsgewinnen bzw. Abzugsverbote für ins Ausland geleistete Zahlungen jeweils zur einer der höchsten steuerlichen Nachbelastungen. Dies macht Deutschland als Steuerstandort sowohl für Konzernspitzen als auch als Zielland von Direktinvestitionen aus dem Ausland besonders unattraktiv (vgl. Spengel 2019).

Die EU-Richtlinie 2016/881 hat ein verpflichtendes CbCR für multinationale Unternehmen eingeführt,

die konsolidiert mindestens 750 Mio. Euro Umsatz im Jahr ausweisen und in der EU entweder ihren Sitz oder zumindest eine Tochtergesellschaft haben. Seit 2016 müssen betroffene Unternehmen den zuständigen nationalen Steuerbehörden im Rahmen des CbCR ihre Gesamtaktivität (u.a. Tochtergesellschaften, Mitarbeiter, Gewinne, Steuerzahlungen) auf Länderebene aufschlüsseln. Erste empirische Ergebnisse zeigen (vgl. De Simone und Olbert 2019), dass vom CbCR betroffene Unternehmen ihre Präsenz in Steueroasen signifikant verringert haben. Gleichzeitig ist die Mitarbeiteranzahl der betroffenen Unternehmen deutlich geringer gewachsen. Außerdem suggerieren die Untersuchungen, dass betroffene Unternehmen ihre Realinvestitionen vermehrt in europäische Niedrigsteuerländer verlagern. In der Folge scheinen auch Steuerzahlungen seit 2016 vermehrt in Ländern anzufallen, deren Steuersatz in Europa unter dem Medianwert liegt. Im Ergebnis ist zu erwarten, dass CbCR zu erhöhtem Steuerwettbewerb um unternehmerische Investitionen innerhalb Europas führt.

REFORMVORSCHLÄGE FÜR DAS HOCHSTEUERLAND DEUTSCHLAND

Deutschland ist angehalten, im verschärften Steuerwettbewerb sein Unternehmenssteuerrecht wettbewerbsfähig zu halten. Der Handlungsdruck ist mit einer nicht mehr wettbewerbsfähigen Tarifbelastung von rund 31% für Gewinne von Kapitalgesellschaften selbst verschuldet. Durch die Zustimmung zur ATAD und zum CbCR steht Deutschland unter enormem Zugzwang. Die aktuelle, von Deutschland ebenfalls forcierte G 20/OECD-Initiative zur Verankerung einer doppelten Mindestbesteuerung wird den Handlungsdruck weiter erhöhen.

Die von Deutschland in den letzten Jahren aktiv begleiteten steuerlichen Maßnahmen auf Ebene der EU und der G 20/OECD sind allesamt schädlich für das Investitionsklima in unserem Land. Zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Investitionen ist ein anderer Weg einzuschlagen. In Deutschland müssen dringend die Unternehmensteuern gesenkt werden. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF hat dazu im März 2019 eine umfassende Stellungnahme veröffentlicht und eine Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer von derzeit 15% auf 10% vorgeschlagen. Außerdem ist der Solidaritätszuschlag für alle Steuerpflichtigen abzuschaffen. Damit würde Deutschland mit einer tariflichen Gesamtsteuerbelastung von etwa 25% wenigstens in die Nähe des OECD-Durchschnitts von 23,6% rücken. Die fiskalischen Auswirkungen einer solchen Steuersatzreduktion sollten aufgrund des geringen Anteils der Körperschaftsteuer am Gesamtsteueraufkommen überschaubar bleiben und durch positive Investitionswirkungen (inkl. der Verhinderung von Investitionsabflüssen) sogar kompensiert werden.

Im Interesse der Rechtsformneutralität der Unternehmensbesteuerung sollte eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes auch Konsequenzen für den Thesaurierungssatz auf nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen auslösen. Dieser Satz von derzeit 28,25% sollte ebenfalls auf 25% gesenkt werden. Darüber hinaus müsste zur Verbesserung der Rechtsformneutralität der Thesaurierungssatz auf den gesamten Gewinn vor Steuern gewährt werden und nicht – wie bisher – lediglich auf den nichtentnommenen Gewinn.

Der Vorschlag, an der Körperschaftsteuer anzusetzen, basiert auf der Annahme des fortbestehenden Nebeneinanders von Körperschaft- und Gewerbesteuer. Der vorzugswürdigen Lösung einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzen mit Abschaffung oder Umgestaltung der Gewerbesteuer begegnen erheblichere Bedenken bezüglich der Umsetzbarkeit. Mit der alleinigen Reduktion des Körperschaftsteuersatzes würde die Körperschaftsteuer marginalisiert bzw. – anders herum ausgedrückt – die Gewerbesteuer sogar an relativer Bedeutung gewinnen, so dass die Hebesatzdifferenzen zwischen den Gemeinden zunehmende Relevanz für die Standortentscheidungen bekämen.

LITERATUR

Bärsch, S.-E., Chr. Spengel und M. Olbert (2018), »Analyse der neuen internationalen Unternehmensbesteuerung in den USA – Implikationen für international tätige Konzerne und den deutschen Gesetzgeber«, *DB – Der Betrieb*, 1815–1824.

De Simone, L. und M. Olbert (2019), »Real Effects of Private Country-by-Country Disclosure«, verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3398116.

Dutt, V., Chr. Spengel und H. Vay (2017), *Der EU-Vorschlag zum Country-by-Country Reporting im Internet: Kosten, Nutzen, Konsequenzen*, Stiftung Familienunternehmen, München.

Hey, J. (2019), »Einführung: Erste Einordnung und Lehren aus der US-Steuerreform«, in: J. Hey und S. Härtwig (Hrsg.), *US-Steuerreform: Der Tax Cuts and Jobs Act 2017*, Otto Schmidt, Köln, 1–17.

Schoppe, C. und Y. Weigelt (2020), »Die Auswirkungen der US-Steuerreform auf die Geschäftstätigkeit deutscher multinationaler Unternehmen«, in: A. Oestreicher (Hrsg.), *Die Besteuerung der internationalen Geschäftstätigkeit im Wandel*, NWB-Verlag, Herne, 1–14.

Schreiber, U., D. von Hagen und F. Pönninghaus (2018), »Nach der US-Steuerreform 2018: Deutschland im Steuerwettbewerb«, *StuW – Steuer und Wirtschaft*, 239–254.

Spengel, Chr. (2019), »Schaden abwenden: Blindflug der deutschen Unternehmenssteuerpolitik«, *DB – Der Betrieb*, Gastkommentar zu Heft Nr. 31, M5–M6.

Spengel, Chr., F. Heinemann, M. Olbert, O. Pfeiffer, Th. Schwab und K. Stutzenberger (2018), *Analysis of US Corporate Tax Reform Proposals and their Effects for Europe and Germany – Update 2018*, Mannheim, verfügbar unter http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/US_Tax_Reform_2018.pdf.

Spengel, Chr. und K. Stutzenberger (2018), »Widersprüche zwischen Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD), länderbezogenem Berichtswesen (CbCR) und Wiederauflage einer Gemeinsamen (Konsolidierten) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GK(K)B)«, *IStR – Internationales Steuerrecht*, 37–44.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019), *Stellungnahme zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland*, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat Steuern EY (2019), »Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen: Mehr Besteuerungsrechte für Marktstaaten und Mindestbesteuerung«, *DB – Der Betrieb*, Beilage 2 zu Heft Nr. 50.

Jost Heckemeyer

Wie Trumps Tax Cuts Europa unter Zugzwang setzen

Die US-Steuerreform 2018: Maßnahmen, Implikationen und erste empirische Befunde

Prof. Dr. Jost Heckemeyer

Inhaber der Professur für Unternehmensrechnung und Unternehmensbesteuerung an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Research Associate am ZEW Mannheim.

Unter dem Motto »Tax reform that will make America great again« stellte Donald Trump im September 2015, damals noch als US-Präsidentschaftskandidat, erste wesentliche Punkte seiner Steuerreformpläne vor. Gut zwei Jahre später, zum 1. Januar 2018, trat mit dem *Tax Cuts and Jobs Act* die erste bedeutende Steuerreform in den USA nach 1986 in Kraft, die seither Unternehmen, Steuerberatungsgesellschaften und Finanzpolitiker weltweit in Atem hält. Kombiniert die Reform doch eine drastische Reduktion des Gewinnsteuersatzes von in der Spitze 35% auf einheitlich 21% und zahlreiche weitere Maßnahmen mit dem Ziel, die Investitionstätigkeit, die Eigenkapitalbasis und den Gewinnausweis von Unternehmen in den USA zu stärken.[1]

DETAILS DER STEUERREFORM

Seit der Reform sind Dividenden, die US-Mutterkapitalgesellschaften von ihren Auslandstöchtern beziehen, in den USA steuerfreigestellt. Die Rückführung von Auslandsgewinnen in die USA bringt somit – im Gegensatz zum früheren Anrechnungsverfahren – durchgehend keine steuerliche Nachbelastung mehr mit sich.[2] Besonders hervorzuheben sind darüber hinaus zwei neuartige Elemente des US-Außensteuerrechts mit den bezeichnenden Namen GILTI und BEAT.[3] GILTI soll eine Mindestbesteuerung der in den Auslandsgesellschaften von US-Konzernen erzielten Gewinne durch eine breit angelegte Hinzurechnung niedrig besteuerter ausländischer Einkommen zur inländischen Bemessungsgrundlage sicherstellen. BEAT wiederum erkennt die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zahlungen an verbundene Auslandsunternehmen bei Unterschreiten einer steuerlichen Mindestbelastung der US-Gewinne effektiv nicht an. Mit Hilfe von GILTI und BEAT setzen die USA eine aus ihrer Sicht angemessene Mindestbesteuerung sowohl in der Rolle als Ansässigkeitsstaat als auch in der Rolle eines Quellenstaates unilateral durch. Das Verlagern von Gewinnen in Steueroasen, vormals Kernelement der Steuerstrategien vieler US-Multis, verliert angesichts dessen seinen Sinn. Dies gilt umso mehr, als ein flankierendes, abgestimmtes Sonderregime im Auslandsgeschäft erwirtschaftete Überrenditen amerikanischer Unternehmen (FDII: *Foreign-Derived Intangible Income*) pauschal auf den Einsatz geistigen Eigentums zurückführt und steuerlich mit einer Effektivbelastung von 13,1% begünstigt. Ein weiteres Kernelement der bisherigen Steuerstrategien US-amerikanischer Konzerne, das Halten immaterieller Wirtschaftsgüter in Niedrigsteuerländern, dürfte somit ebenfalls an Bedeutung verlieren.[4]

KURZ- UND MITTELFRISTIGE WIRKUNG

Die Reaktionen der Kapitalmärkte auf die angekündigten Reformmaßnahmen waren gemischt. Im Vergleich zu im Heimatmarkt aktiven US-Unternehmen haben die Notierungen stark multinational ausgerichteter US-Gesellschaften nachgelassen, was als Hinweis auf das Gewicht belastender Reformelemente bei starker internationaler Verflechtung interpretiert werden kann (vgl. Wagner, Zeckhauser und Ziegler 2018). Der Börsenwert europäischer Unternehmen reagierte positiv auf die Reform, wobei sich der nachweisbare Effekt in Form abnormaler Renditen mit der Größe des US-Engagements verstärkte (vgl. Overesch und Pflitsch 2019). Die mittelfristige Wirkung von Trumps Steuerreform auf die Investitionstätigkeit innerhalb und außerhalb der Vereinigten Staaten wird sich zeigen. Grundsätzlich wissen wir, dass das Steuerniveau ein Standortfaktor ist, der zählt.[5] Schätzungen gehen insgesamt von positiven Impulsen für das US-Wirtschaftswachstum aus (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018, S. 292 ff.). Werden die induzierten Wirkungen allerdings so stark sein, dass sich die Reform praktisch von selbst finanziert? Sicherlich nicht. Die negativen Erstrundeneffekte für den US-Staatshaushalt werden auf bis zu 1,5 Billionen US-Dollar über die ersten zehn Jahre geschätzt (vgl. Joint Committee on Taxation 2017). Zudem sind einige der von Donald Trump getroffenen steuerli-

[1] Für eine überblicksartige Darstellung bzw. Analyse der Reformmaßnahmen, vgl. Bärsch, Spengel und Olbert (2018), Becker und Englisch (2018), Schreiber, von Hagen und Pönninghaus (2018), Spengel et al. (2018), u.v.m.

[2] Nach der Reform wurden die bislang einbehaltenen Gewinne einmalig mit 15,5% bei Thesaurierung in Form von Finanzmitteln bzw. sonst 8% besteuert.

[3] GILTI: Global Intangible Low-Taxed Income. BEAT: Base Erosion Anti-Abuse Tax. GILTI führt zu einer Residualbesteuerung in den USA, wenn die Überrenditen der Auslandstöchter effektiv mit weniger als 13,1% vorbelastet sind. BEAT garantiert, dass die Steuerzahlung von US-Kapitalgesellschaften mindestens 10% (ab 2026: 12,5%) der um die an verbundene Auslandsunternehmen fließenden Zahlungen korrigierten Bemessungsgrundlage beträgt.

[4] Vgl. Singh und Mathur (2019). In gewissen Grenzen sind Steuervorteile durch die strategische Offshore-Allokation von geistigem Eigentum trotz GILTI und FDII allerdings weiterhin darstellbar.

[5] Für Meta-Studien zur Steuersensitivität ausländischer Direktinvestitionen vgl. de Mooij und Ederveen (2003) sowie Feld und Heckemeyer (2011). Für eine kritische Diskussion, inwieweit sich frühere Ergebnisse aus der Literatur auf die jüngste US-Steuerreform übertragen lassen, vgl. Kompolsek, Riedle und Ruf (2018).

chen Maßnahmen zeitlich begrenzt, so bspw. eine ab 2023 stufenweise auslaufende Sonderabschreibung auf bestimmte materielle Wirtschaftsgüter. Es ist nicht auszuschließen, dass eine befürchtete mangelnde fiskalische Nachhaltigkeit und die temporäre Begrenzung einzelner Maßnahmen die Wirkung der Steuerreform beeinträchtigen. Die Langfristeffekte der Steuerreform werden auch davon abhängen, wie die sich abzeichnende Finanzierungslücke geschlossen wird.

Für eine empirische Auswertung der realökonomischen Reformwirkungen ist es also noch sehr früh. Erste Befunde lassen sich aber aus den Direktinvestitionsstatistiken ableiten. So berichtet die Europäische Zentralbank für das Jahr 2018 erstmalig seit Einführung des Euro negative Direktinvestitionsströme, also Desinvestitionen, sowohl auf der Aktivseite als auch auf der Passivseite der Direktinvestitionsstatistik des Euroraums. Die Treiber dieser Entwicklung sind US-Investoren, die in großem Umfang bislang thesaurierte Gewinne aus Zweckgesellschaften in Luxemburg und den Niederlanden, teils auch Belgien und Irland, zurückführen. Das Bureau of Economic Analysis (2018) bemisst die Gewinnrepatriierungen allein für das erste Quartal 2018 auf 300 Mrd. US-Dollar. Die rückgeführten Mittel wurden allerdings zu erheblichen Teilen im Rahmen von Aktienrückkaufprogrammen den Aktionären zugeführt (vgl. Smolyansky, Suarez und Tabova 2019). Erste empirische Hinweise auf positive Investitionseffekte finden sich interessanterweise im Ausland. Offenkundig regt die Fokussierung des GILTI-Regimes auf in Auslandsgesellschaften erzielte Überrenditen – entgegen der Intention Trumps – amerikanische Konzerne zu einer Erhöhung von Sachvermögen im Ausland an.[6]

IM STEUERWETTBEWERB FÄHRT DONALD TRUMP ZWEIGLEISIG

Die US-Steuerpolitik war auch schon vor Trump nicht von Selbstlosigkeit bestimmt. So ist es US-Konzernen seit 1996 möglich, durch das Setzen eines Häkchens in der Steuererklärung im sog. Check-the-Box-Verfahren, relevante ausländische Konzerneinheiten vor den Augen der amerikanischen Steuerverwaltung de facto verschwinden zu lassen. Die sich hieraus eröffnenden Gestaltungsspielräume zur Senkung der Steuerbelastung im Ausland waren niemals das Resultat fehlender Übersicht seitens der Amerikaner, sondern ein willkommener Nebeneffekt, um den US-Multis im internationalen Wettbewerb den Rücken zu stärken.[7]

Zudem sind zahlreiche Elemente der aktuellen US-Steuerreform aus dem bestehenden Steuerrecht europäischer Staaten – insbesondere auch Deutschlands – bekannt. Die Steuerfreistellung von Schachteldividenden wurde in Deutschland bereits vor knapp 20 Jahren eingeführt. Gleiches gilt für die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten. Die mit der Dividendenfreistellung einhergehende kapitalimportneutrale Besteuerung nach Maßgabe des Direktinvestitionslandes dominiert in der Europäischen Union somit schon seit langem. Die USA vollziehen diese Entwicklung nun nach. Schaut man auf die weiteren steuerlichen Vorzüge, die die US-Steuerreform mit sich bringt, so erinnert das neu eingeführte FDII-Regime in gewisser Hinsicht an die sog. Lizenzboxen, die in mittlerweile 13 europäischen Staaten Erträge aus der Verwertung immaterieller Wirtschaftsgüter steuerlich begünstigen. Auch mit Blick auf defensiv ausgerichtete Maßnahmen haben sich europäische Länder in der Vergangenheit bereits erfinderisch und wenig zimperlich gezeigt. Auch Deutschland unternahm wiederholt unilaterale Alleingänge, u.a. bei der Einführung von Abzugsbeschränkungen wie der Zinsschranke oder jüngst der Lizenzschranke. Die Amerikaner haben somit kein Monopol auf einseitigen steuerlichen Protektionismus. Doppelbesteuerungen, zumindest aber negative Zins- und Liquiditätseffekte, die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen hieraus erwachsen können, werden allseits in Kauf genommen.

MISSBRAUCH BEKÄMPFEN UND ANREIZE SETZEN

Das Besondere an Trumps Steuerreform ist die Chuzpe, mit der sie Abwehrmaßnahmen einerseits und starke positive Steueranreize andererseits verbindet. Damit führen die Amerikaner vor Augen, wie einseitig sich die Europäische Union – Deutschland voran – im zurückliegenden Jahrzehnt auf die steuerliche Missbrauchsabwehr konzentriert hat. In außerordentlicher Geschwindigkeit und Konsequenz setzte die EU die Ergebnisse des BEPS-Projektes der OECD in wichtigen Bereichen um.[8] Mit der im Juli 2016 verabschiedeten EU-Anti-Missbrauchsrichtlinie (ATAD) 2016/1164 wurden Vorgaben u.a. zur Hinzurechnungsbesteuerung und zu Zinsabzugsbeschränkungen EU-weit festgelegt. Die EU-Richtlinie 2016/881 hat ein verpflichtendes Country-by-Country Reporting (CbCR) für multinationale Unternehmen eingeführt, die konsolidiert mindestens 750 Mio. Euro Umsatz im Jahr ausweisen und in der EU entweder ihren Sitz oder zumindest eine Tochtergesellschaft haben. Nach Maßgabe der EU-Richtlinie 2018/822 müssen zudem grenzüberschreitende Steuerplanungsmodelle ab Juli 2020 offengelegt werden. Unabhängig von der Legitimität ihrer Zielsetzung gehen alle diese Maßnahmen zweifellos mit einer signifikanten Erhöhung der Steuerbefolgungskosten einher. Geboten wurde den Unternehmen im Gegenzug wenig. Man kann den Eindruck gewinnen, die Europäische Kommission und auch die deutsche Bundesregierung setzten darauf, dass mit der Umsetzung steuerlicher Missbrauchsabwehr das Ende des Steuerwettbewerbs

[6] Vgl. Beyer et al. (2019), Becker und Englisch (2018). GILTI erfasst Einkünfte ausländischer Tochtergesellschaften einer US-Spitzeneinheit, soweit sie eine Rendite von 10% auf das Sachanlagevermögen übersteigen.

[7] Durch die im Check-the-Box-Verfahren wählbare steuerliche Einordnung von Auslandsgesellschaften ergeben sich Möglichkeiten, die US-Hinzurechnungsbesteuerung auf niedrig besteuerte passive Auslandseinkünfte zu vermeiden (vgl. Fuest et al. 2013; Kleinbard 2011; Pinkernell 2012).

[8] BEPS: Base Erosion and Profit Shifting.

in greifbare Nähe rücke. Diese Überlegung wäre falsch. Steuern bleiben aus einzelwirtschaftlicher Perspektive nichts anderes als Kosten. Sollen diese Kosten durch die Ausnutzung des internationalen Steuersatzgefälles reduziert werden, so müssen Unternehmen in der Welt nach BEPS die Allokation von betriebswirtschaftlichen Funktionen und Substanz in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen.[9] Der Zusammenhang von Steuerbelastung und Investitionen wird somit gestärkt und der internationale Steuerwettbewerb eher verschärft als gemildert (vgl. Schreiber, von Hagen und Pönninghaus 2018; Overesch 2009). Diese Konsequenz scheinen nicht nur die Amerikaner erkannt zu haben. Von der Öffentlichkeit weniger bemerkt orientieren sich zahlreiche weitere Staaten in den internationalen Steuerrankings nach vorne. So hat die seit jeher attraktive Schweiz nach wiederholtem Anlauf eine Steuerreform umgesetzt, die neue Maßstäbe bei der steuerlichen Standortattraktivität, insbesondere auch für Investitionen in Forschung und Entwicklung, setzt. Die Briten stehen in den Startlöchern, um mit weiteren steuerpolitischen Anreizen die Folgen des BREXIT zu mildern. Auch in der EU gibt es nun Bewegung. Wie oft bei Fragen der direkten Besteuerung geschieht dies indes nicht durch gemeinschaftliche Maßnahmen, die die vorhandenen Druckpunkte bei der Besteuerung im Binnenmarkt adressieren könnten, sondern unkoordiniert in Form von Steuersatzsenkungen. Mindestens acht EU-Staaten haben in jüngerer Zeit signifikante Ertragsteuersenkungen vorgenommen oder für die nahe Zukunft beschlossen – Frankreich vorneweg. Deutschland gerät als verbleibendes Hochsteuerland zusehends unter Druck (vgl. Bräutigam et al. 2018; Spengel et al. 2018; Schreiber, von Hagen und Pönninghaus 2018; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2019).

DONALD TRUMP ALS VORREITER EINER INTERNATIONALEN MINDESTBESTEUERUNG?

Währenddessen bleiben die OECD und die Europäische Kommission ihrem defensiven Leitmotiv der vergangenen Jahre treu und streben derzeit engagiert in Richtung einer Mindestbesteuerung (vgl. OECD 2019; Englisch und Becker 2019). Sollten es GILTI und BEAT also auf die ganz große internationale Bühne schaffen? Wenn überhaupt, dann wohl nur in erheblich abgewandelter und notwendigerweise koordinierter Form (vgl. Blum 2019; Herzfeld 2019). Dennoch könnte Donald Trump in der Wahrnehmung vieler – welch denkbare Ironie der Geschichte – einen großen steuerpolitischen Fußabdruck als Inspirator der internationalen Mindestbesteuerung hinterlassen.

LITERATUR

Bärsch, S.-E., Chr. Spengel und M. Olbert (2018), »Analyse der neuen internationalen Unternehmensbesteuerung in den USA – Implikationen für international tätige Konzerne und den deutschen Gesetzgeber«, *DB – Der Betrieb*, 1815–1824.

Becker, J. und J. Englisch (2018), »BEAT the GILTI – Gewinner und Verlierer der außensteuerrechtlichen Sonderregime der US Steuerreform«, *ifo Schnelldienst* 71(4), 9–12.

Beyer, B., J. F. Downes, M. E. Mathis und E. T. Rapley (2019), *The Effects of the Tax Cuts and Jobs Act of 2017 on Multinational Firms' Capital Investment: Internal Capital Market Frictions and Tax Incentives*, verfügbar unter: http://aaahq.org/Portals/0/newsroom/2019ann-3.19CorpTaxCut&CapInvestmt.pdf.

Blum, D. W. (2019), »The Proposal for a Global Minimum Tax: Comeback of Residence Taxation in the Digital Era?: Comment on Can GILTI + BEAT = GLOBE?«, *Intertax* 47, 514–522.

Bräutigam, R., F. Heinemann, T. Schwab, Chr. Spengel und K. Stutzenberger (2018), *Internationaler Steuerwettbewerb: Bewertung, aktuelle Trends und steuerpolitische Schlussfolgerungen*, ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, Stiftung Familienunternehmen, München.

Bureau of Economic Analysis (2018), *US International Transactions Third Quarter 2018*, Bureau of Economic Analysis, Dezember.

De Mooij, R. A. und S. Ederveen (2003), »Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research«, *International Tax and Public Finance* 10, 673–693.

De Simone, L. und M. Olbert (2019), »Real Effects of Private Country-by-Country Disclosure«, verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3398116.

Englisch, J. und J. Becker (2019), »International Effective Minimum Taxation – The GLOBE Proposal«, verfügbar unter. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3370532.

Feld, L. P. und J. H. Heckemeyer (2011), »FDI and Taxation: A Meta-Study«, *Journal of Economic Surveys* 25, 233–272.

Fuest, C., Chr. Spengel, K. Finke, J. Heckemeyer und H. Nusser (2013), »Profit Shifting and »Aggressive« Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform«, *World Tax Journal* 5, 307–324.

Herzfeld, M. (2019), »Can GILTI + BEAT = GLOBE?«, *Intertax* 47(5), 504–513.

Joint Committee on Taxation (2017), *Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R.1, the »Tax Cuts And Jobs Act«*, JCX-67-17, Washington DC.

Kleinbard, E.D. (2011), »Stateless Income«, *Florida Tax Review* 11, 707–714.

Kompolsek, P., M. Riedle und M. Ruf (2018), »Die US-Steuerreform und unternehmerische Investitionen«, *ifo Schnelldienst* 71(4), 16–19.

OECD (2019), *Global Anti-Base Erosion Proposal (»GloBE«) – Pillar Two – Public Consultation Document*, OECD Publishing, Paris.

Overesch, M. (2009), »The Effects of Multinationals` Profit Shifting Acivities on Real Investments«, *National Tax Journal* 62, 5–23.

Overesch, M. und M. Pflitsch (2019), »Cross-Border Effects of a Major Tax Reform - Evidence From the European Stock Market«, verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3342182.

Pinkernell, R. (2012), »Ein Musterfall zur internationalen Steuerminimierung durch US-Konzerne«, *Steuer und Wirtschaft*, 369–374.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), *Jahresgutachten 2018/19: Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen*, Wiesbaden.

Schreiber, U., D. von Hagen und F. Pönninghaus (2018), »Nach der US-Steuerreform 2018: Deutschland im Steuerwettbewerb«, *Steuer und Wirtschaft*, 239–254.

Singh, K. und A. Mathur (2019), »The Impact of GILTI and FDII on the Investment Location of U.S. Multinationals«, *Columbia Journal of Tax Law* 10, 199–224.

Smolyansky, M., G. Suarez und A. Tabova (2019), *U.S. Corporations' Repatriation of Offshore Profits: Evidence from 2018, FEDS Notes*, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, 6. August, verfügbar unter: https://doi.org/10.17016/2380-7172.2396.

Spengel, Chr. et al. (2018), *Analysis of US Corporate Tax Reform Proposals and their Effects for Europe and Germany – Update 2018*, Mannheim, verfügbar unter: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/US_Tax_Reform_2018.pdf.

Wagner, A. F., R. J. Zeckhauser und A. Ziegler (2018), »Unequal Rewards to Firms: Stock Market Responses to the Trump Election and the 2017 Corporate Tax Reform«, *AEA Papers and Proceedings* 108, 590–596.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019), *Stellungnahme zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland*, Berlin.

[9] So finden De Simone und Olbert (2019), dass zur länderbezogenen Berichterstattung verpflichtete Unternehmen Realinvestitionen zunehmend in europäischen Niedrigsteuerländern tätigen.

Martin Mosler und Niklas Potrafke

Internationale Beziehungen unter Donald Trump

Evidenz zum Abstimmungsverhalten zwischen den Vereinigten Staaten und dem Westen in der UN-Generalversammlung

Eine neue Studie zeigt, wie sich das Abstimmungsverhalten westlicher Industrieländer in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGV) unter US-Präsident Donald Trump entwickelt hat (Mosler und Potrafke 2020). Die Übereinstimmungsrate zwischen den USA und dem Westen war unter Donald Trump ca. 7 Prozentpunkte geringer als unter früheren US-Präsidenten. Insbesondere bei Resolutionen zum Nahen und Mittleren Osten war die Übereinstimmung zwischen dem Westen und den USA deutlich geringer als in den vergangenen Jahrzehnten. Das sich abkühlende Verhältnis scheint nicht auf parteipolitischen Differenzen zu beruhen: Linke Regierungen in westlichen Ländern haben sich nicht signifikant stärker von den USA abgewandt als rechte Regierungen.

FREUNDE ODER FEINDE?

Die Politik von US-Präsident Donald Trump sorgt für Aufmerksamkeit. Der Umgang mit anderen Staatsoberhäuptern ist bemerkenswert. So hatte Trump den Austausch mit dem nordkoreanischen Alleinherrscher Kim Jong-un gesucht und gleichzeitig westliche Verbündete überraschend rau behandelt. Den kanadischen Präsidenten Justin Trudeau nannte Trump »unehrlich und schwach«. Trump hielt sich insgesamt nicht mit Kritik an westlichen Industrieländern zurück, insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtungen der Bündnispartner in der NATO. Im Juni 2018 hatten wir dies zum Anlass genommen, erste deskriptive Statistiken zum Abstimmungsverhalten des Westens mit den USA in der UNGV vorzulegen (vgl. Mosler und Potrafke 2018). Die USA und westliche Verbündete hatten bis zum Frühjahr 2018 weniger übereinstimmend abgestimmt als unter nahezu allen anderen US-Präsidenten (die Ausnahme war George W. Bush). Nun hat Trump einen Handelskrieg angezettelt, von dem zu erwarten ist, dass er die internationalen Beziehungen der USA und ihren Verbündeten nicht verbessert hat. In einer neuen Studie haben wir das Wahlverhalten unter Trump in der UNGV detailliert untersucht (vgl. Mosler und Potrafke 2020).

Das gemeinsame Abstimmen über Resolutionen in der UNGV dient als Maß für politische Nähe zwischen Ländern: Stimmt ein Land über einzelne Resolutionen häufig gleich ab wie ein anderes Land, so können beide Länder als politisch verbündet angesehen werden. Traditionell haben beispielsweise westliche Industrieländer wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland ähnlich wie die Vereinigten Staaten abgestimmt. Ebenso haben zu Zeiten des Kalten Krieges Satellitenstaaten wie die Ukrainische oder Weißrussische Sozialistische Sowjetrepublik mehrheitlich mit der UdSSR abgestimmt. Länder mit mehrheitlich muslimischer Bevölkerung stimmen oftmals gegen Israel (vgl. Voeten 2000; Becker et al. 2015; Hillman und Potrafke 2015).

Das Abstimmungsverhalten mit den USA in der UNGV wird in zahlreichen politisch-ökonomischen Studien verwendet, um Konsequenzen und Determinanten politischer Nähe mit den USA zu untersuchen. Die USA sind an der Unterstützung anderer Länder zur Umsetzung ihrer außenpolitischen Vorhaben interessiert. In der UNGV hat jedes der 193 Mitgliedsländer eine Stimme; Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft der Länder werden nicht berücksichtigt. Die USA unterstützen Entwicklungs- und Schwellenländer eher mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit, wenn sie gemeinsam mit den USA abstimmen (vgl. Kegley und Hook 1991; Kim und Russett 1996; Dreher et al. 2008; Allen und Flynn 2018; Woo und Chung 2018; Adhikari 2019a; 2019b). Ebenso haben Länder, die öfter mit den USA abgestimmt haben, eher Kredite von regionalen Entwicklungsbanken, die von den Vereinigten Staaten dominiert werden, erhalten, wurden vom Ausschuss der UN-Folterkommission positiv(er) bewertet und kooperierten eng(er) in sicherheitspolitischen Fragen mit den Vereinigten Staaten (vgl. Cordell 2019; Kahn-Nisser 2019; Obydenkova und Vieira 2019).

Unsere Ergebnisse legen nahe, dass sich die Vereinigen Staaten und westliche Verbündete seit der Präsidentschaft von Donald Trump auch außenpolitisch voneinander entfernt haben. Deskriptive Statistiken

Martin Mosler

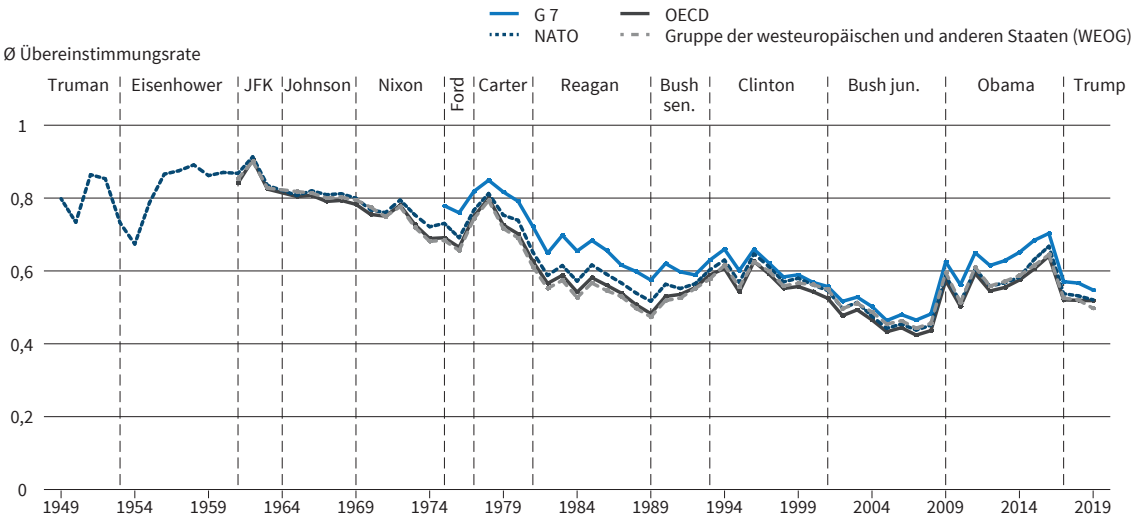
Doktorand im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.
Seine Forschungsschwerpunkte sind fiskalische Nachhaltigkeit, Staatsschuldenmanagement und Steuerpolitik.

Prof. Dr. Niklas Potrafke

Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Finanzwissenschaft, an der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.
Seine Forschungsschwerpunkte sind politische Ökonomie und öffentliche Finanzen.

Abb. 1

Übereinstimmungsraten zwischen den Vereinigten Staaten und westlichen Ländergruppen bei UN-Resolutionen



Anmerkung: Dargestellt ist der ungewichtete Durchschnitt der Übereinstimmungsrate pro Jahr bei UN-Resolutionen in der Generalversammlung zwischen den Vereinigten Staaten und allen Länder einer Ländergruppe (ohne die Vereinigten Staaten).
Quelle: Voeten (2019); United Nations Digital Library (2019); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

zeigen, dass die gemeinsame Übereinstimmungsrate bei Resolutionen in der UNGV seit der Trump-Regentschaft um etwa 7 Prozentpunkte geringer ausfällt als unter früheren US-Präsidenten. Der Unterschied lässt sich statistisch nicht mit ideologischen Differenzen zum republikanischen US-Präsidenten, basierend auf einem klassischen Links-Rechts-Spektrum von Regierungen, erklären. Vielmehr haben die Vereinigten Staaten außenpolitische Standpunkte geändert, insbesondere bei Themen bezüglich des Nahen und Mittleren Ostens.

EMPIRISCHE ANALYSE

Wir nutzen Daten von Voeten (2019) über das Abstimmungsverhalten der Länderdelegationen in der UNGV zwischen 1949 und 2018 und ergänzen die Datenbank händisch um Resolutionen bis August 2019, basierend auf der United Nations Digital Library (2019). Unsere Datenbank umfasst das Abstimmungsverhalten über 4 911 Resolutionen (ohne Abstimmungen über Paragraphen und Zusatzartikel) in der UNGV, über die die Vereinigten Staaten seit der Gründung der Vereinten Nationen abgestimmt haben.

Als westliche Staaten definieren wir Länder, die Mitglieder der Gruppe der Sieben (G 7), des North-Atlantic-Treaty-Organization-Militärbündnisses (NATO), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und/oder der Regionalgruppe der westeuropäischen und anderen Staaten der Vereinten Nationen (WEOG) sind.

Wir ermitteln die politische Nähe zwischen den Vereinigten Staaten und westlichen Verbündeten auf Basis der Übereinstimmungsrate bei Abstimmungen über die Resolutionen. Verwandten Studien folgend (z.B. Thacker 1999; Dreher und Sturm 2012), wird die Übereinstimmungsrate mit 1 kodiert, falls ein Land identisch wie die Vereinigten Staaten abgestimmt hat, mit 0,5 bei schwachen Abweichungen[1] und mit

[1] Bei schwachen Abweichungen stimmt gemäß unserer Definition ein Land entweder mit »ja« oder mit »nein«, das andere Land stimmt mit »Enthaltung«.

Tab. 1

Übereinstimmungsraten zwischen den Vereinigten Staaten und westlichen Ländern bei UN-Resolutionen

	Alle Resolutionen vor der US-Präsidentschaft von Donald Trump	Alle Resolutionen während der ersten beiden Jahre einer US-Präsidentschaft vor Donald Trump	Alle Resolutionen seit der US-Präsidentschaft von Donald Trump
G 7	64,0%; N = 22,728	66,6%; N = 6,840	56,8 %; N = 1,179
OECD	58,7%; N = 106,546	61,3%; N = 31,505	52,0%; N = 6,763
NATO	61,3%; N = 78,832	63,5%; N = 22,178	53,4%; N = 5,489
WEOG	59,2%; N = 104,767	61,9%; N = 32,006	52,2%; N = 5,481

Anmerkung: Dargestellt ist der ungewichtete Durchschnitt (über alle Länder einer Ländergruppe ohne die Vereinigten Staaten) der Übereinstimmungsraten bei UN-Resolutionen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zwischen den Vereinigten Staaten und westlichen Ländern für alle Resolutionen und Resolutionen während der ersten beiden Jahre einer US-Präsidentschaft zwischen April 1949 und Dezember 2016 vor Trump und zwischen Januar 2017 und August 2019 seit Trump.

Quelle: Voeten (2019); United Nations Digital Library (2019); Berechnungen des ifo Instituts.

0 bei starken Abweichungen[2]. Die Übereinstimmungsrate eignet sich gut für deskriptive Zwecke, ist jedoch von der gegenwärtigen Agenda und dem politischen Zeitgeist der einzelnen UNGV-Sitzungen abhängig. Die Übereinstimmungsrate kann beispielsweise durch eine veränderte Schwerpunktsetzung bei den Resolutionsthemen beeinflusst werden, selbst wenn die Einstellung eines Landes zu einzelnen außenpolitischen Angelegenheiten unverändert bleibt. Neuere Studien verwenden daher für intertemporale Vergleiche sogenannte Idealpunkte als außenpolitisches Präferenzmaß (vgl. Bailey et al. 2017; Bailey und Voeten 2018). Hierbei werden dynamische Länderpräferenzen anhand von über die Jahre identischen UNGV-Resolutionen gemessen. Als relativer Referenzpunkt dient eine liberale, US-orientierte Ordnungspolitik. Wir untersuchen die Veränderungen in den internationalen Beziehungen seit Donald Trump zusätzlich mittels der absoluten Differenz der Idealpunkte zwischen den Vereinigten Staaten und dem Westen bis 2018 gemäß Bailey et al. (2017).

[2] Unter einer starken Abweichung verstehen wir ein Wahlverhalten, bei dem ein Land mit »ja« und das andere Land mit »nein« abstimmt.

ÜBEREINSTIMMUNG ZWISCHEN DEN USA UND WESTLICHEN VERBÜNDETEN

Die Übereinstimmungsrate zwischen den Vereinigten Staaten und den G 7, der NATO, der OECD und den WEOG-Ländern ist seit den Spitzenwerten von über 85% in den 1960er Jahren kontinuierlich gesunken. Unter Präsident George W. Bush erreichte sie ihre bisherigen Tiefpunkte um gut 40% (vgl. Abb. 1). Im Vergleich zu den früheren Präsidenten lag die Übereinstimmungsrate unter Trump ca. 7 Prozentpunkte unter der seiner Vorgänger.

Vergleicht man die ersten beiden Jahre einer US-Präsidentschaft, so fällt auf, dass die Übereinstimmungsraten innerhalb Trumps ersten beiden Jahren als US-Präsident deutlich geringer als bei seinen Vorgängern waren: Beispielsweise war die Übereinstimmungsrate zwischen den Vereinigten Staaten und OECD-(NATO-)Ländern um 9,3 (10,1) Prozentpunkte geringer unter Trump als bei seinen Vorgängern (vgl. Tab. 1).

Innerhalb der Gruppe der 44 betrachteten westlichen Länder hat sich die Übereinstimmungsrate unter Trump zwischen den Vereinigten Staaten und 13 Ländern erhöht (z.B. mit Israel, Ungarn und Südkorea) und mit 31 Ländern reduziert (z.B. mit Großbritannien, Frankreich und Deutschland). Abbildung 2 zeigt die länderspezifischen Übereinstimmungsraten.

Abb. 2

Übereinstimmungsraten zwischen den Vereinigten Staaten und einzelnen Ländern bei UN-Resolutionen vor und seit Trump

Anmerkung: Dargestellt ist der ungewichtete Durchschnitt der Übereinstimmungsraten bei UN-Resolutionen in der Generalversammlung zwischen den Vereinigten Staaten und westlichen Ländern, seitdem diese Mitglied der G 7-, NATO-, OECD- und/oder WEOG-Ländergruppe sind.
Quelle: Voeten (2019); United Nations Digital Library (2019); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

HAT SICH DER STANDPUNKT DER USA ZU AUSSENPOLITISCHEN THEMEN GEÄNDERT?

Wir betrachten das Wahlverhalten in der UNGV für sechs sich wiederholende Themen näher. Im Vergleich zu allen früheren US-Präsidenten wurde seit der

Amtsübernahme von Donald Trump über Resolutionen zu Menschenrechten und zur wirtschaftlichen Entwicklung um anteilig 8,4 und 6,0 Prozentpunkte öfter abgestimmt. Der Anteil der UNGV-Resolutionen zum Thema Kolonialismus sank im selben Zeitraum um 7,2 Prozentpunkte. Resolutionen zu den Themen Naher und Mittlerer Osten, Abrüstung und Verbreitung von Atomwaffen wurden ungefähr ähnlich oft vor und seit der Präsidentschaft Trumps auf die Agenda gesetzt.

Der Rückgang des gemeinsamen Wahlverhaltens zwischen den Vereinigten Staaten und westlichen Ländern könnte durch drei Entwicklungen erklärt werden: (1) Die Vereinigten Staaten stimmen seit 2017 genauso wie in der Vergangenheit ab, und westliche Länder haben ihre Standpunkte zu außenpolitischen Themen geändert, (2) es könnte genau umgekehrt sein, oder (3) sowohl die Vereinigten Staaten wie auch die westlichen Länder haben ihre Position in der Außenpolitik verändert. Individuelle Resolutionen unterscheiden sich von Abstimmung zu Abstimmung. Falls sich Resolutionen zu sich wiederholenden Themen jedoch unterscheiden, sollte im Durchschnitt dieselbe Niveauveränderung der Zustimmungsraten zu Resolutionen bei den Vereinigten Staaten und westlichen Ländern (und damit kein Unterschied bei der Übereinstimmungsrate) beobachtet werden, sofern sich die politischen Standpunkte nicht geändert haben. Abbildung 3 verdeutlicht den Anteil an Abstimmungen zu den themenspezifischen Resolutionen, bei denen die Vereinigten Staaten und westliche Länder mit »ja« gestimmt haben.[3]

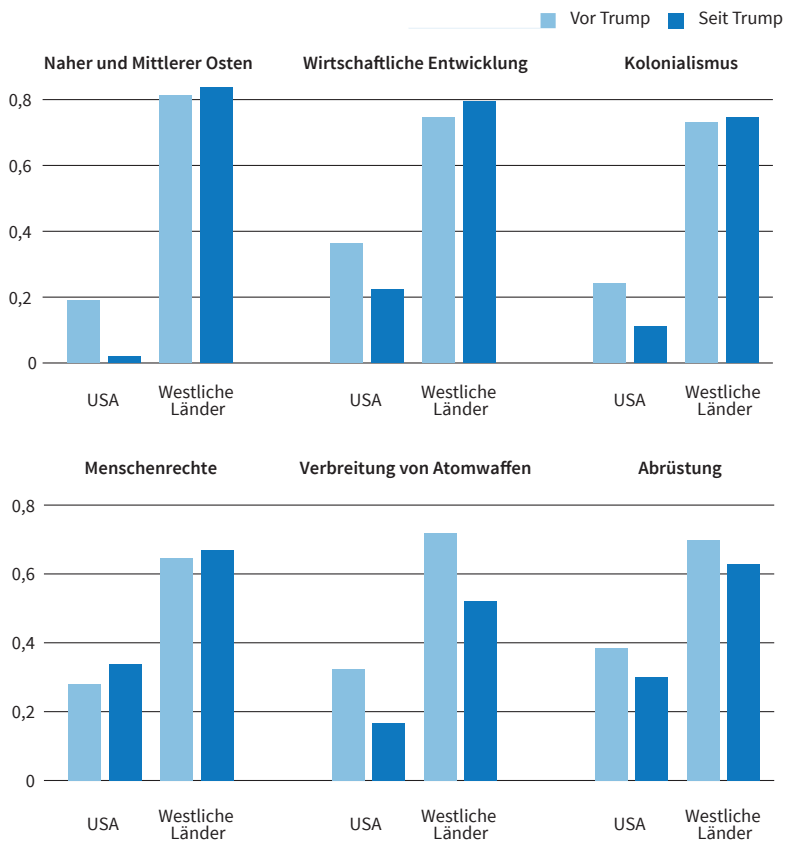
Die Zustimmungsrate der USA bei Abstimmungen zum Thema Naher und Mittlerer Osten, speziell zum Israel-Palästina-Konflikt, hat sich unter Donald Trump deutlich verändert. Israel wird seit Jahren in der UNGV diskriminiert (vgl. Becker et al. 2015; Hillman und Potrafke 2015). Die Vereinigten Staaten haben in den vergangenen Jahrzehnten jedoch meist gegen Resolutionen gestimmt, die Israel kritisieren. Dieser Trend hat sich mit der US-Präsidentschaft von Donald Trump verstärkt: Während die anderen westlichen Länder ihre Zustimmungsrate leicht erhöht haben, sank die Zustimmung der Vereinigten Staaten zu Resolutionen, die den Nahen und Mittleren Osten behandeln, deutlich von 16,7% vor Trumps Präsidentschaft auf nur noch 2,9% seit der Amtsübernahme von Trump. Der Umzug der US-Botschaft in Israel von Tel Aviv nach Jerusalem oder die Anerkennung der israelischen Souveränität über die Golan-Höhen sind Beispiele für die veränderte Außenpolitik der Vereinigten Staaten.

