

EDITORIAL

Deutschlands Wirtschaft und Gesellschaft im Jahr 2007: Wohin wollen wir?

Für die deutsche Wirtschaft blicken wir auf ein insgesamt erfolgreiches Jahr 2006 zurück. Die positive konjunkturelle Entwicklung weltweit begünstigte im erheblichen Maße auch die Konjunktur im Inland. Die erfreuliche Wende auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist eingetreten. Hinter uns liegt auch ein Regierungsjahr der großen Koalition in Deutschland.

Im Jahr 2006 hat das HWWI mit seiner Forschung und den wirtschaftspolitischen Expertisen viele Entscheidungsprozesse der deutschen Wirtschaftspolitik mitbegleitet und mitgestaltet. Dies zeigen u. a. die Beiträge der aktuellen Ausgabe aus den Bereichen Migration, Steuer- oder Finanzpolitik. Im neuen Jahr 2007 werden wir im Rahmen der HWWI-Veranstaltungsreihe »Hamburgisches Forum« weiterhin der Frage nachgehen, wie die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft die globalen Entwicklungen unserer Gegenwart für sich am besten nutzen können. EL

IN DIESER AUSGABE

Der entwicklungspolitische Beitrag von Diasporas in Deutschland Seite 1/2

Anti-Doping-Gesetz ökonomisch unwirksam Seite 3

Kräftiger Anstieg des Steueraufkommens Seite 4

Öffentliche Verschuldung – Desinteresse und Unwissen herrschen vor Beilage I

„Merkur, Macht und Moneten“ Beilage II

MIGRATION

Der entwicklungspolitische Beitrag von Diasporas in Deutschland

Beim Thema Migration geht es in den öffentlichen Debatten meist um Fragen, die das Aufnahmeland betreffen. So wird diskutiert, ob, wieviel und welche Form der Zuwanderung benötigt wird und wie die Integration von Zuwanderern gefördert werden kann. In den letzten Jahren war es vor allem die Forschung, welche ebenfalls nach den Auswirkungen der Migration auf die Herkunftsländer gefragt hat. Zunächst standen hier die negativen Auswirkungen der Migration, wie z. B. der „Brain Drain“, im Mittelpunkt der Untersuchungen. In aktuellen Studien geht es hingegen zunehmend um den Beitrag, den Migrantinnen und Migranten zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer leisten können. In diesem Rahmen werden die stetig anwachsenden Rücküberweisungen an die im Herkunftsland verbliebenen Familienmitglieder analysiert. Neben den individuellen Geldflüssen rücken jedoch auch die Aktivitäten von Diasporagemeinden verstärkt in den Mittelpunkt des Interesses.

Von Tanja El-Cherkeh

So wies der „UN High-Level Dialogue on International Migration and Development“ im September dieses Jahres auf das erhebliche entwicklungspolitische Potenzial von Migrantengemeinschaften hin. Aktivitäten von Migrantenorganisationen sollten in Form von gemeinsamen Entwicklungsprojekten, der Förderung von Unternehmertum und dem Austausch von Hochqualifizierten von offizieller Seite unterstützt werden. In einer Mitteilung von September 2005 befasst sich die Europäische Kommission zunächst mit grundlegenden Fragestellungen, in dem sie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auffordert, „... Diaspora-Organisationen zu ermitteln, die bei Entwicklungsangelegenheiten nützliche und repräsentative Gesprächspartner sein könnten, bzw. mögliche Initiatoren von Entwicklungsprojekten in Herkunftsländern zu benennen“. Trotz dieses öffentlichen Interesses mangelt es an wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Ursachen, Formen und Folgen der entwicklungspolitisch relevanten Migrantenaktivitäten.

Vor diesem Hintergrund hat die Migration Research Group (MRG) des HWWI gemeinsam mit dem Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück eine Pilotstudie über „Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer“ erstellt, die mit konkreten Handlungsempfehlungen an den Auftraggeber, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), abschließt. Bei der Untersuchung von Diasporagemeinden ergibt sich zunächst die Problematik der Begrifflichkeiten. Bei „Diaspora“ oder „Transnationaler Gemeinschaft“ wird unterstellt, dass es sich um eine homogene Gruppe mit gleicher politischer Gesinnung, religiöser Einstellung oder gleichem sozialen Status handelt. Betrachtet man aber Zuwanderer afghanischer Herkunft in Deutschland, so wird die vielschichtige Zusammensetzung dieser Gemeinschaft aus der Zeit und Form der Migration deutlich. Die ersten afghanischen Migranten,

