



14 | 2013

66. Jg., 29.–31. KW, 30. Juli 2013

## ifo Schnelldienst

### Zur Diskussion gestellt

*Wolfgang Scherf, Christian Waldhoff, Christoph Spengel und Frank Streif, Andreas Richter, Lutz Goebel, Nils Schmid, Sebastian Eichfelder, Claudia Neugebauer und Kerstin Schneider*

- Vermögensteuer: Steuergerechtigkeit oder Belastung für den Standort Deutschland?

### Replik

*Michael Böhmer und Thieß Petersen*

- Vorteile Deutschlands durch die Währungsunion

### Forschungsergebnisse

*Danny Kurban und Niklas Potrafke*

- Einfluss von Regierungsideologie auf Entwicklungshilfe

*Sebastian Benz und Erdal Yalcin*

- Freihandelsabkommen zwischen Japan und der EU

### Daten und Prognosen

*Stefan Sauer*

- ifo Investitionstest Großhandel: Investitionspläne weiter nach oben gerichtet

*Ludwig Dorffmeister*

- Weiter rückläufige Baunachfrage in Europa – erst 2015 spürbare Belebung erwartet

*Thomas Strobel und Arno Städtler*

- Investitionsrückgang noch nicht gestoppt

### Im Blickpunkt

*Markus Zimmer, Frederick Schmelz und Jana Lippelt*

- Kurz zum Klima: Politikmaßnahmen zum Klimaschutz

**ifo** Institut

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

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

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@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Vermögensteuer: Steuergerechtigkeit und zusätzliches Steuereinkommen oder Belastung für den Standort Deutschland?

3

Kann die gegenwärtig diskutierte Einführung einer Vermögensteuer zu größerer Steuergerechtigkeit führen, oder belastet sie den Standort Deutschland? *Wolfgang Scherf*, Universität Gießen, hält die Vermögensteuer für ungerecht, ineffizient und überflüssig. Für *Christian Waldhoff*, Humboldt-Universität zu Berlin, sprechen ökonomische, politische und verwaltungstechnische Gründe gegen die Einführung einer Vermögensteuer. *Christoph Spengel* und *Frank Streif*, Universität Mannheim, raten ebenfalls von der Wiederbelebung einer Vermögensbesteuerung ab. *Andreas Richter*, Industrie- und Handelskammer, Region Stuttgart, und auch *Lutz Goebel*, ASU, warnen vor Steuererhöhungen. *Nils Schmid*, Minister für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg, dagegen sieht in der Wiedereinführung der Vermögensteuer eine gute Basis zur Verbreiterung der Steuerbasis. Entscheidend sei, dass Besitzer sehr hoher Privatvermögen ihren gerechten zusätzlichen Finanzierungsbeitrag für das Gemeinwesen leisten. Eine übermäßige Belastung müsse aber vermieden und Betriebsvermögen sichtbar verschont werden. *Sebastian Eichfelder*, *Claudia Neugebauer* und *Kerstin Schneider*, Universität Wuppertal, befürchten, dass eine Vermögensteuer die Ertragskraft der deutschen Unternehmen empfindlich treffen und die Steuerentlastungsmaßnahmen der letzten Jahre konterkariert würde.

### Replik

#### Vorteile Deutschlands durch die Währungsunion

25

Replik auf die Beiträge von Ulrich van Suntum sowie Tim Oliver Berg und Kai Carstensen im ifo Schnelldienst 10/2013  
*Michael Böhmer* und *Thieß Petersen*

Im ifo Schnelldienst 10/2013 widmeten sich zwei Beiträgen der gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung und der Prognos veröffentlichten Studie »Vorteile Deutschlands durch die Währungsunion«. Beide Artikel diskutierten die in der Studie verwendeten Methoden sowie die aus der Untersuchung abgeleiteten Schlussfolgerungen kritisch. Im vorliegenden Beitrag nehmen *Michael Böhmer*, Prognos AG, und *Thieß Petersen*, Bertelsmann Stiftung, Stellung zu dieser Kritik.

### Forschungsergebnisse

#### Zum Einfluss von Regierungsideologie in Geberländern auf die Verteilung von Entwicklungshilfe

30

*Danny Kurban* und *Niklas Potrafke*

Es ist zu vermuten, dass linke Regierungen mehr Entwicklungshilfe leisten als rechte Regierungen. Neue Forschungsergebnisse zeigen für 23 OECD-Länder, dass sich der Ideologeeffekt auf bestimmte Arten der Entwicklungshilfe konzentriert.

#### Ökonomische Effekte eines Freihandelsabkommens zwischen Japan und der EU

35

*Sebastian Benz* und *Erdal Yalcin*

Am 25. März 2013 haben die EU und Japan offiziell die erste Verhandlungsrunde über mögliche bilaterale Handelsliberalisierungen begonnen. Ziel der Verhandlungen ist es, neben tarifären Handelshemmnissen auch nicht-tarifäre Schranken

zwischen den zwei Ökonomien zu eliminieren und den Handel zu beleben. Entscheidungsträger in beiden Regionen erhoffen sich durch eine tiefere ökonomische Integration zwischen der EU und Japan positive wirtschaftliche Impulse für die schwächelnde heimische Industrie. Dieser Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse einer aktuellen wissenschaftlichen Studie des ifo Instituts zusammen. Die zugrunde liegende Studie quantifiziert mögliche wirtschaftliche Effekte eines ambitionierten Freihandelsabkommens zwischen der EU und Japan.

## Daten und Prognosen

### ifo Investitionstest Großhandel: Investitionspläne weiter nach oben gerichtet

41

*Stefan Sauer*

Die deutschen Großhandelsfirmen planen per saldo, ihre Investitionsbudgets im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr erneut zu erhöhen. Dies ergab der jährlich für den Handel durchgeführte Investitionstest des ifo Instituts. Demnach beabsichtigen die Unternehmen abermals, ihre Ausgaben sowohl für Ausrüstungsgüter als auch für Baumaßnahmen zu erhöhen.

### Weiter rückläufige Baunachfrage in Europa – erst 2015 spürbare Belebung erwartet

44

Ausgewählte Ergebnisse der Euroconstruct-Sommerkonferenz 2013  
*Ludwig Dorffmeister*

Nach 2010 und 2012 dürften die Bauleistungen in Europa auch in diesem Jahr in allen drei Teilbereichen zurückgehen. Das ist eines der zentralen Ergebnisse der Euroconstruct-Sommerkonferenz. Die Teilnehmer erwarten, dass der Wohnungsbau ab 2014 allmählich wieder Fahrt aufnehmen wird. Der Tiefbau dürfte sich dagegen deutlich langsamer beleben. Noch schlechter sind die Aussichten für den Nichtwohnhochbau, der stark von der Investitionsbereitschaft der Privatwirtschaft abhängt. Derzeit sieht es danach aus, dass die Baunachfrage erst 2015 wieder merklich anziehen wird.

### Investitionsrückgang noch nicht gestoppt – Leasing gewinnt Marktanteile

51

*Thomas Strobel und Arno Städtler*

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2013 einen Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 1,7%. Nach dem kräftigen Minus zum Jahresauftakt werden für das zweite und dritte Quartal weniger starke Rückgänge und für das Endquartal ein deutlicher Zuwachs angezeigt, ebenso für die ersten beiden Quartale 2014.

## Im Blickpunkt

### Kurz zum Klima: Politikmaßnahmen zum Klimaschutz

55

*Markus Zimmer, Frederick Schmelz und Jana Lippelt*

Bisher konnte im globalen Rahmen kein Konsens zu international bindenden und grenzüberschreitenden Maßnahmen zum Klimaschutz erreicht werden. Dennoch wurden bereits zahlreiche Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels auf nationaler oder internationaler Ebene beschlossen. Der Beitrag gibt einen Überblick über die bisher durchgeführten politischen Schritte zum Schutz des Klimas.

# Vermögensteuer: Steuergerechtigkeit und zusätzliches Steuereinkommen oder Belastung für den Standort Deutschland?

3

Kann die gegenwärtig diskutierte Einführung einer Vermögensteuer zu größerer Steuergerechtigkeit führen, oder belastet sie den Standort Deutschland?

## Vermögensteuer: Ungerecht, ineffizient, überflüssig

Die Wiederbelebung der Vermögensteuer bildet neben einer Erhöhung der Einkommensteuer-Spitzensätze ein Kernelement der aktuellen Debatte über die Gerechtigkeit des deutschen Steuersystems. Die faire Verteilung der Steuerlasten ist ein nachvollziehbares Anliegen, hinter dem sich allerdings auch fiskalische (Länder-)Interessen verbergen, die gerne durch populäre Verwendungszwecke übertüncht werden. Wenn es nur um eine andere Lastverteilung ginge, dann müssten solche Forderungen aufkommensneutral mit Vorschlägen zur Entlastung der Steuerpflichtigen an anderer Stelle verknüpft werden. Dies wäre für die Belastungstransparenz von Vorteil und würde auch davor schützen, den Blick einseitig auf tatsächliche oder vermeintliche Steuerlücken zu richten.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich insbesondere auf die erneute Einführung einer persönlichen allgemeinen Vermögensteuer (vgl. Scherf 2011, 380 ff.). Temporäre Sonderabgaben auf Vermögen bleiben unbeachtet, weil sie weitgehend dieselben Probleme aufwerfen und dem Gerechtigkeitsziel weder systematisch, noch dauerhaft dienen. Die Erbschaftsteuer wird als alternativer Ansatzpunkt für eine verstärkte Vermögensbesteuerung am Rande berücksichtigt.

## Besteuerung der Vermögenserträge

Die Vermögensteuer lässt sich im Wesentlichen mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und dem Ziel einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung rechtfertigen. Infolgedessen stellt sich zunächst die Frage, inwieweit Vermögen ergänzend zum persönlichen Einkommen als Indi-

kator der steuerlichen Leistungsfähigkeit herangezogen werden soll. Wenn es nur um die Vermögenserträge geht, ist die Antwort klar: Soweit sie im Rahmen einer synthetischen Einkommensteuer erfasst werden, bedürfen sie keiner weiteren separaten Besteuerung.