Auch die Zustimmung der USA zu Themen der wirtschaftlichen Entwicklung ist gesunken. So haben die Vereinigten Staaten unter früheren US-Präsidenten bei etwa 33,9% der Resolutionen mit »ja« gestimmt, wohingegen die amerikanische UN-Delegation der Trump-Regierung nur eine Zustimmungsrate von 21,6% aufweist. Dies steht in Kontrast zu dem Wahlverhalten der westlichen Länder, die seit der Amtsübernahme von Donald Trump in fast 80% der Fälle mit »ja« abgestimmt und damit ihre Zustimmungsrate im Vergleich zu den Jahren vor 2017 sogar um 5,5 Prozentpunkte erhöht haben.

Bei Resolutionen zum Thema Kolonialismus sank die Zustimmungsrate der Vereinigten Staaten um etwa 12,9 Prozentpunkte, von etwa einem Viertel auf nur noch knapp über 11%, seitdem Donald Trump Präsident ist. Im Gegensatz dazu steigerten die westlichen

Abb. 3

Zustimmungsraten der Vereinigten Staaten und westlichen Ländern bei UN-Resolutionen zu spezifischen Themen vor und seit Trump



Anmerkung: Die Abstimmung eines Landes mit »ja« wird als 1 codiert, »Enthaltung« mit 0,5 und »nein« mit 0. Dargestellt ist der ungewichtete Durchschnitt bei UN-Resolutionen in der Generalversammlung zu einzelnen Themen für die Vereinigten Staaten und westliche Länder (ohne die Vereinigten Staaten).
Quelle: Voeten (2019); United Nations Digital Library (2019); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

[3] Die separaten Ergebnisse für die G-7-, NATO-, OECD- und WEOG-Gruppen sind quantitativ und qualitativ vergleichbar.

Länder ihre Zustimmung bei Resolutionen zum Thema Kolonialismus um 1,8 Prozentpunkte auf etwa drei Viertel.

Bezüglich der Menschenrechts-Resolutionen erhöhte sich die Zustimmungsrate der Vereinigten Staaten um 6,0 und der westlichen Länder um 2,5 Prozentpunkte. Beim Themenbereich Verbreitung von Atomwaffen sank der Anteil von Resolutionen, bei denen mit »ja« abgestimmt wurde, bei den Vereinigten Staaten und den westlichen Ländern um etwa dieselbe Größenordnung. Die Zustimmungsrate der Vereinigten Staaten sank bei Themen der Abrüstung um 8,5 Prozentpunkte, während die westlichen Länder ihre Zustimmung bei den Resolutionen im Durchschnitt um 7,0 Prozentpunkte senkten.

Die Gefahr besteht, dass die veränderten Zustimmungsraten falsch interpretiert werden, wenn Resolutionen zwar weiterhin einer Themenkategorie zugeordnet werden, sich jedoch die inhaltliche Ausrichtung der Resolutionen im Zeitablauf ändert. So handelten beispielsweise seit der Amtsübernahme Trumps im Vergleich zu früheren Präsidenten mehr Menschenrechts-Resolutionen von einzelnen Ländern, insbesondere von Israel, und die Vereinigten Staaten brachten ihrerseits neue Themen, wie die Verurteilung der Hamas aufgrund des Missbrauchs von Zivilisten als menschliche Schutzschilde und des Abschusses von Raketen auf zivile Ziele (vgl. Hillman 2019; Jelnov 2019), in den Diskurs ein. Wir betrachten daher zwei detaillierte, sich wiederholende Angelegenheiten: Resolutionen bezüglich des Status‘ von Jerusalem und der Golan-Höhen. Die Vereinigten Staaten stimmten bei Resolutionen über Jerusalem seit 2017 nicht ein einziges Mal mit »ja«, während die Zustimmungsrate bei diesen Resolutionen unter früheren US-Präsidenten bei etwa einem Drittel lag. Im Gegensatz dazu blieb die Zustimmungsrate der westlichen Länder fast unverändert (95% vor und 92% nach Donald Trumps Amtsübernahme). Auch zum Thema Golan-Höhen sank die Zustimmungsrate der US-Administration von 28% vor 2017 auf nur noch 13% seit der Trumpschen Präsidentschaft. Die westlichen Länder änderten ihre Zustimmungsrate von 77 auf 72% im selben Zeitraum kaum. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Vereinigten Staaten vor allem beim Thema Naher und Mittlerer Osten ihren außenpolitischen Standpunkt verändert haben.

HABEN SICH LINKE REGIERUNGEN IM WESTEN VON DONALD TRUMP ABGEWANDT?

Frühere Studien haben gezeigt, dass die politische Ideologie der US-amerikanischen Regierung die Beziehung zu anderen Ländern beeinflusst. Linke Regierungen in OECD-Ländern haben beispielsweise in der Vergangenheit eher mit den Vereinigten Staaten in der UNGV gestimmt, wenn der US-Präsident der demokratischen (und nicht der republikanischen) Partei angehörte (vgl. Potrafke 2009).[4] Wir untersuchen empirisch, ob linke Regierungen weniger als rechte Regierungen in westlichen Ländern bei UN-Resolutionen mit den Vereinigten Staaten gestimmt haben, seitdem Donald Trump im Amt ist. Die Ergebnisse bestätigen das nicht – weder für die herkömmlichen Übereinstimmungsraten noch für die Idealpunkte gemäß Bailey et al. (2017).

ZUSAMMENFASSUNG

Seitdem Donald Trump der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika ist, stimmen westliche Staaten in der UNGV in einem geringeren Maße zusammen mit den Vereinigten Staaten ab. Die Übereinstimmungsrate bei Resolutionen zwischen den Vereinigten Staaten und Ländern der G-7-, NATO-, OECD- und/oder WEOG-Gruppe ist seit dem Amtsantritt Trumps im Vergleich zu allen vorherigen US-Präsidenten um ca. 7 Prozentpunkte gesunken. Die Abstimmungsunterschiede fallen für NATO-Mitgliedstaaten und bei Resolutionen zu Themen des Nahen und Mittleren Osten besonders stark aus. Man könnte vermuten, dass vor allem linke Regierungen in westlichen Ländern, gemessen mittels der ideologischen Distanz eines klassischen Links-Rechts-Spektrum bei parteipolitischen Überzeugungen, weniger mit den Vereinigten Staaten abstimmen. Unsere empirischen Ergebnisse unterstützen diese Vermutung jedoch nicht.

LITERATUR

Adhikari, B. (2019a), »United Nations general assembly voting and foreign aid bypass«, *International Politics* 56, 514–535.

Adhikari, B. (2019b), »Power politics and foreign aid delivery tactics«, *Social Science Quarterly* 100(5), 1523–1539.

Allen, S. H. und M. Flynn (2018), »Donor government ideology and aid bypass«, *Foreign Policy Analysis* 14, 449–468.

Bailey, M., A. Strezhnev und E. Voeten (2017), »Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data«, *Journal of Conflict Resolution* 6, 430–456.

Bailey, M. und E. Voeten (2018), »A two-dimensional analysis of seventy years of United Nations voting«, *Public Choice* 176, 33–55.

Becker, R., A. Hillman, N. Potrafke und A. Schwemmer (2015), »The preoccupation of the United Nations with Israel: Evidence and theory«, *Review of International Organizations* 10, 413–437.

Cordell, R. (2019), »Security civil-liberties trade-offs: International cooperation in extraordinary rendition«, *International Interactions* 45, 369–400.

Dreher, A., P. Nunnenkamp und R. Thiele (2008), »Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis«, *Public Choice* 136, 139–164.

Dreher, A. und J.-E. Sturm (2012), »Do the IMF and the World Bank influence voting in the UN General Assembly?«, *Public Choice* 151, 363–397.

Hillman, A. (2019), »Harming a favored side: an anomaly with supreme values and good intentions«, *Public Choice*, im Erscheinen.

Hillman, A. und N. Potrafke (2015), »The UN Goldstone Report and retraction: An empirical investigation«, *Public Choice* 163, 247–266.

Jelnov, A. (2019). »Third-party intervention in the presence of supreme values«, *Public Choice*, im Erscheinen.

Kahn-Nisser, S. (2019), »When the targets are members and donors: Analyzing inter-governmental organizations’ human rights shaming«, *Review of International Organizations* 14, 431-451.

[4] Zu Auswirkungen parteipolitischer Zusammensetzungen von Regierungen in OECD-Ländern vgl. z.B. Potrafke (2017; 2018).

Kegley Jr., C. und S. Hook (1991), »U.S. foreign aid and UN voting: Did Reagan's linkage strategy buy deference or defiance?«, *International Studies Quarterly* 35(3), 295–312.

Kim, S. Y. und B. Russett (1996), »The new politics of voting alignments in the United Nations General Assembly«, *International Organization* 50(4), 629–652.

Mosler, M. und N. Potrafke (2018), »Trump und der Westen«, *ifo Schnelldienst* 71(14), 38–42.

Mosler, M. und N. Potrafke (2020), »International Political Alignment during the Trump Presidency:Voting at the UN General Assembly«, *International Interactions,* im Erscheinen.

Obydenkova, A. und V. G. Rodrigues Vieira (2019), »The limits of collective financial statecraft: Regional development banks and voting alignment with the United States at the United Nations General Assembly«, *International Studies Quarterly,* im Erscheinen.

Potrafke, N. (2009), »Does government ideology influence political alignment with the US? An empirical analysis of UN General Assembly voting«, *Review of International Organizations* 4, 245–268.

Potrafke, N. (2017), »Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies«, *Journal of Comparative Economics* 45, 712–750.

Potrafke, N. (2018), »Government ideology and economic policy-making in the United States – A survey«, *Public Choice* 174, 145–207.

Thacker, S. (1999), »The high politics of IMF lending«, *World Politics* 52, 38–75.

United Nations Digital Library (2019), »Voting data«, United Nations Dag Hammarskjöld Library, verfügbar unter: https://digitallibrary.un.org/, aufgerufen am 13. Dezember 2019.

Voeten, E. (Hrsg.) (2019), *Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly*, Handbook of International Organization, Routledge, Abingdon.

Voeten, E. (2000), »Clashes in the assembly«, *International Organization* 54(2), 185–215.

Woo, B. und E. Chung (2018), »Aid for Vote? United Nations General Assembly Voting and American Aid Allocation«, *Political Studies* 66, 1002–1026.

Henrik Müller

Donald Trump als wirtschaftspolitischer Unsicherheitsfaktor

Prof. Dr. Henrik Müller

Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitischen Journalismus am Institut für Journalistik und am Dortmund Center for data-based Media Analysis (DoCMA) der Technischen Universität Dortmund.

Unsicherheit über die künftige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik hat in den vergangenen Jahren verstärkt die empirische Wirtschaftsforschung beschäftigt (vgl. z. B. Bloom 2009; Baker et al. 2016; Davis 2019). Dafür gab es insbesondere zwei Anlässe: das Brexit-Referendum vom Juni 2016 und die Wahl Donald Trumps zum 45. US-Präsidenten im November desselben Jahres. Beide Ereignisse haben demonstriert, welch tiefgreifende Veränderungen das Erstarken des Nationalpopulismus, das in vielen Ländern zu beobachten ist, mit sich bringen kann. Populismus als Politikstil ist auf kurzfristige Effekte ausgerichtet, insbesondere mit dem Ziel, die Aufmerksamkeit der Massenmedien auf seine Führungsfiguren zu lenken. Die Kommunikationsstrategie ist auf Negativismus und Simplifizierung ausgerichtet; vermeintliche Gegner werden zu Feinden des Volkes stilisiert (vgl. Mudde 2004, S. 543), darunter die Eliten im eigenen Land, Minderheiten sowie andere Staaten, internationale Institutionen und Abkommen. Ökonomische und politische Restriktionen, Folgewirkungen und später auftretende Kosten werden von populistischen Regierungen regelmäßig ignoriert (vgl. z.B. Dornbusch und Edwards 1991; Müller 2017, S. 66–70), was unter anderem die Stabilität von ökonomisch relevanten Institutionen gefährdet (vgl. Rode und Revuelta 2014).

Indem populistische Politik stets aufs neue publikumswirksame Überraschungen zu generieren versucht, ist sie inhärent erratisch. Sie trägt damit Unsicherheit im Sinne von Knight (1921) in die Wirtschaft, was sich insbesondere auf das Investitionsverhalten von Unternehmen (vgl. Bloom et al. 2007) und damit auf die konjunkturelle Entwicklung und den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft auswirken kann.

Ist in der Amtszeit Donald Trumps die wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland gestiegen? Und welche Schlüsse lassen sich daraus für das Wahljahr 2020 und eine mögliche zweite Amtszeit des US-Präsidenten ziehen? Diese beiden Fragen stehen im Zentrum dieses Diskussionsbeitrags. Dazu haben wir die Berichterstattung in drei führenden deutschen Zeitungen im Zeitraum Januar 2008 bis Juli 2019 einer algorithmusgestützten Inhaltsanalyse unterzogen.[1] Dieses Verfahren erlaubt es, verschiedene Unsicherheitsfaktoren, die in der öffentlichen Debatte eine Rolle spielen, zu isolieren.

Die Resultate unserer Analyse zeigen einen eindrucksvollen Trump-Effekt. Kein anderer Akteur im Kontext wirtschaftspolitischer Unsicherheit spielt in Deutschland eine so prominente Rolle wie der US-Präsident. Für die Zukunft ergeben sich daraus einige besorgniserregende Schlussfolgerungen.

ANALYTISCHER ANSATZ: MESSUNG VON UNSICHERHEIT

Bei der Messung von wirtschaftspolitischer Unsicherheit wird häufig auf Medieninhalte zurückgegriffen. So basiert der *Economic Policy Uncertainty Index* (EPU) auf einem internationalen Korpus aus Zeitungsartikeln, die mittels einer Suchwortkombination mit Blick auf die Intensität der Berichterstattung über wirtschafts-

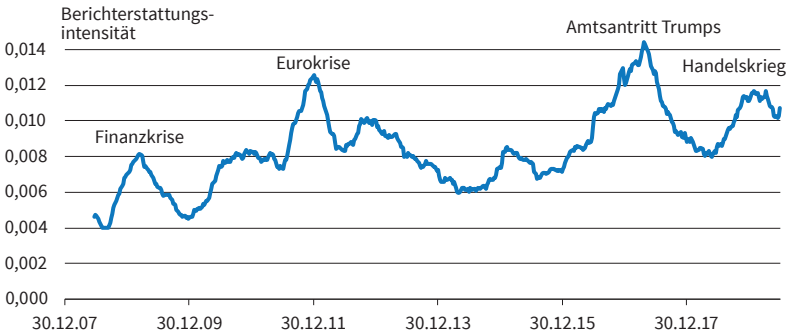
[1] Für Mitarbeit bei den Berechnungen dankt der Autor Nico Hornig vom Institut für Journalistik der Technischen Universität Dortmund.

politische Unsicherheit gefiltert werden (vgl. Baker et al. 2016).[2] Dahinter steht die Vorstellung, dass politische Unsicherheit aus der außerökonomischen Sphäre auf die Wirtschaft einwirkt, die sich in journalistischen Medien, zumal in Leitmedien, frühzeitig niederschlägt. Für die vorliegende Analyse haben wir die von Baker et al. (2016) verwendete Suchwortkombination übernommen und auf die gesamte Berichterstattung in drei führenden deutschen Printmedien – *Süddeutsche Zeitung*, *Handelsblatt* und *Welt* – angewendet.[3] Ziel ist es, jene politischen Entwicklungen und Themenfelder herauszuarbeiten, von denen wirtschaftspolitische Unsicherheit ausgeht.

Abb. 1

Wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland

Anteile am Gesamtkorpus [a]



[a] Gleitende 26-Wochendurchschnitte.
Quelle: Darstellung des Autors.

© ifo Institut

Analog zu Müller et al. (2018) wurde als Analysemethode die *Latent Dirichlet Allocation* (LDA) gewählt,[4] mittels derer sich Berichterstattungsmuster in großen Textmengen sichtbar machen lassen, anders als dies bei rein quantitativen Ansätzen wie dem populären EPU möglich ist. Wir geben also keine spezifischen Unsicherheitsfaktoren – etwa das Suchwort »Trump« – vor; vielmehr ergeben sich diese Faktoren als Resultate eines unüberwachten Analyseverfahrens. In sämtlichen berechneten Modellen fand sich jeweils eine Kategorie von Artikeln, in der »Trump« als wichtigstes charakteristisches Wort (»Top-Word«) auftauchte.[5] Dieses frappierende Ergebnis illustriert die überragende Bedeutung des US-Präsidenten im Kontext der Unsicherheitsproblematik.

RESULTATE: WIRTSCHAFTSPOLITISCHE UNSICHERHEIT UND DER TRUMP-FAKTOR

Abbildung 1 zeigt die wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland, gemessen an der Berichterstattungsintensität. Nach diesem Indikator, dessen Verlauf der Entwicklung des EPU entspricht, hat die bisherige Präsidentschaft Trumps ein Unsicherheitsmoment in die deutsche Wirtschaft getragen, das schwerer wiegt als der Höhepunkt der Eurokrise in den Jahren 2011/12. Die von den USA 2018 ausgelöste Welle von Zollerhöhungen (»Handelskrieg«) erscheint gravierender als die Finanzkrise von 2008/09.

Mittels des Topic-Modelling-Ansatzes lässt sich die Berichterstattung über wirtschaftspolitische Unsicherheit wie mit einem Zoom in verschiedenen Brennweiten beobachten. Unsere Analyse zeigt, wie sich die Themenfelder, auf denen sich wirtschaftspolitische Unsicherheit zeigt, in den Jahren 2008 bis 2019 verschoben haben: Zu Beginn des Untersuchungszeitraums war die deutsche Wirtschaft mit Unwägbarkeiten konfrontiert, die insbesondere von der Finanz- und Eurokrise, die 2011/2012 ihren Höhepunkt erreichte, geprägt waren. Seit 2016 jedoch, dem Jahr des Brexit-Referendums und der Wahl Donald Trumps, ist die Politik eindeutig zum dominierenden Unsicherheitsfaktor geworden (vgl. Abb. 2.[6])

Mit Zeitverzögerung scheint sich die politische Unsicherheit auf die reale Wirtschaft zu übertragen. Ab 2018, als die Trump-Administration mit einer Reihe von Zollerhöhungen und harschen Drohungen gegen wichtige Handelspartner, darunter die EU und Deutschland explizit, einen Handelskrieg beginnt, wird auch die deutsche Industrie in Mitleidenschaft gezogen. Ab 2019 tragen diese Verwerfungen zu einer ausgeprägten sektoralen Rezession bei, die sich in einer zunehmend skeptischen Berichterstattung über die Zukunftsfähigkeit von Teilen des produzierenden Gewerbes in Deutschland und einem Anstieg der Kurve »reale Wirtschaft« niederschlägt.

Eine größere Analysetiefe lässt sich erreichen, wenn die Cluster in ihre Bestandteile aufgespalten werden. So besteht das Unsicherheits-Cluster Politik aus drei Kategorien: Notenbanken, deutsche Politik und internationale Politik. Politische Unsicherheit geht also von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure aus,

[2] Für den EPU für Deutschland werden folgende Suchworte verwendet (www.policyuncertainty.com): »unsicherheit« ODER »unsicher« ODER »unsicherheiten« – UND »wirtschaftlich« ODER »wirtschaft« – UND »steuer« ODER »wirtschaftspolitik« ODER »regulierung« ODER »regulierungs« ODER »ausgaben« ODER »bundesbank« ODER »EZB« ODER »zentralbank« ODER »haushalt« ODER »defizit« ODER »haushaltsdefizit«.

[3] Insgesamt gingen 1,36 Mio. Artikel in die Analyse ein. Durch Anwendung des Suchworts wurden 10 952 Artikel herausgefiltert, die dann mittels *Latent Dirichlet Allocation* analysiert wurden.

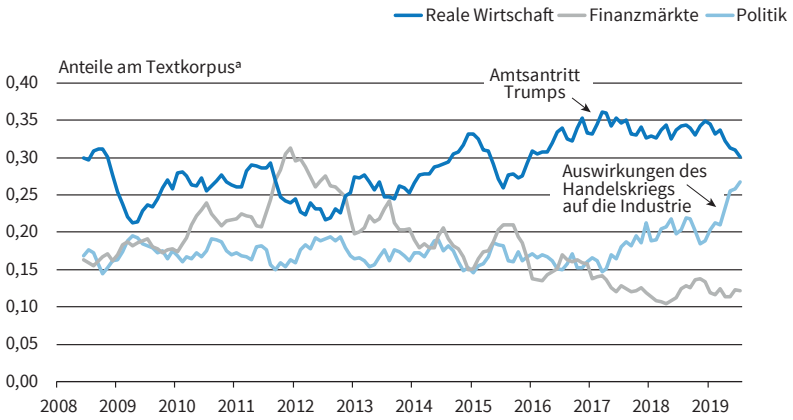
[4] Das stochastische Topic-Modelling-Verfahren LDA erlaubt eine unüberwachte Kategorisierung von Artikeln in verschiedene Cluster (»Topics«), die sich inhaltsanalytisch als Berichterstattungsmuster (»Frames«, »Narratives«) interpretieren lassen (vgl. Blei et al. 2003; DiMaggio et al. 2013; Müller et al. 2018).

[5] Für die Analyse wurden vier LDA-Modelle mit jeweils unterschiedlicher Anzahl von Textclustern (»Topics«) gerechnet, nämlich mit sechs, acht, zehn und zwölf Topics. Wegen der besten Eignung für die Beantwortung der Fragestellung werden im Folgenden ausschließlich die Resultate der LDA mit zehn Topics diskutiert. Die Analyse wurde mit Hilfe des Softwarepakets tosca (vgl. Koppers et al. 2018) vorgenommen, das am Dortmund Center for data-based Media Analysis (DoCMA) entwickelt wurde.

[6] Der in der Grafik sichtbare Peak im Jahr 2015 folgt aus der Griechenland-Krise, die in jenem Jahr ein dominierendes wirtschaftspolitisches Thema war; zeitweise erschien ein erzwungenes Ausscheiden des Landes aus der Eurozone möglich.

Abb. 2

Wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland



[a] Gleitende Sechsmonatsdurchschnitte.
Quelle: Darstellung des Autors.

© ifo Institut

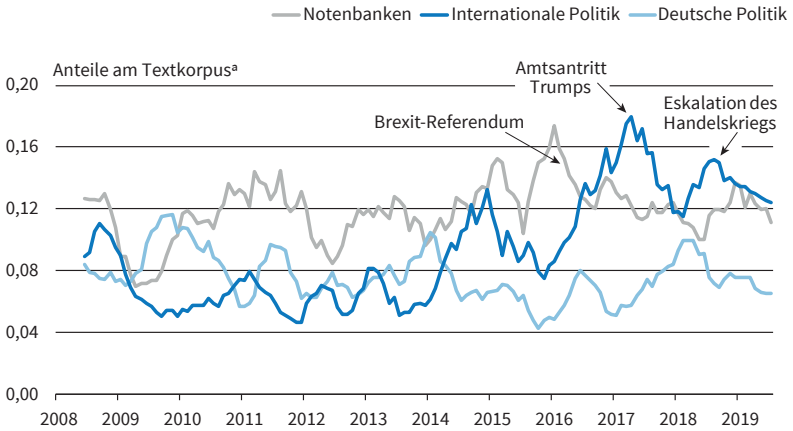
allerdings in höchst unterschiedlichem Maße. Während die deutsche Politik als relativ stabil wahrgenommen wird, gelten die Notenbanken und zunehmend auch die internationale Politik als schwer einschätzbar (vgl. Abb. 3).

Ab 2016 wird die internationale Sphäre zum wichtigsten politischen Unsicherheitsfaktor. Getrieben wird diese Entwicklung zunächst vom Brexit-Referendum, dann von der Präsidentschaft Trumps. Ihr absolutes Maximum erreicht die Berichterstattung zu seinem Amtsantritt Anfang 2017, ein weiterer lokaler Peak folgt 2018 im Zuge des Handelskriegs. Der Artikel, den der Algorithmus als denjenigen mit dem besten statistischen Fit für den Unsicherheitsfaktor internationale Politik identifiziert, stammt aus der *Welt* vom 16. März 2018:

»*Chinesen rüsten gegen neue Zölle*
Nach der Entlassung des Außenministers
Rex Tillerson schließt US-Präsident Donald Trump
seine Reihen im Handelskonflikt.«

Abb. 3

Politische Unsicherheitsfaktoren



[a] Gleitende Sechsmonatsdurchschnitte.
Quelle: Darstellung des Autors.

© ifo Institut

Danach scheint eine gewisse Gewöhnung an die im Weißen Haus inszenierte permanente Ausnahmesituation einzukehren, so dass die Intensität der Berichterstattung abflaut. Jedoch ist anzumerken, dass aufgrund der Datenverfügbarkeit zwei wichtige Ereignisse außerhalb des Analysehorizonts liegen: der Beginn des Amtsenthebungsverfahrens gegen Trump ab Herbst 2019 und der militärische Konflikt mit dem Iran Anfang 2020 im Zuge der Tötung des iranischen Militärs Qasem Soleimani. Beide Entwicklungen haben das Potenzial, die wahrgenommene Unsicherheit erneut zu erhöhen, wie auch der Verlauf des EPU für Deutschland am aktuellen Rand nahelegt.[7]

DISKUSSION: GESCHWÄCHTE INSTITUTIONEN

Die von der Präsidentschaft Donald Trumps ausgehende wirtschaftspolitische Unsicherheit resultiert insbesondere aus der veränderten Rolle der USA in Fragen des internationalen Handels. Während die USA in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg das multilaterale System etablierten und stützten, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) garantierten, die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 beförderten, die Eingliederung Chinas ins globale Handelsregime vorantrieben sowie regionale Arrangements wie das transpazifische Handelsabkommen (TPP) initiierten, hat unter Trump eine Kehrtwende stattgefunden: Seit 2017 haben die USA die Verhandlungen des transpazifischen Abkommens TPP und des transatlantischen Abkommens TTIP aufgekündigt, das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA zunächst in Frage gestellt und dann neuverhandelt (und umbenannt); willkürlich hat Washington Zölle auf Importe erhoben, sogar aus verbündeten Staaten, einen Handelskrieg mit China begonnen und droht mit diversen weiteren Handelsbeschränkungen; der multilaterale Konfliktlösungsmechanismus wurde unter Trump entscheidend geschwächt durch die Weigerung der USA, neue Richter für die Berufungsinstanz der WTO (*Appellate Body*) zu berufen, die deshalb seit Dezember 2019 nicht mehr arbeitsfähig ist.

[7] www.policyuncertainty.com/europe_monthly.html.

Dieser fundamentale Kurswechsel schlägt sich in der gemessenen handelspolitischen Unsicherheit in den USA selbst nieder (vgl. Davis 2019, S. 23), hinterlässt aber auch Kollateralschäden in einer offenen, exportorientierten Volkswirtschaft wie der deutschen.

Dabei könnten die dämpfenden ökonomischen Effekte, die von einem Anstieg der politischen Unsicherheit auf internationaler Ebene ausgehen, größer sein als der direkte Einfluss von gestiegenen Zöllen auf die Handelsströme; letztere haben sich in den vergangenen Jahren vergleichsweise robust gezeigt, aller protektionistischer Rhetorik zum Trotz.

Die USA sind unter der Trump-Administration zu einer Quelle von wirtschaftspolitischer Unsicherheit geworden, auch jenseits der Handelspolitik. So ist die Federal Reserve Bank massiv unter Druck geraten. In wiederkehrenden Twitter-Kaskaden und Interviews hat der US-Präsident der Fed Versagen vorgeworfen, radikale Zinssenkungen gefordert und Chairman Jerome Powell persönlich angegriffen. Der Zinssenkungskurs, auf den die Fed 2019 umschwenkte, lässt sich als Zeichen der Schwächung ihrer institutionellen Unabhängigkeit werten. Setzt sich diese Entwicklung fort, können daraus in der Zukunft schwerwiegende negative Folgen für die internationalen Finanzmärkte und die Rolle des US-Dollar als globale Reservewährung resultieren. Auch der Ausstieg aus dem Pariser Klimaschutzabkommen, 2017 von Trump angekündigt, schwächt die Bemühungen, den globalen Ausstoß klimaschädlicher Gase zu begrenzen; wenn die USA, nach China der zweitgrößte Emittent weltweit, aus dem Abkommen ausscheren, werden sich andere Nationen umso schwerer zu Konzessionen bewegen lassen. Beide exemplarisch herausgegriffenen Entwicklungen bergen das Potenzial weiterer künftiger Unsicherheitsschocks.

AUSBLICK: WAHLJAHR 2020 – ZEIT FÜR NEUE ERUPTIONEN?

Als US-Präsident hat Donald Trump in vielerlei Hinsicht so agiert, als habe er ein Handbuch für populistische Politik studiert. Die Öffentlichkeit hat er mit immer neuen, atemberaubenden Volten überrascht, stets mit dem Ziel, im Zentrum des Geschehens und der medialen Aufmerksamkeit zu stehen. Angesichts der herausragenden Bedeutung der USA für die Weltwirtschaft und die Weltpolitik schlägt sich diese von Washington ausgehende Unberechenbarkeit in einem messbar erhöhten Unsicherheitsniveau auch in Deutschland nieder, wie unsere Analysen zeigen.

Das bisherige Muster legt die Erwartung nahe, dass der Wahlkampf um die US-Präsidentschaft 2020 mit weiteren Unsicherheitseruptionen einhergeht. Bislang hat sich das international wirksame erratische Moment Trumps vor allem über die Handelspolitik, zumal die eskalierende Zollauseinandersetzung mit China, ausgewirkt. Doch diese Geschichte droht, alt zu werden. Der Imperativ der Aufmerksamkeitsökonomie gebietet es, aufregend zu bleiben; die Ende 2019 erzielte vorläufige Einigung mit China im Handelskonflikt entspricht dieser politökonomischen Logik. Der Kandidat Trump braucht neue Gegner. Es wäre nicht überraschend, wenn sich als nächstes die EU (insbesondere wegen der Importe deutscher Luxusautos) im Zentrum des protektionistischen, antielitären Furors wiederfände. Der US-Handelsbeauftragte Robert Lightizer hat einen solchen Schwenk Richtung Europa kürzlich bereits in einem Interview angedeutet: »*It's something the president cares about. You can't get the global trade deficit down without getting the trade deficit down with Europe.*«[8]

LITERATUR

Baker, S. R., N. Bloom und S. J. Davis (2016), »Measuring Economic Policy Uncertainty«, *The Quarterly Journal of Economics* 131(4), 1593–1636.

Blei, D.M., Y. Ng und M. I. Jordan (2003), »Latent dirichlet allocation«, *Journal of Machine Learning Research* 3, 993–1022.

Bloom, N. (2009), »The Impact of Uncertainty Shocks«, *Econometrica* 77(3), 623–685.

Bloom, N., S. Bond und J. Van Reenen (2007), »Uncertainty and Investment Dynamics«, *Review of Economic Dynamics* 74(2), 391–415.

Davis, S. J. (2019), »Rising Policy Uncertainty«, NBER Working Paper Nr. 26243.

DiMaggio, P., M. Nag und D. M. Blei (2013), »Exploiting affinities between topic modeling and the sociological perspective on culture: Application to newspaper coverage of U.S. government arts funding«, *Poetics* 41(6), 570–606.

Dornbusch, R. und S. Edwards (1991), »The Macroeconomics of Populism«, in: R. Dornbusch und S. Edwards (Hrsg.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago University Press, Chicago, 7–13.

Knight, F. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit,* The Riverside Press, Cambridge MA.

Koppers, L., J. Rieger, K, Boczek und G. von Nordheim (2018), »Tosca: Tools for Statistical Content Analysis. R package version 0.1-1. R-Paket«, verfügbar unter: https://cran.r-project.org/package=tosca.

Mudde, C. (2004), »The Populist Zeitgeist«, *Government and Opposition,* 27 September, 541–563.

Müller, H. (2017), »Populism, de-globalization, and media competition: The spiral of noise«, *Central European Journal of Communication* 18, 64–78.

Müller, H., G. von Nordheim, K. Boczek, L. Koppers und J. Rahnenführer (2018), »Der Wert der Worte – Wie digitale Methoden helfen, Kommunikations- und Wirtschaftswissenschaft zu verknüpfen«, *Publizistik* 63(4), 557–582.

Rode, M. und J. Revuelta (2014), »The Wild Bunch! An empirical note on populism and economic institutions«, *Economics of Governance* 16, 73–96.

[8] https://www.ft.com/content/3b2b24b4-20e1-11ea-b8a1-584213ee7b2b.

*Dieter Dziadkowski**

Plädoyer und Vorschlag für einen verfassungsnahen Grundfreibetrag und transparenten Einkommensteuertarif

Anmerkungen zu 25 Jahre Thesen der Einkommensteuerkommission

Das Bundesverfassungsgericht legte mit seiner Entscheidung vom 25. September 1992 den Grundstein für einen verfassungsnahen Einkommensteuertarif. Der Grundfreibetrag, der das Existenzminimum vor dem Entzug durch Einkommensteuer verschonen soll, sollte realitätsnah bestimmt und der Einkommensteuertarif ausgewogen ohne Tarifsprünge gestaltet werden. Die Neuregelungen, die am 1. Januar 1996 in Kraft traten, sind im Jahr 2020 zum Teil wieder reformbedürftig.

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. September 1992 wurde der Grundstein für einen verfassungsnahen Einkommensteuertarif gelegt. Das Bundesverfassungsgericht hatte entschieden, dass der Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 EStG, der das Existenzminimum vor dem Entzug durch Einkommensteuer verschonen soll und als Nullzone in den Tarif eingebettet ist, realitätsnah bestimmt und der Einkommensteuertarif ausgewogen ohne Tarifsprünge gestaltet werden muss.

Zur Vorbereitung der gesetzlichen Neuregelungen berief der Bundesfinanzminister eine Sachverständigenkommission, die Einkommensteuer-Kommission, ein. Diese wurde nach ihrem Vorsitzenden auch Bareis-Kommission genannt. Im November 1994 legte diese Kommission eine gutachtliche Stellungnahme – die »Thesen zur Freistellung des Existenzminimums und zur Reform der Einkommensteuer« – vor.

Schwerpunkte dieser Thesen bildeten ein Vorschlag zur realitätsnahen Bestimmung des Grundfreibetrags nach § 32a Abs. 1 EStG sowie Vorschläge zur Gestaltung eines ausgewogenen Tarifs. Außerdem unterbreitete die Kommission Anregungen zur Überarbeitung bestimmter Vorschriften des EStG.

Der Gesetzgeber griff die Vorschläge und Anregungen zum Teil auf. Die Neuregelungen traten per 1. Januar 1996 in Kraft. Per 1. Januar 2020 zeigt sich, dass ein Teil dieser Neureglungen wieder reformbedürftig geworden ist, da insbesondere die notwendigen laufenden Anpassungen, die später vorgenommen wurden, inzwischen wieder realitätsferne Ausmaße wie vor 1992 angenommen haben.

Der Verfasser und Eckart Bomsdorf (2020) unterbreiten daher Vorschläge zur verfassungsnahen Bestimmung des Grundfreibetrages und zu einem ausgewogenen Tarif in Gestalt des Kölner Tarifs unter besonderer Berücksichtigung des geplanten Solidaritätszuschlags.

DIE VERFASSUNGSRECHTLICHEN VORGABEN ZUR FREISTELLUNG DES EXISTENZMINIMUMS UND ZUR GESTALTUNG DES EINKOMMENSTEUERTARIFS

Das BVerfG hatte in den 1990er Jahren einige Entscheidungen zur Einkommensbesteuerung gefällt, die das Fundament einer verfassungskonformen bzw. verfassungsnahen Besteuerung bilden. Bedauerlicherweise sind diese Leitlinien in jüngeren Gesetzesvorhaben in Vergessenheit geraten. Es ist somit die Notwendigkeit entstanden, diese verfassungsrechtlichen Vorgaben ins Gedächtnis zurückzurufen und durch die jüngste Rechtsprechung zum Mindestbedarf von Sozialleistungsempfängern anzureichern.

ZUR BEWAHRUNG DES EXISTENZMINIMUMS VOR DEM STEUERZUGRIFF

In dem grundlegenden Beschluss vom 25. September 1992[1] entschied das BVerfG:

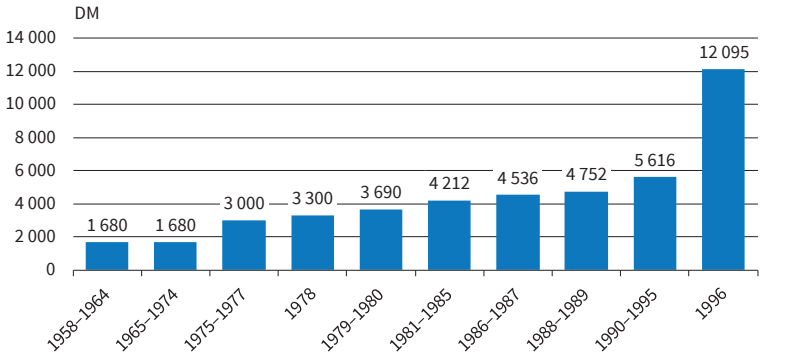
»Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab. Der

* Prof. Dr. Dieter Dziadkowski war u.a. von 1970 bis1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Finanzausschuss des Deutschen Bundestages und später u.a. Vorsitzender der Vereinigung zur wissenschaftlichen Pflege des Umsatzsteuerrechts e.V., Regensburg/München, sowie Mitglied der Ursprungslandkommission und der Einkommensteuer-(Bareis-)Kommission.

[1] Vgl. BVerfG vom 25. September 1992 – 2 BvL 5/91, BStBl. II 1993, 413.

Abb. 1

Entwicklung des Grundfreibetrags



Quelle: Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

Steuergesetzgeber muss dem Einkommensbezieher von seinen Erwerbsbezügen zumindest das belassen, was er einem Bedürftigen zur Befriedigung seines notwendigen Bedarfs aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung stellt.

Bei einer gesetzlichen Typisierung ist das steuerlich zu verschonende Existenzminimum grundsätzlich so zu bemessen, dass es in möglichst allen Fällen den existenznotwendigen Bedarf abdeckt, kein Steuerpflichtiger also infolge einer Besteuerung seines Einkommens darauf verwiesen wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu decken.«

Bekanntlich hatte der Gesetzgeber seit Einführung des Splittingtarifs im Jahr 1958 in den Tarifen jeweils einen Grundfreibetrag berücksichtigt, der im Laufe der Zeit immer weiter hinter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum zurücklag, da Anpassungen nur sporadisch vorgenommen worden waren. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Grundfreibetrags.

Bis zum Jahr 1995 hatte sich der Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 EstG im Verhältnis zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum mehr als halbiert. 1992 betrugen die entsprechenden Werte 5 616 DM zu 13 910 DM.

Nachdem drei Finanzgerichten Zweifel an der Verfassungskonformität des jeweiligen § 32a Abs. 1 EStG gekommen waren, richteten sie Vorlagen an das Bundesverfassungsgericht. In seiner zusammengefassten Entscheidung fasste das BVerfG den vorerwähnten Beschluss vom 25. September 1992. Es ist anzumerken, dass die konkrete Ausgestaltung des Tarifs eine politische Entscheidung ist, die sich weitgehend richterlicher Kontrolle entzieht. Im Hinblick auf die Privatnützigkeit des Einkommens muss lediglich gewährleistet sein, dass nach Abzug der Steuerbelastung ein angemessenes frei verfügbares Einkommen verbleibt.

Allerdings gibt es einen Bereich des Tarifgebildes, der einer verfassungsrechtlichen Kontrolle zugänglich ist. Dabei handelt es sich um den Grundfreibetrag, der als Nullzone in die Tarifstruktur eingebettet ist. Zu der Streitfrage, ob die Aufnahme des Grundfreibetrags in den Tarif sachgerecht ist oder ob der Grundfreibetrag als Minderung der Bemessungsgrundlage verstanden werden sollte, wird an dieser Stelle nicht Stellung genommen.

Wird der Grundfreibetrag zu niedrig bemessen, ist er unter den Bedingungen, die das BVerfG festgelegt hat, als verfassungswidrig einzustufen. Wann dies der Fall ist, kann nur unter erschwerten Tatsachenabwägungen beantwortet werden.

Nach der Entscheidung des BVerfG vom 25. September 1992 hatte der Bundesfinanzminister eine unabhängige Einkommensteuer-Kommission, die auch nach ihrem Vorsitzenden Bareis-Kommission genannt wurde, eingesetzt.

Diese sollte Vorschläge zur verfassungskonformen Freistellung des Existenzminimums nach § 32a Abs. 1 EStG und zur Gestaltung eines ausgewogenen Tarifs ohne Tarifsprünge erarbeiten.

VORSCHLÄGE DER BAREIS-KOMMISSION

Die Kommission[2] legte sodann im November 1994 eine gutachtliche Stellungnahme in Thesenform vor. Die Höhe des Freistellungsbetrags wurde mit etwa 13 000 DM ermittelt. Grundlage bildeten die Sozialhilfeleistungen. Diese setzten sich aus dem Regelsatz, einmaligen Leistungen und den Aufwendungen für die Wohnung, die im Sozialhilferecht allerdings in angemessener tatsächlicher Höhe übernommen werden, zusammen Für das Jahr 1994 ergab sich auf der Basis der Erhebungen des Bundesamts für Statistik ein Betrag von 11 812 DM. Für 1996 wurde dieser Betrag auf 13 000 DM hochgerechnet.

Für die Gestaltung des Einkommensteuertarifs 1996 unterbreitete die Kommission mehrere Vorschläge (T 96/1 bis T 96/3). Die Kommission hatte eine Vielzahl von Tarifmodellen geprüft. Die alternativen Vorschläge führten nach der sog. Nullzone (= Grundfreibetrag) in eine linear-progressive Zone mit unterschiedlichem Steigungsmaß. Es wurde entsprechend den Vorgaben des BVerfG und des BMF Wert daraufgelegt, dass kein Steuerpflichtiger gegenüber dem geltenden Recht schlechter gestellt wurde.

Das Ergebnis fiel zunächst nicht auf fruchtbaren Boden. Hatten sich doch die Differenzbeträge zur bisherigen gesetzlichen Regelung in kaum noch überschaubarer Höhe aufgetürmt. Für jeden Veranlagungszeitraum war die Überbesteuerung gewach-

[2] Vgl. Einkommensteuerkommission (1995). Mitglieder waren: P. Bareis (Vorsitzender), K. Offerhaus (stellv. Vorsitzender), K. Altehoefer, D. Dziadkowski, J. Körner, B. von Maydell, D. Pohmer und S. Reinhardt.

sen. Der Gesetzgeber wollte daher die Anpassung so gering wie möglich halten. Schließlich rang sich das BMF zu einer Erhöhung durch, die nicht mehr als offensichtlich verfassungswidrig erschien. Der Tarif wurde in gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit angepasst.[3] Da es keine wissenschaftlichen Grundlagen für eine »gerechte« Tarifbildung gibt, begnügte sich der Gesetzgeber mit einem erneuerten Tarif »ohne Elemente eines Buckeltarifs«. Hierbei wurden die Anmerkungen des BVerfG berücksichtigt. Die Entwicklung seit 1996 soll nachstehend beleuchtet werden.

DIE ENTWICKLUNG DER GRUNDFREIBETRÄGE SEIT 1996

Bekanntlich folgte das BMF und der Gesetzgeber den Vorschlägen der Bareis-Kommission nur mit Einschränkungen. Der Grundfreibetrag wurde per 1. Januar 1996 lediglich auf 12 095 DM angehoben, obwohl inzwischen die Lebenshaltungskosten weiter gestiegen waren. Wie Arndt und Schumacher (1994) bereits befürchtet hatten, erlagen das BMF und der Gesetzgeber der Versuchung, den Grundfreibetrag an der untersten Grenze des Mindestbedarfs anzusiedeln.

Auch 2018 war noch kein verfassungsnaher Grundfreibetrag vom Gesetzgeber bestimmt worden. So beklagt Johanna Hey (2018, S. 342) zwei Jahrzehnte später die fehlende realitätsgerechte Berücksichtigung der Existenzminima. Sie stellt u.a. fest, dass die Annahme, das Markteinkommen sei der »richtige« Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit und private Umstände seien irrelevant, »schlichtweg falsch!« ist.

Entwicklung von 1996 bis 2020

Seit der Anhebung des Grundfreibetrags in Anlehnung an den Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission per 1.Januar 1996 auf 12 095 DM wurde der das steuerfreie steuerliche »Existenzminimum« verschonende Betrag kontinuierlich an das jeweilige sog. sächliche Existenzminimum angepasst. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung seit dem Jahr 1997, in dem eine Anpassung unterblieb.

Bemerkenswert und jeglicher Lebenserfahrung widersprechend ist die Tatsache, dass in einigen Jahren gar keine Anpassungen vorgenommen wurden. So stieg der Grundfreibetrag in der Euro-Zeit im Jahresdurchschnitt um lediglich ca. 100 Euro. Die unterstellten Erhöhungen der Lebenshaltungskosten entstammen offensichtlich der Region »Fata Morgana«. Selbst ein Steuerzahler, der nur die Grundrechenarten beherrscht, dürfte überrascht sein, wie preiswert das Leben in Deutschland geblieben ist.

Aus dieser Übersicht ist aber auch zu entnehmen, dass die realitätsfernen Anhebungen der Grundfreibeträge den Gesetzgeber nunmehr zum Handeln zwingen bzw. die Gerichtsbarkeit zu einer verfassungsrechtlichen Überprüfung anregen sollten.