ab den 1950er Jahren, waren vorrangig Geschäftsleute sowie Studierende. Seit Beginn des Krieges im Jahr 1979 und den darauf folgenden mehrfachen politischen Machtwechseln kamen Flüchtlinge nach Deutschland, die über die für den Fluchtweg notwendigen Ressourcen verfügten. In einer ersten Fluchtwelle suchten vor allem Angehörige der westlich orientierten Bildungselite Asyl in Deutschland, und nach Machtübernahme der Mujaheddin kamen Anhänger der kommunistischen Partei. Das Taliban-Regime löste eine weitere Fluchtwelle von vorwiegend Angehörigen der urbanen Mittelschicht sowie ethnischer und religiöser Minderheiten aus. Aus den verschieden motivierten und sozial differenziert zusammengesetzten Zuwanderungen aus Afghanistan resultierte eine sehr heterogene Diaspora.

Spezifische Ausgangsbedingungen zur Analyse von Diasporas und ihrer Aktivitäten mussten daher zunächst festgelegt werden. Diese beziehen sich auf: a) die Migranten selbst, d. h. ihr Humankapital, b) die Gründe für ihre Migration (Arbeit, Bildung, Flucht, Familie/Heirat), c) die sozialen Bedingungen im Herkunftsland und die Stellung der Migranten bzw. ihrer Familien dort, d) die sozialen Bedingungen im Aufnahmeland und ihre dortige soziale Integration sowie e) die Organisationsformen von Migranten im Aufnahmeland (d. h. die Struktur der Diaspora).

Die Ergebnisse der Pilotstudie zeigen, dass je nach Migrationsform, rechtlichem Status sowie Integrationsgrad der Migrantinnen und Migranten Transferleistungen in unterschiedlichen Bereichen und in unterschiedlicher Intensivität zustande kommen. So handelt es sich bei den Ägyptern in Deutschland hauptsächlich um Bildungsmigranten der oberen Mittelschicht seit den 1950er Jahren, mit einem hohen Anteil an akademischem Fachkräftenpersonal, großen Einbürgerungszahlen sowie deutsch-ägyptischen Ehen und daher einem hohen Integrationsgrad. Hochqualifizierte mit ägyptischem Hintergrund organisieren sich mehrheitlich in professionellen Vereinen

oder ägyptischen Kulturvereinen. Im Vergleich zu den beiden anderen betrachteten Fallbeispielen bzw. Herkunftsländern herrschen in Ägypten relativ stabile politische und ökonomische Verhältnisse, verbunden mit zahlreichen Möglichkeiten zu profitablen Investitionen. Die Transferleistungen in Bezug auf das Herkunftsland beziehen sich hauptsächlich auf gewinnorientierte Investitionen sowie individuell motivierte, gemeinnützige Aktivitäten, vor allem in den prestigeträchtigen Bereichen Bildung und Wissenschaft.

Das Engagement von Zuwanderern afghanischer Herkunft in Deutschland in ihrem Herkunftsland ist vor allem durch kollektive – in Form von Vereinen organisierte – Aktivitäten, die mit Beginn des Krieges 1979 einsetzten und sich im Gefolge der politischen Entwicklung nach 2001 noch intensivierten, geprägt. Durch den mehr als zwei Jahrzehnte andauernden Krieg sind weite Teile der Infrastruktur des Landes zerstört. Der neue afghanische Staat ist (noch) nicht in der Lage, die erforderlichen öffentlichen Güter zur Normalisierung des gesellschaftlichen Lebens zur Verfügung zu stellen. Dem Engagement der Diaspora in Infrastrukturprojekten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Gesundheit, Mädchen- und Frauenförderung, humanitäre Hilfe, Energie, Wasser und Verkehr kommt daher eine kompensatorische Funktion für den Ausfall des Staates zu.

Die Zuwanderung der Serben – zunächst als Jugoslawen – nach Deutschland begann in den 1960er Jahren mit dem Gastarbeiterabkommen. Neben den Gastarbeitern wanderte bereits seit den 1950er Jahren eine geringe, jedoch stete Zahl von serbischen Intellektuellen, in ihrer Mehrzahl Gegner des kommunistischen Regimes, zu. Jugoslawen und später Serben organisierten sich in der Regel in Clubs (oder Sportvereinen), die im Kern am Leben der serbischen Migranten in Deutschland ausgerichtet waren. Mit dem Anwachsen der ethnischen Konflikte in Jugoslawien nahm auch das nationale Bewusstsein der Serben in Deutschland zu; es wurden serbische anstelle der