Das gilt sogar dann, wenn man den Vermögenserträgen eine erhöhte Leistungsfähigkeit zubilligt. Vermögenserträge gelten als fundierte Einkommen, die im Vergleich zu Arbeitseinkommen müheloser erzielbar, sicherer und mit einem zusätzlichen Freizeitnutzen verbunden sind. Das mag plausibel erscheinen, doch verzichtet die synthetische Einkommensteuer aus gutem Grund auf eine Differenzierung nach nicht messbaren subjektiven Größen und beschränkt sich auf das messbare Ergebnis Einkommen. Eine dennoch gewünschte Zusatzbelastung der Vermögenserträge ließe sich zudem im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer erreichen, erfordert also keine eigenständige Vermögensteuer.

Dagegen spricht, dass eine synthetische Einkommensteuer alle (auch fundierte) Einkunftsarten unabhängig von ihrer Quelle gleichmäßig belasten soll. Ferner stellt sich bei differenzierter Belastungsabsicht das Problem der Aufspaltung von Misch-einkünften (z.B. Gewinne) in Arbeits- und Kapitaleinkünfte (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1989, 29). Eine Alternative wäre die generelle Anhebung der Einkommensteuersätze im oberen Einkommensbereich. Sie kann damit begründet werden, dass Vermögenserträge dort tendenziell stärker ins Gewicht fallen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1989, 31). Der Zusammenhang von Einkommen und Vermögen ist jedoch keineswegs eindeutig, so dass die (unter An-



Wolfgang Scherf\*

\* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft (Öffentliche Finanzen) am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.

reizaspekten ohnehin fragliche) Anhebung der Grenzsteuersätze Vermögensbesitzer nicht sonderlich gezielt trifft.

In der Praxis werden Kapitaleinkommen heute nicht extra belastet, sondern begünstigt, teils durch lückenhafte Erfassung, teils durch bewusst eingeräumte Steuervorteile. Interessanterweise fallen solche Verstöße gegen die Steuergerechtigkeit auch in die Verantwortung von Politikern, die sich heute für die Vermögensteuer aussprechen. Wer gebilligt hat, dass Zinsen und Dividenden durch die Abgeltungsteuer anders und in der Spitze geringer besteuert werden als Arbeitseinkommen, sollte erst einmal diesen Fehler korrigieren und die horizontale Einkommenssteuergerechtigkeit wiederherstellen. Der Versuch, die Lücken der Kapitaleinkommensbesteuerung indirekt über eine Vermögensteuer zu korrigieren, ist ein Irrweg, der nicht zu einer systematischen Gleichbehandlung aller Einkommensarten führt.

### Besteuerung des Vermögensbesitzes

Zur Begründung einer gesonderten Besteuerung des Vermögens kann das Leistungsfähigkeitsprinzip nur herangezogen werden, wenn der Vermögensbesitz als solcher eine besondere Leistungsfähigkeit etabliert, die über die Vermögenserträge hinausreicht. In diesem Kontext wird darauf hingewiesen, dass Vermögensbesitz mit finanzieller Unabhängigkeit und Sicherheit, größerer Kreditfähigkeit, ökonomischer Macht und gesellschaftlichem Ansehen einhergeht. Akzeptiert man die Relevanz dieser Faktoren für die persönliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, so lässt sich neben der Einkommensteuer eine Vermögensteuer rechtfertigen, die am Vermögensbestand anknüpft und ertraglose Vermögen belastet.

Letzteres stellt nur dann ein grundlegendes Problem dar, wenn man eigentlich die Vermögenserträge besteuern und Eingriffe in die Vermögenssubstanz vermeiden will. Konjunkturpolitisch von Nachteil ist die ertragsunabhängige Belastung der Unternehmen aber in jedem Fall, wenngleich sie durch Steuerstundung entschärft werden kann. Bezüglich der Steuergerechtigkeit muss man sehen, dass die prozentuale Belastung mit steigender Rendite der tatsächlichen Vermögenserträge sinkt. Eine proportionale Besitzsteuer wirkt daher regressiv, wenn sich überdurchschnittliche Ist-Erträge auf Steuerpflichtige mit hohem Vermögen konzentrieren.

Die Begründung der Vermögensteuer mit einer besonderen Leistungsfähigkeit des Vermögensbesitzes ist fundamental umstritten. Ansehen und Einfluss einer Person hängen nicht nur, nicht einmal in vorhersehbarer Weise vom Vermögen ab. Zudem werden Einkommensrisiken allgemein durch das soziale Sicherungssystem gemildert. Schließlich lassen sich die angeführten Faktoren nur schwer für Steu-

erzwecke konkretisieren. Das Leistungsfähigkeitsprinzip liefert mithin alles andere als eine valide Grundlage für die Vermögensteuer.

Was übrig bleibt, ist das Verteilungsargument. Die Vermögensteuer soll der Vermögenskonzentration entgegenwirken und eine gleichmäßigere Vermögensverteilung herbeiführen. Freilich ist zu bezweifeln, dass die Umverteilungsfunktion tatsächlich erfüllt wird, zumal der Staat seine Einnahmen nicht den Ärmern zwecks Vermögensbildung zur Verfügung stellt. Zu Zeiten der Erhebung der Vermögensteuer war das Aufkommen jedenfalls relativ gering (1996: 9 Mrd. DM). Anhänger einer erneuerten Vermögensteuer schätzen das mögliche Aufkommen optimistisch auf über 11 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Bach und Beznoska 2012, 17). Selbst das wären nur 2% des gesamten Steueraufkommens (2012: 600 Mrd. Euro), etwa so viel wie die Grundsteuer (1,8%) und weniger als die Tabaksteuer (2,4%).

Hinzu kommt, dass ein großer Teil des potenziellen Steueraufkommens auf Betriebsvermögen basiert. Auch die Befürworter einer allgemeinen Vermögensteuer konzedieren überwiegend, dass eine merkliche Zusatzbelastung des Betriebsvermögens Investitionen und Arbeitsplätze in Deutschland gefährden kann. Aus diesem Grund werden regelmäßig entsprechende Steuervergünstigungen eingeplant. Sie bewirken aber eine verfassungsrechtlich problematische ungleichmäßige Besteuerung der verschiedenen Vermögensarten, die der horizontalen Steuergerechtigkeit zuwiderläuft und auch die Umverteilungsfunktion beeinträchtigt.

Man muss in diesem Kontext aber auch beachten, dass die Unternehmen eine laufende Vermögensteuer als Kostenfaktor kalkulieren und wenigstens teilweise auf die Kunden überwälzen. Der Staat trägt gesamtwirtschaftlich zur Überwälzung bei, indem er die Einnahmen aus der Vermögensteuer nachfragewirksam verwendet, vor allem für höhere Staatsausgaben, voraussichtlich weniger für Steuerensenkungen. Dadurch trifft die Steuer effektiv nur zum Teil die Vermögensbesitzer, was die befürchteten Investitions- und Beschäftigungseffekte relativiert, die intendierten Verteilungswirkungen jedoch weiter herabsetzt.

Insgesamt ist von einer Vermögensteuer auch hinsichtlich des Verteilungsziels wenig zu erwarten. Die Kritik an der sehr ungleichmäßigen Vermögensverteilung erscheint nachvollziehbar, doch eine maßvolle laufende Besteuerung des persönlichen Vermögens löst das Problem nicht. Sie stellt nur eine symbolische Korrektur dar, die mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden ist. Wer eine gleichförmigere Vermögensverteilung anstrebt, sollte vielmehr darauf hinwirken, die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen zu stärken. Die Attraktivität einer solchen Beteiligung hat sich durch die Abgeltungsteuer leider zugunsten der oberen Einkommensklassen verschoben.



## Probleme der Vermögensbewertung

Sollte sich die Politik trotz fraglicher Begründung für eine Wiederbelebung der Vermögensteuer entscheiden, dann wird sie mit ernsthaften Gestaltungsproblemen konfrontiert. Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer wäre das Gesamtvermögen nach Abzug eventueller sachlicher und persönlicher Freibeträge. Ein gravierendes Problem bildet hierbei die monetäre Bewertung der unterschiedlichen Vermögensgegenstände.

In Deutschland sollte die sogenannte Einheitsbewertung eine gleichmäßige Bewertung unterschiedlicher Vermögensarten und die einheitliche Verwendung dieser Werte bei Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und Grundsteuer gewährleisten. Diese Idee wurde jedoch nicht zufriedenstellend umgesetzt. In der Praxis kam es zu einer ungleichmäßigen, teilweise willkürlichen Bewertung, vor allem des Grundvermögens. Daher war die Einheitsbewertung verfassungswidrig (vgl. BVerfGE 93, 121), was zur Aussetzung der Vermögensteuer führte. Die ungleiche Besteuerung des Vermögens verzerrte zudem die Entscheidungen über die Vermögensanlage, insbesondere zugunsten der Immobilien.

Ohne befriedigende Regelung der Vermögensbewertung ist die Vermögensteuer nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Problem besteht darin, eine kontinuierliche, zeitnahe, den Verkehrswert der Vermögensgegenstände widerspiegelnde Bewertung für alle Vermögen sicherzustellen. Das erbschaftssteuerliche Bewertungsrecht mag zwar die verkehrswertorientierte Ermittlung für Immobilien und Betriebe erleichtern (vgl. Bach und Beznoska 2012, 12–13). Man darf aber die sehr viel größere Masse der Bewertungen im Rahmen einer laufenden Vermögensteuer nicht unterschätzen.

Der hierfür erforderliche Aufwand steht in keinem günstigen Verhältnis zum Steueraufkommen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2013, 56–57). Zur Schmälerung des Potenzials trägt bei, dass Vermögensteile, für die keine Verkehrswerte zur Verfügung stehen, zurückhaltend geschätzt werden müssen, um das Risiko von Überbewertungen und Rechtsstreitigkeiten zu begrenzen. Außerdem ist zu beachten, dass in wirtschaftlichen Krisenzeiten auch die Vermögenswerte sinken (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2010, 7).