Tab. 1

Anhebung des Grundfreibetrags

	Höhe	Anhebung um
1996	12 095 DM	6 379 DM
1997	12 095 DM	0 DM
1998	12 365 DM	270 DM
1999	13 067 DM	702 DM
2000	13 499 DM	432 DM
2001	14 039 DM	540 DM
2002	7 325 Euro	ca. 300 Euro
2003	7 325 Euro	0 Euro
2004	7 664 Euro	339 Euro
2005	7 664 Euro	0 Euro
2006	7 664 Euro	0 Euro
2007	7 664 Euro	0 Euro
2008	7 644 Euro	0 Euro
2009	7 834 Euro	170 Euro
2010	8 004 Euro	170 Euro
2011	8 004 Euro	0 Euro
2012	8 004 Euro	0 Euro
2013	8 130 Euro	126 Euro
2014	8 354 Euro	224 Euro
2015	8 472 Euro	118 Euro
2016	8 652 Euro	180 Euro
2017	8 820 Euro	168 Euro
2018	9 000 Euro	180 Euro
2019	9 168 Euro	168 Euro
2020	9 408 Euro	240 Euro

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

ZUR TARIFPROGRESSION

Der Einkommensteuertarif ist seit jeher progressiv gestaltet. Die konkrete Ausgestaltung ist eine politische Entscheidung, die sich weitgehend richterlicher Kontrolle entzieht. Allerdings wurden Tarifsprünge oder andere Verwerfungen vom BVerfG kritisiert. Daher wurde der Bareis-Kommission auch der Auftrag erteilt, im Rahmen von Tarifvorschlägen darauf zu achten, dass sich keine Tarifsprünge ergeben. Der geradlinige Verlauf des damals geltenden Tarifs sollte erhalten und eine Verschärfung der Grenzbesteuerung vermieden werden.

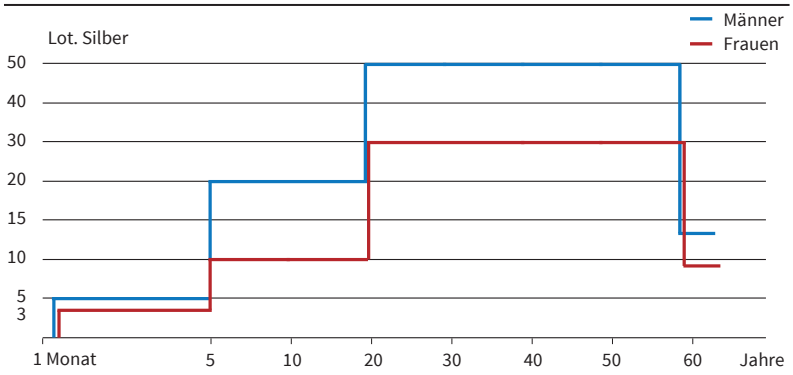
Nach einer missglückten Konzeption eines »Buckeltarifs« wurde schließlich ein verfassungsnaher Tarif hinsichtlich des Progressionsverlaufs in Gesetzesform gegossen. Schwachstelle blieb die unzureichende Bemessung des Grundfreibetrags – insbesondere für Erwerbstätige in städtischen Regionen. Hinzu trat allerdings noch die immer weiter zunehmende Zementierung von Freibeträgen sowie die Begrenzung der Abzugsfähigkeit im Sonderabgabenbereich (z.B. Vorsorgeaufwendungen wie Krankenkassenbeiträge) und die Nichtberücksichtigung von außergewöhnlichen Belastungen bei gesetzlich Versicherten.

Durch diese Maßnahmen wird die indirekte Progression gesteigert. Jede Erhöhung der Bemessungsgrundlage durch realitätsferne Entscheidun-

[3] Jahressteuergesetz 1996, BStBl. I 1995, 438 (Art. 1 Nr. 29).

Abb. 2

Die erste nachweisbare »Steuerprogression« im jüdisch-christlichen Kulturkreis



Quelle: Darstellung des Autors.

© ifo Institut

gen führt somit zu einer Verschärfung der Progression über die transparente Tarifprogression hinaus.

Im Grunde genommen besteht hinsichtlich einer progressiven Gestaltung des Einkommensteuertarifs keine Uneinigkeit mehr, sofern die Tarifgestaltung nicht durch Mittelstandsbäuche größeren Ausmaßes und andere Unregelmäßigkeiten beeinträchtigt wird (vgl. Hey 2018, S. 511). Da der Einkommensteuertarif auch Bemessungsbasis für Annexsteuern wie z.B. die Kirchensteuer oder den Solidaritätszuschlag bildet, verstärken sich Tarifunregelmäßigkeiten ebenfalls auf diese Steuern. Eine schlüssige Tarifgestaltung sollte auch Aufgabe einer soliden Haushaltsführung sein. Ein neues Tarifkonzept ist daher dringend erforderlich. Die Möglichkeiten waren nie so günstig wie heute, zumal die Steuern weiterhin wachsen und insbesondere die Lohnsteuer in der Zeit vom Januar bis September 2019 erneut um 6,0% gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum gestiegen ist.

Grundsätzlich bildet eine Progression ein »Naturgesetz«. So findet man bereits im Altertum progressive Steuerregeln. Die erste nachweisbare Steuerprogression im jüdisch-christlichen Kulturkreis kann man dem Alten Testament entnehmen (vgl. Abb. 2).

Die Besteuerung knüpfte an die physische Leistungsfähigkeit an und berücksichtigte die zunehmende wie auch die abnehmende körperliche Leistungsfähigkeit bei Männern und bei Frauen (vgl. Dziadkowski 2013, S. 22). Im dritten Buch Mose, Kapitel 27 »Gelübde« heißt es:

»... Also dass Du seinen Leib schätzen musst, so soll das die Schätzung sein: ein Mannsbild zwanzig Jahre alt bis ins sechzigste Jahr, sollst Du schätzen auf fünfzig Silberlinge nach dem Lot des Heiligtums, ein Weibsbild auf dreißig Silberlinge. Von fünf Jahren bis auf zwanzig Jahre sollst Du ihn schätzen auf zwanzig Silberlinge, wenn‘s ein Mannsbild ist, ein Weibsbild aber auf zehn Silberlinge. Von einem Monat an bis auf fünf Jahre sollst du ihn schätzen auf fünf Silberlinge, wenn’s ein Mannsbild ist, ein Weibsbild aber auf drei Silberlinge. Ist er aber sechzig Jahre alt und darüber, so sollst du ihn schätzen auf fünfzehn Silberlinge, wenn’s ein Mannsbild ist, ein Weibsbild auf zehn Silberlinge.«

Während ein progressiver Tarif allgemein unstrittig ist (vgl. Tipke 1993, S. 711), bestehen für die konkrete Ausgestaltung unterschiedliche Ansätze. Nachdem die Stimmen für Stufentarife verstummt sind, bilden mathematische Progressionstarife die Grundlage der Einkommensbesteuerung. Im Anschluss stellt Eckart Bomsdorf eine ausgewogene Tarifgestaltung vor und erörtert seinen Vorschlag (vgl. Bomsdorf 2020). Der Rekordüberschuss 2019 bietet Möglichkeiten zu angemessenen Steuersenkungen.

LITERATUR

Arndt, H-W. und A. Schumacher (1994), »Die Minimierung des Existenzminimums im Einkommensteuerrecht«, *DStR – Deutsches Steuerrecht*, 1219–1221.

Bareis, P. (1999), »Die Reform der Einkommensteuer vor dem Hintergrund der Tarifentwicklung seit 1934«, in: P. Kirchhof, W. Jakob und A. Beermarin (Hrsg.), *Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform, Festschrift für Klaus Offerhaus*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 1053–1069.

Bareis, P. (2013), »Abbau der kalten Progression«, *DB – Der Betrieb*, 8.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019), »Entwicklung des Bundeshaushalts bis September 2019«, *Monatsbericht*, Oktober, 51.

Bomsdorf, E. (2020), »Weg mit dem Soli, her mit einem neuen und transparenten Einkommensteuertarif«, *ifo Schnelldiens*t 73(1) 34–39.

Bundesrat (2013), »Entschließung des Bundesrats zum Abbau der kalten Progression« vom 23. April 2013, BR-Drucks. 304/13.

Dorn, F. (2017), »Die kalte Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 28–39.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016), *Heimliche Steuerhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern,* ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.

Dziadkowski, D. (1991), »Existenzminimum und Einkommensbesteuerung«, *DStR – Deutsches Steuerrecht*, 8–14.

Dziadkowski, D. (2008), »Verringerung der Überbesteuerung durch heimliche Steuerhöhungen dringend erforderlich«, *ifo Schnelldiens*t 61(10), 19–24.

Dziadkowski, D. (2013), »Zur Regionalisierung weiterer Steuertarife in Deutschland« *ifo Schnelldienst* 66(5), 20–28.

Dziadkowski, D. (2018), »Plädoyer für eine realitätsnahe Architektur des Einkommensteuertarifs«, *ifo Schnelldienst* 71(11), 35–47.

Einkommensteuerkommission (1995), *Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Freistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen,* Heft 55, BMF, Bonn.

Fuest, C., B. Kauder und N. Potrafke (2017), »Entlastungen bei der Einkommensteuer möglich«, *Wirtschaftsdienst* 97(6), 388–391.

Hey, J. (2018), »Einkommensteuer«, in: K. Tipke und J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 23. Aufl., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 313–537.

Kirchhof, P. (1993), »Zum Verzicht des Bundesverfassungsgerichts auf die rückwirkende Aufhebung des Grundfreibetrages«, *StVj – Steuerliche Vierteljahreszeitschrift*, 86–87.

Lang, J. (2016), »Steuergerechtigkeit«, *STuW – Steuer und Wirtschaft*, 101–116.

Seer, R. (2019), »Geldwert und Steuern – Inflation und Niedrigzins als Herausforderungen für den Steuergesetzgeber«, *StuW – Steuer und Wirtschaft,* 212–221.

Tipke, K. (1983), *Die Steuerrechtsordnung*, Bd. I, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln.

*Eckart Bomsdorf**

Weg mit dem Soli, her mit einem neuen, transparenten und flexiblen Einkommensteuertarif

Mit höherem Grundfreibetrag und höherem maximalen Grenzsteuersatz

In Zusammenhang mit der Einkommensteuer lässt die einseitige Betrachtung des Solidaritätszuschlages vergessen, dass der Einkommensteuertarif selbst so umgestaltet werden sollte, dass es zu einer echten Entlastung der meisten Bürgerinnen und Bürger kommt.[1] Im Folgenden wird skizziert, wie aus der Fülle von denkbaren Funktionen ein Typ, der mit Hilfe ökonomischer Forderungen hergeleitet wurde, ausgewählt und dieser mit praxisnahen Werten konkretisiert werden kann. Das Ergebnis ist ein transparenter und flexibler Einkommensteuertarif, der einer Vielzahl von Forderungen genügt und auch den Solidaritätszuschlag für besonders hohe Einkommen obsolet macht.

DER THEORETISCHE ANSATZ ...

Mit der Einkommensteuer ist es wie mit der Rente, nahezu jede Person in Deutschland ist davon betroffen, und jede kann oder will mitreden. Das Ziel ist immer das gleiche, bei der Einkommensteuer oder beim Rentenbeitrag möglichst wenig zu zahlen und möglichst viel vom Staat bzw. bei der Rente zu bekommen. Den Widerspruch sehen viele nicht oder wollen ihn nicht sehen.

Die ewig währende Diskussion um die Höhe der Einkommensteuer ist Ende 2019 durch die Diskussion um die Abschaffung des Solidaritätszuschlages – die ab 2021 für den größten Teil der Einkommensteuerzahler beschlossen wurde – überlagert worden. Nicht nur in der Wissenschaft wird diese Teilabschaffung kontrovers gesehen. Während sich Blömer et al. (2019) mit einer Reform des Solidaritätszuschlags befassen, wird vor allem die (Teil-)Abschaffung des Soli und dessen Einbau in den Einkommensteuertarif vielfach diskutiert (vgl. beispielsweise Fuest et al. 2015 sowie Bach 2018).

Der letztgenannte Weg soll im Folgenden beschritten und gleichzeitig durch den Verzicht auf Annexsteuern wie den Soli die tatsächliche Belastung durch die Einkommensteuer direkt erkennbar werden. Dabei soll die Entlastung der Masse der Einkommensteuerzahler durch einen neuen Tarif und einen höheren Grundfreibetrag ebenso umgesetzt werden wie die zusätzliche Belastung extrem hoher Einkommen in einer dem Soli vergleichbaren Höhe.

Beim Einkommensteuertarif sind viele Vorschläge gemacht bzw. angedeutet und auch wieder verworfen worden. Bereits 1978 ist zum Beispiel von Bomsdorf und Hermani eine auf Elastizitätsüberlegungen basierende Tariffunktion hergeleitet worden, die 1981 eine zusätzliche Begründung in Konzentrationsbetrachtungen gefunden hat und 1996 im Vergleich zu anderen Vorschlägen diskutiert wurde (vgl. Bomsdorf und Hermani 1978; Bomsdorf 1981; 1996; Genser 1980). In seinem umfangreichen Vorschlag für ein japanisches »Einkommensunterstützungsgesetz« beschäftigt sich Kimura (2016, S. 539 ff.) ausführlich mit dieser Tariffunktion.

Die aus den angedeuteten Überlegungen resultierende Formel hat im Bereich direkter Progression folgendes Aussehen:

$$T(X) = c \cdot X^{\alpha} \text{ für } X \geq 0.$$

Mit $0 < c < 1$ und $\alpha > 1$ ergibt sich für T(X) ein progressiver Steuertarif, für den $T'(X) = c \cdot \alpha \cdot X^{\alpha-1}$ für den Grenzsteuersatz und $\frac{T(X)}{X} = c \cdot X^{\alpha-1}$ für den Durchschnittssteuersatz gilt, woraus sich für die Elastizität $\frac{T'(X)}{\frac{T(X)}{X}}$ unmittelbar α ergibt,[2] das auch als Maß für die Progression bezeichnet werden kann. Für $\alpha = 2$ ergibt sich ein linear progressiver Einkommensteuertarif. Werden für α auch die Werte 1 bzw. 0 zugelassen, ergibt sich für die vorgeschlagene Funktion ein proportionaler Einkommensteuertarif bzw.

* Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln.

[1] Dies fordert aktuell beispielsweise Dziadkowski, der sich intensiv mit der Architektur des Einkommensteuertarifs auseinandersetzt und dabei nicht nur Einkommensteuerentlastungen, sondern auch konkrete Tarifvorschläge anmahnt, für die er Eckpunkte vorgibt (vgl. Dziadkowski 2018, S. 44 ff.; 2020).

[2] Hier muss konsequenterweise X > 0 vorausgesetzt werden.

eine Kopfsteuer, sofern der Definitionsbereich von *c* erweitert wird; auch dies zeigt die Vielseitigkeit des Funktionstyps.

Die vorgestellte progressive Tariffunktion sollte durch eine Zone mit konstantem Grenzsteuersatz ergänzt werden, damit die Grenzbelastung nicht über 100% steigt. Es muss also noch ein Einkommen (X_G) festgelegt werden, ab dem die Funktion durch eine Zone mit konstantem Grenzsteuersatz (*s*) ergänzt wird:

$$T(X) = c \cdot X_G^{\alpha} + s \cdot (X - X_G) \text{ für } X > X_G > 0.$$ [3]

Auch eine Ergänzung durch eine Nullzone, also einen Grundfreibetrag (X_F), erweist sich als notwendig, sofern dieser zum zu versteuernden Einkommen zählen soll, was nicht unstrittig ist (vgl. Schlick 2013). Die allgemeine Tarifformel wäre demnach:

$$T(X) = \begin{cases} 0 & \text{für } 0 \le X \le X_F \\ c \cdot (X - X_F)^{\alpha} & \text{für } X_F < X \le X_G \\ c \cdot (X_G - X_F)^{\alpha} + s \cdot (X - X_G) & \text{für } X > X_G \end{cases}$$

c (·100%) ist dabei quasi der Eingangssteuersatz, *s* (·100%) der maximale Grenzsteuersatz bzw. der (Grenz-)Steuersatz in der Proportionalzone.[4]

... UND DIE PRAKTISCHE UMSETZUNG MIT EINER PRAGMATISCHEN LÖSUNG ...

Dieser Tarif soll im Folgenden in seiner allgemeinen Form aufgenommen und mit aktuell sinnvollen Parametern ohne den Einbau zusätzlicher Progressionszonen konkretisiert werden.[5] Er bildet damit den Kern eines Tarifes, bei dem von der vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlages ausgegangen wird und bei dem beabsichtigt ist, die niedrigen und mittleren Einkommen deutlich zu entlasten, die extrem hohen nicht zuletzt durch einen höheren Grenzsteuersatz, und damit auch Durchschnittssteuersatz, stärker zu belasten als bisher. Damit wird gleichsam ein Teil der ursprünglichen Belastung der hohen Einkommen durch den Soli in den Tarif eingebaut. Einem ersten Bereich mit konstantem Grenzsteuersatz von 45% schließt sich die sogenannte Reichensteuer an, die an der Stelle beginnt, die hierfür im Einkommensteuertarif 2020[6] vorgesehen ist. Der Grenzsteuersatz beträgt an dieser Stelle allerdings nicht 45%, sondern wegen der indirekten Berücksichtigung der ursprünglichen Solibelastung 48%. Die Tarife erheben nicht den Anspruch, die Solibelastung der hohen Einkommen exakt nachzubilden.

Die beiden Tariffunktionen unterscheiden sich im Grundfreibetrag und dem den Eingangssteuersatz bestimmenden Wert von *c*; weitere Unterschiede resultieren aus der Forderung nach einem Übergang zum Grenzsteuersatz von 45% ohne Sprung. Wegen des höheren Grundfreibetrags ist im zweiten Fall ein etwas höherer Eingangssteuersatz gewählt worden. Es wäre auch denkbar an dieser Stelle, *c* wie im ersten Fall zu wählen. Die Grenze für den Beginn der Reichensteuer wird beibehalten wie die folgende Formeldarstellung zeigt:

Kölner Tarif 10

$$T(X) = \begin{cases} 0 & \text{für } 0 \le X \le 10\,000 \\ 0{,}0120 \cdot (X - 10\,000)^{1{,}3} & \text{für } 10\,000 < X \le 83\,614 \\ 25\,482 + 0{,}45 \cdot (X - 83\,614) & \text{für } 83\,614 < X \le 270\,500 \\ 109\,580 + 0{,}48 \cdot (X - 270500) & \text{für } X > 270\,500 \end{cases}$$

Kölner Tarif 12

$$T(X) = \begin{cases} 0 & \text{für } 0 \le X \le 12\,000 \\ 0{,}0123 \cdot (X - 12\,000)^{1{,}3} & \text{für } 12\,000 < X \le 79\,797 \\ 23\,468 + 0{,}45 \cdot (X - 79\,797) & \text{für } 79\,797 < X \le 270\,500 \\ 109\,284 + 0{,}48 \cdot (X - 270\,500) & \text{für } X > 270\,500 \end{cases}$$

T(X) Einkommensteuer (in Euro) bei zu versteuerndem Einkommen von X Euro.

Der Tarif 10 orientiert sich stärker am Einkommensteuertarif 2020, während der Tarif 12 von einem höheren und realistischeren Grundfreibetrag ausgeht, wie er vielfach – vor Jahren auch vom Bundesverfassungsgericht[7] – gefordert wird. Bei beiden Tarifen sind im Bereich direkter Progression die oben erwähnten Zusammenhänge zwischen den Parametern berücksichtigt worden. Der Kölner Tarif 12 unterscheidet sich keineswegs nur durch den um 2 000 Euro erhöhten Grundfreibetrag vom Kölner Tarif 10; die Wahl eines leicht erhöhten Eingangssteuersatzes hat unmittelbar Auswirkungen auf die Wahl der anderen Parameter. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 83 614 Euro entwickelt sich die Einkommensteuerhöhe bei beiden Tarifen parallel[8], da von diesem Einkommen ab die Grenzsteuersätze in beiden Tarifen übereinstimmen. Im Gegensatz zum für das Jahr 2020 geltenden Einkommensteuertarif endet die Progressionszone später, allerdings mit einem höheren Grenzsteuersatz (45% statt 42%). Die Reichensteuer beginnt wie der Tarif 2020

[3] Um ungewollte Sprünge beim Grenzsteuersatz zu vermeiden und sinnvolle Tarife zu erhalten, sind die Parameter *c*, α, *s* und X_G aufeinander abgestimmt festzulegen.

[4] Im Gegensatz zum für 2020 geltenden Einkommensteuertarif geht in die hier vorgeschlagenen Formeln das zu versteuernde Einkommen generell direkt ein, daher lassen sich auch alle Parameter bzw. deren Werte unmittelbar interpretieren.

[5] Über evtl. Steuerausfälle soll hier bewusst nicht diskutiert werden, ebenso wenig über den Umstand, dass der Soli im Gegensatz zum Einkommensteueraufkommen voll dem Bund zufließt.

[6] Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (BGBl. 2018, Art. 3, S. 2211).

[7] BVerfG vom 25. September 1992 – 2 BvL 5/91, BStBL. II 1993, S. 413.

[8] Die Differenz in der Einkommensteuerbelastung zwischen beiden Tarifen liegt von dieser Einkommenshöhe ab konstant bei 296 Euro. Dieser geringe Unterschied führt dazu, dass in der Abbildung 1b die Kurven der Kölner Tarife visuell quasi nicht unterschieden werden können.

Tab. 1

Einkommensteuertarife im Vergleich

Zu versteuerndes Einkommen (in Euro)	Einkommensteuer (in Euro) beim			Grenzsteuersatz (in %) beim			Durchschnittssteuersatz (in %) beim		
	Tarif 2020	Kölner Tarif 10	Kölner Tarif 12	Tarif 2020	Kölner Tarif 10	Kölner Tarif 12	Tarif 2020	Kölner Tarif 10	Kölner Tarif 12
10 000	86	0	0	15,2	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0
11 000	248	95	0	17,1	12,4	0,0	2,3	0,9	0,0
12 000	428	235	0	19,0	15,3	0,0	3,6	2,0	0,0
13 000	628	398	98	21,0	17,2	12,7	4,8	3,1	0,8
14 000	848	578	241	22,9	18,8	15,6	6,1	4,1	1,7
15 000	1 085	772	408	24,2	20,1	17,7	7,2	5,1	2,7
20 000	2 347	1 902	1 459	26,3	24,7	23,7	11,7	9,5	7,3
25 000	3 714	3 222	2 742	28,4	27,9	27,4	14,9	12,9	11,0
30 000	5 188	4 683	4 186	30,5	30,4	30,2	17,3	15,6	14,0
35 000	6 767	6 259	5 756	32,6	32,5	32,5	19,3	17,9	16,4
40 000	8 453	7 933	7 434	34,8	34,4	34,5	21,1	19,8	18,6
45 000	10 244	9 693	9 204	36,9	36,0	36,3	22,8	21,5	20,5
50 000	12 142	11 531	11 057	39,0	37,5	37,8	24,3	23,1	22,1
55 000	14 145	13 439	12 984	41,1	38,8	39,3	25,7	24,4	23,6
60 000	16 236	15 411	14 980	42,0	40,1	40,6	27,1	25,7	25,0
65 000	18 336	17 444	17 040	42,0	41,2	41,8	28,2	26,8	26,2
70 000	20 436	19 533	19 158	42,0	42,3	42,9	29,2	27,9	27,4
75 000	22 536	21 675	21 333	42,0	43,4	44,0	30,0	28,9	28,4
100 000	33 036	32 855	32 559	42,0	45,0	45,0	33,0	32,9	32,6
125 000	43 536	44 105	43 809	42,0	45,0	45,0	34,8	35,3	35,0
150 000	54 036	55 355	55 059	42,0	45,0	45,0	36,0	36,9	36,7
200 000	75 036	77 855	77 559	42,0	45,0	45,0	37,5	38,9	38,8
250 000	96 036	100 355	100 059	42,0	45,0	45,0	38,4	40,1	40,0
1 000 000	432 921	459 740	459 444	45,0	48,0	48,0	43,3	46,0	45,9

Quelle: Berechnungen des Autors.

bei 270 500 Euro zu versteuerndem Einkommen, sie beträgt jedoch 48% statt 45%. Mit beiden Maßnahmen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Solidaritätszuschlag zwar vollständig abgebaut wird, für die hohen Einkommen dafür jedoch die Einkommensteuer steigen soll.

... SOWIE EIN VERGLEICH MIT DEM TARIF 2020 ...

Tabelle 1 weist für die drei zu vergleichenden Einkommensteuertarife in Abhängigkeit von ausgewählten Werten für das zu versteuernde jährliche Einkommen im Bereich von 0 bis 300 000 Euro[9] die zu zahlende Einkommensteuer (Grundtabelle), den Grenzsteuersatz und den Durchschnittssteuersatz aus. Für die Kölner Tarife ist unmittelbar ersichtlich, wie hoch die Einkommensteuer auf die ersten 1 000 Euro nach dem jeweiligen Grundfreibetrag ist. Die Tarife führen hier zu einer Einkommensteuer von 95 bzw. 98 Euro, für die ersten 100 Euro sind sogar nur 5 Euro Einkommensteuer fällig. Die Kölner Tarife beginnen bei einem Grenzsteuersatz von 0%, sie machen im Grenzsteuersatz keinen Sprung nach dem Grundfreibetrag.[10] Dies ist dagegen beim Tarif 2020 der Fall, der nach dem Grundfreibetrag sofort mit einem Grenzsteuersatz von 14 % und einer kurzen steilen Progressionszone beginnt; für die ersten 1 000 Euro nach dem Grundfreibetrag werden bereits 150 Euro Einkommensteuer fällig.

Die Abbildungen 1 bis 3 enthalten für das zu versteuernde Einkommen von 0 bis 300 000 Euro die Einkommensteuer, den Grenzsteuersatz bzw. den Durchschnittssteuersatz. Um die Unterschiede der drei Tariffunktionen besser sichtbar zu machen, sind die Abbildungen 1 bis 3 jeweils unterteilt in den Bereich von 0 bis 100 000 Euro (Abb. 1a, 2a, 3a) sowie von 100 000 bis 300 000 Euro (Abb. 1b, 2b, 3b) zu versteuerndem Einkommen.[11] Bei der Steuerbetragsfunktion wird deutlich, dass in einem Bereich bis etwas über 100 000 Euro zu versteuerndem Einkommen die Kölner Tarife zu einer niedrigeren Einkommensteuer führen als der Tarif 2020; hier kommt es zu einer echten Entlastung der Einkommensteuerzahler. Der Kölner Tarif 10 führt ab rund 106 000 Euro zu versteuerndem Einkommen, der Kölner Tarif 12 sogar erst

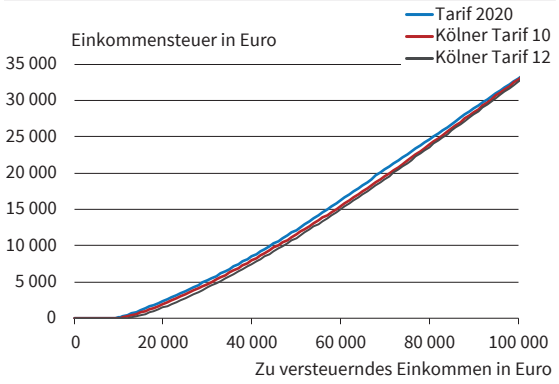
[9] Ergänzend werden die entsprechenden Werte für ein zu versteuerndes Einkommen von 1 000 000 Euro angeführt. Auch wenn nur von Einkommen gesprochen wird, ist immer das zu versteuernde Einkommen gemeint.
Der Übersichtlichkeit halber werden alle Einkommensteuerwerte auf volle Euro gerundet angegeben. Alle in der Tabelle und den Abbildungen dargestellten Werte beziehen sich auf die Grundtabelle. In den Abbildungen haben innerhalb des unter dem Grundfreibetrag liegenden zu versteuernden Einkommens alle Kurven den Wert null; dies lässt sich grafisch nicht für alle Kurven gleichzeitig verdeutlichen.

[10] Dieser niedrige Eingangssteuersatz geht etwas zulasten des sogenannten Mittelstandsbauchs. Eine weitgehende Abschaffung des Mittelstandsbauchs bei der Einkommensteuer führt in der Praxis letztlich zwingend zu einem großen Sprung im Grenzsteuersatz nach dem Grundfreibetrag. Es erscheint sinnvoll, einen niedrigeren Eingangssteuersatz mit etwas stärkerem Anstieg einem hohen Eingangssteuersatz mit folgendem niedrigeren Anstieg vorzuziehen.

[11] Bei der visuellen Interpretation der Kurven sind jeweils die unterschiedlichen Skalierungen der Achsen in den a- bzw. b-Abbildungen zu beachten.

Abb. 1a

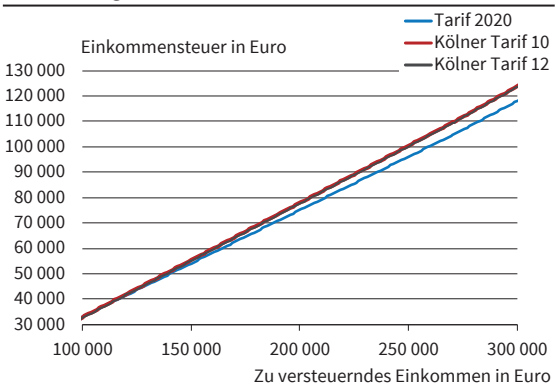
Steuerbetragsfunktion (Einkommensteuer)



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 1b

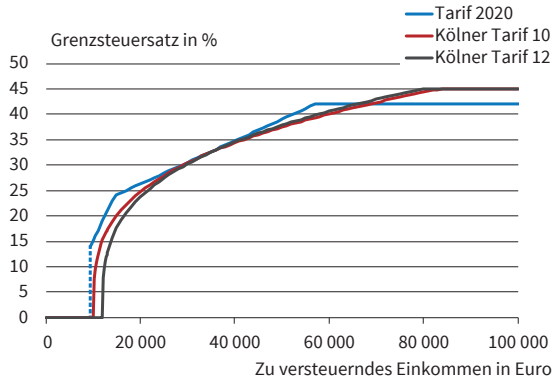
Steuerbetragsfunktion (Einkommensteuer)



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 2a

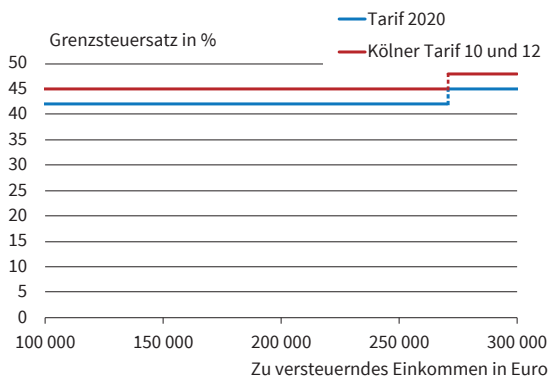
Grenzsteuersatz



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 2b

Grenzsteuersatz



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

ab knapp 116 000 Euro, zu einer höheren Einkommensteuerbelastung als der Tarif 2020, wie sie bei den Kölner Tarifen wegen des vollständigen Wegfalls des Soli für hohe Einkommen angestrebt wird. Das gilt, obwohl die Grenzsteuersätze der Kölner Tarifbeispiele schon ab rund 66 000 Euro (Tarif 12) bzw. 69 000 Euro (Tarif 10) oberhalb der Werte des Tarifs 2020 liegen (vgl. Abb. 2a und 2b). Es entspricht der Intention des für den Bereich der oberen Einkommen vorgesehenen indirekten Einbaus einer Soliersatzleistung.[12] Einen (gewollten) Sprung gibt es bei den Kölner Tarifen beim Grenzsteuersatz nur beim Übergang zur Reichensteuer.

Die in den Abbildungen 3a und 3b wiedergegebenen Durchschnittssteuersätze verdeutlichen stärker als die Steuerbeträge die Entwicklung der Einkommensteuerbelastung. Die Abbildungen 4 und 5 geben jeweils direkt in absoluten bzw. relativen Größen die niedrigere (negative Werte) oder die höhere Belastung (positive Werte) durch die Kölner Einkommensteuertarife an. Im in der Tabelle 1 betrachteten Einkommensbereich verändert sich die Entlastung bzw. Belastung bei der Einkommensteuer mit steigendem Einkommen von – 100% bis über + 6%; diese entsprechen damit den Erwartungen, die an die Kölner Einkommensteuertarife einerseits im unteren und mittleren Einkommensbereich gestellt werden, nämlich hier der Entlastung der Einkommensteuerzahler, und die andererseits an den Bereich mit den hohen Einkommen gestellt werden, nämlich zusätzliche Belastung der extrem hohen Einkommen bei gleichzeitiger Abschaffung des Solidaritätszuschlags auch in diesem Einkommensbereich.

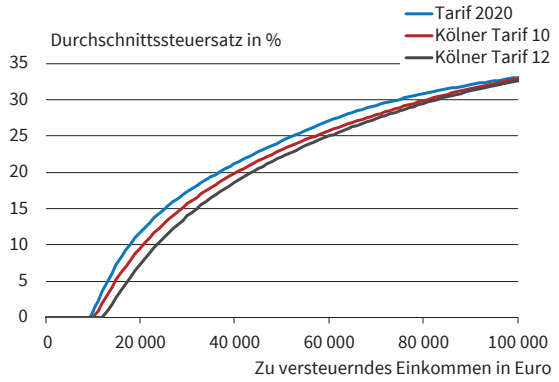
[12] Und einer gleichzeitigen deutlichen steuerlichen Entlastung der unteren und mittleren Einkommen.

... UND EIN RESÜMIERENDER AUSBLICK AUF 2021 ...

Bei genauer Betrachtung der beiden Vorschläge wird deutlich, dass sie den Ansprüchen mehrerer gesellschaftlicher Gruppen genügen: sie entlasten die meisten Steuerzahler, sie erlauben es, den Soli vollständig abzuschaffen, und belasten die sehr hohen Einkommen derart, dass bei diesen gleichsam der Soliwegfall kompensiert wird. Dabei kommt die zusätzliche Belastung einer Freibetragsregelung beim Soli gleich, wie sie ebenfalls vielfach gefordert wurde. Eine Realisation eines der beiden Tarifvorschläge für das Jahr 2021, für das ohne neue gesetzliche Regelung der Tarif 2020 weiter gilt, würde zudem die Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit einer Teilabschaffung des Soli überflüssig machen. Dass der Einbau des Soli für die extrem hohen Einkommen bei einer Tarifreform

Abb. 3a

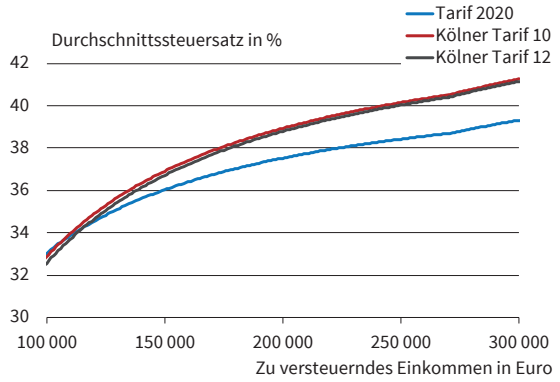
Durchschnittssteuersatz



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 3b

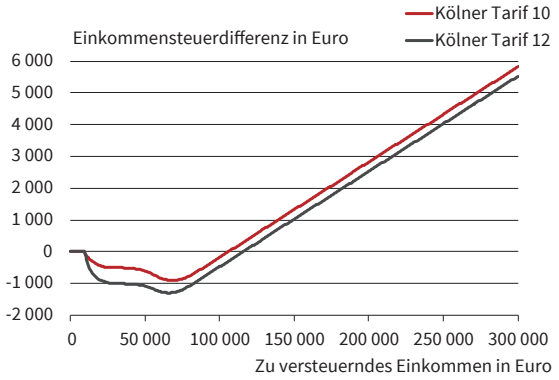
Durchschnittssteuersatz



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 4

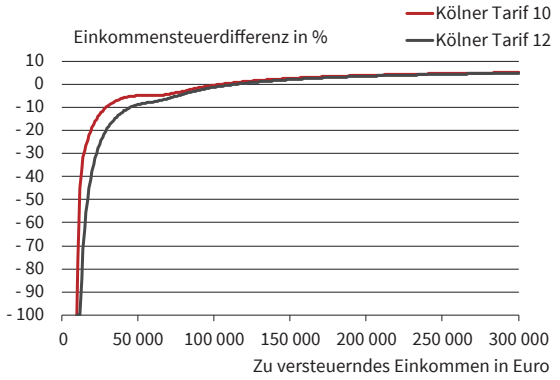
Absolute Differenz Einkommensteuer gegen Tarif 2020



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 5

Relative Differenz Einkommensteuer gegen Tarif 2020



Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

nicht notwendigerweise mit weiteren Sprüngen im Einkommensteuertarif einhergehen muss, zeigen die beiden Tarife.

Die Frage der Höhe des Grundfreibetrags ist dabei nicht primär politisch zu beantworten. Nicht zuletzt im Zeichen der in den letzten Jahren regional sehr unterschiedlich gestiegenen und sich entwickelnden Mieten kommt dem Grundfreibetrag jedoch eine besondere Bedeutung zu.

Die in den Tarifvorschlägen verwendeten Parameterwerte sind nicht in Stein gemeißelt. Es gibt unter Berücksichtigung der Grundprinzipien des Kölner Tarifs viele sinnvolle Anpassungsmöglichkeiten – auch zur Vermeidung der kalten Progression. Vielleicht wäre es sogar denkbar, nur eine allgemeine Tarifformel ins Gesetz zu schreiben und regelmäßig eine Anpassung der Parameter mittels Rechtsverordnung vorzunehmen – ähnlich wie es bei der gesetzlichen Rente mit Hilfe der Rentenanpassungsformel geschieht.

... MIT EINER EMPFEHLUNG

Das BMF und der Gesetzgeber sollten bei der Tariffindung bemüht sein, die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht zu missachten. Sie sollten sich einen Ruck geben und gleichzeitig die Wahlversprechen, die Steuerbelastung vor allem für niedrige und mittlere Einkommen deutlich zu senken, halten. Die Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte speziell des Bundes war in den letzten 30 Jahren nie so gut wie heute.[13] Bei der Beachtung der Grundsätze sparsamer Haushaltsführung bestehen für eine größere Tarifanpassung keine Finanzierungsprobleme. Der Grundfreibetrag sollte zeitnah und nicht realitätsfern angepasst sowie ein neuer Einkommensteuertarif wie der Kölner Tarif 12 – zumindest aber der Tarif 10 – umgesetzt und die Möglichkeiten der regelmäßigen Anpassung, die dieser Funktionsansatz bietet, genutzt werden.

Wann wenn nicht jetzt in Zeiten relativ voller Kassen kann und sollte ein neuer und zugleich transparenter sowie flexibler Einkommensteuertarif realisiert werden!

LITERATUR

Bach, St. (2018), »Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren«, *DIW aktuell* 18, Berlin.

Blömer M., L. Dörr, C. Fuest, M. Mosler, A. Peichl und N. Potrafke (2019), »Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist«, *ifo Schnelldienst* 72(16), 29–37.

[13] Und sie wird sich aus heutiger Sicht den Schätzungen des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« nach kurz- und mittelfristig nicht grundlegend ändern (vgl. Göttert 2019, S. 43).

Bomsdorf, E. (1981), »Konzentration und Einkommensteuertarif«, *Allgemeines Statistisches Archiv* 65, 315–324.

Bomsdorf, E. (1996), »Ein alternativer Vorschlag zur Neufassung des Einkommensteuertarifs«, *Wirtschaftsdienst* 76(12), 623–627.

Bomsdorf, E. und U. P. Hermani (1978), *Modelle zur Reform des Einkommensteuertarifs*, Deutscher Instituts-Verlag, Köln.

Dziadkowksi, D. (2018), »Plädoyer für eine realitätsnahe Architektur des Einkommensteuertarifs«, *ifo Schnelldienst* 71(11), 35-47.

Dziadkowksi, D. (2020), »Plädoyer und Vorschlag für einen verfassungsnahen Grundfreibetrag und transparenten Einkommensteuertarif – Anmerkungen zu 25 Jahre Thesen der Einkommensteuerkommission«, *ifo Schnelldienst* 73(1), 30-33.

Fuest, C., M. Löffler, A. Peichl und H. Stichnoth (2015), »Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer. Verteilungs- und Aufkommenswirkungen«, *Wirtschaftsdienst* 95(5), 319–324.

Genser, B. (1980), *Lorenzgerechte Besteuerung*, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien.

Göttert, M. (2019), »Steueraufkommensprognose wegen pessimistischerer Konjunktureinschätzung mit leichten Abwärtsrevisionen.Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2019«, *ifo Schnelldienst* 72(22), 41–45.

Kimura, K. 木村弘之亮 (2016), *Shotoku shien kyūfuhō* 所得支援給付法 [*Gesetz über Einkommensunterstützungszahlungen*] (*Gakujutsu sensho* 学術選書 Bd. 69: Sozeihō, shakai hoshōhō 租税法・社会保障法). Shinzansha, Tōkyō.

Schlick, G. (2013), »Grundfreibetrag und Einkommensteuertarif – eine Trennung ist möglich«, *Wirtschaftsdienst* 93, 841–845.

Magnus Reif und Arno Städtler

Schwächeres Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen

Der auf der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2019 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen von nominal 2,1%, nach einem Anstieg um 5,0% im Vorjahr. Für dieses Jahr ist nochmals mit einem Wachstum in dieser Größenordnung zu rechnen.

Die deutsche Wirtschaft ist zuletzt etwas gewachsen, wie das Statistische Bundesamt (Destatis) kürzlich mitteilte. Nach ersten Berechnungen war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im dritten Quartal 2019 – preis-, saison- und kalenderbereinigt – um 0,1% höher als im Vorquartal. Zu Jahresbeginn hatte es noch einen Anstieg von 0,5% und im zweiten Quartal einen Rückgang von 0,2% zum Vorquartal gegeben.

Positive Impulse kamen im Vorquartalsvergleich (preis-, saison- und kalenderbereinigt) vor allem vom Konsum. Die privaten Haushalte steigerten ihre Konsumausgaben um 0,4%, die staatlichen Konsumausgaben waren um 0,8% höher als im Vorquartal. Auch die Bauinvestitionen legten zu (+ 1,2%). Die Investitionen in Ausrüstungen gingen hingegen um 2,6% zurück, was in erster Linie auf Sondereffekte bei den staatlichen Ausrüstungsinvestitionen zurückzuführen ist. Trotz der konjunkturellen Eintrübung legten die privaten Ausrüstungsinvestitionen moderat um 0,7% zu.

Im Vorjahresvergleich stieg das reale BIP um 1,0%. Bereinigt um den Kalendereffekt ergibt sich ein Anstieg um 0,5%, da im 3. Quartal 2019 ein Arbeitstag mehr zur Verfügung stand als ein Jahr zuvor. Im 2. Quartal 2019 war das preisbereinigte BIP nach neuesten Berechnungen um 0,1% niedriger (kalenderbereinigt: + 0,3%), im 1. Quartal um 0,9% höher.

Aus dem Inland kamen im 3. Quartal 2019 unterschiedliche Signale: Die privaten Konsumausgaben stiegen real um 2,1%, die staatlichen Konsumausgaben um 2,3%. Die Investitionsdynamik ließ allerdings etwas nach: In Ausrüstungen – darunter fallen hauptsächlich Maschinen und Geräte sowie Fahrzeuge – wurde real 0,8% (nominal: + 2,0%) mehr investiert als im 3. Quartal 2018. Ohne die Sondereffekte beim Staat nahmen die Ausrüstungsinvestitionen der nichtstaatlichen Sektoren um 1,2% zu.

Die Bauinvestitionen stiegen um 4,5%, wobei insbesondere in den Bau von Wohnungen mehr investiert wurde als ein Jahr zuvor. Insgesamt stieg die inländische Verwendung um 0,7%. Die Außenwirtschaft wirkte sich positiv auf das Wirtschaftswachstum aus: Vorläufigen Berechnungen zufolge stiegen die realen Exporte um 2,5%, und damit etwas stärker als die Importe (+ 2,0 %).

In jeweiligen Preisen gerechnet war das BIP im dritten Quartal 2019 um 3,1% höher als im Vergleichszeitraum von 2018, die Ausrüstungsinvestitionen blieben also – im Gegensatz zu den ersten beiden Quartalen – hinter diesem Zuwachs zurück (vgl. Statistisches Bundesamt 2019).

GEWERBLICHE FAHRZEUGZULASSUNGEN WEITER IM PLUS

Die Automobilkonjunktur erholte sich 2019 von den Turbulenzen, die das neue Verbrauchs-Prüfverfahren WLTP (Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure) 2018 auslöste. Bei Pkw-Zulassungen ist in den ersten elf Monaten gegenüber dem Vorjahreszeitraum ein Plus von 3,9% aufgelaufen; bei den Nutzfahrzeugen waren es rund 7% (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2019). Die, wenn auch schwächere, Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität und der florierende Onlinehandel mit seinen Transportanforderungen sprechen jedenfalls für eine weiter lebhafte Nachfrage nach Nutzfahrzeugen. Aufgrund der Zulassungszahlen von Pkw im bisherigen Jahresverlauf folgern die Automobilverbände, dass der Markt bis zum Jahresende um rund 4% über dem Vorjahr bleibt. Offenbar investieren die Unternehmen trotz der anhaltend kraftlosen Konjunktur nach wie vor recht umfangreich in ihre Fahrzeugflotten und stützen so weiterhin die Investitionskonjunktur.

Die Straßenfahrzeuge erweisen sich damit als ein Treiber der Ausrüstungsinvestitionen. Denn hier sind die Investitionsrisiken vergleichsweise gering. Überschaubare Abschreibungs- und Leasingdauern sowie berechenbare Restwerte auf einem gut funktionierenden Second-Hand-Markt sorgen für klare Kalkulationsgrundlagen. Nachholbedarf besteht angesichts des hohen Durchschnittsalters der Flotte weiterhin, denn das Alter der Pkw im deutschen Flottenbestand steigt seit Jahren an und betrug zu Jahresbeginn 2019 im Durchschnitt 9,5 Jahre (2018: 9,4 Jahre). Von Januar bis November blieb der Anteil der privaten Pkw-Neuzulassungen (– 0,5%) mit 35,0%, die dem privaten Verbrauch zuzuordnen sind, auf relativ niedrigem Niveau. Das heißt, der Anteil der gewerblich zugelassenen Pkw (+ 6,5%), die zu den Ausrüstungsinvestitionen zählen, war mit 65,0% weiter hoch. Bei den Nutzfahrzeugen, die als guter Konjunkturindikator gelten, gab es in diesem Zeitraum einen Zuwachs von fast 7% (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2019).