jugoslawischen Clubs gegründet. Vor dem Beginn der Konflikte in Jugoslawien und bis in die Gegenwart standen im Fokus der auf das Herkunftsland bezogenen Aktivitäten der serbischen Migranten hauptsächlich individuelle Investitionen, insbesondere der Erwerb von Immobilien. Demgegenüber war im Vergleich zu den Ägyptern und Afghanen ihr Engagement in Infrastrukturentwicklungsprojekten in Jugoslawien eher gering. Anders stellte sich dies zur Zeit der jugoslawischen Auflösungskriege sowie im Kosovo-Konflikt dar. Hier sprang die serbische Diaspora vergleichbar zu den Afghanen, wenn auch weniger umfassend als diese, aus patriotischem Engagement heraus kompensatorisch für den im Krieg gebundenen Staat ein und engagierte sich in verschiedenen Projekten in den Bereichen Gesundheit, Wasserversorgung, Verkehr sowie humanitäre Hilfe.

Die in der Studie untersuchten Fälle machen deutlich, dass es einer genauen Fall-zu-Fall-Analyse des Zusammentreffens der unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu verschiedenen Zeitpunkten und ihrer kombinierten Wirkung auf die Mobilisierung von Diasporagemeinden bedarf, um erkennen zu können, an welchem Punkt eine entwicklungspolitisch orientierte Unterstützung ansetzen könnte. Ein Aspekt ist jedoch an dieser Stelle besonders hervorzuheben: Nicht wie in früheren Studien angenommen, ist die Orientierung auf das Herkunftsland eine Folge mangelnder Integration. Im Gegenteil, aus unserer Pilotstudie geht deutlich hervor, dass Integrationsgrad der Migrantinnen und Migranten und Engagement im Herkunftsland eine positive Wechselwirkung haben.

STUDIE

T. Baraulina, M. Bommers, H. Daume, T. El-Cherkeh, F. Vadean: Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer. Erscheint demnächst. Für Rückfragen: el-cherkeh@hwwi.org.

Anti-Doping-Gesetz ökonomisch unwirksam

Doping ist kein Einzelfall mehr, sondern hat sich zu einem flächendeckenden Phänomen entwickelt. Der Sport droht angesichts immer neuer Dopingfälle in eine schwere Krise zu geraten. Auch die allgegenwärtige Anti-Doping-Rhetorik von Sportlern und Funktionären wird zunehmend unglaubwürdig. Als konkrete Maßnahmen wurden bislang lediglich die Anzahl der Dopingkontrollen erhöht und die Sanktionen für Dopingvergehen verschärft. Doch diese Maßnahmen haben sich als unzureichend erwiesen. Im Gegenteil: Das Dopingproblem hat sich trotzdem noch ausgeweitet. Von Henning Vöpel

Der öffentliche Ruf nach einem Anti-Doping-Gesetz wird angesichts immer neuer Dopingfälle lauter. Doch aus ökonomischer Sicht greift ein solches Gesetz zu kurz, weil es in wesentlichen Aspekten des Dopingproblems unvollständig ist und wichtige Anreizmechanismen unberücksichtigt lässt. Zwar würde es die juristische Handhabe gegen Dopingsünder und deren „Hintermänner“ verbessern, eine entscheidende Ursache für den schleppenden Kampf gegen Doping aber weiterhin vernachlässigen: Es ist das mangelnde Aufklärungsinteresse der Sportfunktionäre, welches dazu führt, dass der Kampf gegen Doping nicht so konsequent geführt wird, wie es notwendig und möglich wäre. Diese betonen zwar stets, dass ein „sauberer“ Sport im ureigensten Interesse des Sports liege; dies gilt jedoch nicht notwendigerweise auch für den Weg dorthin. Für betroffene Sportarten ist der Weg aus dem Dopingsumpf ein langwieriger Prozess, der mit hohen Kosten und einem nachhaltigen Imageverlust verbunden sein kann. Hinzu kommt, dass die Sportarten untereinander um Zuschauer, Medienpräsenz und Sponsoren konkurrieren. Das Problem wird dadurch noch weiter verschärft, dass Funktionäre persönliche Interessen und Ziele verfolgen. Allzu viele Dopingfälle aber, die an das Licht der Öffentlichkeit gelangen, können das Image des Sports und schließlich auch das der Funktionäre beschädigen und deren Wiederwahl gefährden. Der Sport wird also nicht nur von den Athleten, sondern auch von den Funktionären für kurzfristige persönliche Interessen missbraucht.