## Alternativen zur Vermögensteuer

Angesichts der schwierigen Vermögensbewertung muss man die Abschaffung der Vermögensteuer nicht bedauern. Eine Steuer, die ihre Hauptziele systematisch verfehlt hat, wirft die Frage auf, ob sich die Ziele nicht besser durch eine andere Art des steuerlichen Zugriffs erreichen lassen. Die

umgekehrte Dualisierung der Einkommensteuer im Sinne der Höherbelastung der Vermögenserträge erscheint jedoch ebenso wenig zielkonform wie die Erhöhung der Einkommensteuersätze. Wer die Vermögenden treffen will, darf nicht gerade die Einkommen, die in den oberen Einkommensklassen eine beachtliche Rolle spielen, durch eine Abgeltungssteuer privilegieren.

Ohne eine Reintegration der Kapitaleinkommen in die persönliche Einkommensteuer wird es keine horizontale und somit auch keine vertikale Steuergerechtigkeit geben. Hinzutreten sollte eine konsequentere Besteuerung von Veräußerungsgewinnen. Die Beschränkung auf realisierte Wertzuwächse ist zwar suboptimal, weil sie das Halten von Vermögensteilen fördert, die im Wert gestiegen sind. Unrealisierte Wertzuwächse lassen sich jedoch nur schwer ermitteln; hier ergeben sich dieselben Probleme wie bei der Einheitsbewertung der Vermögensbestände.

Neben einer möglichst weitreichenden Rückkehr zur synthetischen Einkommensteuer könnte man die von der Vermögensteuer wahrgenommenen Aufgaben teilweise auf die Erbschaftsteuer übertragen. Sie besteuert das Vermögen nicht kontinuierlich, sondern erst im Todesfall. Da in Deutschland der Erbanfall besteuert wird, weil die Leistungsfähigkeit des Erben zunimmt, müsste eine stärker zugreifende Erbanfallsteuer den Verzicht auf die Vermögensteuer ausgleichen. Diese Lösung würde die Vermögensbesteuerung insgesamt nachdrücklich vereinfachen, weil Vermögenswerte zum Zwecke der Erbschaftsbesteuerung nur in verhältnismäßig wenigen Fällen ermittelt werden müssen.

Man kann einwenden, dass die heutige Erbschaftsteuer ihrerseits Mängel aufweist. Sie besteuert Erbschaften mit hohen Grenzsteuersätzen von bis zu 50% und nimmt gleichzeitig große Teile der Bemessungsgrundlage von der Besteuerung aus. Zu erwähnen sind insbesondere die hohen allgemeinen Freibeträge, die Vergünstigungen für vermietete Grundstücke und selbstgenutzte Familienheime sowie die Tarifbegrenzung und der Verschonungsabschlag für Betriebsvermögen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2012, 37). Eine gleichmäßige, von der Vermögensstruktur unabhängige Besteuerung der Erbschaften ist mithin nicht gesichert. Dies wäre freilich bei einer allgemeinen Vermögensteuer auch nicht anders und unterstreicht eher den Befund, dass jede (Vermögens-) Besteuerung ihr Gerechtigkeitsziel aufgrund sachlicher und persönlicher Steuervergünstigungen zu verfehlen droht.

## Fazit

Angesichts der Defekte des Einkommensteuersystems und der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung verdient der Appell, die Vermögensteuer zu reanimieren, eine

gewisse Sympathie. Bei Lichte betrachtet führt dieser Weg aber nicht zum Ziel. Die Vermögensteuer ist weder mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip noch mit dem Ziel einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung stichhaltig zu begründen. Insbesondere die aufwendige, kaum zufriedenstellend lösbare Vermögensbewertung steht einer horizontal gerechten Belastung entgegen und verhindert auch eine passable Relation zwischen Erhebungskosten und Steueraufkommen. Da ihre Funktionen sehr gut durch eine synthetische Einkommensteuer in Kombination mit einer wirksamen Erbschaftsteuer wahrgenommen werden können, ist die im Zweifel ungerechte, gewiss aber komplizierte und aufkommensschwache Vermögensteuer überflüssig. Sie eignet sich speziell nicht dafür, andere Defekte des Steuersystems wettzumachen. Solche Bemühungen führen selten zu einer besseren Steuerlastverteilung, sondern begünstigen eine unsystematische und nur scheinbar soziale Steuerpolitik.

### Literatur

Bach, S. und M. Beznoska (2012), »Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen«, *DIW Wochenbericht* (42), 12–17.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2010), »Vermögensteuer – Ein internationales Auslaufmodell«, *iwv* (23), 7.

Scherf, W. (2011), *Öffentliche Finanzen*, 2. Auflage, UTB/UVK-Lucius, Konstanz und München.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), *Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2012), *Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer*, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2013), *Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse*, Berlin.



Christian Waldhoff\*

## Verfassungsfragen der Vermögensteuer

Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Projekts einer Wiedereinführung der seit 1995 ausgesetzten Vermögensteuer<sup>1</sup> stellen sich alle Grundfragen des Steuerverfassungsrechts: Steuerbegriffliche Grenzen sind ebenso zu beachten wie steuerverfassungsrechtliche Gleichheitsprobleme und die Frage nach eigentumsrechtlichen Grenzen von Besteuerung.<sup>2</sup> Dabei wird von vornherein darauf zu achten sein, eine möglichst saubere Trennung zwischen ökonomischer Vernunft einerseits, dem verfassungsrechtlichen Rahmen andererseits zu beachten und nicht ökonomisch Sinnvolles zum verfassungsrechtlichen Postulat zu erklären.<sup>3</sup> Dies zu verkennen bildet eine der Gefahren einer zu weitreichenden Konstitutionalisierung des Steuerrechts.<sup>4</sup> Die Vermögensteuer erweist sich so als Brennpunkt für die Probleme des Steuerverfassungsrechts.

### Der kompetenzrechtliche Begriff »Vermögensteuer« – die steuerliche Typenlehre zwischen Freiheit und Einhegung des Steuergesetzgebers

Der föderale Staatsaufbau Deutschlands führt zu einer bundesstaatlichen Finanzverfassung, welche die Steuerkompetenzen zwischen Bund und Ländern (sowie den Gemeinden) aufteilt. Dazu müssen einzelne Steuerarten benannt werden. Vor allem der die Steuererträge aufteilende Artikel 106 des Grundgesetzes, verwendet zahlreiche Steuerbegriffe, darunter in seinem Absatz 2 Nr. 1 den Begriff »Vermögensteuer«. Die in den Kompetenznormen des

\* Prof. Dr. Christian Waldhoff ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin; er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

<sup>1</sup> BVerfGE 93, 121; das Gesetz wurde seinerzeit nicht für nichtig erklärt, sondern die Erhebung der Vermögensteuer wurde untersagt; der Unterschied besteht in der praktischen Konsequenz darin, dass eine Sperrwirkung für die Länder besteht, eigene Vermögensteuergesetze einzuführen.

<sup>2</sup> Für einen Überblick Waldhoff (2007, § 116 Rdnr. 98 ff.).

<sup>3</sup> Zu dem Konzept der Verfassung als »Rahmenordnung« Böckenförde (1991, S. 11).

<sup>4</sup> Näher Waldhoff (2011).



Grundgesetzes verwendeten Einzelsteuerbegriffe müssen einen materiellen Gehalt als Vorgabe für die Steuergesetzgebung haben, wenn man ein völlig freies Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers aufgrund der Struktur der bundesstaatlichen Finanzordnung verneint und die Kompetenznormen einen abgrenzenden Charakter behalten sollen (vgl. Waldhoff 1997, S. 182 ff.). Zwischen den beiden vertretenen Extremen – freies Steuererfindungsrecht des Bundes einerseits (vgl. Wendt 2008, § 139 Rdnr. 29 ff.). Zementierung der vorgefundenen Steuerordnung andererseits (vgl. Wacke 1950, S. 63 f.) – sucht die sog. steuerliche Typenlehre den materiellen Gehalt der Einzelsteuerbegriffe des Grundgesetzes dadurch zu bestimmen, dass diese an den in der deutschen Steuergeschichte überkommenen Typus der jeweiligen Steuerart anknüpfen. Was bedeutet das für den Begriff der Vermögensteuer? Dieser knüpft als »Typenbegriff« nur insofern an ein Konzept der »Sollertragsteuer« an, als dass der Gesetzgeber erwarten darf, dass die Steuer regelmäßig und unter normalen Bedingungen aus den Erträgen eines Vermögens entrichtet werden kann. Es kann demgegenüber daraus nicht gefolgert werden, dass – falls dies nicht (stets) gelingt – dies sogleich zur Verfassungswidrigkeit der Vermögensteuer führt. Die Mehrheitsmeinung im Vermögensteuerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts hat dies enger gesehen, das Sondervotum des dissentierenden Richters Böckenförde übte Zurückhaltung bei der materiellen Aufladung der Steuerbegriffe. Das Bundesverfassungsgericht wird bald Gelegenheit haben, zu der Lehre von den steuerlichen Typenbegriffen am Beispiel der Kernbrennstoffsteuer Stellung zu nehmen.<sup>5</sup>

### Exkurs: Die einmalige Vermögensabgabe – Ausnahmeinstrument zur Krisenbewältigung

Die einmalige Vermögensabgabe nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG unterscheidet sich von einer laufend erhobenen Vermögensteuer u.a. dadurch, dass ihr Ertrag ausschließlich dem Bund zusteht. Entstehungsgeschichte und systematischer Regelungszusammenhang (in derselben Norm ist der Lastenausgleich erwähnt) zeigen, dass die einmalige Vermögensabgabe nur in Ausnahmesituationen erhoben werden darf, die mit der Bewältigung der Nachkriegslasten vergleichbar sind (vgl. Kirchhof 2011 S. 189; Hey 2012, S. 10, 23 ff.). Die derzeitige europäische Finanz- und Verschuldungskrise erreicht dieses Niveau (noch) nicht (vgl. Kirchhof 2012, S. 179 ff.; 184 ff.). Bei einer Realisierung der von Deutschland zur Bewältigung der europäischen Verschuldungskrise eingegangenen Verpflichtungen, könnte diese Schwelle freilich erreicht werden, etwa wenn zusätzliche Zahlungen in vergleichbarer Höhe zu dem Volumen eines Bundeshaushalts anfallen sollten.

<sup>5</sup> Vorlagebeschluss des FG Hamburg vom Mai 2013, Az. 4 K 270/11.