In den ersten drei Quartalen erzielte die Leasingbranche ein zweistelliges Wachstum von rund 13% (vgl. BDL 2019), was auch auf das lebhafte Neugeschäft mit Straßenfahrzeugen zurückzuführen war, auch im Jahresendquartal liefen die Geschäfte gut. Wie hoch die Wachstumsrate für das Gesamtjahr schließlich ausfällt, hängt auch davon ab, wie viel der bestellten Investitionsgüter noch 2019 ausgeliefert werden können und damit in den Bilanzen der Leasinggesellschaften erscheinen. Mit dieser dynamischen Geschäftstätigkeit holen die Leasinggesellschaften, nicht zuletzt infolge der besseren Fahrzeugkonjunktur, gegenüber dem Vorjahr wieder auf und erhöhen ihren Marktanteil. Dies bedeutet für die Leasingquote 2019 einen Anstieg auf 15,9% und bei Mobilien von 22,5 auf 24,0%, einen neuen Rekordwert.

Das höchste Wachstum unter den Leasinggütern erzielten 2019 die Großmobilien wie Luft-, Schienen- und Wasserfahrzeuge (+ 200%), gefolgt von EDV-Anlagen und Büromaschinen mit rund 13%, was real eine noch etwas höhere Zunahme bedeutet. Danach folgen Immobilien mit + 7%, die Sonstigen Ausrüstungsgütern, das sind vor allem Geräte der Nachrichten- und Signaltechnik sowie Medizintechnik, mit + 6%. Die Fahrzeugsparte erzielte diesmal ein Plus von etwa 7%. Die einzige Produktgruppe mit einem Minus bei den Leasinginvestitionen waren Produktionsmaschinen mit rund – 1% (vgl. BDL 2019).

INVESTITIONSINDIKATOR SIGNALISIERT SCHWÄCHEREN ZUWACHS DER AUSRÜSTUNGSINVESTITIONEN

Der auf der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2019 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen von nominal 2,1%, nach einem Anstieg um 5,0% im Vorjahr. Auch für dieses Jahr ist nochmals mit Wachstum in dieser Größenordnung zu rechnen (+ 2,2%).

Dabei ist zu beachten, dass die Berechnung des Indikators auf einer geänderten Abgrenzung des Investitionsbegriffs basiert, der allein auf die Ausrüstungsinvestitionen abstellt und die Sonstigen Anlagen nicht berücksichtigt. Diese Anpassung wurde notwendig, da die anlässlich der vorletzten Generalrevision der VGR erheblich revidierten Investitionszahlen einen merklichen Einfluss auf die Entwicklung des Aggregats haben.

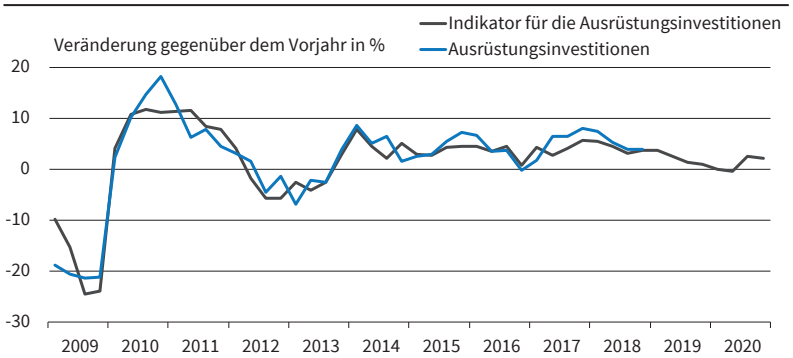
Ursächlich für die weitere Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen, trotz der deutlich schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung und der Rezession in der Industrie, dürften auch die vielen Investitionsprojekte sein, die gegenwärtig technologischen Herausforderungen geschuldet sind. So vor allem die forcierte Entwicklung alternativer Antriebssysteme in der Automobilindustrie und auch die weitere Digitalisierung in der gesamten Wirtschaft.

2019: WACHSTUMSTEMPO DER AUSRÜSTUNGSINVESTITIONEN LÄSST NACH

Die deutsche Wirtschaft hat sich im dritten Quartal 2019 stabilisiert. Insgesamt wird die Wirtschaftsleistung im Jahresdurchschnitt 2019 um 0,5% expandieren; kalenderbereinigt ergibt sich ein Zuwachs von 0,6%. Allerdings ist die deutsche Konjunktur weiterhin gespalten. Während die Wirtschaftsleistung der binnenorientierten Dienstleistungs- und Bauunternehmen weiter zunimmt, befindet sich die Industrie nach wie vor in einer Rezession. Der von

Abb. 1

Investitionsindikator



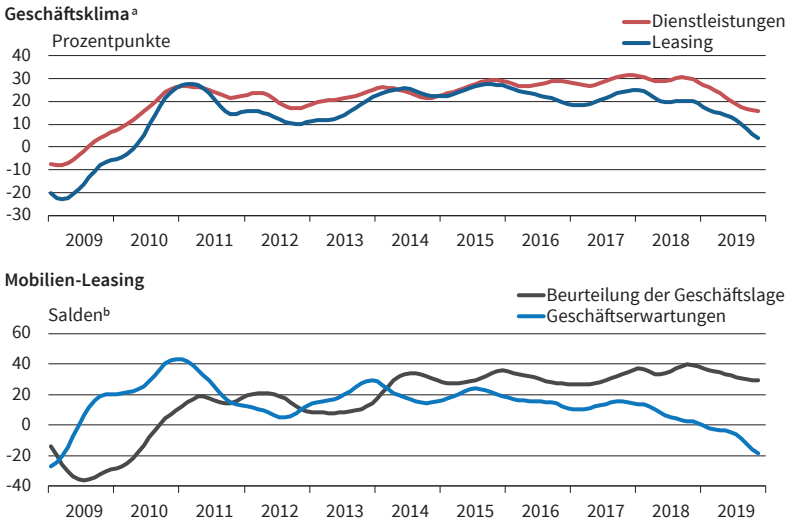
Berechnungsstand: 2. Dezember 2019.
Quelle: ifo Konjunkturumfragen Dienstleistungen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing

Werte saisonbereinigt[a] und geglättet



[a] Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".
[b] Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.
Berechnungsstand: 25. November 2019.
Quelle: ifo Konjunkturumfrage Dienstleistungen.

© ifo Institut

den USA ausgehende Handelskonflikt belastet den Warenaustausch und die Investitionen. Dies trifft die deutsche Industrie besonders hart, da sie auf Vorleistungs- und Investitionsgüter spezialisiert ist. Auch steht die Autobranche, eine der deutschen Schlüsselindustrien, vor besonderen Herausforderungen. Die jüngsten Auftragseingänge und die Geschäftserwartungen im Verarbeitenden Gewerbe sowie ein neuerlicher Anstieg der Warenexporte im Oktober deuteten allerdings darauf hin, dass der freie Fall gestoppt und allmählich Licht am Ende des industriellen Konjunkturtunnels zu sehen ist. Getragen wird die Konjunktur von den privaten Konsumausgaben, die 2019 um 1,5% zunahmen. Aber auch die Investitionen stiegen mit 2,7% noch ordentlich. Dazu trugen vor allem die Bauinvestitionen mit einer Zunahme um 3,9% bei, während die Ausrüstungen nur noch um 1,0% (nominal: + 2,1%) zulegten (vgl. Wollmershäuser et al. 2019).

GEMISCHTE SIGNALE VON DEN UMFRAGEBASIERTEN INDIKATOREN

Auch einige umfragebasierte Indikatoren zeigten sich zuletzt etwas optimistischer, deuten aber auf ein deutlich nachlassendes Wachstumstempo hin:

Der Abwärtstrend beim ifo Geschäftsklima hat sich zuletzt nicht fortgesetzt. Die Stimmung unter den deutschen Managern hat sich leicht verbessert. Der ifo Geschäftsklimaindex ist im November auf 95,0 Punkte gestiegen, nach 94,7 Punkten im Oktober. Die Unternehmer waren minimal zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch ihre Erwartungen fielen weniger pessimistisch aus als noch im Vormonat. Die deutsche Konjunktur zeigt sich widerstandsfähig. Das ifo Institut rechnet mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 0,2% im vierten Quartal. Das Verarbeitende Gewerbe verharrt jedoch weiter in der Rezession. Im November sank der Index erneut nach dem zwischenzeitlichen Anstieg im Oktober. Grund hierfür war eine merklich schlechtere Geschäftslage. Die Erwartungen hellten sich hingegen leicht auf. Die Unternehmer sind weiterhin sehr unzufrieden mit ihrem aktuellen Auftragsbestand. Die Firmen planen, ihre Produktion weiter zu kürzen. Im Dienstleistungssektor hat sich das Geschäftsklima verbessert. Die Dienstleister waren zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch ihre Erwartungen haben nach vier Monaten den negativen Bereich verlassen (vgl. Fuest 2019a).

Auch die Stimmung der Verbraucher hellte sich im November wieder auf. Sowohl die Konjunktur- als auch die Einkommenserwartung legen spürbar zu. Die Anschaffungsneigung behauptet trotz geringer Einbußen ihr nach wie vor sehr hohes Niveau. So prognostiziert die GfK für Dezember einen Wert von 9,7 Punkten, und damit 0,1 Zähler mehr als im November (9,6 Punkte). Zwar ist das Konsumklima auch wegen der bekannten Risikofaktoren, wie globale Konjunkturschwäche, Handelskonflikte und Brexit-Chaos, etwas schwächer als im entsprechenden Zeitraum des Vorjahres, dennoch kann das Niveau als sehr zufriedenstellend und die Entwicklung der Konsumneigung als stabil bezeichnet werden (vgl. Bürkl 2019).

Die Zuversicht deutscher Finanzexperten hat zuletzt ebenfalls spürbar zugenommen. Die ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland stiegen im November 2019 sehr stark an. Der neue Wert der Konjunkturerwartungen liegt bei – 2,1 Punkten und ist damit 20,7 Punkte höher als im Vormonat. In der aktuellen Umfrage hat sich die Einschätzung der konjunkturellen Lage für Deutschland um 0,6 Punkte erneut leicht verbessert. Der neue Wert des Lageindikators beträgt – 24,7 Punkte.

»Die Hoffnung steigt, dass sich das internationale wirtschaftspolitische Umfeld in der näheren Zukunft verbessern wird. Dies ist der Grund für den starken Anstieg der ZEW-Konjunkturerwartungen im November. Die Chancen auf ein Abkommen zwischen Großbritannien und der EU, und damit auf einen geregelten Austritt Großbritanniens, sind inzwischen erkennbar größer geworden. Hinzu

kommt, dass Strafzölle auf Autoimporte aus der EU in die Vereinigten Staaten weniger wahrscheinlich sind als vor einigen Wochen. Auch eine Einigung im Handelskonflikt zwischen den USA und China scheint etwas näher zu rücken« (ZEW 2019).

Die für die Investitionstätigkeit wichtigen Exporteure waren hingegen jüngst etwas weniger optimistisch, ihre Stimmung hat sich verschlechtert. Die ifo Exporterwartungen der Industrie sind im November von – 1,4 auf – 1,7 Punkte gefallen. Die weltweite Konjunktur ist schwach. Somit sind Impulse für die deutsche Exportwirtschaft eher rar. Einen deutlichen Dämpfer musste die chemische Industrie verkraften. Die Unternehmen gehen von weniger Aufträgen aus dem Ausland aus (vgl. Fuest 2019b).

Auch das ifo Weltwirtschaftsklima hat sich erneut eingetrübt. Der Indikator fiel im vierten Quartal von – 10,1 auf – 18,8 Punkte. Sowohl die Lagebeurteilung als auch die Erwartungen gaben deutlich nach. Die Weltkonjunktur kühlt sich weiter ab. Die Experten erwarten 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 bewerten (vgl. Fuest 2019c).

VORSICHTIGERE PERSONALDISPOSITIONEN

Es ist auch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft von Jahr zu Jahr deutlich mehr in die Gewinnung neuer Mitarbeiter und in die Qualifizierung des vorhandenen Personals investiert. Ähnlich wie bei den Investitionen disponieren die Unternehmen auch hier inzwischen vorsichtiger, insbesondere in der Industrie. Gerade dem Einsatz hochqualifizierten Personals kommt aber aus Wettbewerbsgesichtspunkten sowie aus Sicht der Innovationsfähigkeit von Unternehmen eine wesentliche Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Herausforderungen im Rahmen der Maßnahmen, die unter dem Stichwort »Industrie 4.0« beschrieben werden.

Die Zahl der Beschäftigten in Deutschland steigt weiterhin, und viele Stellen können gar nicht besetzt werden. Im November waren in Deutschland 2,1 Mio. Menschen als arbeitslos registriert, 20 000 weniger als im Oktober. Der Arbeitsmarkt zeige sich robust. Die Arbeitslosigkeit sinkt damit auf niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung, wie die Bundesagentur für Arbeit mitteilte. Die Arbeitslosenquote blieb unverändert bei 4,8%.

Die deutschen Unternehmen suchen aktuell mehr Personal. Das ifo Beschäftigungsbarometer ist im November auf 99,5 Punkte gestiegen, nach 98,7 Punkten im Oktober. Vor allem bei den Dienstleistern dürften die Beschäftigtenzahlen steigen. Der deutsche Arbeitsmarkt ist weiterhin sehr gut aufgestellt. Nur in der Industrie wird die Beschäftigtenzahl weiter sinken. Waren im Oktober die Dienstleister für den Rückgang des Barometers verantwortlich, so haben sie diesmal den deutlichen Anstieg ausgelöst.

Auch im Jahr 2019 zeigte sich wieder die starke Abhängigkeit des Leasings von den Fahrzeuginvestitionen. Die Automobilkonjunktur erholte sich 2019 und erzielte ein beachtliches Plus von rund 4% bei Pkw-Neuzulassungen.

Die Leasingbranche expandierte diesmal wesentlich dynamischer als die gesamtwirtschaftlichen Investitionen. Dies belegen die Ergebnisse der Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor. Im Jahresdurchschnitt von 2019 dürfte im Neugeschäft ein Wachstum von mindestens 8,7% auf 65,3 Mrd. Euro – das ist der bisher höchste Wert der Branche – erreicht werden; wobei bei Mobilien ein Plus von 8,7% und bei Immobilien von 6,4% zu erwarten ist. Dies bedeutet für die Leasingquote 2019 einen Anstieg auf 15,9% und bei Mobilien von 22,5 auf 24,0%, einen neuen Rekordwert (vgl. Städtler 2019).

2020: ETWAS LANGSAMER VORAN

Im Jahr 2020 wird das Bruttoinlandsprodukt mit 1,1% wieder kräftiger steigen, wenngleich der Kalendereffekt von 0,4 Prozentpunkten die eher verhaltene konjunkturelle Grunddynamik überzeichnet. Die Konjunktur im Euroraum dürfte sich am aktuellen Rand nicht mehr verschlechtern, eine spürbare Erholung wird aber wohl noch mehrere Quartale auf sich warten lassen. Die weltweite gesamtwirtschaftliche Produktion dürfte mit durchschnittlichen Raten expandieren. Für die Ausrüstungsinvestitionen wird mit einer Wachstumsbeschleunigung auf nominal + 2,3% und real + 1,6% gerechnet (vgl. Wollmershäuser et al. 2019). Damit werden die Ausrüstungsinvestitionen 2020 wohl das siebte Jahr in Folge ausgeweitet.

Allerdings sind die Risiken für die weitere Konjunkturentwicklung in Deutschland und der Welt noch immer hoch, was Abwärtsrevisionen bei den aktuellen Prognosen bedeuten kann. Der Handelskonflikt mit den USA, der drohende Brexit, die Sorgen um den Nahen Osten und um bestimmte Länder des Euroraums verunsichern die Unternehmen und können zu Investitionszurückhaltung führen.

Ob die Autokonjunktur nochmals zulegen kann, ist derzeit noch nicht abzusehen. Nachholbedarf besteht hier allerdings, angesichts des hohen Durchschnittsalters der Flotte, weiterhin. Die weitere Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität und der florierende Onlinehandel sprechen jedenfalls für eine tendenziell steigende Nachfrage nach Nutzfahrzeugen. Die Käufe von Elektroautos, die wie alle technischen Innovationen seit über 50 Jahren eine sehr hohe Leasingaffinität haben, dürften 2020 zwar zunehmen, aber noch keine Größenordnung erreichen, die für

einen kräftigen Impuls bei den Fahrzeuginvestitionen reichen würde. Die ifo Geschäftserwartungen für die Leasingbranche, die aktuell einen Horizont bis zum Frühjahr 2020 aufweisen, sind seit Monaten rückläufig. Es ist also damit zu rechnen, dass wegen dieser auch zuletzt weniger optimistischen Erwartungen die Wachstumsraten im Neugeschäft nicht mehr an die hohen Werte von 2019 heranreichen werden. Falls die Neuzulassungen von Straßenfahrzeugen in etwa das Vorjahresniveau erreichen, sollten die Leasinggesellschaften im nächsten Jahr jedoch zumindest in ähnlicher Größenordnung zulegen können wie die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen.

LITERATUR

BDL (2019), »Trendmeldung III. Quartal 2019«, 13. November.

Bürkl, R. (2019), »Konsumklima legt leicht zu«, *www.gfk.com,* Pressemitteilug, 26. November, verfügbar unter. https://www.gfk.com/de/insights/press-release/konsumklima-legt-leicht-zu/.

Fuest, C. (2019a), »ifo Geschäftsklima steigt leicht – Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im November 2019«, *www.ifo.de*, 25. November, verfügbar unter: https://www.ifo.de/node/50128.

Fuest, C. (2019b), »ifo Exporterwartungen gefallen – Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im November 2019«, *www.ifo.de*, 26. November, verfügbar unter: https://www.ifo.de/node/50212.

Fuest, C. (2019c), »Erneut Eintrübung des ifo Weltwirtschaftsklimas – Ergebnisse des ifo World Economic Survey vom 4. Quartal 2019«, *www.ifo.de*, 11. November, verfügbar unter: https://www.ifo.de/node/49200.

Kraftfahrt-Bundesamt (2019), »Fahrzeugzulassungen im November 2019«, Pressemitteilung Nr. 26, 4. Dezember, verfügbar unter: https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/Fahrzeugzulassungen/pm26_2019_n_11_19_pm_komplett.html.

Städtler, A. (2019), »Leasinginvestitionen mit weit überdurchschnittlicher Wachstumsdynamik«, *ifo Schnelldienst* 72(23), 36–46.

Statistisches Bundesamt (2019), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 3. Quartal 2019«, Pressemitteilung Nr. 448, 22. November, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/11/PD19_448_811.html.

Wollmershäuser, T., F. Eckert, M. Götter, Chr. Grimme C. Krolage, St. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, H. Mikosch, S. Neuwirth, W. Nierhaus, A.-Chr, Rathje, M. Reif, R. Sauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2019), »ifo Konjunkturprognose Winter 2019: Deutsche Konjunktur stabilisiert sich«, *ifo Schnelldienst* 72(24), 3–66.

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2019), »Starker Anstieg der Erwartungen«, Pressemitteilung, 12. November, verfügbar unter: https://www.zew.de/de/presse/pressearchiv/starker-anstieg-der-erwartungen/?cHash=19b18af186cc66da1d91a6cd47d5ae9a.

Johannes Blum, Raphael de Britto Schiller, Niklas Potrafke, Joachim Ragnitz und Martin Werding

Der Kompromiss zur Grundrente – erfüllt er die Erwartungen?

Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel

Im November 2019 hat sich die Große Koalition nach langer Diskussion auf einen Kompromiss bei der Grundrente geeinigt. Das 26. Ökonomenpanel von ifo und FAZ widmete sich der vorgesehenen Grundrente. An der Umfrage nahmen 100 Volkswirte teil. Viele der befragten Ökonomen sehen die neue Grundrente zur Aufstockung der Altersbezüge kritisch.

Die Grundrente soll ab 2021 in Kraft treten und dazu beitragen, dass Rentnerinnen und Rentner ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung erhalten. Wenn sie 35 Jahre in die Rentenkasse eingezahlt haben (unter Einbeziehung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten) und wenn ihre jährlichen Beiträge im Mittel zwischen 30% und 80% der Beiträge eines Durchschnittsverdieners betragen, sollen sie einen Zuschlag zur gesetzlichen Rente erhalten. Dieser kann bis zu rund 400 Euro im Monat betragen. Die erhöhte Rente darf jedoch 80% der Rente eines Durchschnittsverdieners nicht überschreiten. Laut der Großen Koalition bekämen 1,2 bis 1,5 Mio. Rentner diese Leistung. Sie kostet bis zu 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Ergänzt wird sie durch einen Freibetrag in der Grundsicherung im Alter für gesetzliche Renten aus 35 und mehr Beitragsjahren (vgl. Geers 2019) in Höhe von maximal 212 Euro pro Monat.

KOMPROMISS BEINHALTET EINKOMMENSPRÜFUNG STATT BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG

Im Koalitionsvertrag war noch vereinbart worden, dass der Rentenzahlung eine Bedürftigkeitsprüfung wie bei der Grundsicherung vorausgeht, gleichzeitig aber selbstgenutztes Wohneigentum geschützt werden solle (siehe hierzu den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018). Die SPD hatte zwischenzeitlich gefordert, die finanzielle Situation etwaiger Anspruchsinhaber gar nicht zu prüfen. Im nun ausgehandelten Kompromiss ist lediglich eine Einkommensprüfung vorgesehen.

Für die Einkommensprüfung werden die eigenen Rentenbezüge sowie die des Ehepartners herangezogen, daneben auch weitere Einkünfte wie Kapitalerträge oder Mieteinnahmen. Lediglich das Einkommen wird geprüft, das Vermögen bleibt außen vor. Wie beispielsweise mit Lebensversicherungen umzugehen ist, die bei einmaliger Auszahlung als Vermögen und bei monatlicher Auszahlung als Einkommen eingestuft würden, ist noch zu klären.

Sozial- und Wohlfahrtsverbände begrüßten den Kompromiss zur Grundrente. Kritiker dagegen bemängeln das Fehlen einer umfassenden Bedürftigkeitsprüfung oder sehen die Hürden für den Anspruch auf die Grundrente als zu hoch an, um Altersarmut effektiv entgegentreten zu können.

Finanziert werden soll die Grundrente mit Steuermitteln und nicht aus Rentenversicherungsbeiträgen. Ein Teil der Kosten für die Grundrente soll hierbei durch die im europäischen Kontext geplante Finanztransaktionssteuer finanziert werden.

FEHLENDE BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG UND BEDINGUNG VON 35 BEITRAGSJAHREN WIRD SKEPTISCH BEURTEILT

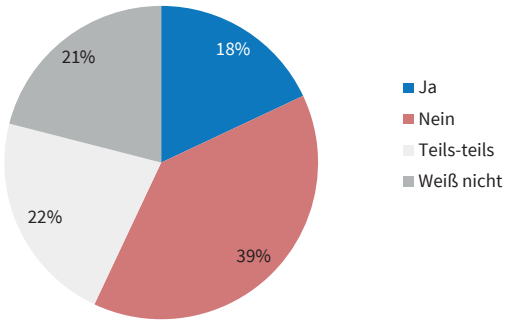
Zunächst wurden die Ökonomen zur Wirksamkeit der Grundrente befragt. Auf die Frage, ob hinreichend viele Bezieher kleiner Renten Anspruch auf die Grundrente erhalten werden, die Grundrente also den richtigen Personenkreis erfasst, antworten 18% mit »Ja« und 39% mit »Nein«. Franz Peter Lang von der TU Braunschweig findet, dass »in Zeiten hoher Volatilität der Arbeitsverhältnisse im Zeitalter der digitalisierten Wirtschaft und der damit verbundenen erhöhten Risiken für die arbeitenden Menschen […] eine Grundrente für jeden eine sinnvolle, ja nötige Lösung des Problems der Alterssicherung [ist].« Diejenigen, die mit »Nein« antworten, begründen dies unter anderem mit der fehlenden Bedürftigkeitsprüfung, die das Vermögen unbeachtet lässt. Der Personenkreis wäre somit schnell willkürlich. Andreas Haufler von der Ludwig-Maximilians-Universität München hält die Grundrente für »zu wenig zielgenau«.[1]

[1] Nur Teilnehmer, die einen Freitextkommentar abgegeben und der Veröffentlichung dieses Kommentars zugestimmt haben, werden namentlich zitiert.

Abb. 1

Wirksamkeit der Grundrente (1/2)

Sind Sie der Meinung, dass hinreichend viele Bezieher kleiner Renten Anspruch auf die Grundrente erhalten werden – die Grundrente also den richtigen Personenkreis erfasst?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019.

© ifo Institut

Ein weiterer Teilnehmer weist darauf hin, dass der Plan der Bundesregierung dazu führen würde, dass »Leute mit Teilzeit mehr Rente bekommen als Leute, die weniger Jahre gearbeitet, aber dennoch mehr eingezahlt haben.« Für einen anderen Teilnehmer ist die Grundrente »[ein] fauler Kompromiss, der nach billigen Wählerstimmen schielt, statt eine effektive und effiziente Armutsbekämpfung aufzugleisen.«

Abseits der hier besprochenen Umfrage warnt Jochen Pimpertz vom Institut der Deutschen Wirtschaft in einem Beitrag zum Rentenpaket der Großen Koalition angesichts der Grundrente vor einer »Zwei-Klassen-Mindestsicherung«: »Denn wer weniger als 35 Beitragsjahre aufweist, zum Beispiel, weil er über längere Zeit nicht versicherungspflichtig oder gar nicht erwerbstätig war, der erhält bei Bedürftigkeit eine niedrigere monetäre Mindestausstattung« (Pimpertz 2019). Die Befürworter der Grundrente argumentieren hingegen, dass viele, die von Altersarmut betroffen sind, die Grundrente auch erhalten werden. Ein Befürworter hält zudem eine Prüfung des Vermögens für »[…] unzweckmäßig, da diese einerseits deutlich schwerer zu administrieren ist, andererseits die Hürden für die Beantragung der Grundrente so hoch setzt, dass der tatsächlich beantragende Personenkreis wiederum eingeschränkt wird.« Von den 22% der Teilnehmer, die mit »Teils-teils« antworten, sehen viele die Bedingung von 35 Beitragsjahren als zu strikt an, da insbesondere Rentner mit weniger als 35 Beitragsjahren von Altersarmut bedroht sind. 21% antworten mit »Weiß nicht«.

GRUNDRENTE IST AUSREICHEND

Die Ökonomen wurden auch befragt, ob die Grundrente ihrer Meinung nach ausreicht – die Grundrente also hoch genug ist. Eine relative Mehrheit von 43% antwortet mit »Ja« und nur eine Minderheit von 15% mit »Nein«. Die Befürworter vergleichen hierbei die zu erwartete Grundrente vor allem mit der Grundsicherung und sehen somit die Sicherung des Existenzminimums im Zweifel als erfüllt an. Ein Teilnehmer, der die Grundrente für nicht ausreichend hält, weist auf regionale Unterschiede hin: »Die Grundente ist nur in wenigen Regionen ausreichend hoch, weil dort z.B. die Lebenshaltungskosten über niedrige Mieten, [einen] hohen Selbstversorgungsgrad bzw. [ein] eigenes Haus (in Teilen des Saarlandes) niedrig sind«. 18% der Teilnehmer antworten mit »Teils-teils«, da die Antwort von den Lebenshaltungskosten und den Unterschieden zwischen ländlichem Raum und Ballungsräumen abhinge. 24% antworten mit »Weiß nicht«. Thomas Apolte von der Westfälischen-Wilhelms-Universität Münster meint: »Die Grundrente wird nur in seltenen Fällen zu einer substanziellen Verbesserung der Alterseinkommen führen, zugleich die ohnehin ungelösten demografischen Probleme der Sozialversicherungen verschärfen. Dabei ist ihr Ursprung allein auf das Missverstehen des Subsidiaritätsprinzips zurückzuführen, auf dem unser Sozialsystem beruht. Wie so oft ist es gut gemeint, aber schlecht gemacht.«

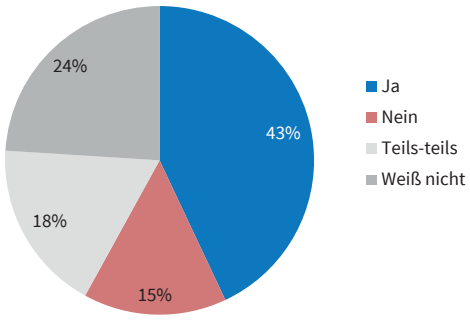
BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG GEGENÜBER EINKOMMENSPRÜFUNG PRÄFERIERT

An die Stelle der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Bedürftigkeitsprüfung ist nun lediglich eine Einkommensprüfung getreten. Auf die Frage hin, wie der Anspruch auf die Grundrente geprüft werden solle, spricht sich eine Mehrheit der Teilnehmer (56%) für eine Einkommens- und Vermögensprüfung aus.

Abb. 2

Wirksamkeit der Grundrente (2/2)

Sind Sie der Meinung, dass die Grundrente ausreicht – die Grundrente also hoch genug ist?



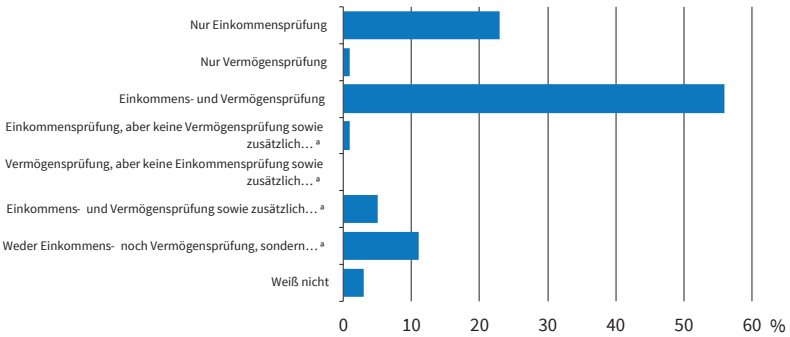
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019.

© ifo Institut

Abb. 3

Anspruch auf Grundrente

Wie sollte Ihrer Meinung nach der Anspruch auf die Grundrente geprüft werden?



ª Die Befragten konnten zusätzliche bzw. alternative Optionen zur Prüfung des Anspruchs nennen.
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019.

© ifo Institut

Lediglich 23% der Teilnehmer halten die Einkommensprüfung für ausreichend. Somit ist nur ein Fünftel der Teilnehmer mit dem Kompromiss der Großen Koalition zufrieden, den Bezug einer Grundrente unabhängig vom Vermögen zu machen. Nur wenige Teilnehmer machen von der Option Gebrauch, neben der Einkommens- und/oder Vermögensprüfung noch weitere Maßnahmen zu nennen, mit denen der Anspruch auf Grundrente geprüft werden soll. Hierbei wird insbesondere das Einkommen und Vermögen des Partners bzw. das Haushaltseinkommen genannt.

ROLLE DER FINANZTRANSAKTIONSSTEUER ZUR FINANZIERUNG FRAGLICH

Die Große Koalition plant, die Grundrente aus Steuermitteln zu finanzieren. Eine große Mehrheit der Teilnehmer von 61% ist der Meinung, dass es der Großen Koalition tatsächlich gelingen wird, die Grundrente wie geplant aus Steuermitteln zu finanzieren. 27% der Teilnehmer meinen dagegen, dass die Grundrente zumindest teilweise aus höheren Beitragssätzen wird finanziert werden müssen. 12% antworten mit »Weiß nicht«. Dieses Ergebnis deckt sich mit der Einschätzung der Teilnehmer des Ökonomenpanels vom November 2018 zur Zukunft des Rentensystems in Deutschland, dass die Politiker eher auf höhere Steuerzuschüsse zurückgreifen werden, anstatt die Rentenbeiträge zu erhöhen, um die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu finanzieren. Bereits vor einem Jahr gingen nur wenige Teilnehmer davon aus, dass das Renteneintrittsalter erhöht oder das Rentenniveau gesenkt würde (vgl. Blum et al. 2018).

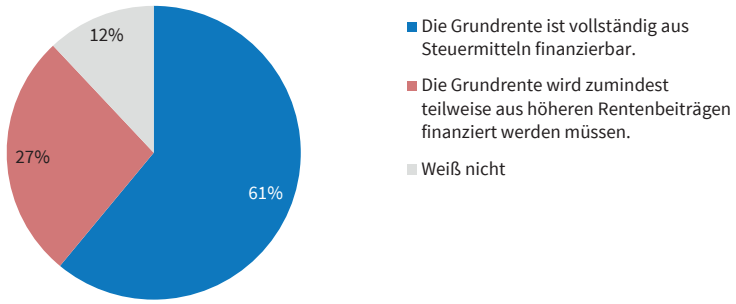
Da ein Teil der Kosten für die Grundrente durch die im europäischen Kontext geplante Finanztransaktionssteuer finanziert werden soll, wurden die Ökonomen auch befragt, ob ihrer Meinung nach eine Finanztransaktionssteuer nun mit mehr Nachdruck verfolgt und eingeführt wird. Eine Mehrheit von 60% beantwortet dies negativ, da eine Finanztransaktionssteuer nur auf europäischer Ebene sinnvoll wäre, wo es gegenwärtig aber noch immer keinen Konsens gibt. Einer der Skeptiker findet, dass »sie verhältnismäßig kompliziert zu implementieren ist (internationale Koordination). Bei der gegenwärtigen Haushaltslage halte ich die Anreize für solch einen Koordinationsaufwand für zu gering.« Nur 16% der Teilnehmer meinen, dass die Finanztransaktionssteuer nun mit mehr Nachdruck verfolgt und eingeführt wird. Dies wird zum Teil damit begründet, dass »das fiskalische Interesse an dieser Steuer bei weniger stark steigenden sonstigen Steuereinnahmen zunimmt.« 9% sind geteilter Meinung, und 15% antworten mit »Weiß nicht«.

Viele Teilnehmer stellen in Frage, dass der Zusammenhang zwischen Grundrente und Finanztransaktionssteuer überhaupt sinnvoll ist, wenngleich die Grundrente irgendwie finanziert werden muss. Dominika Langenmayr, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, kritisiert den Vorschlag, die Grundrente mit Hilfe einer Finanztransaktionssteuer zu finanzieren, wie folgt: »Die Verbindung der Grundrente mit der Finanztransaktionssteuer ist nicht zielführend. Die Bekämpfung der Altersarmut hat nichts mit der Besteuerung des Finanzsektors zu tun und sollte nicht daran geknüpft werden. Bei der Finanztransaktionssteuer sind viele Details der Ausgestaltung, wie z.B. die Besteuerung von Over-the-counter-Transaktionen oder die Bewertung von Derivaten, noch völlig offen.

Abb. 4

Finanzierung der Grundrente

Meinen Sie, dass es tatsächlich gelingt, die Grundrente aus Steuermitteln zu finanzieren, oder werden zur Finanzierung auch höhere Rentenbeiträge notwendig sein?



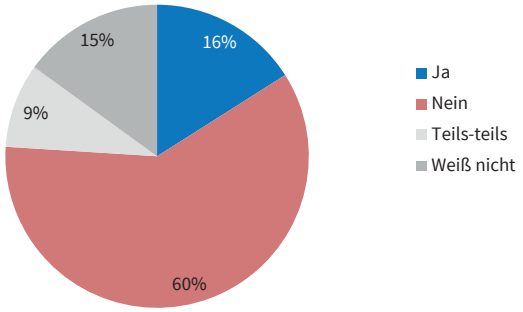
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019.

© ifo Institut

Abb. 5

Finanztransaktionssteuer zur Finanzierung der Grundrente

Meinen Sie, dass eine Finanztransaktionssteuer nun mit mehr Nachdruck verfolgt und eingeführt wird, um die Grundrente finanzieren zu können?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019. © ifo Institut

Diese Fragen müssen sinnvoll geklärt werden, ein Schnellschuss zur Finanzierung der Grundrente könnte fatale Folgen für den deutschen Bankensektor haben.« Ein Teilnehmer meint zudem, dass »die Finanztransaktionssteuer nicht genug Aufkommen bringt, um einen bedeutenden Teil der Grundrente zu finanzieren.« Dominik Wied von der Universität zu Köln findet: »Der Staat sollte den Bürgern die private Aktienanlage zur Altersvorsorge nicht dadurch erschweren, dass Dinge wie Abschaffung der Abgeltungssteuer oder die Einführung einer Finanztransaktionssteuer diskutiert werden. Auch mit geringem Einkommen kann man Aktien erwerben.« Einen nationalen Alleingang bei der Finanztransaktionssteuer lehnen 77% der Teilnehmer ab, nur 12% befürworten ihn (11% antworten mit »Weiß nicht«).

RENTENHÖHE SOLL SICH WEITERHIN AM EINKOMMEN ORIENTIEREN

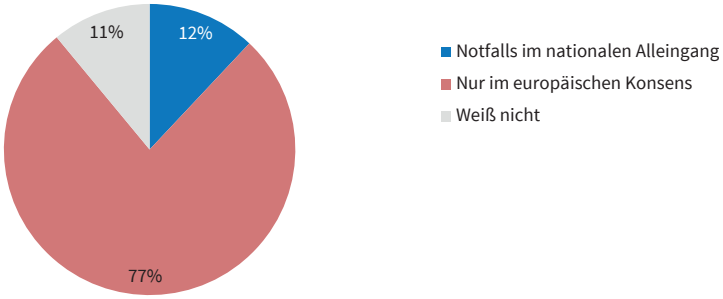
Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) basierte ursprünglich auf der sogenannten Teilhabeäquivalenz: Diejenigen, die verhältnismäßig viel Beiträge eingezahlt haben, sollten verhältnismäßig viel Rente erhalten (Bismarcksches Rentenversicherungssystem). Durch die Grundrente verschiebt sich das Rentensystem in Deutschland hin zu geringerer Teilhabeäquivalenz. Befragt, ob weniger Teilhabeäquivalenz angesichts der Situation von Rentnern mit langer Versicherungszeit angemessen ist, antwortet eine Mehrheit von 51% der Teilnehmer mit »Nein«. Diese Antwort begründen die Teilnehmer vor allem damit, dass es sich bei der Rente auch weiterhin um eine Versicherung mit Beiträgen handeln solle und nicht um einen Transfer, bei dem die Beiträge dann Steuern gleichkämen. Einzelne Ökonomen merken auch an, dass das Äquivalenzprinzip wichtig für die Akzeptanz des Rentensystems sei. Ein paar Teilnehmer des Ökonomenpanels warnen ausdrücklich vor der Aufgabe des Äquivalenzprinzips, einer spricht von einem »Systembruch«. Ähnlich meint Bernd Raffelhüschen von der Universität Freiburg: »Sie ist ein echter Dammbruch und sollte mit aller Kraft verhindert werden.«

33% der Teilnehmer beantworten die Frage zur Angemessenheit geringerer Teilhabeäquivalenz mit »Ja« und führen an, dass das Rentensystem jetzt schon umverteilend ist und dies der demografischen Entwicklung Rechnung trägt. Einer der Teilnehmer findet zudem, dass angesichts der deutlichen Unterschiede in der Lebenserwartung das gegenwärtige Rentensystem regressiv umverteilend wirkt und somit weniger Teilhabeäquivalenz zu befürworten sei. 10% der Teilnehmer antworten mit »Teils-teils« und sehen die Teilhabeäquivalenz als ein gutes Prinzip, das aber bei Renten nahe der Grundsicherung aufgeweicht werden dürfe. Ein Teilnehmer, der mit »Teils-teils« antwortet, findet, dass »die Erwerbsbiografien nicht mehr zu unserer GRV passen. Daher wäre eine Art Grundsicherung im Alter zu überlegen, auf die man dann mit Versicherungsleistungen nach Bedarf aufbauen kann. Aber durch die Grundrente wird jede Systematik gesprengt und mit jedem scheinbar gelösten Problem viele neue Nebenwirkungen erzeugt, die dann in ähnlicher Weise skandalisiert werden, wie es jetzt im Zusammenhang mit der Grundrente getan wurde.« 6% antworten mit »Weiß nicht«. Robert Fenge von der Universität Rostock ist mit der geplanten Grundrente ebenso unzufrieden: »Die Grundrente verfehlt ihre Ziele und ist zudem teuer. Es gäbe bessere Alternati-

Abb. 6

Durchsetzung der Finanztransaktionssteuer

Sollte die Finanztransaktionssteuer notfalls im nationalen Alleingang durchgesetzt werden oder nur im europäischen Konsens?

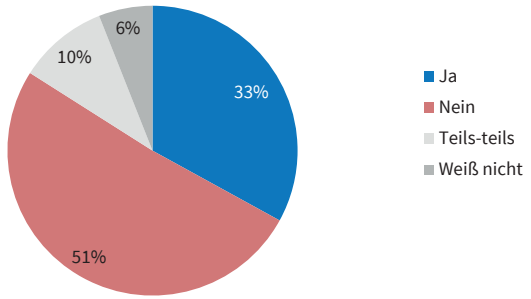


Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019. © ifo Institut

Abb. 7

Teilhabeäquivalenz der Gesetzlichen Rentenversicherung

Sind Sie der Meinung, dass weniger Teilhabeäquivalenz angesichts der Situation von Rentnern mit langer Versicherungszeit angemessen ist?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019. © ifo Institut

ven. Würden die erworbenen Rentenansprüche aller Versicherten nur zum Teil auf die Grundsicherung angerechnet (mit möglicher Staffelung), dann würden die Alterseinkommen auch oberhalb der Grundsicherung liegen und die Lebensleistung der Versicherten, und zwar aller Versicherten, adäquat erfasst.«

Die Einstellung der Teilnehmer zur Teilhabeäquivalenz angesichts der Grundrente deckt sich in hohem Maße mit den Ergebnissen aus dem Ökonomenpanel vom November 2018. Damals sprachen sich 45% der Teilnehmer gegen und nur 29% der Teilnehmer für geringere Teilhabeäquivalenz im deutschen Rentensystem aus. An der damaligen Umfrage zur Zukunft des Rentensystems in Deutschland hatten 144 Professoren teilgenommen (vgl. Blum et al. 2018).

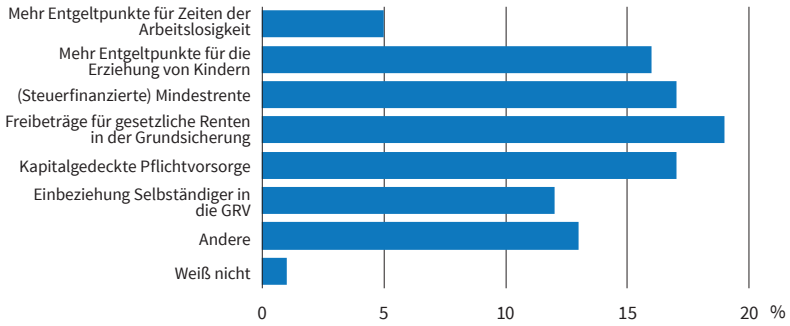
TEILNEHMER BEFÜRWORTEN VERSCHIEDENE MITTEL ZUR BEKÄMPFUNG VON ALTERSARMUT

Bei der Frage, welches Mittel zur Bekämpfung von Altersarmut im deutschen Alterssicherungssystem geeignet wäre, waren Mehrfachnennungen möglich. Am meisten Zuspruch erhalten dabei Freibeträge für gesetzliche Renten in der Grundsicherung, eine (steuerfinanzierte) Mindestrente, eine kapitalgedeckte Pflichtvorsorge sowie mehr Entgeltpunkte für die Erziehung von Kindern. Auch die Einbeziehung Selbständiger in die GRV erhält Zuspruch als probates Mittel, während sich nur wenige Teilnehmer für mehr Entgeltpunkte für Zeiten der Arbeitslosigkeit aussprechen. Ein Teilnehmer schlägt eine konkrete Umgestaltung des Punktesystems der GRV vor: »Eine Anerkennung der Arbeitsmarktpartizipation von Arbeitnehmern unabhängig vom erwirtschafteten Einkommen (Minijobs evtl. ausgenommen). Dies könnte beispielsweise durch die Einführung von Arbeitsleistungspunkten geschehen, die für jeden Monat mit Erwerbstätigkeit unabhängig vom Einkommen gewährt werden. Die regulären Entgeltpunkte müssten dann entsprechend gekürzt werden. So erhielte das System mehr Progressivität und würde gleichzeitig Arbeitsanreize schaffen, da ein Großteil des Arbeitsangebots über den extensiven Margin funktioniert.«

Abb. 8

Bekämpfung von Altersarmut

Welches Mittel wäre Ihrer Meinung nach zur Bekämpfung von Altersarmut im deutschen Alterssicherungssystem geeignet? (Mehrfachnennungen sind möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019. © ifo Institut

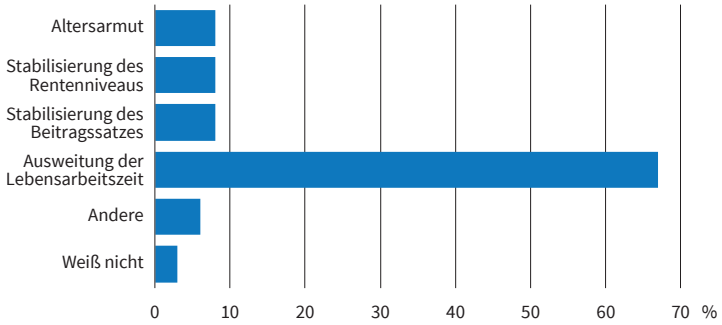
AUSWEITUNG DER LEBENSARBEITSZEIT MUSS ADRESSIERT WERDEN

In der Politik hat sich schon vor der letzten Bundestagswahl die Erkenntnis durchgesetzt, dass das gesetzliche Rentensystem für die Zeit nach 2025 weiterer Reformen bedarf, weil dann die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre in Rente gehen. Auch die zuletzt gezogenen »Haltelinien« für Rentenniveau und Beitragssatz sind dann nicht mehr zu halten (vgl. Werding 2019). Die von der Großen Koalition eingesetzte Rentenkommission wird im Frühjahr 2020 ihre Ergebnisse präsentieren, die der Politik als Handlungsempfehlung für die zukünftige Ausrichtung des Rentensystems dienen sollen. Als letztes wurden die Ökonomen daher gefragt, welches Thema mit größter Dringlichkeit adressiert werden sollte, um das gesetzliche Rentensystem zukunftsfest zu machen. Die Mehrheit von 67% der Teilnehmer spricht sich hierbei für eine Ausweitung der Lebensarbeitszeit aus – also ein späteres Renteneintrittsalter. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Umfragen zur Zukunft des Rentensystems in Deutschland vom Juni 2016 und November 2018, bei der sich die Mehrheit der Teilnehmer ebenso für ein späteres Renteneintrittsalter aussprachen, um die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu

Abb. 9

Zukunft des gesetzlichen Rentensystems

Welches Thema sollte Ihrer Meinung nach mit größter Dringlichkeit adressiert werden, um das gesetzliche Rentensystem zukunftsfest zu machen?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2019.