Um den Kampf gegen Doping erfolgreicher als bislang zu gestalten, ist es daher erforderlich, die hier skizzierten strategischen

Interessenskoalitionen zwischen Sportlern, Funktionären, Verbänden sowie Sponsoren und Medien aufzulösen. Folgende Maßnahmen wären auf diesem Weg ein erster, aber notwendiger Schritt:

Harmonisierung der Dopingbestimmungen zwischen den Sportverbänden: Da die einzelnen Sportfachverbände um Zuschauer, Medienpräsenz und Sponsoren konkurrieren, ist es für Verbandsfunktionäre nicht rational, den Kampf gegen Doping stärker voranzutreiben, als es die Funktionäre anderer Verbände tun. Um diesbezüglich den Handlungsspielraum der jeweiligen Sportverbände einzuschränken, wäre eine verbandsübergreifende Harmonisierung der Dopingbestimmungen notwendig.

Internationale Koordinierung der Anti-Doping-Politik: Einzelne Sportler wie auch die Sportverbände unterliegen einer Rechtfertigungspflicht gegenüber den Medien und der Öffentlichkeit in Bezug auf ihren sportlichen Erfolg. Dies gilt vor allem für den internationalen Vergleich im Rahmen von Weltmeisterschaften und Olympischen Spielen. Die nationalen Verbände versuchen daher, sich über den sportlichen Vergleich mit anderen Nationen zu profilieren. Ein international ungleich geführter Kampf gegen Doping führt aber zu ungleichen Chancen im internationalen Wettkampf um sportlichen Erfolg. Eine internationale Koordinierung der verschiedenen nationalen Anti-Doping-Politiken ist aus diesem Grund unverzichtbar.

Schaffung einer unabhängigen Kontrollinstanz und Sportgerichtsbarkeit: Die Verbandsfunktionäre sehen sich bei ihren Aufgaben, ihre jeweilige Sportart zu vertreten

und diese bestmöglich zu vermarkten, und in dem gleichzeitigen Kampf gegen Doping einem möglichen Zielkonflikt gegenüber. Aus diesem Grund ist eine strikte institutionelle Trennung zwischen beiden Zielen erforderlich. Die Verbandsfunktionäre würden demnach allein die Interessen ihrer jeweiligen Sportart einschließlich ihrer Vermarktung vertreten. Die Anti-Doping-Institutionen dagegen kümmern sich ausschließlich und als alleinige, unabhängige Instanz um den Kampf gegen Doping. Die Wiederwahl der verantwortlichen Funktionäre einer solchen Anti-Doping-Institution hinge dann ausschließlich vom Erfolg ihrer Anti-Doping-Politik ab.

Die Anti-Doping-Politik steckt in einem strategischen („Gefangenen“-)Dilemma. Sportverbände und deren Funktionäre werden den Kampf gegen Doping nicht vorantreiben, solange daraus einseitige Wettbewerbsnachteile entstehen. Anti-Doping-Maßnahmen müssen daher international harmonisiert und koordiniert werden, um die bestehenden Fehlanreize institutionell zu beseitigen. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen stellen hierfür wichtige Instrumente und Mechanismen dar.

Dieser Beitrag basiert auf einem gemeinsamen Forschungsprojekt von Henning Vöpel (HWWI) und Arne Feddersen (Universität Hamburg) zur „Ökonomischen Analyse des Dopings“. Es ist geplant, die hier dargestellte Argumentation im Rahmen einer theoretischen und empirischen Analyse weiter zu entwickeln.

EMPFEHLENSWERTE LITERATUR

Henning Vöpel: Doping im Radsport als kollektives Gleichgewicht. HWWI Research Paper 1-2, Hamburg, Juli 2006.

Kräftiger Anstieg des Steueraufkommens

Vom 2. bis 3. November 2006 fand die 128. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ statt, in deren Rahmen die Steuereinnahmen für die Jahre 2006 und 2007 neu geschätzt wurden. Das Ziel war Rahmendaten für die Finanzplanung zu erhalten. Insofern ist die Revision und der Vergleich der Ergebnisse zur letzten Schätzung im Mai dieses Jahres bedeutsam. *Von Michael Bräuninger*

Entsprechend der Schätzung liegen die Steuereinnahmen in diesem Jahr um 7,2% über dem Vorjahr und sie werden im nächsten Jahr noch einmal um 6% steigen. Dabei ist der Anstieg im nächsten Jahr wesentlich durch die Steuererhöhungen bedingt. Im Vergleich zur vorangegangenen Steuerschätzung ergab die neue Schätzung für die beiden Jahre jeweils um etwa 20 Mrd. Euro höhere Steuereinnahmen.