### Die Frage des Eigentumsschutzes – dogmatische Konstruktionen und die Frage der Substanzbesteuerung

Der in der Begründung wie in der Bindungswirkung ohnehin zweifelhafte sog. steuerverfassungsrechtliche Halbteilungsgrundsatz aus der Vermögensteuerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1995<sup>6</sup> ist 2006 endgültig auch vom Zweiten Senat des Gerichts aufgegeben worden.<sup>7</sup> Er war niemals wirklich praktikabel. Sein verfassungsrechtsdogmatischer Hintergrund bestand darin, dass bei einem Eingriff der Steuererhebung in das Eigentumsfreiheitsrecht (Art. 14 GG) der in der Grundrechtsdogmatik übliche Ausgleich über den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Steuererhebung nicht funktioniert. Verhältnismäßigkeitsprüfung bedeutet die Herstellung einer Zweck-Mittel-Relation: Ist das eingesetzte Mittel geeignet, erforderlich und angemessen zur Erreichung des intendierten Ziels? Besteuerung zur Finanzierung der Staatsaufgabenerfüllung ist nun freilich stets »geeignet« und auch »erforderlich« zur Zielerreichung; würde das Verfassungsgericht dann auch noch die Angemessenheit der Steuerhöhe in Relation zu Umfang und Qualität der Staatsaufgabenerfüllung bewerten, gerierte es sich als Super-(haushalts-)gesetzgeber und würde eine Kernaufgabe von Politik übernehmen. Dies erkennend wich der Zweite Senat im Vermögensteuerbeschluss von 1995 in die Quantifizierung aus: An die Stelle einer Abwägung trat die letztlich gegriffene Halbteilung zwischen Staat und Bürger als Besteuerungsgrenze. Wir haben es hier mit einem Dilemma zu tun: Vertritt man die Auffassung, dass Besteuerung in das Eigentum eingreift, ist es sehr schwierig, eine juristisch valide Grenze zu ziehen; kapituliert man vor dieser Herausforderung, bleibt die wichtigste Beeinträchtigung der Bürger im vermögensrechtlichen Bereich hinsichtlich der Höhe der Belastung verfassungsexempt. In einer Entscheidung aus dem Jahr 2006 sucht der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts nun doch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bei weitreichender Zurückhaltung bei der Beurteilung der Angemessenheit der Steuerhöhe durchzuführen.<sup>8</sup> Die Bedeutung dieses neuen Ansatzes in Bezug auf die Höhe der (Vermögen-)Steuerbelastung bleibt abzuwarten, dürfte weniger in der Begrenzung generell-abstrakter steuerlicher Regelungen, als in der verfassungsrechtlichen Erfassung und Abwehr von »Ausreißern« im Einzelfall liegen.

Eine nur im Einzelfall eintretende Substanzbesteuerung führt als solche nicht zur Verfassungswidrigkeit einer steuerlichen Regelung (vgl. Hey 2012, S. 39 ff.). Auch ein vorüberge-

<sup>6</sup> BVerfGE 93, 121 (138): »Die Vermögensteuer darf deshalb zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abzugsfähigen Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe der hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt ...«.

<sup>7</sup> BVerfGE 115, 97 (110 ff.).

<sup>8</sup> Siehe oben Fn. 6 sowie Waldhoff (2007, Rdnr. 116 ff.).

hendes Marktumfeld, in dem es schwierig ist, ausreichende Erträge zu erwirtschaften, lässt die Verfassungsmäßigkeit einer auf Dauer angelegten Vermögensbesteuerung grundsätzlich unberührt, da die Verfassungsmäßigkeit nicht von schwankenden Marktbedingungen abhängen kann. Dies mag bei einer Steuergestaltung, bei der die Steuerlast generell nicht aus Erträgen erwirtschaftet werden kann, anders gesehen werden.

### Gleichheitsrechtliche Probleme – Bewertungsfragen und Verschonung von Betriebsvermögen

Steuerverfassungsrechtlicher Hauptprüfungsmaßstab ist auch bei der Vermögensteuer der allgemeine Gleichheitssatz. Dieser wird in der verfassungsgerichtlichen Judikatur sachbereichsspezifisch für die Bedürfnisse des Steuerrechts zugeschnitten. Zusammenfassend ergibt sich danach Folgendes (aus der Entscheidung zur »Pendlerpauschale« bei der Einkommensteuer): »Im Bereich des Steuerrechts hat der Gesetzgeber bei der Auswahl des Steuergegenstandes und bei der Bestimmung des Steuersatzes einen weitreichenden Entscheidungsspielraum ... Die grundsätzliche Freiheit des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte zu bestimmen, an die das Gesetz dieselben Rechtsfolgen knüpft und die es so als rechtlich gleich qualifiziert, wird hier, insbesondere im Bereich des Einkommensteuerrechts, vor allem durch zwei eng miteinander verbundene Leitlinien begrenzt: durch das Gebot der Ausrichtung der Steuerlast am Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit und durch das Gebot der Folgerichtigkeit ...«<sup>9</sup> Entscheidungserheblich im Vermögensteuerbeschluss von 1995 war, dass bei einheitlichem Steuersatz – seinerzeit 0,5% des Gesamtvermögens – bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage unterschiedliche Bewertungsverfahren zur Anwendung kamen, die Vermögensteile unrealistisch bewerteten. In den Worten des Gerichts: »Bestimmt der Gesetzgeber für das gesamte steuerpflichtige Vermögen einen einheitlichen Steuersatz, so kann eine gleichmäßige Besteuerung nur in den Bemessungsgrundlagen der je für sich zu bewertenden wirtschaftlichen Einheiten gesichert werden.«<sup>10</sup> Insbesondere betraf dies das nach veralteten Einheitswerten bewertete Grundvermögen im Vergleich etwa zu Bargeld oder Wertpapieren.<sup>11</sup> Auch die gleichheitswidrige Gestaltung einer Steuerbemessungsgrundlage konnte so zur Gleichheitswidrigkeit des gesamten Gesetzes führen. Ob und wie dieses Bewertungsproblem zu lösen ist, erscheint offen.

Es stellen sich noch weitere gleichheitsverfassungsrechtliche Probleme. Verschiedene der z.Z. diskutierten Entwürfe zur Wiedereinführung einer Vermögensteuer wollen in unterschiedlichem Ausmaß Betriebsvermögen befreien. Hin-

tergrund ist einmal die Vermeidung negativer wirtschaftlicher Folgen, zum anderen auch die im Erbschaftsteuerbeschluss von 1995 geforderte Begünstigung »mittelständischer« Unternehmen.<sup>12</sup> Bei einer solchen Befreiung handelt es sich um eine steuerliche Lenkungsmaßnahme in Form einer Steuererschonung, also um eine steuerliche Subvention, nicht um die Abbildung steuerlicher Leistungsfähigkeit, denn eine etwaige stärkere Gemeinwohlbindung schlägt sich bereits im geringeren Wert derartiger Vermögensbestandteile nieder.<sup>13</sup> Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für steuerliche Lenkungsnormen sind jedoch noch nicht voll entfaltet (vgl. umfassend Wernsmann 2005). Dabei birgt die Forderung der neueren Rechtsprechung, dass sich der Lenkungszweck sowohl im Gesetzgebungsverfahren, als auch im Steuertatbestand niederschlagen muss<sup>14</sup>, keine unüberwindbaren Probleme. Die offene Flanke bildet die Zielgenauigkeit der Verschonungstatbestände. Dazu gehört die sachgerechte Abgrenzung des Kreises der Begünstigten. Hier bleibt insbesondere abzuwarten, ob bzw. inwieweit das Bundesverfassungsgericht auf Hinweise aus der Ökonomie eingehen wird, dass die Verschonung von Betriebsvermögen im Regelfall überflüssig ist, ja ökonomisch schädlich sein kann.<sup>15</sup> Bisher wurden Lenkungs-/Verschonungsnormen eher auf ihre Plausibilität, denn auf die Evidenz ihres Lenkungserfolges hin gerichtlich kontrolliert.<sup>16</sup> Zu prüfen wäre damit auch, ob die Typisierungsrechtsprechung für Lenkungszwecke modifiziert werden sollte.

Die für die Erbschaftsteuer diagnostizierte Zielgenauigkeit gilt mit Einschränkungen auch für die Vermögensbesteuerung. Auch hier sind Gestaltungsoptionen in der Abgrenzung zwischen Privat- und Betriebsvermögen möglich und naheliegend, um die Steuer zu minimieren oder zu vermeiden. Nach der verfassungsgerichtlichen Judikatur darf die Begünstigungswirkung jedoch »nicht von Zufälligkeiten abhängen und deshalb willkürlich eintreten«.<sup>17</sup>

In diesem Zusammenhang wird noch etwas anderes zu bedenken sein: Eine wegen umfassender Verschonungssubventionen nur von sehr wenigen Steuerpflichtigen zu tragende Vermögensteuer besäße deutlich symbolischen Charakter. Symbolische Gesetzgebung im Allgemeinen stellt zwar grundsätzlich kein verfassungsrechtliches Problem dar<sup>18</sup>; im Eingriffsbereich müsste jedoch die »Geeignetheit« des Eingriffs näher untersucht werden – dies führt dann wie-

<sup>9</sup> BVerfGE 122, 210 (230 f.).

<sup>10</sup> BVerfGE 93, 121 (136).

<sup>11</sup> BVerfGE 93, 121 (134 ff.).

<sup>12</sup> BVerfGE 93, 165 (175 f.).

<sup>13</sup> Vgl. für die Erbschaftsteuer den Vorlagebeschluss des 2. Senats des BFH, II R 9/11, FR 2012, 1044 Tz. 93; dazu M. Loose, Erbschaftsteuer erneut auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, FR 2013, 101.

<sup>14</sup> BVerfGE 93, 121 (148); 105, 73 (112 f.); 110, 274 (293).

<sup>15</sup> Am Bsp. der Erbschaftsteuer: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse, 2013; Vorlagebeschluss des 2. Senats des BFH vom 27.9.2012, II R 9/11, FR 2012, 1044 Tz. 83 ff., 96 ff.

<sup>16</sup> BVerfGE 110, 274 (293).