© ifo Institut

finanzieren (vgl. Dorn et al. 2016; Blum et al. 2018). Einer Stabilisierung des Rentenniveaus (8%), einer Stabilisierung des Beitragssatzes (8%) sowie dem Thema Altersarmut (8%) messen die Teilnehmer dagegen eine geringere Dringlichkeit für die Rentenkommission zu.

LITERATUR

Blum, J., A. Dudel, M. Krause und N. Potrafke (2018), »Zur Zukunft des Rentensystems in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 71(22), 47–53.

Bundesregierung (2018), »Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.« 19. Legislaturperiode, verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1, aufgerufen am 18. Dezember 2019.

Dorn, F., B. Kauf, M. Krause und N. Potrafke (2016), »Altersvorsorge und Gesetzliche Rentenversicherung – nachhaltig aufgestellt?«, *ifo Schnelldienst* 69(17), 44–48.

Geers, T. (2019), »Einigung bei der Grundrente.« Deutschlandfunk, verfügbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/grosse-koalition-einigung-bei-der-grundrente.1773.de.html?dram:article_id=463118, aufgerufen am 18. Dezember 2019.

Pimpertz, J. (2019), »Armutsprävention sinnvoll adressieren«, *ifo Schnelldienst* 72(2), 8–11.

Werding, M. (2019), »Wie haltbar sind die Haltelinien? Effekte der Rentenreform 2018«, *ifo Schnelldienst* 72(2), 21–25.

Wolfgang Nierhaus

Wirtschaftskonjunktur 2019: Prognose und Wirklichkeit

Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen, die jeweils im Dezember eines Jahres *t* für das darauffolgende Kalenderjahr *t* + 1 abgegeben werden (vgl. Nierhaus 2019).[1] Unter Einschluss der zum Prognosezeitpunkt noch unbekannten amtlichen Ergebnisse für das jeweilige Jahresendquartal umfasst der Prognosezeitraum damit fünf Quartale. Im folgenden Beitrag wird die ifo Prognose vom Dezember 2018 für das Jahr 2019 vor dem Hintergrund der am 15. Januar 2020 veröffentlichten amtlichen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen diskutiert. Zudem wird auf die Prognosequalität des Instituts im langjährigen Durchschnitt eingegangen.

Die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland im Jahr 2019 verlief zögerlicher, als in der ifo Dezemberprognose 2018 vorausgeschätzt worden war. In der damaligen Prognose des ifo Instituts hatte es unter dem Titel »Deutsche Konjunktur kühlt sich ab« geheißen:

»Schon seit Jahresbeginn haben die Industrieunternehmen ihre Produktion nicht mehr ausgeweitet. Ein Teil der Schwäche kann durch angebotsseitige Schwierigkeiten erklärt werden. Neben den streik- und krankheitsbedingten Produktionsausfällen in den ersten Monaten des Jahres kamen im Sommer gravierende Probleme der deutschen Automobilindustrie mit der Zertifizierung von Neuwägen nach dem neuen Abgastestverfahren WLTP hinzu, die maßgeblich für den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion im dritten Quartal um 0,2% waren. Aber auch die hohe gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung, die von einer ausgeprägten Knappheit an Arbeitskräften und Verzögerungen bei den Lieferketten begleitet wurde, stand einer kräftigeren Ausweitung der Produktion entgegen, die bei dem zu Jahresbeginn noch hohen Auftragsbestand der deutschen Industrie zu erwarten gewesen wäre.

Allerdings legt die Gesamtschau der Konjunkturindikatoren nahe, dass sich im Jahresverlauf auch die Nachfrage nach deutschen Produkten verringert hat. So sind die Neuaufträge im Verarbeitenden Gewerbe, sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland, in allen drei Quartalen des Jahres gesunken. Auch die Ausfuhr von Industrieprodukten hat zusammengenommen allenfalls stagniert. Sinkende Exporterwartungen und ein rückläufiges Exportklima deuten darauf hin, dass sich die Konjunktur in den deutschen Auslandsmärkten insbesondere im Vergleich zum Boomjahr 2017 deutlich abgeschwächt hat. Hinweise darauf, dass sich der von den USA ausgehende Handelskonflikt negativ auf die deutschen Exporte auswirkt, gibt es allerdings bislang nicht, da für die Exportschwäche vorwiegend die europäischen Absatzmärkte verantwortlich sind. ...

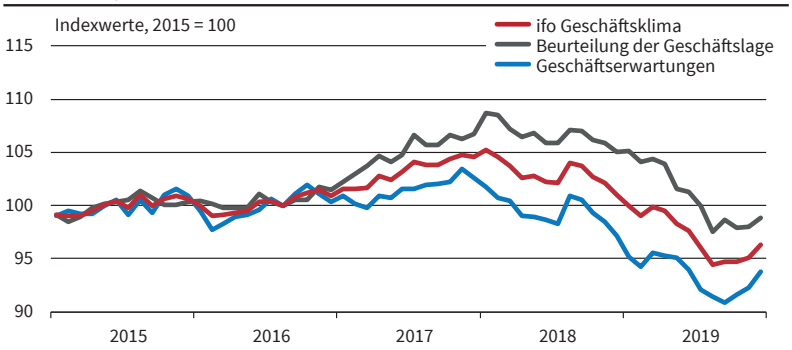
Im kommenden Jahr dürfte das Bruttoinlandsprodukt zunächst mit etwas stärkeren Raten expandieren. Besonders die Umsetzung von im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen dürften den öffentlichen und den privaten Verbrauch stimulieren. Die Industrie wird im weiteren Verlauf voraussichtlich keinen überdurchschnittlichen Impuls für die deutsche Konjunktur liefern, da die ausländischen Absatzmärkte im Prognosezeitraum langsam an Schwung verlieren. Dazu dürften die vielfältigen wirtschaftspolitischen Konflikte beigetragen haben, die die Stimmung weltweit eintrüben und die Unsicherheit steigen ließen. Damit hat die deutsche Wirtschaft die Hochkonjunktur, in die sie eine kräftige expandierende Weltwirtschaft im vergangenen Jahr gebracht hat, hinter sich gelassen und ist in eine Phase der Abkühlung eingetreten. Eine Rezession ist jedoch nicht in Sicht, da die binnenkonjunkturellen Kräfte weiterhin in Takt scheinen. Getragen wird die Expansion durch die anhaltend gute Konjunktur im Baugewerbe und den Konsumausgaben der privaten Haushalte, die weiterhin von der sehr guten Arbeitsmarktlage, den expandierenden Realeinkommen und den vorteilhaften Finanzierungsbedingungen profitieren« (Wollmershäuser et al. 2018, S. 42–43; S. 46–47).

[1] Auf unterjährige Prognosefehler und Prognoseanpassungen wird in den turnusmäßigen Konjunkturprognosen des ifo Instituts eingegangen.

Abb. 1

ifo Geschäftsklima Deutschland[a]

Saisonbereinigt



[a] Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2019.

© ifo Institut

Bei der Prognose wurden die Abwärtsrisiken für die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland größer als die Aufwärtschancen eingeschätzt (vgl. Wollmershäuser et al. 2018, S. 35–36; S. 51). So hätten die USA inzwischen Zölle auf eine Vielzahl von Importen verhängt, gefolgt von Gegenmaßnahmen seitens China und der EU. Insgesamt sei nicht abzusehen, in welche Richtung sich der Handelsstreit entwickelt. Bei einer Eskalation dürften der weltweite Warenaustausch und die gesamtwirtschaftliche Produktion einen erheblichen Dämpfer erleiden.

Als Folge des Handelsstreits könne es auch über höhere Importpreise zu einem schnelleren Anstieg der Inflationsraten kommen. Notenbanken könnten sich gezwungen sehen, einen restriktiveren Kurs in einer Zeit einzuschlagen, die durch eine Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität gekennzeichnet sei. Sollten die Notenbanken in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften deutlich restriktivere Maßnahmen ergreifen als erwartet, so könne es erneut zu Kapitalabflüssen aus Schwellenländern kommen. Die Notenbanken müssten ebenfalls einen restriktiveren Kurs einschlagen, sollten sich höhere Ölpreisnotierungen über Zweitrundeneffekte auf die Verbraucherpreise niederschlagen. Ein angebotsseitiger Ölpreisanstieg könne daraus resultieren, dass die Ausfuhr von Rohöl aus dem Iran aufgrund weiterer Sanktionen deutlich geringer ausfalle. Ungewissheit bestehe auch darüber, in welchem Umfang Saudi-Arabien iranisches Rohöl am Weltmarkt ersetzen könne.

Ein »harter« Brexit wäre nach Einschätzung des ifo Instituts ein besonderes Risiko für die Konjunktur im Vereinigten Königreich und im Euroraum. Mit der Verschiebung der Abstimmung hätten sich die Wahrscheinlichkeit eines »harten« Brexit sowie mögliche Verwerfungen im Handel zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU wieder deutlich erhöht. Sollte es zu einem ungeordneten Ausscheiden kommen, so dürfte die Wiedereinführung von Grenzkontrollen und Zöllen gravierende Folgen für die britische Konjunktur und damit auch für den Euroraum haben. Internationale Produktions- und Lieferketten würden beeinträchtigt werden, was zu Verwerfungen und einem Einbruch der Industrieproduktion im Euroraum führen würde.

Ein zusätzliches Risiko für die konjunkturelle Entwicklung im Euroraum stellten überdies die hohen Risikoaufschläge auf italienische Staatsanleihen, dar. Sollten der Haushaltsstreit zwischen Italien und der Europäischen Kommission eskalieren und sich die Risikoaufschläge nicht zurückbilden, könnte die Zahlungsfähigkeit des hoch verschuldeten italienischen Staates in Frage gestellt werden. Da italienische Staatsanleihen nicht nur von italienischen Banken, sondern auch von Banken außerhalb Italiens gehalten werden, könnte ein weiterer Kursverlust bei italienischen Wertpapieren auch Finanzinstitute in anderen Mitgliedstaaten des Euroraums in Mitleidenschaft ziehen.

Binnenwirtschaftliche Risiken für die Prognose ergäben sich schließlich aus den Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der deutschen Automobilindustrie. Sollte die beobachtete internationale Nachfrageschwäche erst der Anfang einer dauerhaft niedrigeren Nachfrage nach deutschen Automobilen sein, bestünde die Gefahr weiterer Abwärtskorrekturen.

Bereits sehr frühzeitig hatte der wichtigste Frühindikator für die deutsche Wirtschaft, das ifo Geschäftsklima[2], die Abkühlung der signalisiert (vgl. Abb. 1). Die ifo Konjunkturampel, die in einem Grün-gelb-rot-Farbschema die Bewegung des Geschäftsklimaindex in Wahrscheinlichkeiten für die konjunkturelle Phase »Expansion« umsetzt (vgl. Abberger und Nierhaus 2010), stand bereits in vielen Monaten des Jahres 2018 auf rot. Die Wahrscheinlichkeit für eine expansive Wirtschaftsentwicklung lag im Dezember 2018 unter der 10-Prozentmarke (vgl. Abb. 2).

Insgesamt sollte das Anstiegstempo des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in jahresdurchschnittlicher Betrachtung von 1,5% im Jahr 2018 auf 1,1% im Jahr 2019 zurückgehen. Zur Verringerung des jahresdurchschnittlichen Wachstumstempos trug maßgeblich die absehbar schwache Entwicklung im vierten Quartal 2018 bei; der statistische Überhang am Jahresende wurde auf 0,2% veranschlagt.[3] Im Jahresverlauf 2019 sollte die gesamtwirtschaftliche

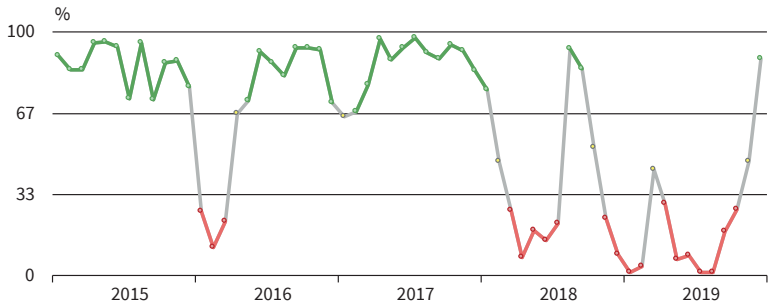
[2] Im ifo Geschäftsklima Deutschland ist das Verarbeitende Gewerbe, das Bauhauptgewerbe, der Handel und der Dienstleistungssektor enthalten (vgl. Sauer und Wohlrabe 2018).

[3] Als statistischer Überhang wird diejenige jahresdurchschnittliche Veränderungsrate bezeichnet, die sich ergäbe, wenn das reale BIP saison- und kalenderbereinigt auf dem Stand des vierten Quartals des Vorjahres stagnieren würde. Mit Hilfe des Überhangs kann die Jahresdurchschnittsrate für ein Jahr *t* zur Jahresverlaufsrate in Beziehung gesetzt werden. Approximativ gilt: Jahresdurchschnittsrate (*t*) ≈ Überhang (*t* – 1) + 0,5 • Jahresverlaufsrate (*t*) (vgl. Nierhaus 1999, S. 16).

Abb. 2

ifo Konjunkturampel Deutschland

Monatliche Wahrscheinlichkeit für eine expansive Wirtschaftsentwicklung[a]



[a] Grün = hoch, gelb = mittel, rot = niedrig. Berechnet auf Basis der monatlichen Änderungen des ifo Geschäftsklimaindex Deutschland.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Dezember 2019.

© ifo Institut

Produktion um 1,5% zulegen. Die zeitgleich veröffentlichte Intervallprognose für die Rate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahresdurchschnitt 2019 reichte bei einer Vertrauenswahrscheinlichkeit von 68% von 0,1% bis 2,1%.

Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung wird wie in den vorangegangenen Prognosefehlerstudien des ifo Instituts an den ersten vorläufigen Jahresergebnissen des Statistischen Bundesamts festgemacht, die im Januar des jeweiligen Folgejahrs veröffentlicht werden. Dies geschieht deshalb, weil diese Ist-Ergebnisse dem Informationsstand bei der Prognoseerstellung am besten entsprechen. Zu diesem Zeitpunkt sind die Ergebnisse für die zurückliegenden Jahre noch nicht grundlegend überarbeitet worden, die das statistische Fundament für die Prognose gebildet haben. Spätere amtliche Rechenstände zeigen zwar ein auf einer breiteren Zahlenbasis ruhendes Bild der Konjunktur; eine Prognose kann sich aber immer nur auf die bis zum Prognosezeitpunkt veröffentlichten Ergebnisse stützen.

Nach den am 15. Januar 2020 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ergebnissen hat das reale BIP im Jahresdurchschnitt 2019 lediglich um 0,6% zugenommen (vgl. Abb. 3) (vgl. Statistisches Bundesamt 2020). Für die Veränderung der saison- und kalenderbereinigten Produktion im Jahresverlauf 2019 ergibt sich ebenfalls eine Rate von 0,6%. Die im Dezember 2018 abgegebene Prognose des ifo Instituts hinsichtlich des Wirtschaftswachstums im Jahr 2019 war also eindeutig zu »optimistisch« gewesen.

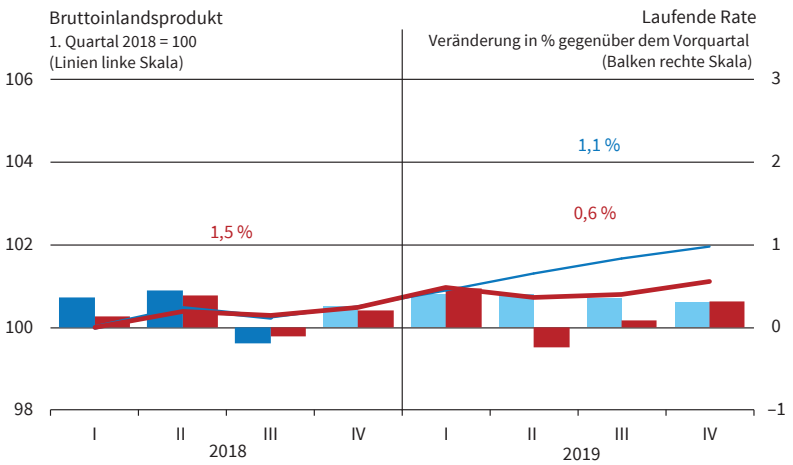
Da der statistische Überhang am Jahresende 2018 nach heutiger amtlichen Datenlage zutreffend vorausgeschätzt worden war, ist der jahresdurchschnittliche Prognosefehler für 2019 allein durch die zu hoch eingeschätzte Dynamik im unterjährigen konjunkturellen Profil zu erklären. Zwar war die vergleichsweise hohe Zuwachsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion im ersten Quartal 2019 nahezu getroffen worden, im anschließenden Sommerhalbjahr fielen aber die Vierteljahresraten deutlich schwächer aus, als im Dezember 2018 vom veranschlagt worden war. Im zweiten Quartal 2019 kam es zu einem leichten Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts, danach ist es nur geringfügig gestiegen.

Maßgeblich für die enttäuschende Entwicklung war, dass sich einmal die in der Risikoansprache aufgeführten abwärts gerichteten weltwirtschaftlichen Prognoserisiken zum Teil realisiert haben, zudem ist es binnenwirtschaftlich zu einem negativen Technologieschock gekommen. Die Produktion im Kraftfahrzeugbau, die bereits im Jahr 2018 im Zusammenhang mit der Einführung der WLTP-Zertifizierung eingebrochen war, ging im Jahr 2019 weiter kräftig zurück. Zwar ist die Produktion auch in den übrigen Industriezweigen gesunken. Allerdings fiel der Rückgang dort wesentlich geringer aus. Der Kraftfahrzeugbau spielt für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland eine große Rolle. Sein Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung beträgt 5%, 3% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sind im

Abb. 3

Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland

Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



ifo Prognose im Dezember 2018 für das Jahr 2019

Ergebnisse im Januar 2020 für das Jahr 2019[a]

[a] Ergebnisse für 2018 und Jahresergebnis 2019: Statistisches Bundesamt. Vierteljahresergebnisse für 2019: Schätzungen des ifo Instituts.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Kraftfahrzeugbau tätig, und 17% der deutschen Warenexporte stammen aus diesem Wirtschaftszweig.

Eine Ursache für den Produktionseinbruch im Kraftfahrzeugbau ist die rückläufige Nachfrage nach Pkw. Seit Mitte 2018 schrumpfen die Neuzulassungen weltweit, nachdem sie in den Jahren zuvor kontinuierlich gestiegen waren. Hinzu kommt, dass der technologische Wandel, der mit dem Übergang zur Elektromobilität einhergeht, sich nicht nur auf der Nachfrageseite niederschlägt, sondern auch mit einer fundamentalen Neuausrichtung bestehender Wertschöpfungsketten einhergeht. Schließlich hat gedämpft, dass deutsche Automobilhersteller ihre Produktion verstärkt in andere EU-Staaten verschoben haben (vgl. Wollmershäuser et al. 2019, S. 47–53).

Eine ergänzende Analyse erlaubt die Gegenüberstellung der Soll-Ist-Entwicklung nach den Hauptverwendungskomponenten des realen Bruttoinlandsprodukts. Der ifo Winterprognose 2018 zufolge sollte die inländische Verwendung vor dem Hintergrund kräftiger fiskalischer Impulse der Motor für die Wirtschaftskonjunktur im Jahr 2019 bleiben. Der Außenhandel würde hingegen einen negativen Beitrag auf das jahresdurchschnittliche BIP-Wachstum liefern. Zwar würden die Exporte spürbar anziehen, weit stärker allerdings noch die Importe im Sog der guten Binnenkonjunktur.

Dieses Prognoseszenario ist vollumfänglich eingetreten (vgl. Tab. 1). Wie vorhergesehen, war die Binnenwirtschaft der ausschlaggebende Konjunkturmotor, die retardierenden außenwirtschaftlichen Impulse fielen sogar noch etwas stärker aus als erwartet. So haben die Verschärfung der handelspolitischen Konflikte, die anhaltende Unsicherheit über die Modalitäten eines Brexit und die gravierenden Probleme im industriellen Kern der deutschen Wirtschaft den Handel gedämpft. Die Ausfuhren sind im Jahresdurchschnitt 2019 mit 0,9% deutlich schwächer gestiegen, als im Dezember 2018 veranschlagt worden war (3,0%); auch die Einfuhren expandierten mit 1,9% deutlich langsamer als vorausgeschätzt (4,1%). Obwohl der Anstieg der Exporte in etwas geringerem Maße überschätzt wurde als die Zunahme der Importe, fiel der Veränderungsbeitrag des Außenhandels zum BIP im Jahr 2019 um 0,1 Prozentpunkte niedriger aus, als in der Winterprognose 2018 veranschlagt worden war (vgl. Tab. 1).

LÄNGERFRISTIGE PROGNOSEBILANZ

Im Folgenden wird auf die längerfristige Prognosebilanz des ifo Instituts eingegangen. Evaluiert werden die Prognosen für die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 1992 bis 2019. Der Prognosefehler $R_t - P_t$ ist definiert durch die Differenz zwischen dem tatsächlichen BIP-Wert (R_t), gemessen an der ersten Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts im Januar des Folgejahrs, und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres abgegebenen BIP-Prognose P_t. Ein positiver (negativer) Wert entspricht einer Unterschätzung (Überschätzung) der tatsächlichen Veränderungsrate des realen BIP (vgl. Abb. 4).

Es zeigt sich, dass für immerhin 14 der insgesamt 28 betrachteten Jahre der Prognosefehler dem Betrag nach kleiner ist als ein halber Prozentpunkt, für vier Jahre (1992, 1998, 2004, und 2015) ist er ge-

Tab. 1

Prognosen und Prognosefehler für das Jahr 2019

Verwendung des realen Bruttoinlandsprodukts[a]

	ifo Winterprognose 2018		**Statistisches Bundesamt**[b]		**Prognosefehler für 2019**	
	Prognosewerte für 2019		Istwerte für 2019		Differenz der Wachstumsraten bzw. -beiträge	
	Veränderung in % gegenüber Vorjahr (1)	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten[c] (2)	Veränderung in % gegenüber Vorjahr (3)	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten[c] (4)	Spalte (3) abzüglich Spalte (1) (5)	Spalte (4) abzüglich Spalte (2) (6)
Inlandsnachfrage	**1,5**	**1,4**	**1,0**	**1,0**	**– 0,5**	**– 0,4**
Privater Konsum	1,2	0,6	1,6	0,8	0,4	0,2
Staatlicher Konsum	2,1	0,4	2,5	0,5	0,4	0,1
Ausrüstungen	2,2	0,1	0,4	0,0	– 1,8	– 0,1
Bauten	3,1	0,3	3,8	0,4	0,7	0,1
Sonstige Anlageinvestitionen	2,1	0,1	2,7	0,1	0,6	0,0
Vorratsveränderungen	–	– 0,2	–	– 0,9	–	– 0,7
Außenbeitrag	–	**– 0,3**	–	**– 0,4**	–	**– 0,1**
Ausfuhr	3,0	1,4	0,9	0,4	– 2,1	– 1,0
Einfuhr	4,1	– 1,7	1,9	– 0,8	– 2,2	0,9
Bruttoinlandsprodukt	**1,1**	**1,1**	**0,6**	**0,6**	**– 0,5**	**– 0,5**

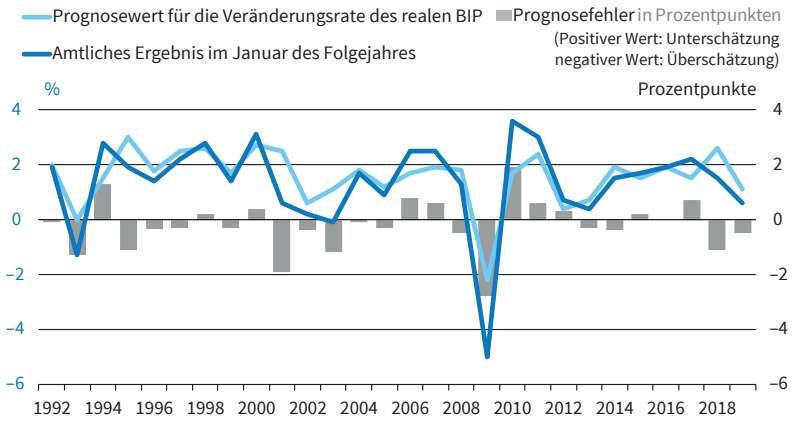
[a] In Preisen des Vorjahrs. [b] Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung (Januar 2020). [c] Beiträge der Nachfragekomponenten zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (Lundberg-Komponenten). Der Wachstumsbeitrag einer Nachfragekomponente ergibt sich aus der Wachstumsrate gewichtet mit dem nominalen Anteil des Aggregats am Bruttoinlandsprodukt aus dem Vorjahr. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Angaben für das Bruttoinlandsprodukt: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4

Prognosen und Prognosefehler für das reale Bruttoinlandsprodukt

1992–2019



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

ringer als ein Viertel Prozentpunkt. Für das Jahr 2016 war der Fehler sogar exakt null. Der durchschnittliche Prognosefehler (*MF*) ist mit – 0,21 Prozentpunkten leicht negativ, d.h., im Mittel wurde die jährliche BIP-Rate im Zeitraum 1992 bis 2019 geringfügig überschätzt.

Allerdings können sich bei diesem Prüfmaß, das auf die Verzerrung (*Bias*) von Prognosen abstellt, positive und negative Abweichungen gegenseitig saldieren. Die Prognosequalität sollte deshalb an den beiden Kennziffern mittlerer absoluter Fehler (*MAF*) bzw. Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler (*WMQF*) festgemacht werden. Je kleiner die entsprechenden Werte sind, umso besser ist die Prognosequalität. Für die BIP-Prognosen des ifo Instituts beträgt der mittlere absolute Fehler 0,71 Prozentpunkte; die Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler, der größere Abweichungen der Prognosewerte von den späteren amtlichen Werten stärker gewichtet, liegt bei 0,96 (vgl. Tab. 2).

Wird letztere Kennziffer ins Verhältnis gesetzt zur Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler, der sich ergibt, wenn als Prognosewert die BIP Veränderungsrate des jeweiligen Vorjahres eingestellt wird (*naive* Prognose), so erhält man mit dem Theil`schen Ungleichheitskoeffizienten *U* ein Maßstab für die *relative* Prognosegüte. Ist der Ungleichheitskoeffizient kleiner (größer) als 1, so sind die Prognosen besser (schlechter) als die zum Vergleich herangezogenen naiven Prognosen. Für die BIP-Prognosen des ifo Instituts beträgt der Theil`sche Ungleichheitskoeffizient 0,39, was zeigt, dass die ifo Prognosen im betrachteten Zeitraum erheblich besser waren als ein Schätzansatz, bei dem lediglich die Vorjahresrate des realen BIP fortgeschrieben wird (vgl. Tab. 2).

Zur Evaluierung der Veränderung der Prognosegüte im Zeitablauf wird der gesamte Beobachtungszeitraum in zwei gleich große konsekutive Teilzeiträume zerlegt. Es zeigt sich, dass für die Jahre 2006 bis 2019 der *mittlere Prognosefehler* nahezu null beträgt, d.h., im Schnitt wurde die jährliche BIP-Rate nahezu getroffen. Der mittlere absolute Prognosefehler ist dagegen höher als im Teilzeitraum 1992 bis 2005, dies gilt auch für die Wurzel aus dem mittleren quadratischen Prognosefehler (*WMQF*). Eine auf 1 normierte Zerlegung des mittleren quadratischen Prognosefehlers (*MQF*) in die drei Beiträge *Bias, Varianz* und *Kovarianz*[4] zeigt, dass die an Hand von WMQF

Tab. 2

Ausgewählte statistische Maße für die Güte der BIP-Prognose[a]

	Zeitraum 1992 bis 2019	Zeitraum 1992 bis 2005	Zeitraum 2006 bis 2019
Mittlerer Prognosefehler (*BIAS*)[b] *MF*	– 0,21	– 0,39	– 0,04
Mittlerer absoluter Prognosefehler[c] *MAF*	0,71	0,66	0,76
Wurzel aus dem mittleren quadratischen Prognosefehler[d] *WMQF*	0,96	0,86	1,05
nachrichtlich: Komponentenzerlegung des *MQF*			
– Anteil des *BIAS*	0,05	0,20	0,00
– Anteil der *Varianz*	0,38	0,15	0,56
– Anteil der *Kovarianz*	0,58	0,64	0,44
Theil'scher Ungleichheitskoeffizient[e] *U*	0,39	0,48	0,35
nachrichtlich: Standardisierte Wurzel aus dem mittleren quadratischen Prognosefehler[f] *WMQF/σ*	0,59	0,72	0,53

[a] Der Prognosefehler $R_t - P_t$ wird definiert durch die Differenz der amtlichen BIP-Veränderungsrate R_t für das Jahr t und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres $t-1$ prognostizierten Rate P_t. [b] $MF = 1/T \sum_{t=1,..T} (R_t - P_t)$. [c] $MAF = 1/T \sum_{t=1,..T} |R_t - P_t|$. [d] $WMQF = \sqrt{MQF}$ mit $MQF = [1/T \sum_{t=1,..T} (R_t - P_t)^2]$. [e] $U = WMQF/WMQF_{naiv}$. Bei der Berechnung von $WMQF_{naiv}$ wurde als Prognosewert die amtliche Veränderungsrate des realen BIP aus dem jeweiligen Vorjahr eingestellt. [f] σ bezeichnet die Standardabweichung der amtlichen Veränderungsraten des realen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.1, Inlandsproduktsberechnung, Erste Jahresergebnisse; Berechnungen des ifo Instituts.

[4] Der Beitrag des Bias gibt an, wie stark der Mittelwert der Prognosen vom Mittelwert der amtlichen Zeitreihe abweicht, analog ist der Beitrag der *Varianz* zu interpretieren. Der Beitrag der *Kovarianz* ist ein Maß für den unsystematischen Prognosefehler. Bei guten Prognosen sollten die Beiträge des *Bias* und der *Varianz* möglichst klein sein; d.h., der unsystematische *Kovarianzbeitrag* sollte nahe 1 liegen.

Tab. 3

Ausgewählte statistische Tests zur Güte der BIP-Prognose[a]

Nullhypothese	Teststatistik (*t*-Wert bzw. *F*-Wert) / *p*-Wert
Der Prognosefehler ist im Mittel null	– 1,180 / 0,249
Die Prognosefehler sind nicht autokorreliert	1,725 / 0,201

[a] Der Prognosefehler $R_t - P_t$ wird definiert durch die Differenz der amtlichen BIP-Veränderungsrate R_t für das Jahr *t* und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres *t* – 1 prognostizierten Rate P_t. Der Beobachtungszeitraum umfasst die Jahre 1992 bis 2019.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.1, Inlandsproduktsberechnung, Erste Jahresergebnisse; Berechnungen des ifo Instituts.

gemessene Verschlechterung der Prognosequalität für die Jahre 2006 bis 2019 auf die in diesem Zeitraum deutlich höhere BIP-Volatilität zurückgeht. Bereinigt man das Fehlermaß *WMQF* um diesen Effekt, indem durch die Standardabweichung σ der amtlichen Veränderungsraten des BIP im jeweiligen Untersuchungszeitraum dividiert wird, so signalisiert das standardisierte Fehlermaß *WMQF/*σ keine Abnahme der Prognosegüte, sondern eine Verbesserung.[5] Dies wird durch das Theil'sche Fehlermaß *U* gestützt, das für den Teilzeitraum 2006 bis 2019 ebenfalls niedriger ist als im Teilzeitraum 1992 bis 2005 (vgl. Tab. 2).

Mit Hilfe statistischer Tests kann ermittelt werden, ob Prognosen *systematisch* verzerrt sind. Gibt es systematische Verzerrungen, so existieren Zusammenhänge, die ausgenützt werden könnten, um die Schätzungen zu verbessern. Es lässt sich zeigen, dass der durchschnittliche Prognosefehler im Zeitraum 1992 bis 2019 *nicht signifikant von null* verschieden ist. Hierzu wurde die Gleichung $R_t - P_t = \mu + u_t$ geschätzt und die Nullhypothese $\mu = 0$ unter der Annahme normalverteilter Fehler mit einem *t*-Test überprüft. Ferner sind die Prognosen *effizient* in dem Sinne, dass sich die Prognosefehler $R_t - P_t$ nicht durch die Prognosefehler des Vorjahres $R_{t-1} - P_{t-1}$ erklären lassen (die Prognosefehler sind *nicht autokorreliert*). Dazu wurde die Gleichung $R_t - P_t = \alpha + ß(R_{t-1} - P_{t-1}) + \varepsilon_t$ geschätzt und die gemeinsame Nullhypothese $\alpha = 0$ und $ß = 0$ mit einem *F*-Test überprüft. Tabelle 3 gibt Aufschluss über die Testergebnisse im Detail.

FAZIT

Die Winterprognose 2018 des ifo Instituts für die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts 2019 war »zu optimistisch« gewesen. Damals war eine Zuwachsrate in Höhe von 1,1% prognostiziert worden; das vorläufige Ergebnis des Statistischen Bundesamts vom 15. Januar 2020 für das Jahr 2019 beläuft sich lediglich auf 0,6%.[6] Nichtsdestoweniger ist die ifo Winterprognose zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung am 13. Dezember 2018 die dem heutigen amtlichen Rechenstand wohl am nächsten kommende Vorausschätzung gewesen. Zum Vergleich wurde das Prognosepanel des Internetportals *WirtschaftsWunder* benutzt (vgl. Fricke 2019). Dieses Portal erfasst jährlich etwa 50 Konjunkturprognosen, die von Forschungsinstituten, Banken, internationalen Organisationen, der Bundesregierung und der Deutschen Bundesbank überwiegend gegen Jahresende für das jeweilige Folgejahr abgegeben werden. Im Mittel lagen Ende 2018 die BIP-Schätzungen dieses Expertenzirkels für das Jahr 2019 bei knapp 1,5%. Die höchste prognostizierte BIP-Rate im Panel betrug 1,9%, was der Schätzung der Herbstdiagnose der Forschungsinstitute entsprach, die aber bereits im September 2018 erstellt worden war und damit auf der Basis eines weniger umfassenden Informationsstands.

Maßgeblich für die Beurteilung der Prognosequalität ist aber die langfristige Prognosebilanz. Hier zeigt sich, dass im Zeitraum 1992 bis 2019 die Prognosen des ifo Instituts für das reale Bruttoinlandsprodukt unverzerrt sind, zudem sind sie effizient. Darüber hinaus hat sich die Güte der BIP-Prognosen in den vergangenen Jahren erhöht, sofern um die gestiegene BIP-Volatilität korrigiert wird. Methodische Fortschritte gibt es etwa bei der Kurzfristprognose (*Nowcast*). Die Einschätzung und Vorhersage der Wirtschaftsentwicklung im laufenden und im jeweils darauffolgenden Quartal ist eine der zentralen Aufgaben jedweder Konjunkturprognose. Das ifo Institut stützt sich bei seiner Kurzfristprognose für das reale vierteljährliche Bruttoinlandsprodukt auf einen dreistufigen *Indikatoransatz* (IFOCAST) (vgl. Carstensen et al. 2009). Indikatorenbasierte Kombinationsansätze werden vom ifo Institut heute auch zum Nowcast einzelner BIP-Verwendungskomponenten (z.B. beim privaten Konsum) angewendet (vgl. Lehmann, Nierhaus und Reif 2016).

Seit etlichen Jahren berechnet das ifo Institut überdies gesonderte Konten für die fünf institutionellen Sektoren *gesamte Volkswirtschaft, Kapitalgesellschaften, Staat, private Haushalte* (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) sowie *übrige Welt*. Die Sektorkonten vermitteln einen systematischen Überblick über die wichtigsten, in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfassten wirtschaftlichen Tätigkeiten und sind eng mit der Verwendungs- und Verteilungsseite des Bruttoinlandsprodukts verzahnt. Für den Prognosezeitraum werden viele Positionen der Sektorenrechnung der klassischen BIP-Prognose entnommen, hinzukommen ergänzende Zuschätzungen sowie residual im Einkommenskreislauf bestimmte Positionen. Die sektorale Darstellung eröffnet dem Prognostiker vielfältige

[5] Die Standardabweichung σ stellt in diesem Kontext eine Kennziffer für die *Schwierigkeit* dar, das reale BIP zu prognostizieren. Zudem entspricht σ dem Fehlermaß *WMQF* von *naiven* BIP-Prognosen, bei denen die *durchschnittliche* BIP-Rate im Beobachtungszeitraum eingestellt wird. Damit kann *WMQF/*σ als ein spezieller Theil'scher Ungleichheitskoeffizient interpretiert werden (vgl. McNees 1988).

[6] Der absolute Prognosefehler 2019 ist damit kleiner als der durchschnittliche absolute Prognosefehler, der 0,7 Prozentpunkte im Zeitraum 1992 bis 2019 beträgt (vgl. Tab. 2).

weitere Möglichkeiten der Plausibilitäts- und Konsistenzprüfung (vgl. Carstensen et al. 2010, S. 65).

Schließlich helfen moderne statistische Verfahren bei der Früherkennung von konjunkturellen Wendepunkten. So können mit Hilfe von *Markov-Switching-Modellen* die Änderungen eines Frühindikators in Echtzeit-Wahrscheinlichkeiten für alternative konjunkturelle Regime (etwa Expansion oder Kontraktion) umgesetzt werden (vgl. Hamilton 1989). Befindet sich die Wirtschaft z.B. in einer längeren Expansionsphase, so kann ein Sinken des Frühindikators noch im üblichen Schwankungsbereich liegen und daher im Einklang mit der Phase Expansion stehen. Er kann aber auch einen konjunkturellen Wendepunkt, und damit einen Regimewechsel, anzeigen, nämlich hin zu Kontraktion. Genau für diese Entscheidung können MS-Modelle Hilfestellung leisten.

Bei der Evaluation von Prognosefehlern sollte im Auge behalten werden, dass die Veröffentlichung von punktgenauen Schätzwerten lediglich aus Gründen der mathematisch-statistischen Nachvollziehbarkeit erfolgt. Transparenz und Nachvollziehbarkeit zählen mit zu den wichtigsten Kriterien für die Güte einer Prognose. Der mit Konjunkturprognosen verbundenen *Schätzunsicherheit* wird in der heutigen Prognosepraxis durch Prognoseintervalle sichtbar gemacht, in die die Punktschätzungen als Mittelwerte eingebettet sind. Die Intervallgrenzen werden aus den Schätzfehlern der Vergangenheit ermittelt, wobei angenommen wird, dass die Prognosefehler normalverteilt sind. (vgl. Chatfield 1993).

Anders als in den Naturwissenschaften können Prognosefehler stets auch daraus resultieren, dass veröffentlichte Prognosen im Gefolge ihrer Rezeption durch die Marktakteure Eigendynamik bis hin zur Selbstzerstörung entfalten können. Denn Prognosen beeinflussen die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte und können so Verhaltensänderungen bewirken. Dies gilt naturgemäß auch für Prognosen, die derartige Rückkopplungseffekte von vornherein zu berücksichtigen versuchen. Nicht zuletzt aus diesem Grund vermutete Oskar Morgenstern, Mitbegründer der modernen Spieltheorie, dass zutreffende Prognosen »mit den Mitteln der ökonomischen Theorie und Statistik aus sachlichen Gründen grundsätzlich unmöglich« sind (vgl. Morgenstern 1928). Grunberg und Modigliani (1954) vermochten allerdings in einem rigorosen theoretischen Existenzbeweis zu zeigen, dass es zutreffende Wirtschaftsprognosen selbst in einem von Rückkopplungseffekten beeinflussten Marktumfeld gibt. Empirisch ist das Auftreten von feedbackbedingten Prognosefehlern umso wahrscheinlicher, je länger der Prognosehorizont ist und je kürzer die wirtschaftspolitischen Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen sind.

Trotz aller Schwächen sind und bleiben Konjunkturprognosen zur Orientierung von Wirtschaft und Politik unentbehrlich. Konjunkturprognosen sind bedingte Wahrscheinlichkeitsaussagen. Auch wenn damit die Unsicherheit über die Zukunft nicht beseitigt werden kann – Konjunkturforscher sind weder Hellseher noch Propheten – so können die Prognosen doch dazu beitragen, die Unsicherheit zu verringern. Sie erleichtern damit die Planung der Unternehmen und helfen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, sich auf die zukünftige Entwicklung besser einzustellen.

LITERATUR

Abberger, K. und W. Nierhaus (2010), »Markov-Switching and the Ifo Business Climate: The Ifo Business Cycle Traffic Lights«, *Journal of Business Cycle Measurement and Analysis* 7(2), 1–13.

Carstensen, K., St. Henzel, J. Mayr und K. Wohlrabe (2009), »IFOCAST: Methoden der ifo Kurzfristprognose«, *ifo Schnelldienst* 62(23), 15–28.

Carstensen, K., W. Nierhaus, K. Abberger, T.O. Berg, T. Buchen, Chr. Breuer, St. Elstner, Chr. Grimme, St. Henzel, N. Hristov, M. Kleemann, J. Mayr, W. Meister, G. Paula, J. Plenk, K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2010), »ifo Konjunkturprognose 2011: Aufschwung setzt sich verlangsamt fort«, *ifo Schnelldienst* 63(24), 18–68.

Chatfield, C. (1993), »Calculating Interval Forecasts«, *Journal of Business & Economic Statistics* 11(2), 121–135.

Fricke, Th. (2019), »Die besten Wirtschaftsprognosen für 2019 – Wer hatte recht?«, *Spiegel online,* 28. Dezember, verfügbar unter: https://www.spiegel.de/wirtschaft/wirtschaftsprognosen-fuer-2019-wer-hatte-recht-a-f81388e9-dd14-4177-ba4f-507286d3313a.

Grunberg, E. und F. Modigliani (1954), »The Predictability of Social Events«, *Journal of Political Economy* 62, 465–478.

Hamilton, J. (1989), »A New Approach to the Economic Analysis of Nonstationary Time-Series and the Business Cycle«, *Econometrica* 57(2), 357–384.

Lehmann, R., W. Nierhaus und M. Reif (2016), »Eine Flash-Schätzung für die privaten Konsumausgaben in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 69(21), 36–41.

McNees, S.K. (1988), »How Accurate are Macroeconomic Forecasts?«, *New England Economic Review,* Juli/August, 15–36.

Morgenstern, O. (1928), »Wirtschaftsprognose: Eine Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Möglichkeiten«, Wien 1928, zitiert nach: G. Betz (2004), »Empirische und aprioristische Grenzen von Wirtschaftsprognosen: Oskar Morgenstern nach 70 Jahren«, in: U. Frank (Hrsg.), *Wissenschaftstheorie in Ökonomie und Wirtschaftsinformatik*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden, 171–190.

Nierhaus, W. (1999), »Aus dem Instrumentenkasten der Konjunkturanalyse: Veränderungsraten im Vergleich«, *ifo Schnelldienst* 52(2), 11–19.

Nierhaus, W. (2019), »Wirtschaftskonjunktur 2018: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 72(3), 35–41.

Sauer, S. und K. Wohlrabe (2018), »Das neue ifo Geschäftsklima Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 2018, 54–60.

Statistisches Bundesamt (2020), »Deutsche Wirtschaft ist im Jahr 2019 um 0,6 % gewachsen«, Pressemitteilung, 15. Januar, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/01/PD20_018_811.html.

Wollmershäuser, T. M. Göttert, Chr. Grimme, C. Krolage, St. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, W. Nierhaus, A.-Chr. Rathje, M. Reif, R. Šauer, T. Schuler, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2018), »ifo Konjunkturprognose Winter 2018: Deutsche Konjunktur kühlt sich ab«, *ifo Schnelldienst* 71(24), 28–82.

Wollmershäuser, T., F. Eckert, M. Göttert, Chr. Grimme, C. Krolage, St. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, H. Mikosch, St. Neuwirth, W. Nierhaus, A.-Chr. Rathje, M. Reif, R. Šauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2019), »ifo Konjunkturprognose Winter 2019 – Deutsche Konjunktur stabilisiert sich«, *ifo Schnelldienst* 72(24), 27–89.

ifo Branchen-Dialog 2019

Am 6. November 2019 fand der 19. ifo Branchen-Dialog statt. Rund 150 Teilnehmer aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik stellten aktuelle Entwicklungen in der Industrie, im Handel, in der Bauwirtschaft und bei den Dienstleistungen vor und diskutierten die sich daraus ergebenden Herausforderungen. Neben Branchenprognosen zu den einzelnen Wirtschaftssektoren stand im diesjährigen Industrieforum die Frage nach der Notwendigkeit einer aktiveren Industriepolitik in Deutschland im Mittelpunkt. Im Handelsforum lag der Fokus auf dem Thema digitale Marktplätze und Plattformen. Das Forum Bauwirtschaft beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit der energetischen und nicht energetischen Sanierung von Gebäuden, und im Dienstleistungsforum wurde der Frage nachgegangen, wie sich Unternehmen organisieren müssen, um IT-Dienstleistungen optimal nutzen zu können. Veranstaltet wurde die Tagung vom ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien in Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, unterstützt vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie. Der nächste ifo Branchen-Dialog findet am 28. Oktober 2020 statt.

Julia Schricker

Zum Auftakt der Veranstaltung begrüßte Dr. Eberhard Sasse, Präsident der IHK für München und Oberbayern, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. In seiner Ansprache ging er auf die sich verschlechternde Situation für die bayerische Wirtschaft ein und stellte kurz die Ergebnisse der IHK-Konjunkturumfrage vor. Der Handelskonflikt zwischen den USA und China sowie der rückläufige Welthandel belasten die hiesige Wirtschaft und insbesondere den Fahrzeugbau. Sasse ist überzeugt, dass die bayerischen Unternehmen gut gerüstet sind, um auch in schwierigem Fahrtwasser zurechtzukommen. Er appellierte aber an die Politik, Rahmenbedingungen zu schaffen, um den heimischen Wirtschaftsstandort zu stärken und die Unternehmen in einem zunehmend schwierigen Marktumfeld zu unterstützen.