Für die Steuerschätzung wurde eine Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 2,9% im Jahre 2006 (Mai: 2,0%) und um 2,6% im Jahre 2007 (Mai: 2,3%) unterstellt. Diese Vorgaben des Ministeriums entsprachen im Wesentlichen der Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute bei der Gemeinschaftsdiagnose. Ein Teil der Steuerehrmehreinnahmen resultiert aus dieser gegenüber dem Mai deutlich verbesserten Einschätzung der konjunkturellen Lage. So steigen aufgrund der Konjunktur die Lohn-, die Mehrwertsteuer und auch die Unternehmenssteuern. Diese konjunkturbedingten Mehreinnahmen erklären aber lediglich etwa 5 Mrd. Euro der Abweichung zwischen der Schätzung vom Mai und der vom November.

Die Schätzung der Steuereinnahmen ist also erheblich stärker gestiegen, als allein auf Basis der geänderten konjunkturellen Entwicklung zu erwarten gewesen wäre. Im Wesentlichen resultiert dies aus einer deutlich besseren Einschätzung der gewinnabhängigen Steuern (Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer). Diese ergibt sich aus der Entwicklung des Kassenaufkommens in den ersten drei Quartalen des laufenden Jahres. Auch in der Vergangenheit gab es deutliche Korrekturen

ren der Schätzungen dieser Steuern. Die Ursache liegt darin, dass sich hier die Steuerbasis nicht fassen lässt: Das Kassenaufkommen setzt sich aus Vor- und Nachzahlungen zusammen. Damit sind nicht nur Gewinne in der Vergangenheit und in der Zukunft, sondern auch die vorangehende Einschätzung dieser Gewinne durch Unternehmen und Finanzämter bedeutsam für das Aufkommen eines Jahres. Bei diesen Unsicherheiten ergeben sich aus der deutlich nach oben korrigierten Einschätzung der Steuereinnahmen für 2007 auch Risiken. Neben den gewinnabhängigen Steuern ist auch die Umsatzsteuer im laufenden Jahr deutlich höher ausgefallen als im Frühjahr erwartet. Diese könnte auf eine

bessere Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs zurückzuführen sein.

Von den höheren Steuereinnahmen profitieren Bund, Länder und Gemeinden. Der Bund kann gegenüber der Maischätzung mit um 8,4 Mrd. Euro Mehreinnahmen in 2006 und 9 Mrd. Mehreinnahmen in 2007 rechnen. Mit 7,5 Mrd. Euro in beiden Jahren erhalten die Länder Mehreinnahmen in etwa gleicher Größenordnung. Die Gemeinden erhalten gegenüber der vorangegangenen Schätzungen 4 Mrd. Euro mehr. Damit erhalten sie den prozentual größten Zuwachs, der aus einem deutlichen Anstieg der Gewerbesteuer resultiert.

Ergebnisse aus dem Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ Mai und November 2006

in Mio. Euro	Ist		Schätzung			
			vom November 2006		vom Mai 2006	
	2004	2005	2006	2007	2006	2007
Gemeinschaftliche Steuern						
Lohnsteuer	123895,4	118919,3	122000	126800	120200	122000
Veranlagte Einkommensteuer	5393,5	9765,5	17150	19450	13350	16000
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	9918,8	9952,5	11100	11110	10451	10661
Zinsabschlagsteuer	6772,6	6990,2	7500	8205	7094	7196
Körperschaftsteuer	13123,3	16332,5	23150	20840	18650	16850
Steuern vom Umsatz	137365,9	139712,5	146200	169550	142200	166300
Ländersteuern						
Kraftfahrzeugsteuer	7739,5	8673,4	8800	8650	9000	8900
Sonstige Ländersteuern	12034,6	11905,9	12442	12247	12252	12091
Gemeindesteuern						
Gewerbesteuer	28373	32128,6	37750	36800	34200	33850
Grund- und Gemeindesteuern	10608,4	10812,6	10988	11168	10940	11110
Bundessteuern						
Energiesteuer	41781,7	40101	39700	39450	39300	38800
Stromsteuer	6596,7	6462,4	6350	6500	6550	6810
Versicherungsteuer	8750,6	8749,9	8750	10620	8750	10620
Weitere Bundessteuern	3686,5	3606,7	3620	3375	3614	3604
Solidaritätszuschlag	10108,4	10315,3	11303	11479	10548	10568
Tabaksteuer	13630	14273	14200	14100	14700	14900
Zölle	3058,8	3377,5	3850	3750	3700	3700
Summe der Steuereinnahmen	442837,7	452078,8	484853	514094	461799	490260