<sup>17</sup> BVerfGE 117, 1 (32 f.).

<sup>18</sup> Differenziert – an umweltrechtlichen Beispielen – vgl. Lübke-Wolf (2000, S. 217 ff.).

derum zu einer Anhebung der Anforderungen an die Zielgenauigkeit des Lenkungsstatbestands.

## Fazit

Vielfältige ökonomische, politische und verwaltungstechnische Gründe sprechen gegen die Einführung einer Vermögensteuer – unabhängig von der Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit. Die Vermögensteuer sollte daher offensiv politisch bekämpft werden, ohne zweifelhafte (steuer-)verfassungsrechtliche Argumente überzustapazieren. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Vermögensbesteuerung bietet die Chance, politische Entscheidungen von notwendigen verfassungsrechtlichen Grenzen klar abzuschichten.

## Literatur

Böckenförde, E.-W. (1991), »Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft«, in: E.-W. Böckenförde (Hrsg.), *Staat, Verfassung, Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Hey, J. (2012), »Die Zukunft der Besteuerung von Vermögen aus rechtlicher Perspektive«, in: J. Hey, R. Maiterth und H. Houben, *Zukunft der Vermögensbesteuerung*, 2012, IFSt-Schrift Nr. 483, Institut Finanzen und Steuern, Berlin.

Kirchhof, G. (2011), »Vermögensabgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht«, *Steuer und Wirtschaft*, 189–203.

Kirchhof, P. (2012), *Deutschland im Schuldensog*, Beck, München.

Lehner, M. (2000), »The European Experience With a Wealth Tax: A Comparative Discussion«, *Tax Law Review* 23, 615–690.

Lübbe-Wolff, G. (2000), »Verfassungsrechtliche Grenzen symbolischer Umweltpolitik«, in: B. Hansjürgens und G. Lübbe-Wolff (Hrsg.), *Symbolische Umweltpolitik*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Wacke, G. (1950), *Das Finanzwesen der Bundesrepublik*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Waldhoff, C. (1997), *Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland–Schweiz*, Beck, München.

Waldhoff, C. (2007), »Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes«, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 5, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg.

Waldhoff, C. (2011), 60 Jahre Grundgesetz – aus der Sicht des Steuerrechts, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Wendt, R. (2008), »Finanzhoheit und Finanzausgleich«, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 6, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg.

Wernsmann, R. (2005), *Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem*, Mohr Siebeck, Tübingen.



Christoph Spengel\*



Frank Streif\*\*

## Von der Wiederbelebung einer Vermögensbesteuerung in Deutschland ist abzuraten

Die Oppositionsparteien sehen in ihren Programmen für die Bundestagswahl im Herbst 2013 eine Wiederbelebung der Vermögensteuer bzw. eine einmalige Vermögensabgabe vor. Darüber hinaus sind Erhöhungen bei der Einkommensteuer geplant. Im Folgenden werden die Argumente für die Wiederbelebung einer Vermögensbesteuerung kritisch diskutiert. Zudem werden mögliche Problembereiche einer Vermögensbesteuerung untersucht, etwa die Auswirkungen auf die effektive Steuerbelastung sowie die Konsequenzen für Steuerplanung und Ausweichreaktionen, Erhebungskosten und Verteilungswirkungen.<sup>1</sup>

## Bedeutung der Vermögensbesteuerung im internationalen Vergleich

In der Diskussion um die Wiedereinführung einer Vermögensteuer wird häufig die im OECD-Durchschnitt niedrigere Vermögensteuerquote in Deutschland als Rechtfertigungsgrund angeführt. Während im OECD-Durchschnitt der Anteil von Grundsteuern, Vermögensteuern sowie Erbschaft- und Schenkungsteuern am Gesamtsteueraufkommen bei 4% liegt, beträgt diese Quote in Deutschland nur rund 1,8%. Diese Diskrepanz ist jedoch in erster Linie auf die Grundsteuer zurückzuführen, die in Ländern mit einem hohen Anteil vermögensbezogener Steuern überproportional stark ausgeprägt ist, während ihr in Deutschland ein vergleichsweise geringes Gewicht zukommt. Vermögensteuern werden tatsächlich nur in wenigen Ländern erhoben und haben auch im OECD-Durchschnitt einen geringen An-

\* Prof. Dr. Christoph Spengel ist Inhaber des Lehrstuhls für ABWL und betriebswirtschaftliche Steuerlehre II an der Universität Mannheim.

\*\* Frank Streif ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

<sup>1</sup> Es werden im Folgenden wesentliche Ergebnisse einer kürzlich abgeschlossenen Studie des ZEW für die Stiftung Familienunternehmen wiedergegeben (vgl. Spengel et al. 2013).

teil am Gesamtsteueraufkommen. Aus der OECD-Vermögensteuerstatistik lassen sich folglich keine belastbaren Belege für eine vergleichsweise niedrige Vermögensteuerbelastung in Deutschland und damit für die Notwendigkeit, eine Vermögensteuer zu erheben, ableiten. Richtig ist vielmehr ausschließlich, dass in Deutschland im OECD-Vergleich Grundvermögen unterdurchschnittlich, Erbschaften und Schenkungen dagegen überdurchschnittlich hoch besteuert werden.

Zudem würde eine Wiedereinführung der Vermögensteuer in Deutschland dem internationalen Trend widersprechen. Zahlreiche Länder haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten ihre Vermögensteuern abgeschafft, sofern sie eine solche erhoben haben. Lediglich Frankreich, die Schweiz, Luxemburg und Japan halten an ihren Vermögensteuern fest. Diese zeichnen sich jedoch im Vergleich zu der bis 1996 in Deutschland erhobenen Vermögensteuer durch niedrigere Steuersätze, großzügigere persönliche Freibeträge sowie weitreichendere Begünstigungen für Betriebsvermögen aus. Als einziges Land hat Spanien seine im Jahr 2008 abgeschaffte Vermögensteuer im Jahr 2011 zeitlich begrenzt wieder eingeführt.

### Auswirkungen auf die effektive Steuerbelastung von Unternehmen und ihren Beteiligten

Alle drei Oppositionsparteien des Deutschen Bundestags planen eine Ausweitung der Vermögensbesteuerung. SPD und Die Linke streben eine Wiederbelebung der seit 1997 nicht mehr erhobenen Vermögensteuer an. Die Linke will ausschließlich das Vermögen natürlicher Personen mit einem Satz von 5% besteuern. Das Konzept der SPD sieht einen Steuersatz von 1% für natürliche Personen und Kapitalgesellschaften vor, wobei Kapitalgesellschaften ihr Vermögen nur zur Hälfte versteuern und Anteile an Kapitalgesellschaft zur Hälfte von der Vermögensteuer befreit sind. Dagegen plant Bündnis 90/Die Grünen eine einmalige Vermögensabgabe i.H.v. 15%, die über einen Zeitraum von zehn Jahren beglichen werden kann. Darüber hinaus ist vor-

gesehen, den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer auf 49% (SPD und Bündnis 90/Die Grünen) bzw. 53% (Die Linke) anzuheben und zur progressiven Besteuerung von Kapitaleinkommen zurückzukehren (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke) bzw. die Abgeltungsteuer auf 32% zu erhöhen (SPD). Die Linke strebt zudem die Anhebung des Körperschaftsteuersatzes von 15% auf 25% an. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die effektive Steuerbelastung von Unternehmen und ihren Beteiligten werden mit Hilfe des Simulationsmodells »European Tax Analyzer« analysiert. Dabei wird ein Modellunternehmen zugrunde gelegt, das die Bilanz- und Erfolgskennzahlen eines großen Unternehmens in Europa des Verarbeitenden Gewerbes aufweist und aus Bilanzdaten der AMADEUS-Datenbank abgeleitet wird.

Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, ist das Reformkonzept von Die Linke mit dem signifikantesten Anstieg der Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften von 46,69% verbunden (vgl. erster Spaltenblock). Ursächlich dafür ist in erster Linie der vorgesehene Anstieg des Körperschaftsteuersatzes von 15% auf 25%. Mit der Umsetzung der Reformvorschläge der SPD wäre eine Mehrbelastung von 10,81% verbunden, was auf die geplante Vermögensteuer für Kapitalgesellschaften zurückzuführen ist. Im Gegensatz dazu ergibt sich keine Mehrbelastung auf Unternehmensebene aus dem Reformprogramm von Bündnis 90/Die Grünen.

Wird auch die Besteuerung der Gewinnausschüttungen und Zinsen (Gesellschafterdarlehen und Bankguthaben) auf Ebene der Anteilseigner einbezogen, führt auch das Reformpaket von Bündnis 90/Die Grünen durch die Erhebung einer Vermögensabgabe zu einem Anstieg der Steuerbelastung um ca. 36% (vgl. zweiter Spaltenblock). Zudem nehmen auch die mit den Reformpaketen von SPD und Die Linke verbundenen Mehrbelastungen weiter zu. Der erhebliche Anstieg der Gesamtsteuerbelastung (Unternehmensebene und Anteilseignerebene) i.H.v. 126,53% bei Die Linke ist dabei vor allem auf die geplante Vermögensteuer für natürliche Personen mit einem Steuersatz von 5% zurückzuführen.

**Tab. 1**  
Effektive Steuerbelastungen und Bedeutung der einzelnen Steuerarten bei Umsetzung der steuerpolitischen Reformüberlegungen

Reformkonzept	Kapitalgesellschaft				Personengesellschaft	
	Unternehmenssteuerbelastung		Gesamtsteuerbelastung		Gesamtsteuerbelastung	
	Euro	Abw. zu 2013 (%)	Euro	Abw. zu 2013 (%)	Euro	Abw. zu 2013 (%)
Deutschland 2013	31 857 473	–	54 971 094	–	55 195 359	–
SPD	35 300 818	10,81	65 960 600	19,99	68 208 853	23,58
Bündnis 90/Die Grünen	31 857 473	–	74 767 127	36,01	77 297 163	40,04
Die Linke	46 668 941	46,49	124 526 833	126,53	111 014 795	101,13

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.