LAGE UND ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT: IM ABSCHWUNG

Daran schloss sich der Auftaktvortrag des ifo-Präsidenten Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest an, der sich mit der deutschen Wirtschaft, ihrer konjunkturellen Lage und dem wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf befasste. Fuest erläuterte die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland, Europa und der Welt. Die wirtschaftliche Situation insgesamt bezeichnete er als fragil. Die deutsche Wirtschaft befinde sich im November 2019 im Abschwung, das Verarbeitende Gewerbe sogar in einer beginnenden Rezession, wobei die Talsohle hier schon erreicht worden sei. Die zentrale Frage, so Fuest, sei, ob es sich um einen echten Abschwung oder »nur« um eine konjunkturelle Delle handele. Viele Faktoren deuteten darauf hin, dass es im kommenden Jahr 2020, falls die Rahmenbedingungen stabil blieben, wieder bergauf gehe. Das prognostizierten auch die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2019. Unsicherheiten bleiben insbesondere im Hinblick auf den weiteren Verlauf der Brexit-Verhandlungen und des Handelskonflikts zwischen den USA und der EU sowie der weiteren Entwicklung

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts

Prof. Dr. Oliver Falck, Leiter des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien

des Ölpreises. Im weiteren Verlauf ging Fuest auf die Finanzpolitik und die Schuldenbremse, die Rahmenbedingungen für private Investitionen sowie den Mietendeckel in Berlin ein.

Am Anschluss an den Vortrag von Clemens Fuest tagten die parallel stattfindenden Branchen-Foren Industrie und Handel. Im Industrieforum wurde nach einem konjunkturellen Überblick von Simon Litsche, ifo Institut, die Notwendigkeit einer aktiveren Industriepolitik hierzulande diskutiert. Referenten waren Prof. Dr. Oliver Falck, ifo Institut, sowie Dr. Andreas Fier von der Deutschen Telekom AG und Dr. Robert Obermeier von der IHK für München und Oberbayern. Im Handelsforum diskutierten Sabine Rumscheidt, ifo Institut, die ebenfalls einen konjunkturellen Überblick gab, Georg Wittmann von ibi Research, Lars Schade von Mercateo und Phillip Höly von ANWR Group/Schuhe.de über die Herausforderungen auf digitalen Marktplätzen und Plattformen.

REGIONALE HETEROGENITÄT AUF DEM IMMOBILIENMARKT IN DEUTSCHLAND

Am Nachmittag folgte der Vortrag von Prof. Dr. Andreas Peichl, Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen, zu regionalen Unterschieden auf dem deutschen Immobilienmarkt. Peichl stellte die aktuelle Situation am deutschen Immobilienmarkt dar und betonte dabei insbesondere die Unterschiede in den Immobilienpreisen zwischen städtischen Ballungsräumen mit zum Teil sehr hohen Preisen und ländlichen Gebieten mit, im europäischen Vergleich, moderaten Preisen. Die öffentliche Diskussion stelle die Preisentwicklung allerdings als ein generelles Problem des deutschen Immobilienmarktes dar, so Peichl. Dabei konzentriere sich das Problem der sehr hohen Miet- und Kaufpreise vor allem auf einige wenige Regionen, hierunter insbesondere München, Frankfurt und Stuttgart. Anschließend analysierte er die Gefahr von Immobilienblasen in den betroffenen Regionen. Im Ergebnis könnte auf dem Münchner Immobilienmarkt tatsächlich eine Blase vorliegen, wohingegen das Risiko in den anderen Großstädten recht gering sei. Die Politik sollte laut Peichl einige Maßnahmen umsetzen, um eine bessere Allokation auf dem Immobilienmarkt zu erzielen. Im Zentrum seines Appells stand hierbei die Angebotsseite: Die Politik müsse vorrangig den Wohnungsbau fördern, um den Druck aus den städtischen Immobilienmärkten herauszunehmen. Regulatorischen Maßnahmen, wie z.B. dem Mietendeckel, der derzeit in Berlin implementiert wird, oder der Mietpreisbremse, erteilte Peichl hingegen eine Absage.

Prof. Dr. Andreas Peichl, Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen

Den Abschluss der Veranstaltung bildeten die wiederum parallel abgehaltenen Branchenforen Bauwirtschaft und Dienstleistungen. Im Forum Bauwirtschaft wurde die energetische und nicht energetischen Sanierung von Gebäuden ausführlich beleuchtet. Es diskutierten Ludwig Dorffmeister, ifo Institut, mit Julius Pahl von der Deutschen Energie-Agentur (dena) und Ingo Hübner von Vonovia Technischer Service Nord. Im Dienstleistungsforum beschäftigten sich – nach einem konjunkturellen Überblick von Dr. Klaus Wohlrabe vom ifo Institut – Dr. Nina Czernich, ebenfalls ifo Institut, sowie Carlos Frischmuth vom Bundesverband für selbständige Wissensarbeit e.V. und Bernd Wiserner von der ConSol Consulting & Solutions Software GmbH mit der Frage, wie sich Unternehmen organisieren müssen, um IT-Dienstleistungen optimal nutzen zu können.

Auf den nachfolgenden Seiten findet sich zu jedem Branchenforum ein Beitrag, der das Schwerpunkthema aufgreift und erläutert, sowie ein Artikel, der die konjunkturelle Lage und Aussichten der Branchen zusammenfasst.

Die Vorträge von Prof. Fuest und Prof. Peichl sind in voller Länge in der ifo Mediathek unter >https://www.ifo.de/branchen-dialog/2019< abrufbar.

Oliver Falck und Anita Wölfl

Auf dem Weg zu einer modernen Industriepolitik

Der globale Wettbewerb ist im Umbruch: Wichtige Technologiebranchen werden von einzelnen US-Giganten dominiert, China greift in Schlüsseltechnologien durch massive Staatsinterventionen zur globalen Technologieführerschaft, und der Klimawandel erfordert schnell drastische Veränderungen. Hierauf hat nun der Bundeswirtschaftsminister mit seiner »Nationalen Industriestrategie 2030« reagiert und damit eine lebhafte Debatte ausgelöst: Wie aktiv sollte Industriepolitik sein, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas angesichts dieser Herausforderungen zu fördern? Wie soll eine Industriepolitik angesichts globaler Wertschöpfungsketten aussehen, bei denen zunehmend neue datengetriebene Geschäftsmodelle und Dienstleistungen über Wettbewerbsfähigkeit bestimmen?

HERAUSFORDERUNG CHINA

Seit einigen Jahren steigt China zunehmend zu einer Welthandelsnation und zu einem wichtigen Produktions- bzw. Innovationsstandort auf. Chinesische Unternehmen werden zu zentralen Wettbewerbern für deutsche und europäische Unternehmen. Zudem hat die chinesische Regierung mit ihrer Strategie »Made in China 2025« ehrgeizige industriepolitische Ziele, die sie auch mit massiven Staatsinterventionen durchsetzt. Und während China zunehmend in europäische Märkte vordringt, schottet es seine eigenen Märkte vor ausländischer Konkurrenz ab. Aber sind diese Sorgen begründet? Nicht unbedingt.

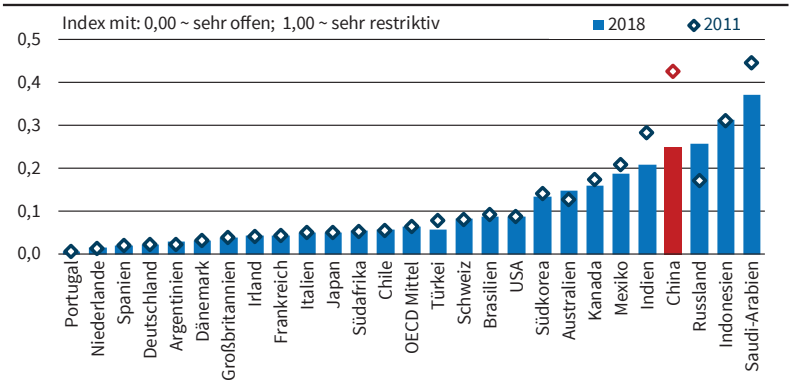
Erstens lässt sich zwar für China in der Tat seit den 1980er Jahren ein enormer Aufholprozess beobachten, wie er gemäß OECD-Angaben etwa in zweistelligen jährlichen Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zum Ausdruck gekommen ist. Dabei hat sich China nach OECD-Angaben von einem Exporteur von Textilien zu einem Exporteur von Hightech-Produkten entwickelt und konnte sich innerhalb der globalen Wertschöpfungsketten immer mehr auf höherwertige Aktivitäten spezialisieren (vgl. OECD-WTO 2015). Dieser rapide Aufholprozess scheint jedoch seit etwa 2008 abzuflauen, denn seitdem gehen die Wachstumsraten zurück und gleichen sich immer mehr den langfristigen durchschnittlichen Wachstumsraten des realen BIP der westlichen Industrienationen an.

Zweitens investieren zwar chinesische Unternehmen in der Tat kräftig in Innovationen und neue Technologien. In den letzten 15 Jahren hat China nach Angaben der OECD die Ausgaben in Forschung und Entwicklung (F&E) von knapp 1% des BIP im Jahr 2002 auf mehr als 2% des BIP im Jahr 2017 verdoppelt. Außerdem haben chinesische Unternehmen – nach Angaben der World Intellectual Property Organization (WIPO) – 2018 im nationalen Patentamt Chinas knapp 1,4 Mio. Patente und im Europäischen Patentamt (EPO) knapp 9 000 Patente angemeldet. Ob sie damit jedoch die westlichen Märkte aufmischen können, kann angezweifelt werden. So gaben Deutschland und die USA 2017 immerhin knapp 3% des BIP für F&E aus. Außerdem wurden 2018 nur ein Viertel der im nationalen Patentamt angemeldeten Patente chinesischer Unternehmen und nur etwas mehr als die Hälfte der im EPO angemeldeten Patente auch tatsächlich erteilt.

Drittens schottet China zwar in der Tat seinen heimischen Markt im internationalen Vergleich relativ stark gegenüber ausländischen Unternehmen ab. So war der OECD FDI-Regulatory Restrictiveness Index für China im Jahr 2018 fast dreimal so hoch wie im OECD-Durchschnitt (vgl. Abb. 1). Dieser Index vergleicht Länder bezüglich einiger Regelungen, die potenziell diskriminierend für ausländische Unternehmen wirken, wie etwa Genehmigungsverfahren oder Beschränkungen ausländischen Eigenkapitals, der Beschäftigung von Ausländern in Schlüsselpositionen oder von Firmenniederlassungen. Allerdings ist der Wert für China seit 2011 viel stärker als in anderen aufstrebenden Ländern gesunken. China hat scheinbar erkannt, dass – um von führenden ausländischen Unternehmen zu lernen – der chinesische Markt geöffnet werden müsse. Dies zeigt sich auch daran, dass

Abb. 1

Offenheit für ausländische Direktinvestitionen, OECD-/G-20-Länder



Quelle: OECD, FDI-Regulatory Restrictiveness Index. © ifo Institut

China in immer mehr Industriebranchen den Joint-Venture-Zwang aufhebt.

China wird also durchaus zu einem ernstzunehmenden, wenngleich nicht unbedingt bedrohlichen, Wettbewerber – und zwar auch für Unternehmen an der Technologie- oder Produktivitätsgrenze. Wie kann die deutsche und europäische Industrie angesichts dieser neuen Konkurrenz wettbewerbsfähig bleiben? Indem die für fairen globalen Wettbewerb notwendige Reziprozität gewährleistet wird (vgl. Fuest 2019): Anstatt von Seiten Deutschlands oder Europas mit Protektionismus und Abschottung zu reagieren, sollte der Prozess Chinas der vergangenen Jahre unterstützt werden, seinerseits die Märkte zu öffnen und die Institutionen entsprechend anzupassen. Dies kann über verbesserte multilaterale Handelsbeziehungen und auf europäischer Ebene abgestimmte Verhandlungen erreicht werden (vgl. Fuest 2019; Falck 2019).

HERAUSFORDERUNG UMWELT

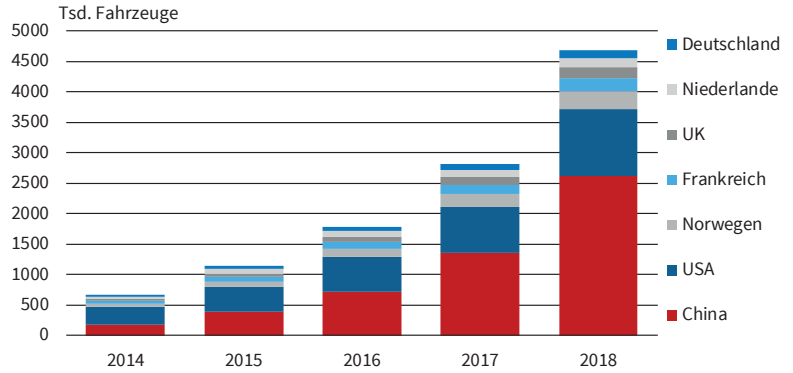
Der Klimawandel erfordert rasche und tiefgreifende Veränderungen. Was dies für die deutsche und europäische Industrie bedeutet, wird besonders am Beispiel der Elektromobilität deutlich, die die Automobilbranche derzeit in Atem hält. Ein entscheidender Faktor bei dieser Entwicklung ist die Regulierung auf wichtigen Märkten: In China müssen Autohersteller, die jährlich mehr als 30 000 Fahrzeuge verkaufen, in Zukunft eine Elektroquote von 8 bis 10% einhalten. In der EU sinken die Grenzwerte für den durchschnittlichen CO_2-Ausstoß neu zugelassener Fahrzeuge bis 2030 drastisch. Werden sie nicht eingehalten, drohen Strafen in Milliardenhöhe. Die Vorgaben können jedoch mit konventionellen Verbrennungsmotoren allein nicht mehr erfüllt werden.

Für die Automobilbranche entsteht dadurch ein enormer Anpassungsdruck. Denn zusammen mit dem Verbrennungsmotor werden einige Komponenten wie Auspuff- und Abgasanlagen, Kraftstoffpumpen und -filter nicht mehr benötigt. Die Geschwindigkeit dieses Prozesses hängt von der Marktdurchdringung mit Elektrofahrzeugen ab. Bislang sind diese in Deutschland noch nicht aus dem Nischenmarkt herausgekommen (vgl. Abb. 2). Ganz anders sieht es etwa in China aus, dem aktuell drittwichtigsten Absatzmarkt der deutschen Automobilhersteller. Dort – wie auch zum Beispiel in Japan – wären bei bezahlbaren Preisen schon heute die Hälfte der Konsumenten bereit, den Verbrennungsmotor durch ein Elektro- oder Hybridauto zu ersetzen (vgl. Deloitte 2019). In Deutschland bevorzugen dagegen noch mehr als 60% der befragten Konsumenten Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren.

Wie kann die deutsche und europäische Industrie am besten auf die Herausforderungen durch den Klimawandel reagieren? Durch Forschung und Innovationen: So investiert die deutsche Automobilindustrie mittlerweile Milliardensummen in alternative Antriebe, allen voran die Elektromobilität. Dies spiegelt sich auch in den F&E-Ausgaben in der Automobilbranche wider, die – nach Angaben des Stifterverbands für Bildung, Wissenschaft und Innovation – seit 2013 kräftig gestiegen sind. Volkswagen zum Beispiel fokussiert seine Konzernstrategie auf die Produktion batteriebetriebener Elektrofahrzeuge. Bei BMW wird die Produktion dahingehend umgestellt, dass alle Modelle mit den Motoren gebaut werden können, die die Kunden wünschen – also Elektro- und Hybridwagen für den chinesischen oder benzingetriebene SUVs für den amerikanischen Markt.

Abb. 2

Bestand an Elektrofahrzeugen im internationalen Vergleich



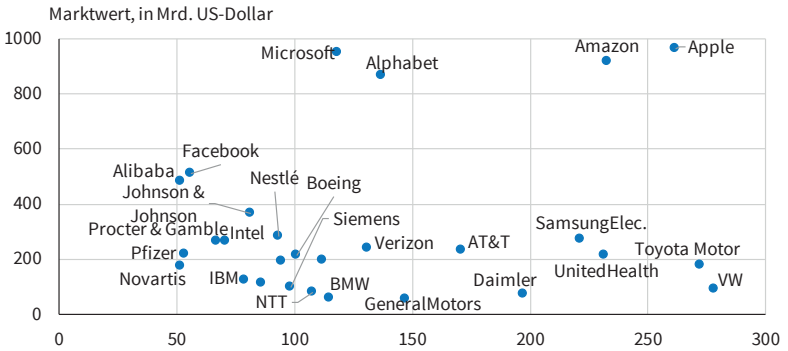
Quelle: Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg. © ifo Institut

HERAUSFORDERUNG TECHNOLOGIE

Weltweit lässt sich eine Zunahme von Unternehmenskonzentration und Marktmacht beobachten. Vor allem werden wichtige Technologiebranchen immer mehr von einzelnen US-Giganten, allen voran Apple, Microsoft oder Amazon, dominiert (vgl. Abb. 3). Diese Marktdominanz ist zum großen Teil auf Netzwerk- und datenbasierte Skalen- und Verbundeffekte zurückzuführen, die für Plattformmärkte typisch sind und Konzentrationsstrukturen begünstigen (vgl. Wambach 2019). Je mehr Mitglieder eine Online-Plattform hat, desto größer die Kommunikationsmöglichkeiten, desto mehr Käufer bzw. Verkäufer etc. (vgl. Falck 2019).

Abb. 3

Weltweit führende börsennotierte Unternehmen, 2018/2019[a]



[a] Ohne Banken und Versicherungen, ohne Öl-/Gasproduktion.
Quelle: Forbes Global 2000 (2019).
© ifo Institut

Großunternehmen, Fusionen, Skaleneffekte – all dies wäre an sich für die deutsche Industrie nichts Neues. Jedoch finden diese Trends nun in Märkten statt, in denen die deutschen Industrieunternehmen nicht präsent sind. Denn es reicht heutzutage nicht mehr aus, ein bestimmtes Produkt zu hoher Qualität zu produzieren. Die Geschäftsmodelle verändern sich drastisch hin zu Wertschöpfungsprozessen, die sich an schnell wechselnden Kundenwünschen orientieren und sich dazu wesentlich auf unternehmensnahe Dienstleistungen stützen. Letztere tragen jedoch im internationalen Vergleich bislang nur relativ wenig zu Produktion und Exporten der deutschen Industrie bei (vgl. Wölfl 2019).

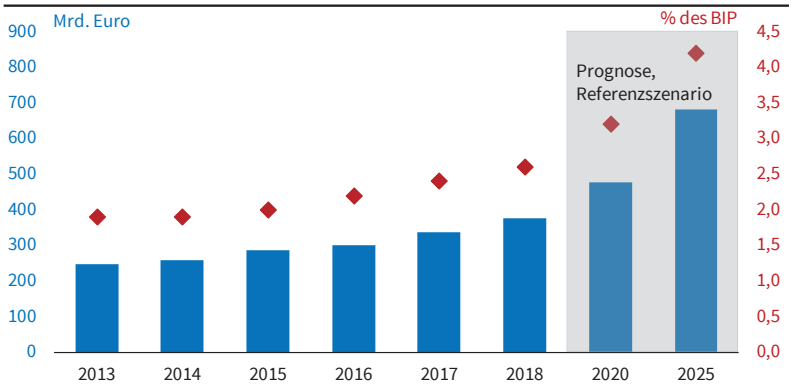
Zudem geht es nicht mehr nur um technische Raffinesse und Spezialisierung – traditionelle Stärken der deutschen Industrie. Vielmehr wird der Besitz und die Nutzung von Daten immer mehr zum entscheidenden Wettbewerbsfaktor. So haben die amerikanischen Technologiegiganten schon früh erkannt, dass durch die Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Geschäftsfeldern für den Datenbesitzer exklusive Potenziale für neue Geschäftsmodelle entstehen (vgl. Falck 2019). Diese spiegeln sich nun in den hohen Gewinnerwartungen und folglich der Marktkapitalisierung der US-Giganten wider. Dank ihrer umfangreichen finanziellen Ressourcen sind die US-Konzerne wiederum in der Lage, erfolgsversprechende Start-ups mit datenbasierten Geschäftsmodellen zu übernehmen, womit sich ihre Datenbasis noch weiter verbreitert.

Die Ansammlung wertvoller Datensätze bei wenigen großen Unternehmen oder Plattformen droht jedoch den Wettbewerb zu gefährden. So haben junge Unternehmen selbst mit besserer Technologie nicht die Möglichkeit, ihre Geschäftsmodelle in ähnlichem Maß zu optimieren (vgl. Falck 2019). Außerdem greifen deutsche und europäische Industrieunternehmen vermehrt auf die Datenanalyse- und Datenspeicherfähigkeit der großen US-Konzerne zurück, mit möglicherweise fatalen Folgen: Die Daten gehen dadurch zur Speicherung und Verarbeitung in die ganze Welt und sind dort eventuell auch für Dritte einsehbar bzw. können von diesen missbraucht werden. Zudem entstehen so Abhängigkeiten von den internationalen Anbietern und als Folge Lock-in-Effekte, die die Handlungsfreiheit von Unternehmen einschränken können (vgl. BMWi und BMBF 2019).

Wie können Wirtschaft und Politik auf diese Herausforderung des Wettbewerbs um Daten am besten reagieren? Vor allem durch eine Diskussion darüber, wie wir mit Daten umgehen sollen. Denn Besitz und Nutzung von Daten sind nicht nur wesentliche Wettbewerbsvorteile für Unternehmen. Die durch die Digitalisierung erzeugten Datenmengen generieren auch indirekt beträchtliche Potenziale für Wirtschaft und Gesellschaft allgemein. Für die EU werden diese Potenziale für das Jahr 2018 auf mehr als 380 Mrd.

Abb. 4

Direkter und indirekter Wert des Datenmarkts für die Gesamtwirtschaft, EU 28



Quelle: European Data Monitoring Tool.
© ifo Institut

Euro geschätzt; das entspricht 2,6% des BIP der EU. In den nächsten fünf Jahren sollen sie – moderaten Prognosen zufolge – sogar auf 680 Mrd. Euro. steigen (vgl. Abb. 4). Dieser Wert misst den gesamten direkten und indirekten Beitrag, den der Datenmarkt für die Gesamtwirtschaft hat. Er umfasst das Generieren, Sammeln, Speichern, Verarbeiten, Verteilen, Analysieren, Bereitstellen und Verwerten der Daten, die durch digitale Technologien erzeugt werden (vgl. Micheletti und Pepato 2019).

FAZIT FÜR EINE MODERNE INDUSTRIEPOLITIK

Auf diese drei großen Herausforderungen für die deutsche und europäische Industrie hat der Bundesminister für Wirtschaft und Energie mit der finalen »Nationalen Industriestrategie 2030« sowie den Eckpunkten zur Stärkung des deutschen Mittelstands reagiert (vgl. BMWI 2019a; 2019b). Ziel ist es dabei, den Industriestandort Deutschland auch in Zukunft zu sichern. Basierend auf den obigen Überlegungen gehen die Vorschläge – in ihren Grundideen – in die richtige Richtung:

Erstens setzen sie an den wesentlichen Leitlinien an, die für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas entscheidend sind: Die Unternehmen sollen sich dem Wettbewerb stellen und Innovationen und neue Geschäftsmodelle hervorbringen, um auch weiterhin auf den Weltmärkten zu bestehen. Dazu sehen die Vorschläge generell innovations- und investitionsfördernde Rahmenbedingungen vor, wie etwa eine leistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, attraktive steuerliche Bedingungen und den Abbau von Bürokratie. Dies soll mit flexibleren arbeitsrechtlichen Regelungen sowie einer Modernisierung der Aus- und Weiterbildungsordnungen unterstützt werden, um den flexiblen Zugang zu qualifizierten Fachkräften zu sichern. Der Abbau von Bürokratie wie auch flexiblere Arbeitsmarktregelungen sind gerade für unternehmensnahe Dienstleistungen entscheidend. Dies wiederum sollte letztendlich entlang globaler Wertschöpfungsketten auch den deutschen und europäischen Industrieunternehmen zugutekommen.

Zweitens betonen die Vorschläge ausdrücklich das Primat des offenen Welthandels im Rahmen einer regelbasierten Handelsordnung anstelle von Protektionismus und den damit einhergehenden industrie- und handelspolitischen Verzerrungen. Im Vordergrund stehen demnach eine Weiterentwicklung der freien Welthandelsordnung und eine Reform der Welthandelsorganisation (WTO) sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit den europäischen und internationalen Partnern.

Drittens betonen die Vorschläge die Bedeutung moderner Technologien und der technologischen Souveränität Deutschlands und Europas. Forschung und Entwicklung einzelner Unternehmen generieren positive Effekte für andere Unternehmen bzw. für Wirtschaft und Gesellschaft allgemein, deren Kosten jedoch nicht entsprechend geteilt werden. Das kann staatliche F&E-Förderung rechtfertigen, sowohl was Grundlagenforschung anbelangt wie auch die Umsetzung von Forschungsergebnissen in neue Produkte oder Geschäftsmodelle (vgl. Fuest 2019). Bedingung für staatliche Förderung ist jedoch, dass sie technologieoffen ist und mit einer privaten Kofinanzierung einhergeht. Beide Bedingungen sind im Prinzip in den vorgeschlagenen Konzepten gegeben.

Als einen interessanten industriepolitischen Ansatz zur Lösung der Datensouveränität Deutschlands und Europas kann das Projekt GAIA-X gesehen werden, das – parallel zu der Diskussion einer nationalen und europäischen Industriestrategie – Ende Oktober 2019 lanciert wurde. Dabei haben sich Vertreter der deutschen Bundesregierung, Wirtschaft und Wissenschaft zusammengetan, um eine leistungs- und wettbewerbsfähige, sichere und vertrauenswürdige Dateninfrastruktur für Europa aufzubauen (vgl. BMWi und BMBF 2019). Das Projekt dient dem Ziel, die technische und wirtschaftliche Konzeption einer solchen Infrastruktur zu konkretisieren, auf dieser Basis ein gemeinsames Ökosystem von Anwendern und Anbietern aus Organisationen der öffentlichen Verwaltung, des Gesundheitswesens, Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen zu schaffen sowie unterstützende Rahmenbedingungen und Strukturen zu etablieren.

LITERATUR

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a), Industriestrategie 2030 – *Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik,* Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b), *Wertschätzung – Stärkung – Entlastung, Eckpunkte der Mittelstandsstrategie,* Berlin.

BMWi und BMBF– Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), *Das Projekt GAIA-X – Eine vernetzte Dateninfrastruktur als Wiege eines vitalen, europäischen Ökosystems,* Berlin.

Deloitte (2019), *Deloitte Global Automotive Consumer Study – Advanced vehicle technologies and multimodal transportation,* verfügbar unter: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/manufacturing/us-global-automotive-consumer-study-2019.pdf.

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

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

Micheletti, G. und C. Pepato (2019), *Interim Report of the European Data Market Monitoring Tool – Key Facts & Figures, First Policy Conclusions, Data Landscape and Quantified Stories,* IDC, Mailand.

OECD-WTO (2015), *Trade in Value Added – Country-Note China,* verfügbar unter: www.oecd.org/sti/ind/tiva/CN_2015_China.pdf.

Wambach, A. (2019), »Wettbewerbspolitik für die neuen Herausforderungen«, *ifo Schnelldienst* 72(8), 5–8.

Wölfl, A. (2019), »Dienstleistungen im globalen Wettbewerb«, *ifo Schnelldienst* 72(1), 55–60.

Sabine Rumscheidt

Die Bedeutung von Marktplätzen/ Plattformen für den deutschen Groß- und Einzelhandel

Marktplätze bzw. Plattformen spielen bei der Vertriebsstrategie der Händler eine zunehmende Bedeutung. Durch ihre Produktvielfalt, die Menge der Anbieter oder zusätzliche Leistungen locken sie mit größerer Reichweite und höherer Frequenz. Beim diesjährigen ifo Branchen-Dialog beschäftigte sich das Forum Handel mit der Thematik. Vorab wurde im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage erhoben, wie die deutschen Groß- und Einzelhändler hierzu aufgestellt sind. Es zeigt sich, dass die Händler ihre Onlinepräsenz im Vergleich zu 2016 ausgeweitet haben. Im Einzelhandel wird häufiger auf Marktplätzen verkauft als im Großhandel. Letzterer plant jedoch in der nahen Zukunft aufzuholen.

Mit der zunehmenden Anzahl individueller Onlineshops steigt der Aufwand für die Händler, beim Kunden sichtbar zu bleiben. Marktplätze bzw. Plattformen bringen durch ihre Produktvielfalt, die Menge der Anbieter oder zusätzliche Leistungsangebote deutlich mehr Reichweite und Frequenz (vgl. Mittelstand 4.0-Agentur Handel 2017). Insbesondere für kleinere Händler bieten sie zudem die Möglichkeit, Onlineverkäufe ohne große Vorabinvestitionen durchzuführen. Mittlerweile machen Marktplätze damit 35% des gesamten Umsatzes im Onlinehandels im B2C-(Einzelhandel-)Bereich aus (vgl. HDE 2019). Zwar entfällt der Löwenanteil davon auf Amazon Marketplace, jedoch etablieren sich in jüngster Vergangenheit auch eine Reihe von anderen Anbietern, u.a. Otto, Zalando, Schuhe.de oder Douglas.

Auch im B2B-(Großhandel-)Bereich gewinnen Marktplätze an Bedeutung. Verstärkt erwarten Unternehmenseinkäufer, die Einkaufserfahrungen aus ihrem privaten Umfeld auch in ihrem Geschäftsumfeld zu finden, was zu einer Veränderung des Einkaufsverhaltens im B2B-E-Commerce führt (vgl. ibi Research 2019). Der B2B-Markt ist jedoch stärker von persönlichen Kundenbeziehungen geprägt als der B2C-Markt. Die Öffnung der Marktplatz-Tore von Amazon Business für den deutschen Großhandel vor drei Jahren führte zu einer weiteren Belebung in der Branche, von der auch Anbieter wie u.a. Mercateo, Alibaba, Wer liefert was oder conrad.biz profitieren.

Vor diesem Hintergrund wurde beim diesjährigen ifo Branchen-Dialog im Forum Handel als Schwerpunktthema Marktplätze und Plattformen gewählt. Experten von ibi Research (Dr. Georg Wittmann), Schuhe.de (Philipp Höly) und Mercateo (Lars Schade) berichteten von den aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen in der Branche. Doch wie ist der Handel zum Thema Marktplätze aufgestellt? Wie viele Firmen nutzen diese Vertriebsform, und welcher Umsatzanteil wird hier generiert? Wie stehen die Händler der zukünftigen Nutzung von Marktplätzen bzw. Plattformen gegenüber?[1] Antworten zu diesen Fragen wurden in einer Sonderumfrage im Ramen der ifo Konjunkturumfrage Handel erhoben.

IFO SONDERUMFRAGE ZU MARKTPLÄTZEN/PLATTFORMEN

Im August 2019 wurde im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage Handel eine Sonderfrage zum Thema Marktplätze bzw. Plattformen gestellt. Insgesamt haben 1 776 Unternehmen daran teilgenommen, davon 865 Einzelhändler und 911 Großhändler. Gefragt wurde nach dem Umsatzanteil der Vertriebswege Marktplatz/Plattform und eigener Onlineshop. Mit einem in die Zukunft gerichteten Blick sollte herausgefunden werden, ob sich die Bedeutung von Marktplätzen aus Händlersicht sowohl hinsichtlich Anzahl der genutzten Plattformen als auch hinsichtlich des Umsatzanteils mittelfristig ändern dürfte. Abbildung 1 zeigt die konkret gestellten Fragen.

ONLINEAKTIVITÄT DER DEUTSCHEN GROSS- UND EINZELHÄNDLER HAT ZUGENOMMEN

Knapp die Hälfte der Einzelhändler (48%) und 57% der Großhändler vertreiben ihre Waren neben dem statio-

[1] Marktplätze und Plattformen werden im folgenden synonym verwendet.

Abb. 1
Sonderfrage zu Marktplätzen/Plattformen

SONDERFRAGEN

11. Wie hoch ist der Anteil der folgenden **Vertriebswege** an Ihrem Gesamtumsatz?

	< 20%	20–40%	41–60%	61–80%	> 80%	wird nicht genutzt
Eigener Onlineshop	☐	☐	☐	☐	☐	○
Marktplatz/ Plattform	☐	☐	☐	☐	☐	○

12. Wie wird sich die Bedeutung von Marktplätzen/Plattformen **für Ihr Unternehmen** in den nächsten fünf Jahren voraussichtlich entwickeln? (1 = abnehmen, 2 = eher abnehmen, 3 = keine Veränderung, 4 = eher zunehmen, 5 = zunehmen)

	1	2	3	4	5
Anzahl der genutzten Marktplätze/ Plattformen	☐	☐	☐	☐	☐
Umsatz über Marktplätze/Plattformen	☐	☐	☐	☐	☐

Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel. © ifo Institut

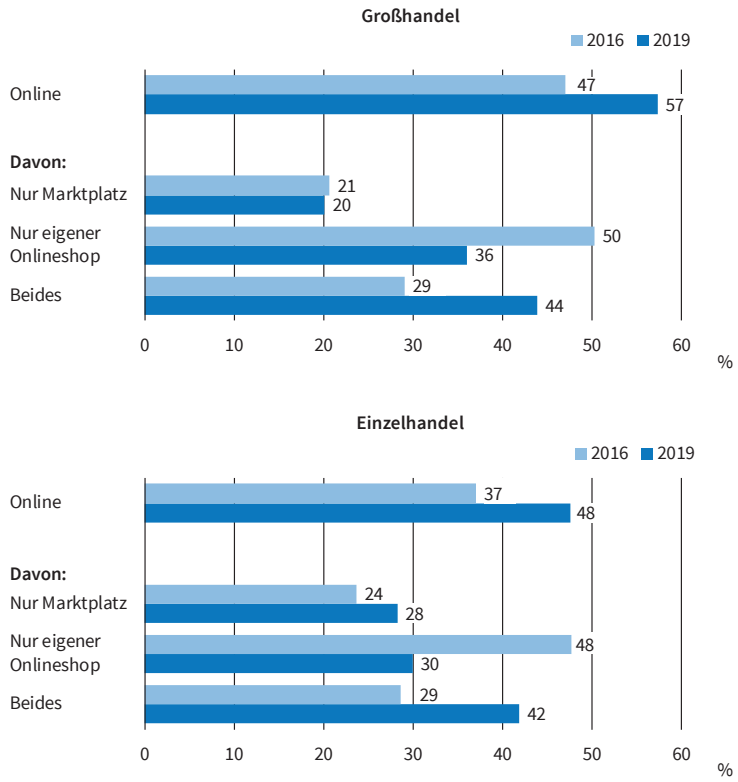
nären Geschäft im Internet (über Marktplätze, über den eigenen Onlineshop oder über beide Vertriebskanäle).

Verglichen mit den Ergebnissen einer ähnlich gestellten Sonderfrage von August 2016, hat die Onlineaktivität der Händler ein gutes Stück zugenommen: 2016 lag der Anteil der online aktiven Groß- und Einzelhändler bei 47% bzw. 37% (vgl. Abb.2).

VERTRIEBSKANÄLE WERDEN VIELFÄLTIGER

Die Mehrheit der befragten Händler setzt mittlerweile auf Diversität bei den Vertriebskanälen: 44% der Groß- und 42% der Einzelhändler vertreibt die Waren sowohl über den eigenen Onlineshop als auch auf Verkaufsplattformen. Hier zeigt sich im Vergleich zu 2016 eine deutliche Verschiebung (vgl. Rumscheidt 2016): Vor drei Jahren lag der Anteil der Händler mit beiden Vertriebsoptionen bei lediglich 29% (vgl. Abb. 2). Dementsprechend ist die Zahl der Firmen, die ausschließlich auf den eigenen Onlineshop setzt, zwischen 2016 und 2019 stark zurückgegangen: Von knapp der Hälfte auf 30% im Einzelhandel und von 50% auf 36% im Großhandel.

Abb. 2
Onlineaktivität der deutschen Händler



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel. © ifo Institut

Für den Einzelhandel spielt das Thema Marktplätze bislang eine größere Rolle als für den Großhandel: 28% der befragten Einzelhändler verkaufen ausschließlich über Plattformen. Im Vergleich zu 2016 (24%) hat sich deren Zahl zudem etwas erhöht. Im Großhandel liegt der Anteil der Händler, die ausschließlich über Marktplätze verkaufen, bei 20%, und damit im Vergleich zu 2016 (21%) nahezu unverändert.

UMSATZ ÜBER MARKTPLÄTZE IST INSGESAMT HÖHER ALS ÜBER DEN EIGENEN ONLINESHOP – UND SPIELT BEI DEN EINZELHÄNDLERN EINE GRÖSSERE ROLLE

Die Händler wurden gebeten anzugeben, welchen Anteil die Vertriebsformen Marktplatz/ Plattformen sowie eigener

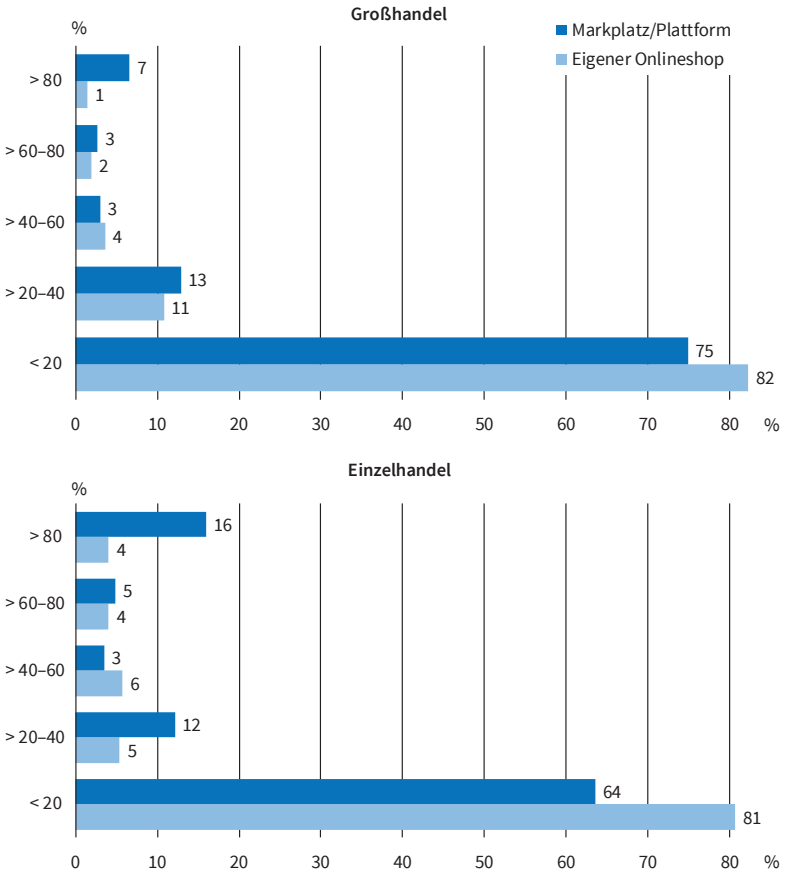
Onlineshop am Gesamtumsatz generieren. Hierbei konnten fünf Größenklassen ausgewählt werden.

Der Anteil der Einzelhändler mit einem Umsatzanteil von weniger als 20% ist beim Vertrieb über Marktplätze deutlich kleiner als beim Verkauf über den eigenen Onlineshop (64% vs. 81%). Gleichzeitig erzielen 16% der Einzelhändler mehr als 80% des Gesamtumsatzes über Marktplätze im Vergleich zu 4% Umsatzanteil über den eigenen Onlineshop (vgl. Abb. 3). Zieht man nur die Einzelhändler in Betracht, die – neben dem stationären Geschäft – ausschließlich über Plattformen verkaufen, so liegt deren Umsatzanteil sogar noch höher: Hier geben lediglich 56% der Befragten an, weniger als 20% Umsatz über Marktplätze zu erzielen, während 19% mehr als 80% über diese Vertriebsform erwirtschaften.

Abb. 3

Umsatz über Markplätze und eigenen Onlineshop

Umsatzanteil in % des Gesamtumsatzes



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel.

© ifo Institut

Im Großhandel ist zwar der Anteil der online aktiven Händler größer, jedoch wird insgesamt weniger Umsatz über Onlinevertriebsformen erzielt. 82% der Großhändler erwirtschaften weniger als 20% des Gesamtumsatzes über den eigenen Onlineshop, bei Marktplätzen liegt der Anteil bei 75%. Hier spielt jedoch der eigene Onlineshop in der Größenklasse zwischen 20–40% eine bedeutendere Rolle als im Einzelhandel (11% vs. 5%). Mehr als 80% Umsatz generieren 7% der Großhändler auf geeigneten Plattformen. In dieser Umsatzkategorie spielt der eigenen Onlineshop für die Großhändler nur eine marginale Rolle (1%) (vgl. Abb. 3).

Zieht man nur die Großhändler in Betracht, die ausschließlich auf Plattformen verkaufen, so erhöht sich der generierte Umsatzanteil insbesondere in der Kategorie > 20–40% auf einen Umsatzanteil von 18%.

DIE BEDEUTUNG VON MARKTPLÄTZEN/PLATTFORMEN WIRD ZUNEHMEN

Die Händler wurden auch gefragt, wie sie die zukünftige Bedeutung von Marktplätzen/Plattformen für ihr Unternehmen einschätzen. Die Frage konnte sowohl hinsichtlich der Anzahl der genutzten Verkaufsplattformen als auch hinsichtlich des erwarteten Umsatzes beantwortet werden.

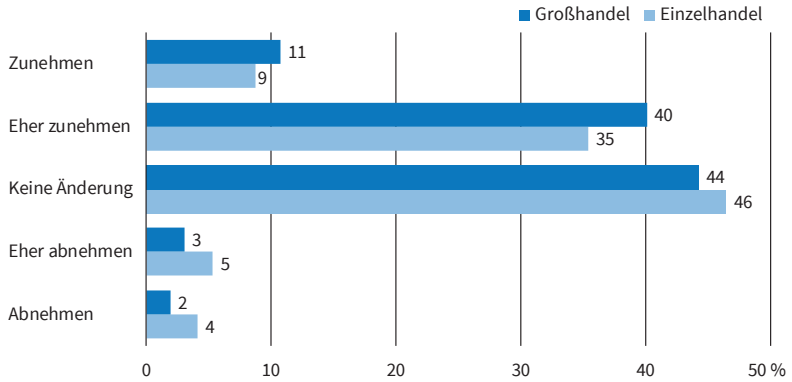
Wie oben beschrieben, ist der Einzelhandel aktuell häufiger als der Großhandel auf Plattformen vertreten bzw. generiert einen höheren Umsatz über diese Vertriebsform. Die Umfrageergebnisse weisen nun darauf hin, dass der Großhandel plant, in den kommenden Jahren aufzuholen: Mehr Groß- als Einzelhändler geben an, dass die Bedeutung von Marktplätzen für ihr Unternehmen sowohl hinsichtlich der Anzahl (51% vs. 44%) als auch des Umsatzes (56% vs. 47%) in den kommenden fünf Jahren voraussichtlich zunehmen wird (vgl. Abb. 4).

Gleichzeitig ist die Zahl der Befragten, die einem Rückgang erwartet, zwar gering, jedoch bei den Einzelhändlern größer: Hier erwarten 9% der Befragten eine Abnahme der Anzahl der genutzten Marktplätze sowie des dadurch generierten Umsatzes. Bei den Großhändlern sind es 5% bzw. 4%.

Interessant wird die Einschätzung der mittelfristigen Erwartungen bei der Betrachtung der unterschiedlichen Vertriebsformen (vgl. Abb. 5): Händler, die ihre Waren ausschließlich über Plattformen oder über beide Vertriebskanäle vertreiben, erwarten häufiger eine Bedeutungszunahme von Marktplätzen. Dagegen gehen die Firmen, die ihre Waren nur stationär oder nur im eigenen Onlineshop vertreiben, häufiger davon aus, beim Status quo zu verbleiben.

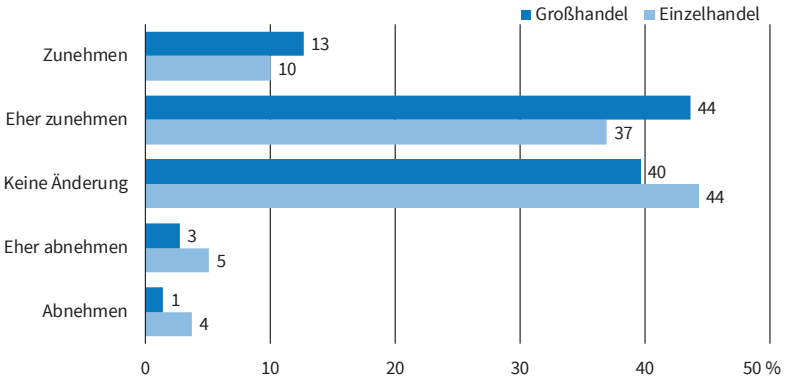
Abb. 4

Anzahl genutzter Marktplätze/Plattformen in fünf Jahren



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel. © ifo Institut

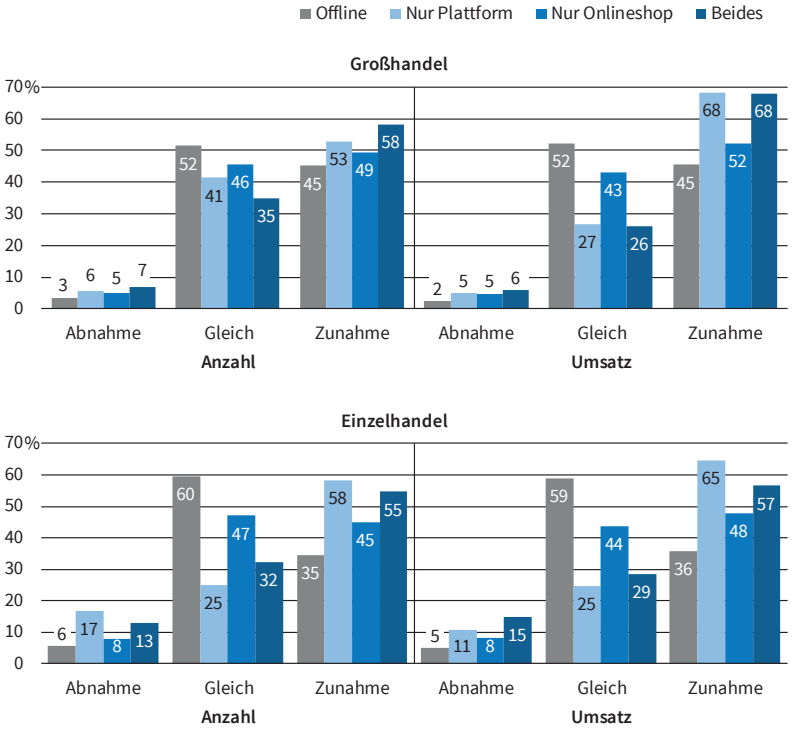
Umsatz über Marktplätze/Plattformen in fünf Jahren



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel. © ifo Institut

Abb. 5

Umsatz über Marktplätze/Plattformen in fünf Jahren nach Vertriebsformen



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel. © ifo Institut

GRÖSSERE HÄNDLER SIND HÄUFIGER ONLINE AKTIV, KLEINERE EINZELHÄNDLER VERKAUFEN HÄUFIGER ÜBER MARKTPLÄTZE

Die an der ifo Konjunkturumfrage Handel teilnehmenden Firmen werden in Jahresumsatzabhängige Größenklassen eingeteilt. Die Auswertung der Befragungsergebnisse nach Umsatzgrößenklasse zeigt einige interessante Ergebnisse.[2] In Tabelle 1 ist die Art der Vertriebsform nach Umsatzgrößenklasse dargestellt. Insgesamt lässt sich sagen, dass größere Handelsunternehmen tendenziell häufiger online aktiv sind als kleine Firmen. Dies zeigt sich insbesondere bei den Einzelhändlern. Hier ist demgegenüber der Anteil der Händler, die ausschließlich über Marktplätze verkaufen, bei den kleineren Firmen höher. Im Großhandel ist die Zahl der Firmen, die ausschließlich über den eigenen Onlineshop verkauft, mit der Umsatzgrößenklasse tendenziell steigend.

ONLINEAKTIVITÄT UND VERTRIEBSART UNTERSCHEIDEN SICH STARK NACH BRANCHE

In Abbildung 6 ist die Onlineaktivität der unterschiedlichen Branchen nach den Vertriebsarten dargestellt. Überdurchschnittlich sind insbesondere Firmen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnik, Kraftfahrzeuge- und Teile, Ge- und Verbrauchsgüter sowie sonstige Maschinen, Ausrüstungen und Zubehör im Großhandel online aktiv. Während Großhändler im Bereich landwirtschaftliche Grundstoffe und lebende Tiere sowie Nahrungs- und Genuss-

[2] Allerdings sollte die Beurteilung hier vorsichtig erfolgen, da weniger Panelteilnehmer in der kleinsten bzw. größten Umsatzgrößenklasse vertreten sind.

Tab. 1
Onlineaktivität und Vertriebsart nach Umsatzgrößenklasse (in %)

Großhandel	**Vertriebsart (wenn online aktiv)**			
Gesamtumsatz (p.a.) in Mio. Euro	Online	Nur Marktplatz/Plattform	Nur eigener Onlineshop	Marktplatz und eigener Onlineshop
< 0,25	50	0	0	100
> 0,25–0,50	36	20	20	60
> 0,50–1,00	66	11	32	58
> 1,00–2,50	50	28	37	35
> 2,50–5,00	54	19	37	43
> 5,00–12,50	53	30	30	40
> 12,50–25,00	59	21	35	44
> 25,00–50,00	60	11	45	45
> 50,00	67	13	38	50
> 1 Mrd.	63	0	80	20
Total	57	20	36	44
Einzelhandel	**Vertriebsart (wenn online aktiv)**			
Umsatzgrößenklasse	Online	Nur Marktplatz/Plattform	Nur eigener Onlineshop	Marktplatz und eigener Onlineshop
< 0,25	27	36	18	45
> 0,25–0,50	42	46	32	21
> 0,50–1,00	38	26	31	44
> 1,00–2,50	44	24	29	47
> 2,50–5,00	46	34	37	29
> 5,00–12,50	53	27	24	49
> 12,50–25,00	52	26	22	52
> 25,00–50,00	65	23	27	50
> 50,00	70	21	39	39
> 1 Mrd.	71	0	20	80
Total	47	28	30	42

Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel.

mitteln ihre Waren häufiger nur über den eigenen Onlineshop anbieten, ist der Anteil der Marktplatzverkäufer bei den Firmen der Branche sonstige Maschinen, Ausrüstungen und Zubehör überdurchschnittlich hoch. Dies könnte dadurch zu erklären sein, dass die dort angebotenen Waren einer höheren Standardisierung unterliegen und weniger persönlichen Kundenkontakt erfordern. Der Bereich Kraftfahrzeuge- und Teile verkauft überdurchschnittlich häufig über beide Vertriebskanäle. Ausschlaggebend dürften auch hier die größeren Möglichkeiten der Standardisierung sein (insbesondere bei Kraftfahrzeugteilen).

Überdurchschnittlich online aktiv im Einzelhandel sind die Firmen im Bereich Kraftfahrzeuge- und Teile sowie Verlagsprodukte, Sportausrüstungen und Spielwaren. Während erstere auffällig häufig nur auf Marktplätzen vertreten sind, sind letzter überdurchschnittlich divers aufgestellt und dabei gleichzeitig seltener nur auf Marktplätzen zu finden. Im Bereich Nahrungs- und Genussmittel dominiert der Verkauf über den eigenen Onlineshop.

FAZIT

Der Anteil der stationären Händler, die ihre Waren zusätzlich im Internet vertreiben, ist gestiegen. Die Vielzahl von verschiedenen Onlineshops bedeutet jedoch auch ein Verlust an Übersichtlichkeit. Für einzelne Händler wird es damit aufwändiger, beim Kunden sichtbar zu bleiben. Folglich verkaufen immer mehr Händler ihre Waren über Marktplätze. Diese locken durch ihre Produktvielfahl, die Menge der Anbieter oder zusätzliche Leistungen mit größerer Reichweite und höherer Frequenz. Wie die Ergebnisse einer ifo Sonderumfrage zu Marktplätzen zeigt, ist der Anteil der auf Marktplätzen vertretenen Händler seit 2016 deutlich gestiegen. Gleichzeitig erwirtschaften die Händler mehr Umsatz über Marktplätze als über den eigenen Onlineshop. Insgesamt sind die Händler im Vergleich zu 2016 deutlich diverser aufgestellt und heute mehrheitlich auf beiden Onlinevertriebskanälen vertreten. Bei den Einzelhändlern spielen Marktplätze für die Umsatzgenerierung bislang eine größere Rolle als bei den Großhändlern. Auf der anderen Seite erwarten die Großhändler mit Blick in die Zukunft häufiger eine Zunahme ihrer Marktplatzaktivitäten. Interessanterweise gehen die Händler, die bereits auf Marktplätzen vertreten sind, häufiger von einer Bedeutungszunahme in der mittelfristigen Zukunft aus. Gleichzeitig erwarten die Firmen, die nur über den eigenen Onlineshop oder ausschließlich stationär verkaufen, häufiger ein Verbleib beim Status quo. Woran dies liegt und inwieweit die hier nicht aufgeführten Nachteile von Marktplätzen für diese Händler eine Rolle spielen, wäre in einer neuen Sonderfrage zu erheben.

LITERATUR

HDE (2019), »HDE Online-Monitor«, verfügbar unter: https://einzelhandel.de/online-monitor.

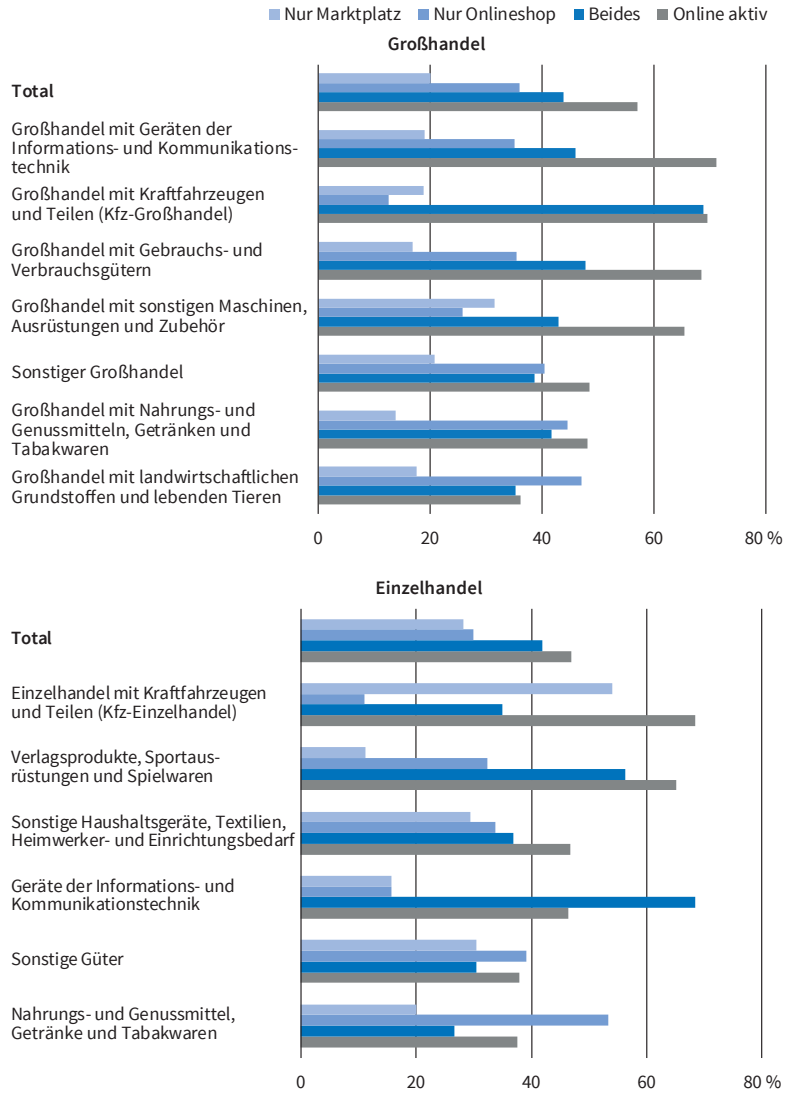
ibi Research (2019), »Marktplätze im B2B-E-Commerce in Deutschland 2019«, verfügbar unter: https://ibi.de/veroeffentlichungen/marktplaetze-im-b2b-e-commerce-in-deutschland-2019.

Mittelstand 4.0-Agentur Handel (2017), *Marktstudie Verkaufsplattformen – B2C- und B2B-Verkaufsplattformen und ihre Relevanz für kleine und mittlere Unternehmen,* verfügbar unter: https://handel-mittelstand.digital/publikationen/marktstudie-verkaufsplattformen/.

Rumscheidt, S. (2016), »Online-Handel – Chance für den stationären Einzelhandel?«, *ifo Schnelldienst* 69(22), 51–56.

Abb. 6

Onlineaktivität nach Branchen



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel.

© ifo Institut

Ludwig Dorffmeister

Herausforderungen und neue Ansätze bei der Modernisierung von Gebäuden

Die Bautätigkeit hat sich im vergangenen Jahrzehnt hervorragend entwickelt. Zwar wird die bisherige Aufwärtsbewegung demnächst zu Ende gehen, es sind aber keine größeren Markteinbußen zu erwarten. Durch die verhaltenere Neubaunachfrage werden sich viele Ausbaufirmen wieder stärker dem Gebäudebestand zuwenden. Die schon heute zu spürenden Personalengpässe im Bauhandwerk erfordern jedoch ein Umdenken bei der Ausführung von Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Während in Deutschland auf Basis des – in den Niederlanden erdachten – Energiesprong-Prinzips derzeit ein vielversprechender Ansatz zur Marktreife getrieben wird, verfolgen die Marktakteure bei nicht-energetischen Sanierungsvorhaben eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen, um die knappe »Ressource Fachkraft« zukünftig so produktiv wie nur irgend möglich einsetzen zu können.

STARKER ZUWACHS DER BAULEISTUNGEN SEIT 2010, ...

Die Bauinvestitionen haben in den vergangenen zehn Jahren preisbereinigt um mehr als ein Fünftel zugelegt. Während der Wohnungsbau sogar um rund ein Drittel expandieren konnte, fielen die Zuwächse in den anderen Bausparten erheblich niedriger aus. Dennoch nahmen die Investitionen in gewerbliche Tiefbauten schätzungsweise um 15½% und in öffentliche Tiefbauwerke um knapp 14% zu. Der nach dem Wohnungsbau zweitgrößte Teilbereich, der gewerbliche Hochbau, wuchs seit 2010 immerhin noch um 7%. Lediglich im öffentlichen Hochbau, der mit Abstand kleinsten Sparte, verringerten sich die Bauaktivitäten um nahezu 12%, was auch mit der zusätzlichen Baunachfrage im Zuge des damaligen Konjunkturpakets der Bundesregierung zu tun hat.

Gerade die zurückliegenden drei Jahre 2017 bis 2019 waren durch kräftiges Wachstum der Baupreise gekennzeichnet. Der oben beschriebene Anstieg der Bauinvestitionen innerhalb von zehn Jahren fiel dadurch – nominal – noch einmal deutlich höher aus. Preisbereinigt wuchsen die investiven Baumaßnahmen bis 2019 um insgesamt 58½ Mrd. Euro. Ohne Ausblendung der seit 2010 erfolgten Preisanhebungen ergibt sich aber sogar eine Zunahme um 142 Mrd. Euro, d.h., dass seit damals fast drei Fünftel der nominalen Marktausweitung auf das Konto von Preisanpassungen gingen.

Die deutlichen Zuwächse bei den Baupreisen gehen – neben der Verteuerung von Materialien oder Ausrüstungsgütern sowie kräftigen Lohnaufschlägen – auf die vielerorts sehr hohe Auslastung der Baufirmen zurück. Seit 2010 hat die Nachfrage nach Wohnungen – insbesondere Geschosswohnungen – drastisch zugenommen. Ab 2016 belebte sich dann auch die Nachfrage nach neu errichteten Nichtwohngebäuden sowohl von Seiten der Unternehmen als auch der Kommunen (vgl. Tab. 1). Zur selben Zeit lenkte der Bund aber auch erheblich mehr Mittel in die Bundesverkehrswege – vorwiegend für deren Sanierung. Das Baugewerbe hat seine Kapazitäten in den vergangenen zehn Jahren zwar deutlich erhöht, speziell im Ausbaugewerbe konnte die Angebotsausweitung aber nicht mit den Entwicklungen auf der Nachfrageseite Schritt halten.

... ALLERDINGS GEHT DIE AUFWÄRTSENTWICKLUNG DEMNÄCHST ZU ENDE

Der Anstieg der Bauinvestitionen war in der näheren Vergangenheit stark von Neubauvorhaben bzw. Tiefbauarbeiten bestimmt. In beiden Bereichen ist von einem Ende der Aufwärtsentwicklung ab dem Jahr 2020 auszugehen. So dürften etwa die Genehmigungszahlen für neue Nichtwohngebäude vergangenes Jahr rückläufig gewesen sein. Der Bund wird der Deutschen Bahn AG zwar zukünftig erneut deutlich mehr Mittel für Modernisierungen zukommen lassen. Allerdings bleibt unklar, wie die Sanierungsaktivitäten bei laufendem Betrieb und langwierigen Planungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren nochmals wesentlich ausgeweitet werden

Tab. 1

Bauinvestitionen in Deutschland nach Bauarten 2012 bis 2021

Verkettete Volumenangaben in Mrd. Euro (Referenzjahr 2015)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019[a]	2020[a]	2021[a]
Wohnungsbau	**172,94**	**171,56**	**176,61**	**175,37**	**184,08**	**185,17**	**190,69**	**196,4**	**196,4**	**193,5**
Nichtwohnbau	**120,15**	**118,02**	**118,90**	**115,88**	**118,32**	**119,42**	**121,51**	**123,6**	**122,4**	**121,4**
davon:										
gewerblicher Bau	**84,72**	**82,52**	**83,04**	**81,47**	**82,72**	**83,25**	**84,28**	**85,6**	**84,6**	**83,9**
– gew. Hochbau	67,44	65,61	65,95	64,57	65,26	65,28	66,18	67,2	66,2	65,5
– gew. Tiefbau	17,28	16,91	17,10	16,90	17,46	17,97	18,11	18,4	18,5	18,4
öffentlicher Bau	**35,44**	**35,51**	**35,85**	**34,41**	**35,60**	**36,18**	**37,22**	**38,1**	**37,8**	**37,5**
– öff. Hochbau	13,94	13,91	13,19	12,70	13,00	12,87	13,02	13,3	13,3	13,3
– öff. Tiefbau	21,52	21,60	22,66	21,71	22,60	23,31	24,20	24,8	24,4	24,2
Insgesamt	**293,11**	**289,58**	**295,50**	**291,24**	**302,40**	**304,58**	**312,18**	**320,0**	**318,8**	**314,9**
Reale Veränderung gegenüber Vorjahr in %										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019[a]	2020[a]	2021[a]
Wohnungsbau	**3,3**	**– 0,8**	**2,9**	**– 0,7**	**5,0**	**0,6**	**3,0**	**3,0**	**0,0**	**– 1,5**
Nichtwohnbau	**– 3,2**	**– 1,8**	**0,7**	**– 2,5**	**2,1**	**0,9**	**1,7**	**1,8**	**– 1,0**	**– 0,8**
davon:										
gewerblicher Bau	**– 0,9**	**– 2,6**	**0,6**	**– 1,9**	**1,5**	**0,6**	**1,2**	**1,5**	**– 1,1**	**– 0,9**
– gew. Hochbau	– 0,9	– 2,7	0,5	– 2,1	1,1	0,0	1,4	1,5	– 1,5	– 1,0
– gew. Tiefbau	– 1,0	– 2,2	1,1	– 1,2	3,3	2,9	0,8	1,5	0,5	– 0,5
öffentlicher Bau	**– 8,2**	**0,2**	**1,0**	**– 4,0**	**3,5**	**1,6**	**2,9**	**2,3**	**– 0,8**	**– 0,6**
– öff. Hochbau	– 13,2	– 0,2	– 5,2	– 3,8	2,4	– 1,0	1,1	2,0	0,5	0,0
– öff. Tiefbau	– 4,6	0,4	4,9	– 4,2	4,1	3,1	3,8	2,5	– 1,5	– 1,0
Insgesamt	**0,6**	**– 1,2**	**2,0**	**– 1,4**	**3,8**	**0,7**	**2,5**	**2,5**	**– 0,4**	**– 1,2**

[a] Prognose des ifo Instituts. Hinweis: Bauinvestitionen bereinigt um die Immobilientransaktionen zwischen Staats- und Unternehmenssektor.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

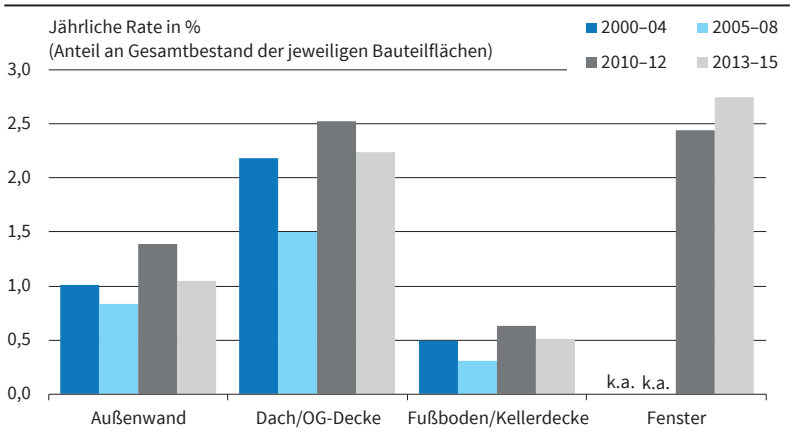
können. Zudem hat der Bund seine Investitionsoffensive im Straßenbau bereits abgeschlossen und verfolgt eher eine preisbereinigte Stabilisierung der dafür vorgesehenen Haushaltsmittel. Und auch im Mehrfamilienhausbau »wachsen die Bäume nicht mehr in den Himmel«. Gerade im Wohnungsbau sind die Kapazitätsengpässe am deutlichsten zu erkennen. So hat sich die Gesamtzahl der Wohnungsfertigstellungen 2017 und 2018 kaum erhöht. Im Geschosswohnungsbau erreichten die Genehmigungen bereits 2016 ihren Scheitelpunkt. Überdies schwächt sich im immer noch wichtigeren Eigenheimbau (Ein- und Zweifamilienhäuser) die Dynamik aber weiter ab. Aufgrund der alternden Bevölkerung dürfte dies ein Dauerphänomen sein. Ungeachtet dieser Entwicklungen wird der Baubedarf aber in einigen Bereichen weiter beachtlich sein, so dass kein Einbruch der Bautätigkeit zu erwarten ist.

Mit der sich abschwächenden Neubaukonjunktur und der Marktstabilisierung im Infrastrukturbereich rückt der Blick zukünftig wieder stärker auf die Instandhaltung und Modernisierung des Gebäudebestands. In der öffentlichen Wahrnehmung haben die Bestandsmaßnahmen in den vergangenen Jahren eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Es bleibt aber zu beachten, dass diese im Wohnungsbau wie auch im Nichtwohnhochbau den größeren Teil der erbrachten Leistungen ausmachen. Im Wohnungsbau beispielsweise entfallen schätzungsweise noch immer rund 60% der Investitionen auf Maßnahmen am Gebäudebestand.

Der Boom im Neubaubereich hat unter anderem dazu geführt, dass die Ausbaufirmen aus dieser Richtung zusätzliche Aufträge erhielten und deshalb ihre Aktivitäten bei Bestandsvorhaben – trotz moderater Aufstockung des Personalbestands – kaum ausweiten konnten. Wenn sich die Nachfrage nach Neubauleistungen in den kommenden Jahren sukzessive wieder normalisiert, darf aber nicht davon ausgegangen werden, dass die Ausbaubetriebe im Bestandssektor wieder voll durchstarten werden. Tatsächlich wird es zukünftig immer mehr darum gehen, die Personalkapazitäten überhaupt auf dem bisherigen Niveau halten zu können. Laut SOKA-Bau ist die Hälfte der gewerblichen Arbeitnehmer im Baugewerbe bereits 45 Jahre oder älter und wird daher in den nächsten 20 Jahren in Rente gehen. Speziell für das Ausbaugewerbe dürfte diese Situationsbeschreibung in ganz ähnlicher Form zutreffen. Daneben verliert die Baubranche immer noch viele Beschäftigte – vorwiegend aus gesundheitlichen und finanziellen Gründen – an andere Branchen.

Die Engpässe bei den Handwerkern bergen die Gefahr, dass die ohnehin bescheidene, energetische Sanierungsquote zukünftig weiter absinkt. Gemäß zweier sehr umfangreicher Gebäudeerhebungen durch das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) betrug die jährliche Modernisierungsquote hinsichtlich Wärmeschutzmaßnahmen in der Vergangenheit nur rund 1%. Angesichts der angestrebten Klimaziele müsste diese aber mindestens verdoppelt werden. Beim Vergleich einzelner Maßnahmen fällt die Sa-

Abb. 1
Mittlere jährliche Modernisierungsraten
Nach Art des Wärmeschutzes; für Altbauten bis 1978



Quelle: IWU (Datenerhebung: Wohngebäudebestand 2016); IWU/BEI (Datenbasis: Gebäudebestand 2009).

© ifo Institut

nierungsintensität in den Bereichen »Dämmung von Dächern und Obergeschossdecken« und »Fenstern« deutlich höher aus als beispielsweise bei der »Außenwanddämmung« (vgl. Abb. 1).

ENERGIESPRONG – ENERGETISCHE KOMPLETTSANIERUNG IN WENIGEN TAGEN

Gerade die Sanierung von Dächern oder die Wärmedämmung von Fassaden ist in der Regel mit einigem Aufwand verbunden und erfordert damit größere Investitionen. Um bei der energetischen Komplettsanierung von Gebäuden spürbare Fortschritte zu erzielen, wurde in den Niederlanden das sogenannte Energiesprong-Konzept entwickelt. Inzwischen wird diese neue Herangehensweise auch in anderen Ländern umgesetzt oder zumindest erprobt. Für Deutschland hat dabei die Deutsche Energie Agentur (dena) die Koordinierung der angestrebten Markteinführung übernommen. Sie wirbt unter Wohnungsunternehmen und Baufirmen für eine Beteiligung an diesem Zukunftsvorhaben und setzt sich für bessere politische Rahmenbedingungen, etwa im Energierecht, ein.

Was hat man sich nun unter Energiesprong vorzustellen? Im Zuge eines solchen Vorhabens werden an einem dafür vorbereiteten Gebäude vorgefertigte Außenwand- und Dachmodule montiert. Diese werden auf Basis digitaler Gebäudevermessung und entsprechender bauplanerischer Konzeption in Fabriken vorproduziert und zur Baustelle gebracht. Dabei sind bereits die Fenster, Gebäudeleitungen und Anschlüsse für die PV-Anlagen auf dem Dach integriert. Das Ganze erinnert stark an den klassischen Fertigteilbau. Ein Energiemodul regelt die Stromerzeugung bzw. die smarten Heiz- und Kühlanlagen. Der gesamte Umbauprozess soll laut dena in einer Woche durchgeführt werden, die Bewohner müssen ihre Wohnungen also nicht verlassen. In anderen Ländern wird die Modernisierung aber auch in kürzerer Zeit oder sogar nur an einem Tag realisiert.

Hierzulande ist man mit der Anwendung dieses innovativen Sanierungskonzeptes aber noch nicht so weit. Im Herbst 2019 waren immerhin sechs Prototypen mit insgesamt 120 Wohneinheiten in der Umsetzung. Dabei ging es um zwei- bis viergeschossige Mehrfamiliengebäude aus den 1950er bis 1980er Jahren, die vergleichsweise einfache Fassaden aufwiesen. Auch konzentriert man sich derzeit noch auf Gebäude mit hohen Energiekosten. Denn erst mit wachsender Erfahrung und vor allem steigenden Stückzahlen können die Baukosten deutlich sinken, was insbesondere schon in den Niederlanden zu beobachten ist. Erst mit sinkenden Umsetzungskosten kann auch bei Gebäuden mit niedrigeren Energiekosten das Versprechen einer konstanten Warmmiete für die Mieter eingehalten werden. Das Gebäude wird ja unter Inanspruchnahme öffentlicher Förderung in ein Net-Zero-Haus umgewandelt, d.h., die Baumaßnahmen werden neben der umfangreichen Förderung vor allem über gesunkene Energiekosten finanziert. Zudem fallen die Instandhaltungskosten zukünftig niedriger aus. Die dena übernimmt dabei eine 30-jährige Garantie, was die Umbaumaßnahmen und die Energieeinsparung betrifft.

Diese neue, zeitsparende Methode der energetischen Sanierung senkt den herkömmlichen Bedarf an Handwerkern – ähnlich wie im Neubau – durch die serielle Vorfertigung in speziellen Produktionsanlagen. Zur Hebung dieser Vorteile bedarf es allerdings einer Vielzahl recht homogener Wohnungsbauten, wie das in den Niederlanden und Frankreich der Fall ist. Diese Voraussetzung für die Erzielung von Skaleneffekten bezieht sich ebenso auf die Situation innerhalb bestimmter Gebäudegruppen (z.B. größere/höhere Mehrfamiliengebäude, Reihenhäuser, freistehende Einfamiliengebäude oder zukünftig sogar Nichtwohngebäude). Für den deutschen Markt ist das derzeit aber noch Zukunftsmusik. Hier schlägt man sich unter anderem noch mit der Einbeziehung von Balkonen herum, um einen sauberen Hüllenschluss zu gewährleisten. Immerhin zeigt die Wohnungswirtschaft steigendes Interesse, und auch die Bauindustrie beteiligt sich – allerdings noch auf niedrigem Niveau – zunehmend in Form von Komplettangeboten. Im laufenden Jahr sollen die hiesigen Umbaumaßnahmen deutlich ausgeweitet werden, wobei den involvierten Wohnungsunternehmen

eine spezielle projektunterstützende Betreuung zugedacht ist. Gleichzeitig wird sich die dena aber auch für eine bessere Förderung, eine Vereinfachung bezüglich Mieterstrommodellen sowie günstigere Rahmenbedingungen für die neue Produktpalette der Baufirmen stark machen.

NICHT ENERGETISCHE BESTANDS-MASSNAHMEN – ...

Die Instandhaltung und nicht-energetische Modernisierung des Gebäudebestandes steht zukünftig vor deutlich größeren Herausforderungen als der Neubau und wohl auch die energetische Sanierung. Die regelmäßige Pflege und Erneuerung von Gebäuden stellt sich nämlich deutlich kleinteiliger und arbeitsintensiver dar. Vor dem Hintergrund der langfristig rückläufigen Arbeitskräftezahlen im Ausbaugewerbe besteht hier also besonderer Handlungsbedarf.

... DIVERSE ANSÄTZE, UM DEM FACHKRÄFTE-MANGEL ZU BEGEGNEN

Wie die Produkthersteller sind sich auch die Gebäudebestandshalter seit geraumer Zeit bewusst, dass ihr Geschäft in zunehmendem Maße durch die Verknappung von Handwerkern beeinträchtigt werden wird. Während die Produzenten aller Baubereiche schon eine Vielzahl innovativer Fortentwicklungen angestoßen haben, um Einbau, Austausch und Wartung so effizient wie möglich zu gestalten, setzen größere Bestandshalter wie beispielsweise die Firma Vonovia, das größte Wohnungsunternehmen Europas, verstärkt auf eigene Ausbildung sowie Mitarbeitergewinnung im Ausland. Auch eine Neuausrichtung der eigenen Arbeitsorganisation verspricht Effizienzgewinne, weil damit die knappe Ressource Monteur/Fachkraft, etwa im Bereich Elektro oder Sanitär, so produktiv wie möglich eingesetzt werden kann. Viele Nebentätigkeiten werden an andere (angelernte) Mitarbeiter abgegeben. In diesem Zusammenhang bestehen gerade für Flüchtlinge und Arbeitslose über spezielle Weiterbildungsprojekte gute Jobchancen. Auch die – digital in Auftrag gegebene – Übernachtbelieferung von Arbeitsfahrzeugen oder die zeitnahe Bereitstellung von Materialien in Leerwohnungen durch den Großhandel ermöglicht die Konzentration aufs Wesentliche.

Darüber hinaus setzen aber auch Sanierungsdienstleister wie zum Beispiel die sanierungsprofi24 GmbH auf spezielle Trainingszentren mit eigenen Teststrecken zur kontinuierlichen Optimierung der Arbeitsabläufe. Als weitere wichtige Ansätze zur Erhöhung der Produktivität sind überdies die Standardisierung (z.B. durch den Einsatz modularer Systeme oder die Einführung vordefinierter Ausführungskategorien bei der Baderneuerung), eine optimierte Vorfertigungstiefe, innovative Eigenentwicklungen (z.B. neuartige Leitungsverbindungen, die keine Werkzeuge mehr erfordern), integrierte digitale Prozesse (z.B. bezüglich Auftragsmanagement, Bestelltätigkeit oder Arbeitszeiten) und der Einsatz moderner Hilfsmittel bei bestimmten Arbeiten (z.B. von Exoskeletten bei extensiven Überkopfarbeiten oder von VR-Brillen) zu nennen. Die optimierte, bauteilbezogene Abstimmung von Einzelprozessen und Arbeitsschritten à la Lean Construction führt nicht nur zu transparenteren Bauabläufen und geringeren Fehlerquoten, sondern auch zu spürbar sinkenden Realisierungszeiten und niedrigeren Materialverbräuchen.

Gerade von Seiten der Vermieterorganisationen besteht großes Interesse daran, die Gebäudenutzer so wenig wie möglich durch Bau- und Reparaturarbeiten zu stören. Deshalb wird bei Modernisierungen inzwischen immer stärker auf den Einbau von revisionierbaren Bauteilen (z.B. bei Kabel- oder Rohrschächten) bzw. Vorwandinstallationen gesetzt. Dies spart Zeit und Aufwand bei späteren Reparaturen, aber auch bei Erneuerungen (z.B. Duschen) oder Anpassungen des aktuellen Ausführungsdekors. Beim zeitsparenden Aushängen von Verkleidungen werden auch keine Abdichtungsebenen durchtrennt, größere Nacharbeiten bleiben also aus. Und natürlich setzen Bestandshalter und Servicefirmen zunehmend auf eigene Kunden-Apps, mit deren Hilfe gleich Schadensbilder an die Monteure gesendet werden können. Dies erspart Fehleinschätzungen, die nicht selten überflüssige Doppelanfahrten zur Folge haben.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl im energetischen Bereich als auch bei der klassischen Instandhaltung und Gebäudeerneuerung bereits zahlreiche vielversprechende Entwicklungen angestoßen wurden. Zukünftig wird es aber auch darauf ankommen, wie stark gerade die von größeren Marktakteuren betriebenen, innovativen Herangehensweisen in der Fläche von kleineren Handwerksfirmen oder Bewirtschaftungsorganisationen angenommen und umgesetzt werden. Aber selbst dann dürfte es schwierig werden, den riesigen Gebäudebestand langfristig »gut in Schuss« zu halten. Gerade bei der klassischen kleinteiligen, nicht-energetischen Sanierung wird die Arbeitskräfteversorgung weiter eine wesentliche Rolle spielen.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

www.dena.de/energiesprong
Videos zu Energiesprong-Projekten in den Niederlanden und Frankreich:
www.youtube.com/watch?v=I3WBT2eAArI
www.youtube.com/watch?v=M9kWnPRuaDE

Nina Czernich

Wachsende Bedeutung der IT-Dienstleister

Das Geschäftsklima im Dienstleistungssektor ist insgesamt positiv. Im Bereich IT-Dienstleistungen ist die Beurteilung der Geschäftssituation sogar überdurchschnittlich gut. Ein Grund für diese bessere Entwicklung ist der durch die Digitalisierung hervorgerufene Wandel in der Wirtschaft. Um die vielfältigen Möglichkeiten, die die Digitalisierung mit sich bringt, zu nutzen und die damit einhergehenden Herausforderung zu meistern, werden IT-Kompetenzen immer wichtiger. Dabei sind häufig auch spezielle Kompetenzen gefragt, die die Unternehmen nicht alle selbst vorhalten können. Daher greifen Unternehmen vermehrt auf externe IT-Dienstleister zurück, die sich in den letzten Jahren entsprechend positiv entwickelt haben. Eine große Rolle spielen in der Branche die selbständigen IT-Fachkräfte. Vor welchen regulatorischen Herausforderungen diese stehen, insbesondere die Problematik der Scheinselbständigkeit, war Schwerpunkt im Dienstleistungsforum beim Branchendialog 2019.

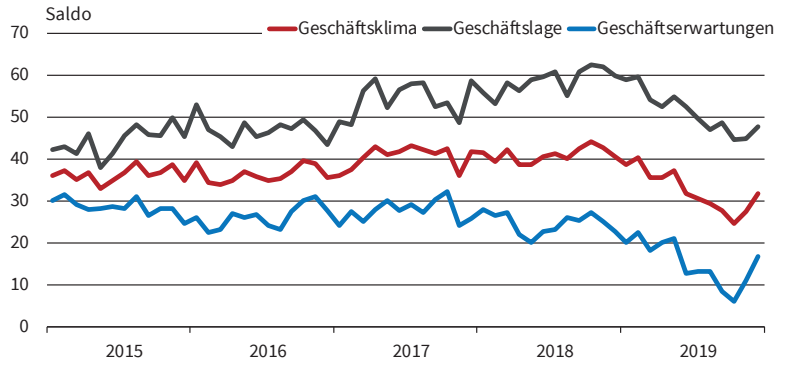
Die Stimmung unter den deutschen Dienstleistern ist insgesamt positiv. Die Ergebnisse der ifo Konjunkturumfrage zeigen, dass das Geschäftsklima in der Branche auf hohem Niveau liegt, auch wenn es sich im Laufe des Jahres 2019 etwas verschlechtert hat. Für diesen Rückgang zeichnen die unternehmensnahen Dienstleister verantwortlich, die unter der Schwäche im Verarbeitenden Gewerbe leiden. Die konsumnahen Dienstleister hingegen weisen einen robusten Verlauf auf, was nicht zuletzt an der weiterhin guten Arbeitsmarktlage und den kräftigen Steigerungen der Realeinkommen liegt (vgl. Wollmershäuser et al. 2019).

Sowohl die Beurteilung der Geschäftslage als auch der Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate durch die Dienstleistungsunternehmen sind gesunken. Seit September 2019 hat sich der Rückgang jedoch abgebremst. Derzeit gehen etwa gleich viele Unternehmen von einer Verschlechterung wie von einer Verbesserung der Geschäftssituation aus. Diese Entwicklung ist parallel zur Nachfrageerwartung verlaufen. Der Saldo der Nachfrageerwartung ist zwischen Ende 2018 und Mitte 2019 deutlich gesunken, am aktuellen Rand jedoch wieder gestiegen.

Abb. 1

ifo Geschäftsklima IT-Dienstleistungen

Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Auch die Umsatzerwartungen der Dienstleister haben sich seit September 2019 wieder verbessert. (Für eine ausführlichere Erläuterung der konjunkturellen Entwicklung der Dienstleistungen vgl. S. 79–80).

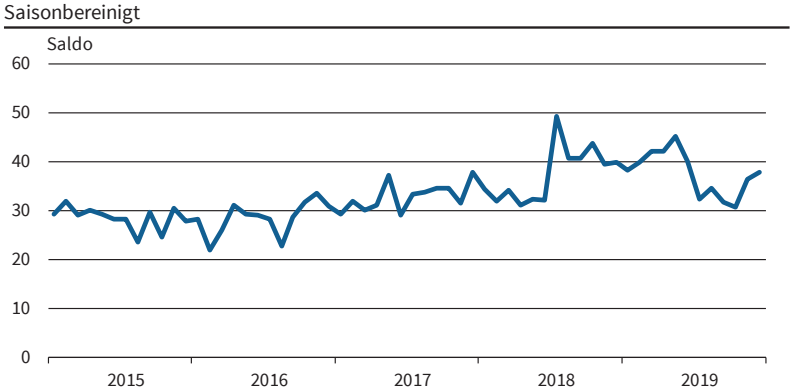
ÜBERDURCHSCHNITTLICHE ENTWICKLUNG DER IT-DIENSTLEISTER

Im Bereich IT-Dienstleistungen ist die Geschäftssituation überdurchschnittlich positiv. Die Entwicklung von Geschäftsklima und der Beurteilung von Geschäftslage und -erwartungen sowie der Nachfrage war sehr ähnlich wie in den gesamten Dienstleistungen (vgl. Abb. 1 und 2). Allerdings ist das Niveau insgesamt höher, so lag z.B. der Saldo des Geschäfts-

Abb. 2

Umsatzerwartungen IT-Dienstleistungen

Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

klimas im November 2019 bei den Dienstleistungen bei 17, bei den IT-Dienstleistungen bei 27. Auch die Umsatzerwartungen der IT-Dienstleister liegen ca. 10 Saldenpunkte über dem Wert der Dienstleister insgesamt. Allerdings geben nach wie vor zwei von drei der befragten IT-Dienstleistungsunternehmen an, dass ihre Geschäftstätigkeit behindert wurde. Hierbei ist weiterhin die Fachkräfteknappheit der meist genannte Faktor, allerdings liegt der Anteil der Befragten, die unzureichende Nachfrage als ein Problem angaben, inzwischen bei knapp einem Viertel.

IT-DIENSTLEISTER UNTERSTÜTZEN UNTERNEHMEN BEI DIGITALISIERUNG

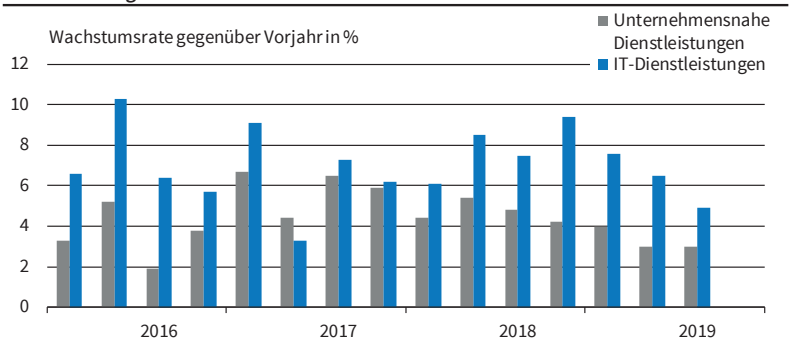
Wieso entwickeln sich die IT-Dienstleistungen besser als der Branchendurchschnitt der Dienstleister? Die Wirtschaft befindet sich durch die Digitalisierung in einem tiefen Wandel. Dies betrifft alle Branchen und Unternehmensfunktionen und eröffnet neue Geschäftsfelder und Geschäftsmodelle. Dazu gehört zum Beispiel die Vernetzung von Maschinen in der Produktion (Industrie 4.0), die eine flexiblere und effizientere Produktion ermöglicht aber auch neue Felder wie *predictive maintanance* eröffnet. Autonomes Fahren hat das Potenzial, unsere Mobilität grundlegend zu verändern. Online-Plattformen haben in verschiedensten Bereichen bereits zu gravierenden Änderungen geführt. Das geht weit über Online-Shopping oder Vergleichsportale hinaus. Airbnb und Uber fordern ganze Branchen heraus, ändern Wettbewerbs- und Marktstrukturen und zwingen etablierte Anbieter, sich weiterzuentwickeln. Künstliche Intelligenz (KI) ist eine Querschnittsanwendung, die in alle denkbaren Bereiche hineinspielt. Nicht nur die bereits erwähnten Aspekte *predictive maintanance* und autonomes Fahren werden dadurch erst ermöglicht. KI eröffnet ganz neue Anwendungen zum Beispiel in der Personalauswahl, in der Buchhaltung und Prüfung und sogar im Rechtswesen werden via KI riesige Datenmengen ausgewertet.

Die vielfältigen Möglichkeiten, die die Digitalisierung mit sich bringt, stellen gleichzeitig eine erhebliche Herausforderung an die Unternehmen dar. Prozesse müssen verändert werden, die Organisation muss angepasst werden, und Anforderungen an die Mitarbeiter*innen ändern sich. Dazu gehören insbesondere die IT-Kompetenzen, die immer wichtiger werden. Auch in Bereichen, die bisher nicht sehr IT-intensiv waren, werden vermehrt IT-Kompetenzen benötigt (z.B. Recht, Buchhaltung, Bau). Dies bedeutet, dass die Unternehmen ihre Mitarbeiter*innen weiterbilden müssen. Allerdings sind häufig auch spezielle Kompetenzen gefragt, etwa zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle oder Digitalisierung und Änderung von Prozessen. Diese können die Unternehmen nicht alle selbst vorhalten und greifen daher auf externe IT-Dienstleister zurück.

In den letzten Jahren haben sich die Umsätze der Branche IT-Dienstleistungen entsprechend positiv entwickelt. Abbildung 3 zeigt die Wachstumsraten der unternehmensnahen Dienstleistungen und der IT-Dienstleistungen jeweils gegenüber dem Vorjahresquartal. In den vergangenen vier Jahren war das Umsatzwachstum bei den IT-Dienstleistungen konstant höher als bei den unternehmensnahen Dienstleistungen insgesamt. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2019 ist das Umsatzwachstum der IT-Dienstleister zwar zurückgegangen, lag aber mit durchschnittlich 6,3% deutlich über dem durchschnittlichen Umsatzwachstum der unternehmensnahen Dienstleistungen insgesamt (3,3%).

Abb. 3

Umsatzwachstum[a] in den unternehmensnahen Dienstleistungen und den IT-Dienstleistungen



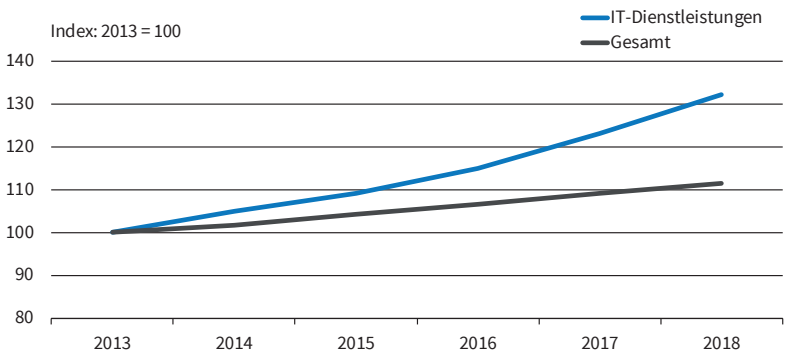
[a] Nominaler Umsatz.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

Abb. 4

Beschäftigungsanstieg[a] in den IT-Dienstleistungen und Gesamtbeschäftigung



[a] Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© ifo Institut

Nicht nur der Umsatz der IT-Dienstleistungen weist deutliche Wachstumsraten auf. Auch die Zahl der Unternehmen und der Beschäftigten in der Branche ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. In nur sechs Jahren (2010–2016) ist die Zahl der Unternehmen in den IT-Dienstleistungen in Deutschland um 16% gestiegen. Dabei legten die Einzelunternehmen sogar um 18% und die Kapitalgesellschaften um 20% zu (Unternehmensregister). Gleichzeitig ist auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Branche stark gestiegen: Während die Gesamtbeschäftigung in Deutschland zwischen 2013 und 2018 um 11% gestiegen ist, betrug der Beschäftigungszuwachs in den IT-Dienstleistungen 32% und war damit dreimal so hoch wie der Anstieg der Gesamtbeschäftigung (vgl. Abb. 4).

HOHE BEDEUTUNG VON SELBSTÄNDIGEN IT-FACHKRÄFTEN

Neben der abhängigen Beschäftigung spielen in den IT-Dienstleistungen auch die Selbständigen eine große Rolle. Nach Angaben des Bundesverbands für selbständige Wissensarbeit gibt es in Deutschland mindestens 90 000 selbständige IT-Freiberufler. Eine Befragung aus dem Jahr 2019 (vgl. IDG 2019) hat ergeben, dass 70% der befragten Unternehmen in den vergangenen zwölf Monaten externe IT-Fachkräfte eingesetzt haben; 60% der befragten Unternehmen gehen davon aus, dass der Anteil der externen IT-Fachkräfte in Zukunft noch steigen wird. Die Unternehmen setzen externe IT-Freelancer insbesondere bei hoher Auslastung und Kapazitätsengpässen sowie bei komplexen Aufgaben wie Roll-outs und Neuentwicklungen ein. Für die kommenden zwei Jahre erwarten die Unternehmen den größten Bedarf an externen IT-Fachkräften im Bereich IT-Security (52% Nennungen), gefolgt von den Bereichen Digitalisierung, Cloud Computing und Künstliche Intelligenz/Machine Learning (39%, 37% bzw. 34% Nennungen; Mehrfachnennungen möglich). Ebenso in den Bereichen Internet of Things/Industrie 4.0 sowie Business Intelligence, Data Science und Analytics wird ein großer Bedarf erwartet (28% bzw. 26% Nennungen). Bei den Arten der gefragten Tätigkeiten kristallisieren sich zwei Bereiche heraus: Die Unternehmen erwarten den größten Bedarf an externen Fachkräften in den Bereichen Beratung/Consulting und Softwareentwicklung/Programmierung (37% bzw. 36% Nennungen).