Sofern das Unternehmen als Personengesellschaft firmiert, fällt die Mehrbelastung des Reformpaktes von Die Linke mit 101,13% etwas geringer aus (vgl. dritter Spaltenblock). Im Gegensatz dazu wirken sich bei der Personengesellschaft die Anhebung des Spitzensatzes der Einkommensteuer auf 49% gemäß den Vorschlägen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen stärker aus, so dass die Reformkonzepte dieser beiden Parteien bei Unternehmen in der Rechtsform einer Personengesellschaft mit 23,58% und 40,05% (vgl. dritter Spaltenblock) zu höheren Mehrbelastungen führen als bei Kapitalgesellschaften und deren Anteilseignern (ca. 20% und ca. 36%; vgl. zweiter Spaltenblock).

Die Ergebnisse bestätigen sich auch bei Variation zentraler Einflussfaktoren der effektiven Steuerbelastung. Dabei zeigt sich jedoch, dass die mit den Reformpaketen von SPD und Die Linke verbundenen Mehrbelastungen mit zunehmender Eigenkapitalquote weiter ansteigen, was auf die Eigen-

kapitaldiskriminierung in Folge der Ausgestaltung als Nettovermögensteuer zurückzuführen ist. Zudem können auch im Fall einer Krisensituation, in der die Erträge zeitweilig zurückgehen und die Zinssätze für Fremdkapital ansteigen, die mit den Reformkonzepten verbundenen Belastungsnachteile noch weiter zunehmen.

Ein Steuerbelastungsvergleich zwischen den EU-Mitgliedstaaten verdeutlicht schließlich, dass die Umsetzung der Reformkonzepte der Oppositionsparteien die steuerliche Standortattraktivität Deutschlands und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zum Teil deutlich verschlechtern würde. Tabelle 2 zeigt die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in den EU-Mitgliedstaaten (Rechtsstand 2012), differenziert nach Unternehmens- und Gesamtebene (einschließlich der Anteilseigner). Nach derzeitigem Recht belegt Deutschland bei alleiniger Betrachtung der Unternehmensebene Rang 21 im Länderranking. Werden zusätzlich die Anteilseigner einbezogen, rückt Deutschland geringfügig um einen Platz vor auf Rang 20.

**Tab. 2**  
Effektive Steuerbelastung im internationalen Vergleich (EU 27 Rechtsstand 2012)

	Unternehmens- ebene (in Euro)	Rang	Gesamtebene (in Euro)	Rang
Deutschland 2013 Kapitalgesellschaft	31 857 473	21	54 971 094	20
Deutschland 2013 Personengesell- schaft	–	–	55 195 359	20
Belgien	30 707 961	20	50 965 378	17
Bulgarien	10 221 810	1	15 683 404	1
Dänemark	23 916 995	17	62 656 297	25
Estland	19 931 512	11	22 540 270	2
Finnland	25 189 704	14	49 638 785	15
Frankreich	58 003 699	27	83 498 857	27
Griechenland	19 570 929	9	44 516 719	12
Irland	14 016 047	2	59 712 870	23
Italien	37 741 800	24	56 503 936	21
Lettland	16 216 996	5	25 843 378	4
Litauen	15 516 079	3	31 334 638	5
Luxemburg	29 379 121	19	47 933 537	13
Malta	33 662 021	23	38 825 580	11
Niederlande	24 650 404	13	50 183 605	16
Österreich	41 584 278	26	61 833 432	24
Polen	20 120 813	12	37 559 078	10
Portugal	28 111 295	18	48 934 181	14
Rumänien	15 979 934	4	31 686 743	6
Schweden	25 909 349	15	51 497 579	18
Slowakei	19 758 331	10	23 199 875	3
Slowenien	17 318 855	6	36 202 701	9
Spanien	33 587 989	22	67 468 030	26
Tschechien	18 693 467	8	32 713 137	7
Ungarn	41 226 287	25	54 104 626	19
Vereinigtes Königreich	26 898 177	16	59 337 022	22
Zypern	17 463 691	7	35 492 567	8

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

Tabelle 3 weist aus, mit welcher Position im Länderranking die Umsetzung der Reformpakete jeweils verbunden wäre. Bei alleiniger Betrachtung der Unternehmensebene bleibt die Position Deutschlands lediglich bei Umsetzung der Reformvorschläge von Bündnis 90/Die Grünen erhalten. Im Gegensatz dazu fällt Deutschland im Fall der Umsetzung des Reformkonzepts der SPD um zwei Plätze zurück auf Rang 23. Mit dem Reformkonzept von Die Linke ist sogar Rang 26 und damit die vorletzte Position unter den EU-Mitgliedstaaten verbunden. Allein Frankreich weist in diesem Fall eine höhere Unternehmenssteuerbelastung auf.

Bei Einbezug der Anteilseigner ist mit dem Reformkonzept von Die Linke mit 124 526 833 Euro die höchste Gesamtsteuerbelastung im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten verbunden (vgl. zweiter Spaltenblock). Auch bei Umsetzung der Reformvorschläge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen verschlechtert sich die Position Deutschlands im Länderranking deutlich von Rang 20 auf Rang 25 bzw. Rang 26.

Bei Betrachtung der Personengesellschaft ergibt sich im Wesentlichen dasselbe Bild. Lediglich im Fall des Reformkonzepts der SPD würde Deutschland im Vergleich zur Betrachtung eines Unternehmens in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft einen weiteren Rang zurückfallen auf Rang 26.

**Tab. 3**  
**Auswirkungen der Reformoptionen auf die Position Deutschlands im Länderranking**

Reformkonzept	Kapitalgesellschaft				Personengesellschaft	
	Unternehmenssteuerbelastung		Gesamtsteuerbelastung		Gesamtsteuerbelastung	
	Euro	Rang	Euro	Rang	Euro	Rang
Deutschland 2013	31 857 473	21	54 971 094	20	55 195 359	20
SPD Bündnis 90/Die Grünen	35 300 818	23	65 960 600	25	68 145 368	26
Die Linke	31 857 473	21	74 767 127	26	77 084 035	26
	46 668 941	26	124 526 833	27	110 845 603	27

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

### Investitionswirkungen

Mit Vermögensteuern und Vermögensabgaben können negative Investitionsanreize einhergehen. Dabei geht es um die Eigenkapitaldiskriminierung und die Verzerrung grenzüberschreitender Investitionsentscheidungen.

Eine selbständige Vermögensteuerpflicht von Kapitalgesellschaften diskriminiert die Eigenkapitalfinanzierung und setzt Anreize, Investitionen von Kapitalgesellschaften mit Fremd- anstatt mit Eigenkapital zu finanzieren. In Bezug auf grenzüberschreitende Investitionen setzt eine Wiederbelebung der Vermögensbesteuerung in Deutschland Anreize, eine inländische Investition durch eine mit Eigenkapital finanzierte Investition im Ausland zu substituieren, um einer Vermögensteuer in Deutschland zu entgehen. Weiterhin wird für eine ausländische Muttergesellschaft eine fremdfinanzierte Investition in Deutschland steuerlich relativ zur Finanzierung mit Eigenkapital begünstigt, da man durch diese Art der Gestaltung die vermögensteuerliche Bemessungsgrundlage vermindern kann.

### Verteilungswirkungen und Effizienzeigenschaften von Vermögensteuern

Die Vermögensverteilung wird durch eine Vielzahl von Marktprozessen sowie Determinanten des Steuer- und Transfersystems bestimmt. Länder wie Norwegen, Schweiz und Frankreich verfügen über Vermögensteuern, weisen aber eine, gemessen am Gini-Koeffizienten, ungleichere Vermögensverteilung auf als Deutschland. Im OECD-Vergleich korrigiert das Einkommensteuer- und Transfersystem in Deutschland die Markteinkommen in besonders starker Weise hin zu mehr Gleichheit. Unter den OECD-Ländern reduzieren lediglich die Einkommensteuer- und Transfersysteme in Österreich und Belgien die Ungleichheit der Einkommen vor Steuern und Transfers in stärkerem Maße. Schließlich ist hervorzuheben, dass eine Vermögensteuer zu neuen Ungleichheiten führen kann, da sie Humankapital nicht erfasst und unterschiedliche Formen der Altersvorsorge bzw. Spartätigkeit ungleich behandelt.

Zur Beurteilung der Effizienzeigenschaften einer Vermögensteuer sind neben den Kosten der Erhebung (Befolgungskosten der Steuerpflichtigen und Verwaltungskosten des Fiskus) mögliche Entscheidungswirkungen zu berücksichtigen. Ältere Studien für Deutschland zeigen, dass eine Vermögensteuer im Vergleich zu anderen Steuern mit überproportional hohen Erhebungskosten verbunden ist. Für die alte Vermögensteuer betragen diese bis zu rund 43% des Aufkommens (vgl. Loeffelholz et al. 1988, S. 40). Im Vergleich dazu beliefen sich die durchschnittlichen Kosten der anderen Steuern zur gleichen Zeit lediglich auf 1,87% des Aufkommens (vgl. Bauer 1988, S. 279). Die Notwendigkeit der Verkehrswertbewertung im Fall der Revitalisierung der Vermögensteuer, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, lässt im Vergleich zu den Bewertungsverfahren der alten Vermögensteuer noch höhere Verwaltungs- und Befolgungskosten erwarten. Zudem bestehen verschiedene Planungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Vermögensteuern. Dafür ist nicht zwingend die Verlagerung realer Investitionen ins Ausland nötig. Durch die Fremdfinanzierung eines inländischen Unternehmens durch ausländische Betriebsstätten oder Tochterkapitalgesellschaften ist eine Reduzierung der vermögensteuerlichen Bemessungsgrundlage und damit auch der Vermögensteuerschuld im Inland möglich. Diese Möglichkeiten stehen jedoch in erster Linie großen, bereits international aktiven Unternehmen zur Verfügung, was mittelständische Unternehmen benachteiligen kann. Darüber hinaus stellt bei natürlichen Personen auch die Verlagerung des Wohnsitzes eine Option zur Vermeidung der Vermögensteuer dar. Dabei können zahlreiche Vermögenswerte ins Ausland mit verlagert werden, ohne dass eine ertragsteuerliche Aufdeckung darin gebundener stiller Reserven befürchtet werden muss.