RECHTSUNSICHERHEIT FÜR IT-FREELANCER

Komplementär zu den einsetzenden Unternehmen wurden in der Untersuchung auch IT-Freelancer befragt. Auf die Frage, vor welchen Herausforderungen sie stehen, nannten 74% der Befragten Gesetzliche Vorschriften/Regelungen/Rechtsunsicherheit. Dies scheint mit Abstand die größte Problematik zu sein. Die nächsthäufig genannten Kategorien Unpassende Projektanfragen, Schwierige Planbarkeit von Anschlussprojekten/Projektverlängerungen, Hoher Reiseaufwand/Entfernung zum Projekteinsatzort und Verhandlungen um Honorare wurden deutlich seltener genannt (40%, 40%, 31% bzw. 29% Nennungen; Mehrfachnennungen möglich). Die Rechtsunsicherheit betrifft vor allem den Status der IT-Freelancer und das Damoklesschwert der Scheinselbständigkeit, das über ihnen hängt. So gaben 53% der befragten IT-Freelancer an, Aufträge nicht erhalten zu haben, weil der Auftraggeber durch das Thema Scheinselbständigkeit verunsichert war.

Durch das Konzept der Scheinselbständigkeit will der Gesetzgeber Arbeitnehmer davor schützen, dass sie in Dienst- und Werkverträge gedrängt werden und dadurch Arbeitnehmerrechte verlieren. Dies ist durchaus sinnvoll, insbesondere in Branchen, in denen Arbeitgeber in einer starken Position sind, weil es mehr potenzielle Arbeitnehmer als Stellen gibt und die Arbeitgeber daher die Vertragsbedingungen diktieren können. Der Bereich IT-Dienstleistungen gehört allerdings nicht dazu. Die Nachfrage nach den hochqualifizierten IT-Fachleuten ist hoch, so dass die IT-Freelancer mit ihren Auftraggebern auf Augenhöhe verhandeln können. Das Damoklesschwert der Scheinselbständigkeit erschwert den IT-Freelancern ihre Tätigkeit und die häufig gewünschte flexible Beschäftigung. Die von der Bundesregierung geplante Überarbeitung und Vereinheitlichung des Statusfeststellungsverfahrens sollte daher zügig umgesetzt werden, um Unternehmen wie IT-Freelancern Rechtssicherheit zu geben.

Nicht nur selbständige IT-Freelancer, auch IT-Dienstleistungsunternehmen sehen sich vor rechtlichen und organisatorischen Herausforderungen bei der Vertragsausgestaltung. Grundsätzlich kann die Zusammenarbeit zwischen einem Unternehmen und

einem IT-Dienstleister in einem Dienst- oder einem Werkvertrag geregelt werden. Beides hat Vor- und Nachteile. Bei einem Werkvertrag wird das zu liefernde Werk vorab klar definiert, steht dann aber fest und kann nicht mehr geändert werden. Gerade bei komplexen Problemen in einem dynamischen Umfeld ist dies häufig nicht praktikabel. Ein Dienstvertrag hingegen ermöglicht zwar deutlich mehr Flexibilität, aber das zu liefernde Ergebnis ist nicht vertraglich geregelt. Hier stehen die Unternehmen vor der Herausforderung, ihre Zusammenarbeit vertraglich so zu gestalten, dass sie gleichzeitig ergebnissichernd und flexibel ist.

Die IT-Dienstleistungen sind ein wachsender Bereich, die für die Digitalisierung der Wirtschaft und damit die Wirtschaftskraft Deutschlands sehr wichtig sind und deren Bedeutung voraussichtlich noch steigen wird. Die Entwicklung verändert die Industrie fundamental, und die Grenze zwischen traditioneller Industrie und Dienstleistungen verschwimmt zunehmend im Internet der Dinge – alles wird Software. Für diese komplexen Probleme brauchen die Unternehmen hochqualifizierte Wissensarbeiter*innen. Da diese speziellen Kenntnisse häufig in den Unternehmen nicht vorhanden sind, werden Kooperationen wichtiger. Um die Potenziale aus diesen Kooperationen zu heben, sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen so angepasst werden, dass die Dynamik der Branche nicht durch überbordende Regulatorik gebremst wird und für Unternehmen und Erbringer von IT-Dienstleistungen Rechtssicherheit herrscht.

LITERATUR

IDG Research Services (2019), *IT-Freiberufler 2019,* verfügbar unter: https://www.hays.de/documents/10192/118775/idg-studie-it-feiberufler-2019-1.pdf.

Wollmershäuser, Timo, F. Eckert, M. Göttert, Chr. Grimme, C. Krolage, St. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, H. Mikosch, St. Neuwirth, W. Nierhaus, A.-Chr. Rathje, M. Reif, R. Šauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2019), »ifo Konjunkturprognose Winter 2019 – Deutsche Konjunktur stabilisiert sich«, *ifo Schnelldienst* 72(24), 27–89.

Przemyslaw Brandt, Simon Litsche, Sabine Rumscheidt und Klaus Wohlrabe

Branchenentwicklungen im Überblick

Die deutsche Wirtschaft hat sich in der zweiten Jahreshälfte 2019 aufgrund einer kräftigen Konsum- und Baukonjunktur stabilisiert. Allerdings ist die deutsche Konjunktur weiterhin gespalten: Die deutsche Industrie ist im Jahr 2019 in eine Rezession gerutscht. Auch die unternehmensnahen Dienstleister spürten die konjunkturelle Abkühlung, konnten aber aufgrund der relativ hohen Auftragsbestände noch gute Umsätze erzielen. Die konsumnahen Dienstleistungen waren weniger bis gar nicht von der sich abschwächenden Industriekonjunktur betroffen. Die Entwicklung im Großhandel wurde ebenfalls von der Schwäche im Verarbeitenden Gewerbe beeinflusst. So erzielte der Produktionsverbindungshandel nur ein minimal positives Wachstum. Der Konsumptionsverbindungshandel, angetrieben von der nach wie vor guten Konsumstimmung, verzeichnete dagegen im gleichen Zeitraum einen Umsatzzuwachs von 2,6%.

KONJUNKTURELLE ENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND

Die deutsche Wirtschaft hat sich in der zweiten Jahreshälfte 2019 stabilisiert, nachdem das Bruttoinlandsprodukt zwischenzeitlich im zweiten Quartal sogar noch um 0,2% gesunken war. Grund für den Anstieg zum Jahresende hin war vor allem eine kräftige Konsum- und Baukonjunktur. Der Beschäftigungsaufbau hat sich zwar verlangsamt. Die Einkommenssituation der Haushalte ist aber weiterhin sehr gut. Neben spürbar steigenden Tariflöhnen haben auch Abgabenentlastungen und eine Ausweitung staatlicher Transferzahlungen, wie etwa Renten und Kindergeld, die Kaufkraft gestärkt. Die öffentliche Hand stützte mit eigenen kräftigen Konsum- und Investitionsgebaren die inländische Nachfrage.

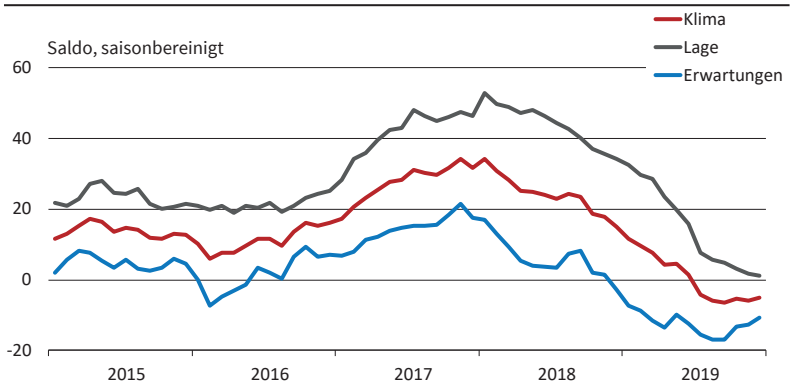
Allerdings ist die deutsche Konjunktur weiterhin gespalten. Die Wertschöpfung der binnenorientierten Dienstleistungs- und Bauunternehmen nimmt weiter zu. Das Verarbeitende Gewerbe befindet sich nach wie vor in einer Rezession. Seit dem Frühjahr sinkt dort die Beschäftigung. Zum einen belastet der von den USA ausgehende Handelskonflikt den weltweiten Warenaustausch und die globale Investitionstätigkeit. Dies trifft die deutsche Industrie besonders hart, da ihre Produktion auf Vorleistungs- und Investitionsgüter spezialisiert ist. Zum anderen sieht sich der Kraftfahrzeugbau – eine der deutschen Schlüsselindustrien – mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Neben einer weltweiten Kaufzurückhaltung, die sich vor allem in rückläufigen Neuzulassungszahlen niederschlägt, befindet sich die Automobilindustrie in einer technologischen Übergangsphase hin zur Produktion von Fahrzeugen mit nicht-konventionellen Antrieben. Dabei kommt es im Zuge der Neuausrichtung bestehender Wertschöpfungsketten zu signifikanten Produktionseinbußen und -verlagerungen.

Insgesamt ist gegenwärtig keine gesamtwirtschaftliche Rezession zu befürchten. Zwar wird die Wertschöpfung in der deutschen Industrie im vierten Quartal weiter schrumpfen. Im Laufe des Jahres allerdings dürfte das Verarbeitende Gewerbe allmählich seine rezessive Phase hinter sich lassen. Zwar ist die Unsicherheit bezüglich der Ausgestaltung des Brexit, der Weiterentwicklung des Handelskonflikts sowie der Folgen des technologischen Wandels in der Automobilbranche weiterhin hoch. Allerdings hat die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem harten Brexit oder einer weiteren Eskalation des von den USA ausgehenden Handelskonfliktes kommt, in den vergangenen Monaten abgenommen.

Prognosen des ifo Instituts zufolge wird mit einer allmählichen Erholung der Weltwirtschaft gerechnet. Erste Anzeichen dafür gibt es bereits. Auch die politische Unsicherheit nahm wieder ab. Ein harter Brexit erscheint zunehmend unwahrscheinlich, und auch eine weitere Eskalation des von den USA ausgehenden Handelskonflikts zeichnet sich aktuell nicht ab. Dementsprechend dürfte sich die deutsche Industrie im Jahr 2020 langsam wieder erholen.

Insgesamt wird die Wirtschaft im Jahresdurchschnitt 2019 um 0,5% zugelegt haben. Im laufenden

Abb. 1
ifo Geschäftsklima Industrie



Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

Jahr wird das Bruttoinlandsprodukt mit 1,1% wieder kräftiger steigen, wenngleich der Kalendereffekt (es gibt deutlich mehr Arbeitstage) von 0,4 Prozentpunkten die eher verhaltene konjunkturelle Grunddynamik überzeichnet. Im Jahr 2021 dürfte das Bruttoinlandsprodukt mit einer Rate von 1,5% expandieren, und damit kräftiger als das Produktionspotenzial.

Eine ausführliche Analyse und Prognose mit weiteren Hintergründen zur konjunkturellen Entwicklung in Deutschland findet sich in Wollmershäuser et al. (2019).

VERARBEITENDES GEWERBE

Die deutsche Industrie ist im Jahr 2019 in eine Rezession gerutscht: Die Produktion ist in den ersten zehn Monaten des Jahres 2019 insgesamt um 4,3% gesunken. Bis zum Jahresende wird mit keiner Erholung gerechnet. Eine Konjunkturkrise und damit eine deutliche Unterauslastung der deutschen Industrie ist derzeit aber nicht zu erwarten. Während der Rückgang der Produktion in den ersten beiden Quartalen an Fahrt gewann, nahm das Tempo im dritten Quartal ab. Im Jahresverlauf 2019 gab auch der Geschäftsklimaindikator spürbar nach: Im Juli dieses Jahres rutschte das Klima unter die Nulllinie und verharrt seitdem im negativen Bereich (vgl. Abb. 1).

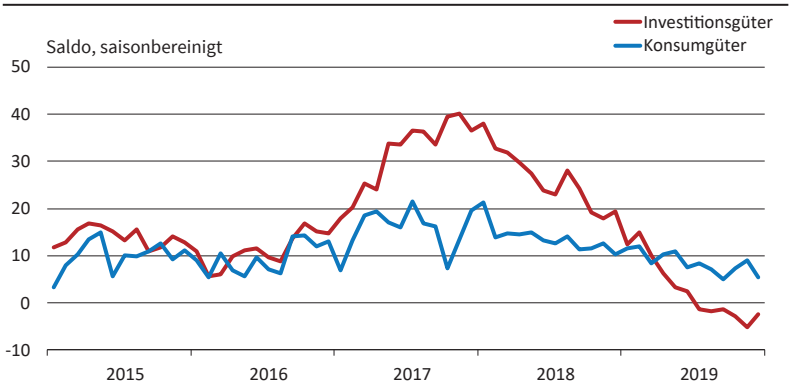
Die Einschätzungen zur aktuellen Lage waren dabei gerade noch positiv, die Geschäftserwartungen hingegen fielen das ganze Jahr über pessimistisch aus, wobei die negativen Stimmen zum Jahresendehinwiederetwasweniger wurden. Während letztes Jahr noch Produktionshemmnisse im Vordergrund standen – wie etwa Fachkräftemangel, Materialknappheit und Kapazitätsengpässe – gewann nun Auftragsmangel wieder spürbar an Bedeutung. Die an der ifo Konjunkturumfrage teilnehmenden Unternehmen beurteilten ihre Auftragslage 2019 zunehmend negativer. Nachdem die Produktionskapazitäten in den Boomjahren 2017/2018 überausgelastet waren, sank die Kapazitätsauslastung im gesamten Jahresverlauf und fiel auf ein Niveau knapp unterhalb des langfristigen Durchschnitts. Dies führte dazu, dass deutlich häufiger auf Kurzarbeit zurückgegriffen werden muss.

Zu den Ursachen für die nachlassende Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe zählt neben der schwächelnden Weltkonjunktur die hohe politische Unsicherheit. Dies setzt insbesondere die Produzenten von Investitionsgütern unter Druck. Zum einen, weil sie auf Aufträge aus dem Ausland angewiesen sind, zum anderen sinkt bei hoher Unsicherheit die Investitionsbereitschaft, Investitionen bleiben aus oder werden in die Zukunft verlegt. Die Hersteller von Konsumgütern sind hingegen – dank einer relativ starken Binnennachfrage – weiterhin gut aufgestellt (vgl. Abb. 2). Die Automobilbranche stand zuletzt besonders unter Druck. Neben dem aktuellen konjunkturellen Abschwung durchlebt die Branche aktuell einen radikalen Strukturwandel. Dabei stellen nicht nur die neuen Antriebstechnologien, sondern auch das autonome Fahren und die Vernetzung der Fahrzeuge große Herausforderungen dar.

DIENSTLEISTUNGEN

2019 konnten unternehmensnahe Dienstleister nicht an die Umsatzraten des Vorjahres anknüpfen. Der Schätzung des ifo Instituts zufolge dürfte die Wachstumsrate der nominalen Umsätze mit 3,4% dennoch überaus zufriedenstellend ausgefallen sein. Unternehmensnahe Dienstleister spürten die konjunktu-

Abb. 2
ifo Geschäftsklima

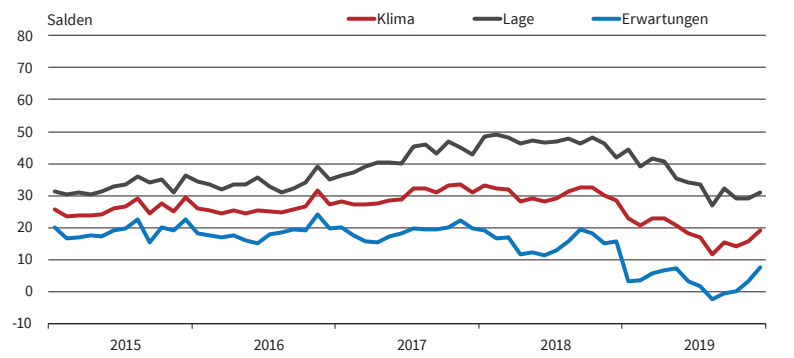


Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

Abb. 3

Geschäftsklima unternehmensnaher Dienstleister

Saisonbereinigt

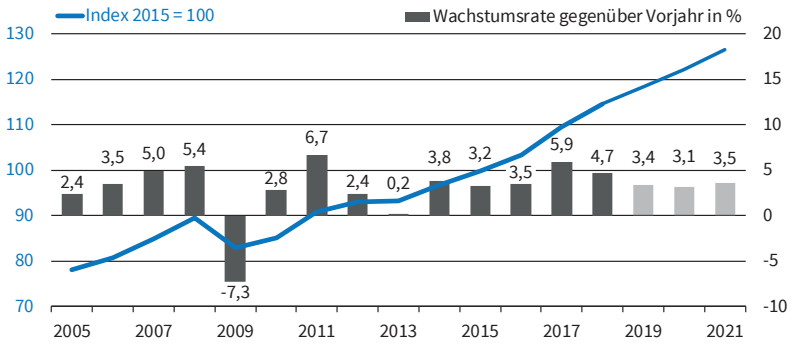


Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

Abb. 4

Dienstleistungen: Verlangsamtes Umsatzwachstum

Nominaler Umsatz unternehmensnaher Dienstleistungen



Quelle: Statistisches Bundesamt. © ifo Institut

relle Abkühlung recht deutlich, konnten allerdings aufgrund der relativ hohen Auftragsbestände gute Umsätze erzielen. Die Ergebnisse der Konjunkturumfrage zeigen für unternehmensnahe Dienstleistungen ab Ende 2018 bis zum Spätsommer 2019 einen rückläufigen Geschäftsklimaindikator. Die Geschäftserwartungen lagen kurzfristig sogar im negativen Bereich. Somit folgten die unternehmensnahen Dienstleister den Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Großhandel mit einigen Monaten Verzögerung bei der Beurteilung ihrer Geschäftssituation und den Geschäftsperspektiven. Im vierten Quartal stabilisierten sich die Urteile zur momentanen Geschäftssituation, und bei den Geschäftsaussichten überwogen wieder optimistische Urteile (vgl. Abb. 3). Für 2020 wird eine Erholung der Industriekonjunktur erwartet, so dass unternehmensnahe Dienstleister wieder mit steigender Nachfrage rechnen können. Da die Erholung aller Voraussicht nach langsam vonstattengehen und erst mit einiger Verzögerung an den Umsätzen abzulesen sein dürfte, erwartet das ifo Institut ein Wachstum der nominalen Umsätze von 3,1% 2020 und 3,5% 2021 (vgl. Abb. 4).

Neben den konjunkturellen Schwankungen überlagert eine strukturelle Veränderung der gesamten deutschen Wirtschaft die Geschäftstätigkeit. Die Rede ist hierbei von der Digitalisierung. Im Dienstleistungsbereich profitieren hiervon insbesondere Unternehmensberater sowie IT-Dienstleister. Beide Branchen weisen zwar ebenfalls einen Rückgang des Geschäftsklimaindikators auf, dies jedoch auf einem nach wie vor überaus hohen Niveau. Die Auftragsbücher sind in diesen Branchen prall gefüllt, die Umsätze steigen spürbar, und es wird händeringend nach geeigneten Fachkräften gesucht. Allerdings gab ein großer Anteil der Firmen an, dass ein Mangel an Arbeits- und auch Fachkräften die Geschäftstätigkeit bereits heute beeinträchtigt. Eine detaillierte Betrachtung der Branche bietet Czernich (2020). Eine Sonderrolle spielen auch die Architektur- und Ingenieurbüros. Die Auftragssituation ist in diesem Bereich außerordentlich gut. Ebenso wie das Bauhauptgewerbe profitiert die Branche von dem anhaltenden Bauboom in Deutschland. Auch wenn vereinzelt bereits von einer Immobilienblase gesprochen wird, so kann dies allenfalls mit Einschränkungen für vereinzelte Regionen gelten. Es bleibt aber anzumerken, dass nach wie vor unter Bedarf gebaut wird und die Auftragsbücher der Architektur- und Ingenieurbüros weiterhin gut gefüllt bleiben werden.

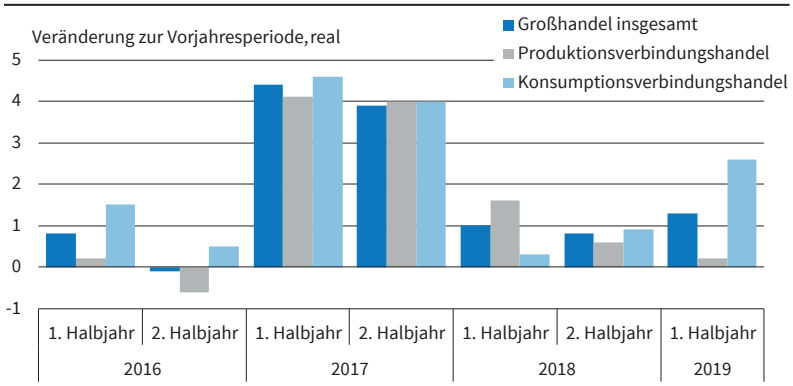
Konsumnahe Dienstleistungen waren weniger bis gar nicht von der sich abschwächenden Industriekonjunktur betroffen. Die Einschätzungen der konsumnahen Dienstleister zu den Geschäftsaussichten entwickelten sich seit 2010 relativ konstant. Gleiches gilt für die Beurteilung der aktuellen Geschäftssituation. Ähnlich wie im Einzelhandel profitieren konsumnahe Dienstleister von der nach wie vor sehr guten Konsumentenstimmung.

GROSSHANDEL

Der Großhandel beendete das Jahr 2018 insgesamt mit einem (realen) Umsatzplus von 0,9% (3,4% nominal) und wuchs somit im Vergleich zu 2017 deutlich weniger dynamisch (4,1% real, 7,7% nominal). Damit schwächten sich die Wachstumsimpulse sowohl im Bereich Produktionsverbindungshandel als auch im Konsumptionsverbindungshandel ab, wobei ersterer ein höheres Wachstum verzeichnete als der Konsumptionsverbindungshandel (1,1% vs. 0,6%, real).

Abb. 5

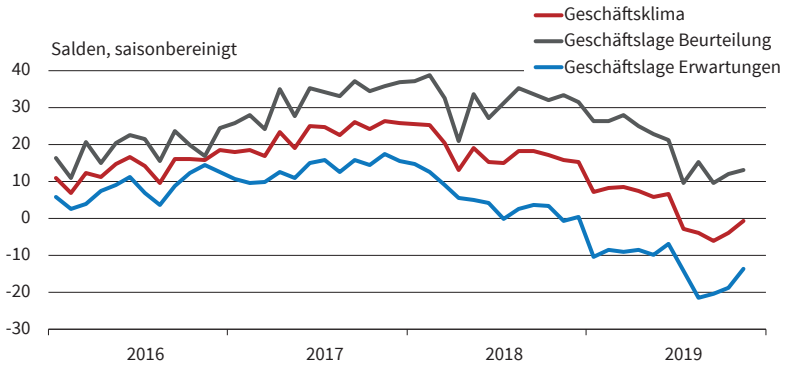
Umsatzentwicklung im Großhandel



Quelle: Statistisches Bundesamt. © ifo Institut

Abb. 6

ifo Geschäftsklima und seine Komponenten im Großhandel



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel. © ifo Institut

Im ersten Halbjahr 2019 zeigt sich hier jedoch ein anderes Bild: Beeinflusst von der schwächeren Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe, erzielte der Produktionsverbindungshandel mit einem Plus von 0,2% nur ein minimal positives Wachstum. Angetrieben von der nach wie vor guten Konsumstimmung, verzeichnete der Konsumptionsverbindungshandel dagegen im gleichen Zeitraum einen Umsatzzuwachs von 2,6%. Abbildung 5 dokumentiert die Umsatzentwicklung im Großhandel (Halbjahre) seit 2016 für die genannten Bereiche.

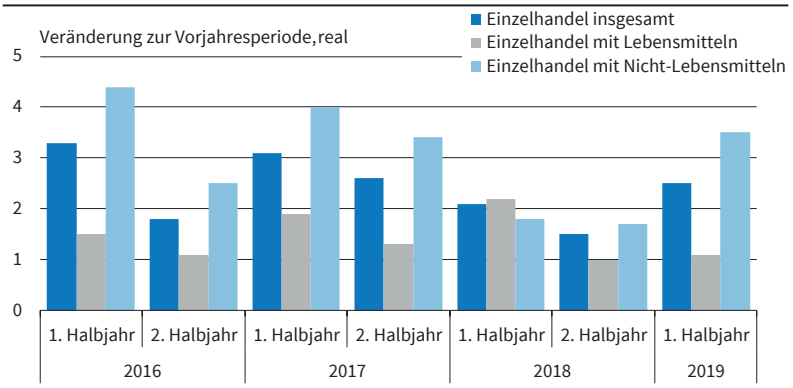
Die beschriebene Umsatzentwicklung ist ebenfalls in den Ergebnissen der ifo Konjunkturumfrage Handel erkennbar: Analog zur dynamischen Umsatzentwicklung 2017 wurden hier Höchstwerte bei den Komponenten des Geschäftsklimas berechnet. Die globalen wirtschaftspolitischen Unsicherheiten versetzten der Stimmung bei den deutschen Großhändlern seit Frühjahr 2018 jedoch zunehmend einen Dämpfer. Seither zeigt sich eine kontinuierliche Verschlechterung des Geschäftsklimas (vgl. Abb. 6). Im November 2018 überwogen schließlich zum ersten Mal seit Herbst 2014 im Großhandel per saldo die pessimistischen Stimmen hinsichtlich der Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate (negativer Saldenwert). In den aktuellen Umfrageergebnissen von Oktober und November 2019 ist allerdings eine Abnahme der pessimistischen Stimmen ersichtlich, wobei der Saldo nach wie vor auf einem für die Branche niedrigen Wert notiert. Auch die aktuelle Geschäftslage wird am aktuellen Rand wieder etwas häufiger als gut eingestuft.

EINZELHANDEL

Der Einzelhandel profitiert weiterhin von den hohen Beschäftigtenzahlen sowie Lohnzuwächsen. Damit bleibt der private Konsum eine wichtige Stütze der Konjunktur. Das Jahr 2018 schloss die Branche mit einem realen Umsatzplus von 1,8%, nach 2,8% im Jahr 2017. Der Einzelhandel mit Nicht-Lebensmittel wuchs mit 1,9% erneut stärker als der Einzelhandel mit Lebensmitteln (1,6%), wobei der Unterschied im Vergleich zum Vorjahr deutlich abflachte (3,7% vs 1,6%). Im ersten Halbjahr 2019 legte der Einzelhandel mit Nicht-Lebensmitteln dagegen wieder deutlich stärker zu (3,5%). Der Einzelhandel insgesamt verzeichnete in diesem Zeitraum ein reales Umsatzplus von 2,5% (3,2% nominal). In Abbildung 7 ist die Umsatzentwicklung im Einzel-

Abb. 7

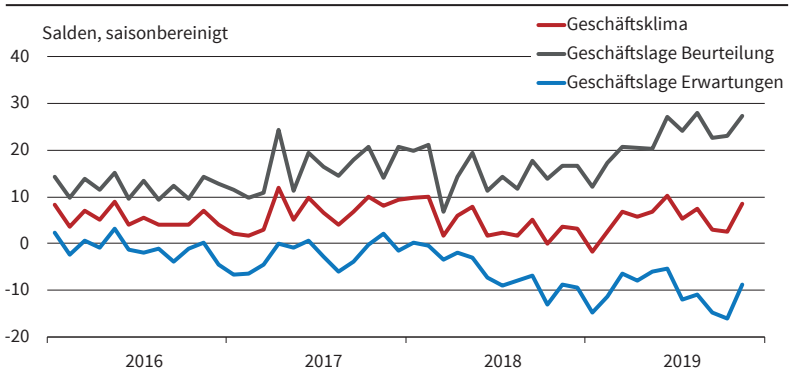
Umsatzentwicklung im Einzelhandel



Quelle: Statistisches Bundesamt. © ifo Institut

Abb. 8

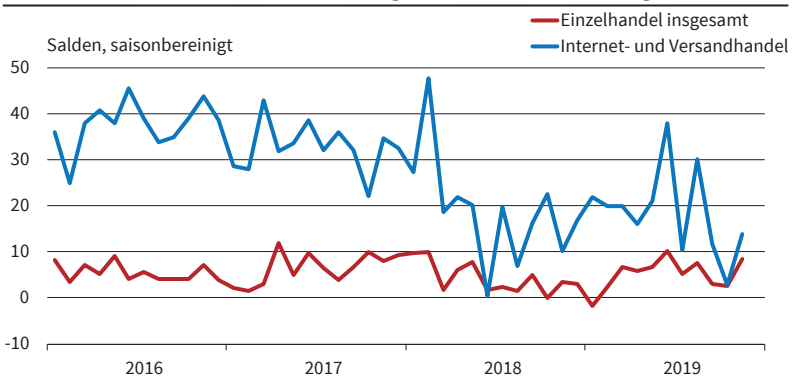
ifo Geschäftsklima und seine Komponenten im Einzelhandel



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel. © ifo Institut

Abb. 9

ifo Geschäftsklima im Onlinehandel im Vergleich zum Einzelhandel insgesamt



Quelle: ifo Konjunkturumfrage Handel. © ifo Institut

handel (Halbjahre) seit 2016 für die genannten Bereiche dargestellt.

Abbildung 8 zeigt das ifo Geschäftsklima für den Einzelhandel und seine Komponenten. Der Verlauf unterscheidet sich von dem des Großhandels. Angesichts der bereits mehrere Jahre andauernden guten Konsumstimmung ist die Entwicklung im Einzelhandel anfangs vor allem seitwärtsgerichtet. Zu erkennen ist jedoch ein Auseinanderdriften der Indikatoren zur aktuellen Geschäftslage und den Geschäftserwartungen hinsichtlich der kommenden sechs Monate. Während der Saldowert der aktuellen Geschäftslage insbesondere seit Anfang 2019 deutlich gestiegen ist und sich im Sommer sowie am aktuellen Rand im Bereich der höchsten jemals gemessenen Werte befand, liegt der Saldowert der Geschäftserwartungen seit etwa Mitte 2018 unter dem Niveau von 2016/2017. Dennoch konnte die rückläufige Entwicklung am aktuellen Rand gestoppt werden, und die Einzelhändler blickten per saldo wieder merklich seltener mit Pessimismus in die nahe Zukunft.

Der Onlinehandel bleibt weiterhin der Wachstumstreiber im Einzelhandel. Der Zuwachs fiel im Jahr 2018 mit real 6,5% allerdings schwächer aus als 2017 (8,8%). 2019 gewann die Dynamik wieder an Fahrt, womit der Onlinehandel im ersten Halbjahr um 8,1% zulegte. Bei der Betrachtung des ifo Geschäftsklimas für den Internet- und Versandhandel – dargestellt in Abbildung 9 – zeigt sich dennoch eine gewisse Annäherung der Werte. Während das Geschäftsklima des Einzelhandels insgesamt und das des Onlinehandels in den Jahren 2016 und 2017 eine deutliche Diskrepanz aufwiesen, liegt die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage bzw. der Geschäftserwartungen im Mittel nicht mehr ganz so weit auseinander und am aktuellen Rand sogar sehr nah beieinander. Ein Grund hierfür dürfte auch sein, dass die Grenzen zwischen Online- und stationärem Handel zunehmend verschwimmen. Zwar verkaufen längst nicht alle Händler ihre Waren im Internet, jedoch nimmt ihre Zahl zu. Gleichzeitig sind die Händler heute vielfach deutlich diverser aufgestellt als noch von wenigen Jahren, indem die Waren zunehmend auch über verschiedene Onlinemarktplätze angeboten und mit dem stationären Verkauf verknüpft werden (vgl. Rumscheidt 2020).

LITERATUR

Czernich, N. (2020): »Wachsende Bedeutung der IT-Dienstleister«, *ifo Schnelldienst* 73(1), 74–77.

Rumscheidt, S. (2020), »Die Bedeutung von Marktplätzen/Plattformen für den deutschen Groß- und Einzelhandel«, *ifo Schnelldienst* 73(1), 64–69.

Wollmershäuser, T., F. Eckert, M. Göttert, Chr. Grimme, C. Krolage, St. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, H. Mikosch, St. Neuwirth, W. Nierhaus, A.-Chr. Rathje, M. Reif, R. Šauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2019), »ifo Konjunkturprognose Winter 2019 – Deutsche Konjunktur stabilisiert sich«, *ifo Schnelldienst* 72(24), 27–89.

Przemyslaw Brandt

Branchen im Fokus: Personaldienstleister

Die Personaldienstleistungen sind eine stark vom Verarbeitenden Gewerbe abhängige Branche. Aufgrund der aktuellen Schwäche der Industrieproduktion wurde von den Firmen des Verarbeitenden Gewerbes weniger Personal nachgefragt. Eine zunehmende Anzahl von Firmen fährt Kurzarbeit, und die Beschäftigtenzahlen sind rückläufig. Leiharbeiter werden seltener eingesetzt, so dass die Umsätze der Personaldienstleister rückläufig sind. Eine Ausnahme hiervon bilden die Vermittler von Arbeitskräften, die in Zeiten von Fachkräftemangel weiterhin steigende Umsätze erzielen. Die Ergebnisse der Konjunkturumfrage zeichnen ein trübes Stimmungsbild der Branche, allerdings lassen die sich verbessernden Umsatzerwartungen und auch der zuletzt steigende Auftragsbestand auf eine Verbesserung der Situation im Jahr 2020 hoffen.

STRUKTUR DER BRANCHE

Die hier beschriebene Branche der Personaldienstleister bezieht sich auf den Zweisteller 78 der Wirtschaftszweigklassifikation 2008 (WZ-08). In der WZ-08 wird dieser Zweisteller »Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften« genannt. Der Umsatzsteuerstatistik zufolge zählten 2017 knapp 9 000 Unternehmen zu den Personaldienstleistern. Nahezu die Hälfte der Firmen erzielte 2017 einen Umsatz von weniger als einer halben Million Euro – in Summe entspricht dies jedoch lediglich 2% des Branchenumsatzes. Die Hälfte des Umsatzes wird in Firmen, die zumindest 25 Mio. Euro Umsatz erreicht haben, erzielt – in ihrer Anzahl machen diese Firmen allerdings nur einen Anteil von 1,6% aus. Ein Viertel des Umsatzes wird von den größten 14 Unternehmen der Branche erwirtschaftet.

Die Branche wird in die Vermittlung von Arbeitskräften, die befristete Überlassung von Arbeitskräften und die sonstige Überlassung von Arbeitskräften untergliedert. Die meisten Firmen sind im Bereich der Vermittlung von Arbeitskräften zu verorten (54%), da dieser Unterbereich jedoch eher von Firmen dominiert wird, die verhältnismäßig niedrige Umsätze zu verzeichnen haben, fällt der anteilige Umsatz mit 27% deutlich niedriger aus. Im Gegensatz dazu sind im Unterbereich der befristeten Überlassung von Arbeitskräften 34% der Unternehmen der Branche tätig, erwirtschaften dabei allerding 63% des Branchenumsatzes.

KONJUNKTURELLE ENTWICKLUNG

Als Unternehmensnahe Dienstleister sind Personaldienstleister stark von den Entwicklungen der Gesamtwirtschaft und insbesondere von den Entwicklungen im Verarbeitenden Gewerbe abhängig. Nach der konjunkturellen Hochphase bis 2018 waren die Entwicklungen ab Ende 2018 weniger positiv. Die deutsche Wirtschaft ist nur knapp einer technischen Rezession[1] entgangen. Für eine detailliertere Betrachtung der konjunkturellen Entwicklung und eine Prognose für 2020 sei auf Wollmershäuser et al. (2019) verwiesen. Zwar hat sich Ende 2018 eine leichte Erholung der wirtschaftlichen Lage abgezeichnet, allerdings hält die unklare Situation mit dem Fortgang des Brexit, des von den USA ausgehenden Handelskonflikts und den strukturellen Veränderungen insbesondere in der Automobilindustrie das Verarbeitende Gewerbe in der Rezession. Eine Darstellung der konjunkturellen Entwicklung in verschiedenen Wirtschaftssektoren wird in Brandt et al. (2020) gegeben.

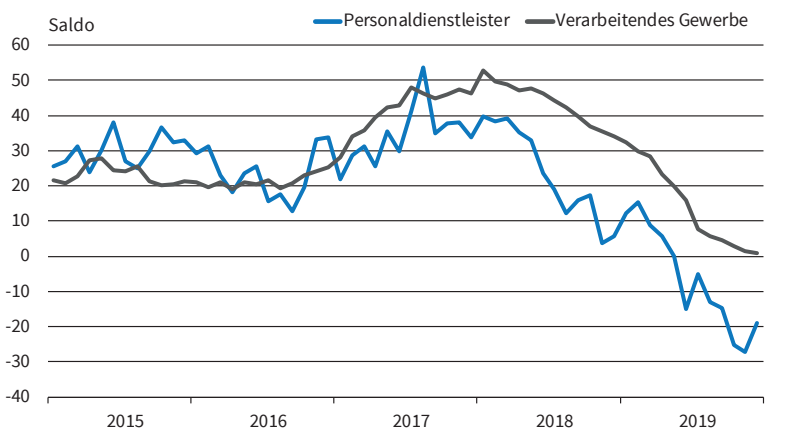
Die Arbeitsnachfrage dieses für die Personaldienstleister so wichtigen Wirtschaftssektors gab 2019 spürbar nach. Bei sinkender Beschäftigung werden in erster Linie entliehene Mitarbeiter entlassen, so dass die Rezession im Verarbeitenden Gewerbe direkten Einfluss auf die Umsätze der Personaldienstleister hat. Diese Entwicklungen sind entspre-

[1] Von einer technischen Rezession wird gesprochen, sobald sich das Bruttoinlandsprodukt in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen negativ zum Vorquartal entwickelt hat.

Abb. 1

Geschäftslage im Vergleich

Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

chend an den Umsatzzahlen der Personaldienstleister abzulesen. Die nominalen Umsätze wiesen dem Statistischen Bundesamt zufolge 2018 noch ein leichtes Wachstum von nominal 1,1% zum Vorjahr auf. Das dritte Quartal 2019 war jedoch auch das fünfte Quartal in Folge mit einem im Vergleich zum Vorquartal sinkendem Umsatz (saison- und kalenderbereinigt). Insgesamt sind die Umsätze der Branche in den ersten drei Quartalen 2019 im Vergleich zum gleichen Vorjahrszeitraum um nominal 7,1% geschrumpft. Interessant ist hierbei, dass der Unterbereich der Vermittler von Arbeitskräften im gleichen Zeitraum ein kräftiges Umsatzplus von 5,6% verzeichnete. Dieser Unterschied in den Entwicklungen kann damit erklärt werden, dass trotz sinkender Arbeitskräftenachfrage der Industrie weiterhin eine insgesamt hohe Nachfrage auf ein niedriges Arbeitskräfteangebot trifft. Die Arbeitslosigkeit liegt nach wie vor auf einem überaus niedrigen Niveau, und Fachkräfte können nur schwer gefunden bzw. abgeworben werden. Hierbei greifen viele Firmen auf die Unterstützung durch Headhunter zurück. Diese Annahme wird von den Angaben der an den ifo Konjunkturumfragen teilnehmenden Firmen gestützt. Diese meldeten im vierten Quartal 2019 häufig, dass der Mangel an Fachkräften die Geschäftstätigkeit behindert – im Verarbeitenden Gewerbe waren dies trotz der negativen Entwicklungen der Geschäftssituation 17% der Firmen; im Dienstleistungsbereich lag der Anteil bei 27%. Insgesamt jedoch war die Beschäftigtenentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe negativ. Auch die Beurteilung der aktuellen Situation fällt im Rahmen der ifo Konjunkturumfragen im Verarbeitenden Gewerbe weniger günstig aus. Da die Geschäftslage der Personaldienstleister stark an die Geschäftsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe gekoppelt ist, entwickelte sich diese entsprechend (vgl. Abb. 1).

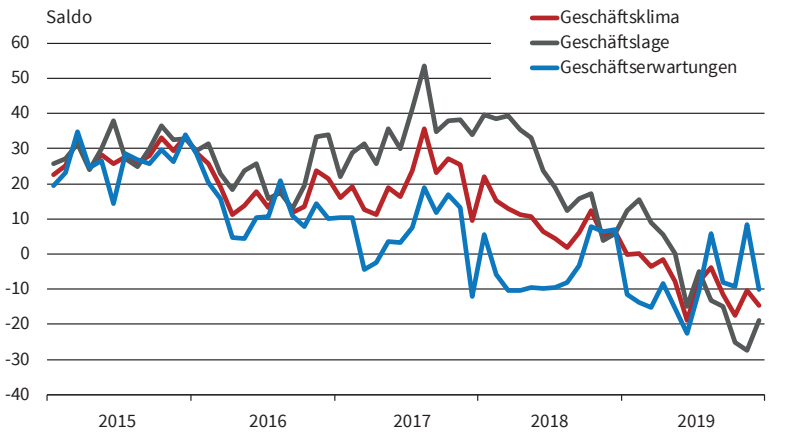
Aufgrund der sich weiter verschlechternden Situation im Verarbeitenden Gewerbe und den dort weiterhin pessimistischen Aussichten dürfte sich die Geschäftslage auch im Bereich der Personaldienstleister in naher Zukunft nicht wesentlich verbessern. Den Ergebnissen der ifo Konjunkturumfrage zufolge stellt sich die aktuelle Geschäftssituation per saldo als negativ dar. Die Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate lassen darüber hinaus eine weitere Verschlechterung der Geschäftslage erwarten. Das Geschäftsklima lag im Juni 2019 auf dem niedrigsten Wert seit 2009 – der aktuellste Wert (Dezember 2019) lag zwar etwas darüber, allerdings weit im negativen Bereich (vgl. Abb. 2).

Wie bereits oben beschrieben, gingen die Umsätze den offiziellen Zahlen zufolge im dritten Quartal 2019 zurück. Die Ergebnisse der Konjunkturumfrage zeigen auch für das vierte Quartal einen weiteren Rückgang der Umsätze. Darüber hinaus gab die Mehrheit der Firmen im Dezember an, dass die Umsätze im Vergleich zum Vorjahr rückläufig waren. Der Auftragsbestand wurde überwiegend als verhältnismäßig klein eingestuft, allerdings lagen die Meldungen in den Monaten Oktober und November per saldo noch tiefer im negativen Bereich (vgl.

Abb. 2

ifo Geschäftsklima Personaldienstleistungen

Saisonbereinigt

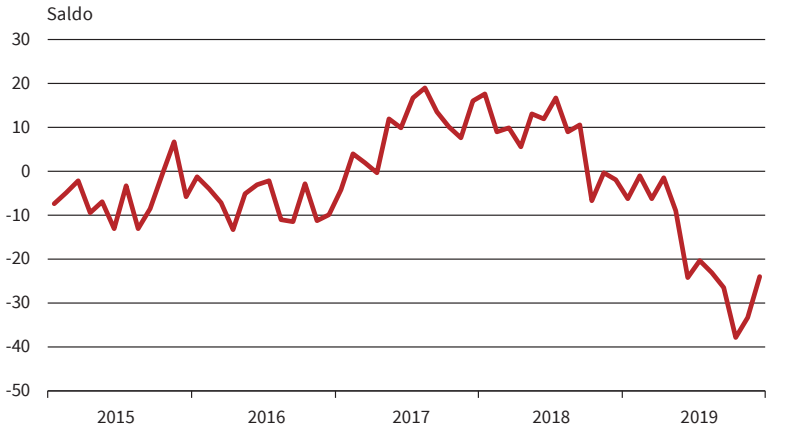


Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Abb. 3

Beurteilung des Auftragsbestands
Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Abb. 3). Auch die Umsatzerwartungen verbesserten sich zum zweiten Mal in Folge, und der entsprechende Indikator lag nur knapp unterhalb seines langfristigen Mittelwerts. Entsprechend wurde der Personalbestand von einem geringeren Anteil der befragten Firmen verkleinert. In den kommenden Monaten soll er wieder vergrößert werden.

LITERATUR

Brandt, P., S. Litsche, S. Rumscheidt und K. Wohlrabe (2020), »Branchenentwicklungen im Überblick«, *ifo Schnelldienst* 73(1), 78–82.

Wollmershäuser, T., F. Eckert, M. Göttert, Chr. Grimme, C. Krolage, St.Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, H. Mikosch, St. Neuwirth, W. Nierhaus, A.-Chr. Rathje, M. Reif, R. Šauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2019), »ifo Konjunkturprognose Winter 2019 – Deutsche Konjunktur stabilisiert sich«, *ifo Schnelldienst* 72(24), 27–89.

ZULETZT ERSCHIENEN

THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

Schnelldienst 2/2020 erscheint am 12. Februar 2020

Ungleichheit unter der Lupe – neue politische Antworten auf ein bekanntes Thema

JETZT EBENFALLS ONLINE VERFÜGBAR:

ifo Forschungsbericht 107

Der Zusammenhang zwischen Verschuldung, Budgetzusammensetzung und volkswirtschaflichem Wachstum

Im öffentlichen Diskurs der letzten Jahre kam die »Schwarze Null«, d.h. ein ausgeglichener Staatshaushalt, unter Druck. Mehr Wohlstand gelänge nur mit mehr Staatsausgaben, hieß es oft. Die Ergebnisse des aktuellen ifo Forschungsberichts unterstützen diese These nicht: Wirtschaftswachstum ist negativ mit den konsumtiven Staatsausgaben wie auch mit höherer Staatsverschuldung korreliert. Wie sollte man stattdessen die öffentlichen Budgets aufstellen, um die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zu unterstützen?

ifo DICE Report 4/2019

Innovation Policy

Diese Artikel lesen Sie im Hauptteil des aktuellen DICE Reports:

- Innovation Policy and Causality
- Innovation Policy in Poland
- The Impact of Innovation Policy on Firm Innovation and Performance
- Research versus Development: When are R&D Subsidies most Effective?
- Knowledge to Money: Assessing the Business Performance Effects of Publicly Funded R&D Grants
- Patent Shifting and Anti-Tax Avoidance Legislation
- Promoting Clean Energy Innovation