### Fazit

Zusammenfassend lassen sich aus unseren Ergebnissen folgende Thesen ableiten:

- (1) Die OECD-Vermögensteuerstatistik liefert keine belastbaren Belege für eine im internationalen Vergleich nied-



rige Vermögensteuerbelastung in Deutschland. Richtig ist ausschließlich, dass in Deutschland im OECD-Vergleich Grundvermögen unterdurchschnittlich, Erbschaften und Schenkungen dagegen überdurchschnittlich hoch besteuert werden.

- (2) Sowohl eine Wiederbelebung der Vermögenbesteuerung als auch eine Verschärfung der Erbschaftsteuer in Deutschland steht den internationalen Entwicklungen entgegen.
- (3) Eine Wiedereinführung einer Vermögensteuer bzw. eine Vermögensabgabe wäre in Kombination mit geplanten Erhöhungen der Einkommensteuer mit erheblichen steuerlichen Mehrbelastungen verbunden. Für ein Musterunternehmen in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft einschließlich ihrer Anteilseigner ergäben sich Mehrbelastungen von rund 20% (SPD), 36% (Bündnis 90/Die Grünen) bzw. 126% (Die Linke). Im Vergleich der EU-Staaten wäre damit auch von einer deutlichen Reduktion der steuerlichen Standortattraktivität Deutschlands auszugehen.
- (4) Eine Vermögensteuer in Deutschland setzt Anreize zur Verlagerung von Betriebs- und Privatvermögen ins Ausland. Durch derartige Ausweichhandlungen vermindert sich gleichzeitig die Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer und Gewinnsteuern in Deutschland. Schließlich bestehen Anreize zur Wohnsitzverlagerung ins Ausland.
- (5) Eine Vermögensteuer verursacht verglichen mit anderen Steuern außerordentlich hohe Erhebungs- und Befolgungskosten. Sie ist deswegen fiskalisch wenig ergiebig.
- (6) Eine Vermögensteuer geht nicht mit einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung einher, sondern kann Umverteilungsprobleme verschärfen.

## Literatur

Bauer, E.-R. (1988), *Was kostet die Steuererhebung? Eine kritische Analyse des Steuersystems*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.

Loeffelholz, H.D., H. /Rappen und B. Fritzsche (1988), *Gesamtwirtschaftliche Kosten staatlicher Ausgabe- und Einnahmeentscheidungen – dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen. Essen.

Spengel, C., L. Evers, M.T. Evers, U. Scheuering und F. Streif (2013) *Die Folgen von Substanzsteuern für Familienunternehmen, Staat und Gesellschaft*, Stiftung Familienunternehmen, München.



Andreas Richter\*

## Finger weg von Steuererhöhungen!

Der Wahlkampf zur Bundestagswahl hat begonnen. Wieder einmal steht die Steuerpolitik im Mittelpunkt, wenn auch dieses Mal mit anderer Zielrichtung. Während in der Vergangenheit die großen Reformansätze mit dem Ziel der Entlastung und Vereinfachung im Fokus standen, geht es jetzt um Gerechtigkeit. Jedenfalls bei einem Teil der Parteien. Starke Schultern sollen mehr tragen als schwache Schultern. Die Haushaltspolitik soll durch die Einführung eines »Gender Budgeting« geschlechtergerecht ausgerichtet werden. Der Kreativität der Steuererhöhungspläne ist dabei kaum eine Grenze gesetzt. Der Einkommensteuertarif soll angehoben und die Erbschaftsteuer verschärft werden. Die Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge soll abgeschafft oder jedenfalls die darauf erhobene Pauschalsteuer erhöht werden. Selbst der Körperschaftsteuersatz wird ganz links außen zur Erhöhung um 10 Prozentpunkte vorgeschlagen. Und Kern aller Pläne derer, die für Steuererhöhungen eintreten, ist die Einführung einer Vermögensteuer oder Vermögensabgabe.

Doch brauchen wir das wirklich? Herrschen in der Bundesrepublik ungerechte Zustände? Und was verbessern höhere Steuern? Deutschland geht es so gut wie lange nicht. Die Steuereinnahmen sprudeln mehr denn je. Die Jobchancen sind hervorragend. Die Arbeitslosenquote liegt auf niedrigstem Niveau. Verantwortlich hierfür sind sicher viele Faktoren, gerade aber auch die im Kern wachstumsfreundliche Steuerpolitik der letzten Jahre. Die Reform der Körperschaftsteuer wie die Absenkung des Einkommensteuertarifs haben Eigenkapital und Investitionstätigkeit der deutschen Wirtschaft gestärkt und zugleich die Arbeitsplatzsituation signifikant verbessert. Zur Verdeutlichung: Parallel zur Absenkung des Spitzensteuersatzes von noch 51% im Jahr 2000 auf jetzt 42% ging die Arbeitslosigkeit um gut 1,6 Mill. Beschäftigte zurück. Ganz sicher ist dies kein monokausaler Zusammenhang, aber doch eine Aussage.

\* Andreas Richter ist Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer (IHK) Region Stuttgart.

Diese Erfolge dürfen durch eine Kehrtwende in der Steuerpolitik nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Das gilt für alle Steuererhöhungspläne, in ganz besonderem Maß aber für die Planungen zur Vermögensteuer oder -abgabe. Sie würden die Wirtschaft in ganz besonderem Maß treffen. Je nach diskutiertem Modell fällt die Steuer beziehungsweise Abgabe gänzlich oder jedenfalls weitgehend unabhängig von der Ertragssituation an. Das gilt für das von einer Arbeitsgruppe der Länder bislang erarbeitete SPD-Modell einer Vermögensteuer ebenso wie für den bekannten Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen. Während im Vermögensteuermodell der SPD-Arbeitsgruppe bislang gar keine ertragsorientierte Besteuerungsgrenze eingezogen ist, sieht das Vermögensabgabemodell von Bündnis 90/Die Grünen zwar eine Beschränkung auf 35% des Gewinns vor. Beides greift jedoch tief in die Unternehmenssubstanz ein. Einmal, weil sogar im Verlustfall die Steuer voll anfällt. Zum anderen führt auch die prozentuale Abgabebeschränkung zu erheblichen Steuerquoten in Krisenzeiten. Zudem wird in der Phase, in der das Unternehmen wieder höhere Gewinne erzielt, die Besteuerung nachgeholt. Phasen nach Krisen sind jedoch bekanntermaßen mit einem hohen Liquiditätsbedarf verbunden. Die Steuer schmälert also gerade dann die Liquidität, wenn der Bedarf besonders hoch ist. Mittel, die für Investitionen und Innovationen ebenso fehlen wie für die Sicherung und Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen.

Wer diese Auswirkungen bei der Argumentation für eine Vermögensbesteuerung ignoriert, geht fehl. Es geht nicht darum, nur einige wenige superreiche Privatpersonen zu belasten. Nein, die Wirtschaft stünde im Mittelpunkt der Auswirkungen. Auch deshalb, weil sich vermeintlich private Vermögenswerte und Unternehmensvermögen nicht in schwarz und weiß für die Besteuerung trennen lassen. Der Blick zurück auf die gerade hinter uns liegende Krise zeigt, dass die gute Eigenkapitalsituation vieler Familienunternehmen mit dafür verantwortlich war, dass am Standort Deutschland die Krise vergleichsweise gut durchgestanden werden konnte. Verantwortlich hierfür ist ein in der Fläche feststellbares, am Unternehmenswohl orientiertes Finanzierungsverhalten der Gesellschafter. Gesellschafter von Familienunternehmen stellen üblicherweise dem Unternehmen formal private Mittel, etwa über Gesellschafterdarlehen, zur Verfügung. Und das nicht nur optional, sondern rechtlich bindend. In aller Regel sehen bereits die Gesellschaftsverträge eine weitgehende Thesaurierung des Gewinns beziehungsweise Beschränkungen für Entnahmen vor. Hierdurch entsteht eine solide, risikoresistente Eigenkapitalbasis.

Vermögensteuer wie -abgabe würden diese Situation nachhaltig verändern. Die Vermögenswerte aus den Gesellschaftsanteilen zählen je nach Steuermodell ganz oder anteilig zum persönlichen Vermögen der Gesellschafter. Die für die persönliche Vermögensteuer der Gesellschafter erforderliche

Liquidität für die Steuerzahlung erfolgt über Entnahmen aus den Gesellschafterkonten beziehungsweise einer Erhöhung der Ausschüttungen. Die notwendige Refinanzierung der Steuerzahlung erfolgt also auf Unternehmensebene. Unmittelbare Folge ist eine Schwächung der Eigenkapitalsituation der Unternehmen durch Abschmelzen der Gesellschaftermittel. Die Politik fördert und fordert auf der einen Seite zu Recht eine gute Eigenkapitalausstattung der Unternehmen. Steuerliche Maßnahmen der Vergangenheit, wie unter anderem die Einführung einer Thesaurierungsrücklage, wurden mit dieser Intention eingeführt. Die beschriebene Krisenfestigkeit bestätigt die Politik hierin. Nicht richtig kann es dann aber sein, dies mit den Plänen zu einer Vermögensbesteuerung zu konterkarieren. Hierfür spricht auch, dass Eingriffe in die Eigenkapitalbasis Auswirkungen auf die ebenfalls als förderungswürdig anerkannte Unternehmensfinanzierung haben. Infolge der Finanzmarktregulierungen, unter anderem Basel III, müssen die Banken ohnehin mehr auf Sicherheiten bei den Unternehmen achten, also auf Eigenkapital und Liquidität. Die beschriebene Schwächung dieser Faktoren hätte damit auch unmittelbaren Reflex auf die Finanzierungsmöglichkeiten.

Ertragsstarke Unternehmen finden sich in ganz Deutschland, in ganz besonderem Maß aber im Südwesten. Der liegt bekanntlich nahe an der Grenze zu steuerlich jedenfalls vordergründig günstigeren Alpenländern. Mehr Steuern, mehr angestrebte nationale Gerechtigkeit funktioniert aber nur dann, wenn zum Umverteilen noch einer da ist. Wer also erwägt, Vermögensteuern einzuführen, sollte den Blick ins internationale Umfeld nicht vergessen. Gerne wird zur Begründung zur erneuten Erhebung der Vermögensteuer unter anderem die im internationalen Vergleich niedrige Besteuerung von Vermögen in Deutschland angeführt. Die Sätze einzelner Steuerarten können im internationalen Vergleich jedoch nicht isoliert einander gegenüber gestellt werden. Deutschland erhebt zwar bisher im Unterschied zu manchen anderen Staaten keine Vermögensteuer, hat aber stattdessen vergleichsweise hohe Ertragsteuersätze. Vorsicht also vor einer Überstrapazierung der Standorttreue der Wirtschaft.

Bei dem Blick auf die internationalen Wirkungen geht es aber nicht nur um den Erhalt der Standortattraktivität für die bereits ansässigen Unternehmen in Deutschland, sondern auch um die Attraktivität für ausländische Investoren. Nach den bekannten Modellüberlegungen soll das Vermögen ausländischer Personen und Unternehmen für die Vermögensbesteuerung erfasst werden. Abseits des Ermittlungs- und Bewertungsaufwands, der hiermit verbunden ist, sind an der Stelle Doppelbesteuerungen absehbar. Deutschland droht für ausländische Investoren im europäischen Vergleich weiter abzurutschen. Nach einer im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen 2012 veröffentlichten Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim liegt

Deutschland bei der Steuerbelastung von Personengesellschaften schon jetzt auf dem 20. Rang von insgesamt 28 EU-Staaten, bei Kapitalgesellschaften je nach Betrachtung der reinen Unternehmensebene oder unter Einbeziehung der Gesellschafterebene auf Rang 21 oder 20. Das sollte nicht weiter verschlechtert werden.

Bereits im internationalen Kontext erwähnt sei der Blick ganz generell auch auf die mit einer Vermögensbesteuerung entstehenden Befolgungskosten gerichtet. Der Bewertungsaufwand für Wirtschaft wie Verwaltung wäre immens. Nicht nur eine Vielzahl von Vermögen des Privatbereichs, wie Grundstücke, Wertpapiere oder Kunstgegenstände, muss erstmals bewertet werden. Dies gilt auch für Betriebsvermögen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW) beziffert die Befolgungskosten in einer am 29. Juni 2012 im Auftrag der das Vermögensteuerkonzept der SPD erarbeitenden Bundesländer vorgelegten Studie mit zweieinhalb Stunden für einfache Fälle, fünf Stunden für mittlere Fälle und 25 Stunden für komplexe Fälle für die Wirtschaft und angeblich die Hälfte dieser Zeit für die Verwaltung. Die Validität dieser Zahlen ist mehr als zu hinterfragen. Allenfalls in faustformelhafter Art könnte dies unter Anwendung des vereinfachten Ertragswertverfahrens Ergebnis sein. Die fragwürdigen Zahlen basieren so auch auf einem Bericht des Normenkontrollrats an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestags zu den Bürokratiekosten für die Wirtschaft durch die Bewertungserfordernisse der Erbschaftsteuerreform 2009 bei Anwendung des vereinfachten Ertragswertverfahrens. Das vereinfachte Ertragswertverfahren hilft aber nicht nur aufgrund der einerseits vielfach überhöhten Ergebnisse aufgrund der Koppelung des Kapitalisierungsfaktors an den Basiszins nicht. Die Wirtschaft hatte hierauf bereits mehrfach im Rahmen der Erbschaftsteuerreform hingewiesen. Der bürokratische Aufwand ist auch deswegen so hoch, weil in vielen Fällen neben oder statt des Ertragswerts auch der Substanzwert des Unternehmens als Untergrenze zu ermitteln ist. Teure Wertgutachten und Auseinandersetzungen mit der Finanzverwaltung sind vorprogrammiert. Die Finanzverwaltung selbst geht daher von weitaus höherem Aufwand aus, als die Studie des DIW ergibt. An der Stelle jedenfalls besteht Einigkeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung.

Belastungswirkungen, internationaler Standortnachteil, Aufwand. Gewichtige Argumente, die gegen die erneute Erhebung einer Vermögensteuer und eine Vermögensabgabe sprechen. Was aber vielleicht ein noch viel wichtigeres Argument ist, ist die psychologische Wirkung, die von einer solchen Steuer auf die Wirtschaft ausginge. Den Verfechtern einer Vermögensbesteuerung geht es um Gerechtigkeit und die Vermeidung einer sozialen Schieflage. Unbestritten sind dies Werte, die mit allerhöchster Sorgfalt zu hüten sind. Denn nur in einem sozial ausgeglichenen Gemeinwesen ist ein friedliches Miteinander, Wachstum und Wohlstand auf

Dauer möglich. Die soziale Verantwortung und das persönliche Risiko, das viele Unternehmer für das Wohl ihrer Betriebe und den dort beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf sich nehmen, sind eine wichtige Grundlage dafür, dass in Deutschland die Zustände, gerade auch in der sozialen Grundversorgung so sind, dass dies gewährleistet ist. Unternehmer sind weder Ausbeuter, noch von Profitgier getrieben, und die Arbeitsbedingungen in Deutschland verstoßen mitnichten gegen Sitte und Anstand, um nur einige der politischen Äußerungen in diesem Kontext aufzunehmen. Unternehmer sind Menschen, die bereit sind, Verantwortung für ihre Ideen, andere Menschen und das Gemeinwohl zu übernehmen. Die öffentliche Diskussion um Superreiche und Arme, um Unternehmen und Arbeiter ist daher ein Irrweg und verfehlt nicht ihre Wirkung bei denen, die Zielscheibe dieser Angriffe sind. Was aber, wenn unsere Unternehmer einfach keine »Lust« mehr haben? Nicht zu denken und erst gar nicht zu wünschen.

Mehr Augenmaß, mehr Fairness und mehr gemeinwohlbewusste Verantwortlichkeit ist daher das, was wir in der aktuellen Steuerdebatte brauchen. Das gilt für die Art und Weise der Diskussion, aber auch für den Inhalt. Die Risiken, die mit Steuererhöhungen verbunden sind, sind erheblich. Deshalb: Finger weg von Steuererhöhungen, Finger weg von einer Vermögensteuer!



Lutz Goebel\*

## Die kurzen Beine der Vermögensteuerpläne

### Gerechtigkeit oder Gangbarkeit – welche Frage stellt sich hier tatsächlich?

Die Vermögensteuer ist wieder da. Es ist schon erstaunlich, wie ein so wenig durchdachtes und so wenig praxistaugliches Besteuerungsmodell derart rasch einen Wiederaufstieg in die deutsche Steuer- und Finanzpolitik schaffen konnte. Noch bevor man aber zu Fragen der Steuergerechtigkeit gelangen kann, über die die Freunde höherer Vermögensbesteuerung am liebsten diskutieren würden, muss die Frage gestellt und beantwortet werden, ob es eine solche Besteuerung überhaupt geben kann, ohne dass die mit ihr notwendig verbundenen Nebenwirkungen so viel zerstören, dass sich Verteilungsfragen kaum mehr stellen.

Natürlich lag darin ein verstehbares Vorgehen, als sich sämtliche der drei parlamentarischen Oppositionsparteien irgendwann im Jahre 2012, also bereits im weiteren Vorfeld des Bundestagswahlkampfes 2013, der Fahne »Vermögensteuer« (bzw. »Vermögensabgabe«) annäherten. Sie wollten über im öffentlichen Raum so gefällige und jedermann zum Mitreden einladende Themen wie »Steuergerechtigkeit«, »soziale Gerechtigkeit«, »Arm-Reich-Schere« diskutieren können. Und sie rechneten damit, dass sich die »Reichen« dann schon wegduckten würden, mehr oder weniger schuld bewusst. Die Kollateralschäden einer ersthaften, die angepeilten Aufkommensvolumina auch erbringenden neuerlichen Vermögensbesteuerung ließ man fachlich nahezu ganz ungeprüft unter den Tisch fallen. Es reichten »Freibeträge«, um damit argumentieren zu können, es würde ja nur wenige treffen, wie hart diese wenigen auch immer. Oder auch so: Man versuchte sich volkswirtschaftlich einen schlanken Fuß zu machen.

\* Lutz Goebel ist Verbandspräsident von DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU.

So etwas hätte gewöhnlich auch geklappt. Früher ging eine solche politische Rechnung wohl auch regelmäßig auf. Nur haben sich die Zeiten geändert. Zum einen sind die Menschen heute weniger fügsam. Ihre Frustrationstoleranz und Geduld gegenüber Hochmut, gerade solche aus den staatlichen Apparaten, ist schwächer geworden, auch in Deutschland. Das gilt nicht nur für die breiten zumeist großstädtisch geprägten Erhebungen überall in der Welt, wie in der Türkei, Ägypten oder Brasilien. Das gilt auch für das bislang immer nur tapfer und verbissen schweigende Lasten- und Leistungsbürgertum in Ländern wie z.B. Deutschland.

Heute hat keiner mehr Spaß daran, wenn ein Spitzenkandidat wie Jürgen Trittin öffentlich spottet, er habe neulich »einen Milliardär« getroffen, der habe geklagt, er könne eine Zusatzlast von »1,5%« mit seinem Unternehmen »nicht aushalten«. Nicht zum aushalten!

Allein, der vermeintliche Kracher geht nach hinten los. Denn was will uns ein Minister in spe Trittin damit sagen: 1. Unternehmer sind Milliardäre; 2. diese sind wehleidig und jammern nur herum; 3. man will ihnen (nur) zusätzlich 1,5 wegsteuern; 4. es geht hier nur gegen die Milliardäre.

Alles vier ist falsch. Einzuräumen bleibt, dass es zwischen Lüge, Täuschung und Blendung Nuancen gibt, die zu differenzieren bleiben. Erstens: Wir haben in Deutschland vielleicht 50 Milliardäre, darunter sind auch Unternehmer. Im Übrigen haben wir über 3 Millionen Unternehmer. Zweitens: Einem Großteil davon gingen die geplanten neuen Steuern schwer an die Erträge, zuweilen, indirekt oder direkt, auch an die Substanz. Über ein Viertel der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes müsste zahlen. Drittens: 1,5% sind nicht viel, stimmt soweit. Aber 1,5% auf das Vermögen, zu zahlen aus den Erträgen, führt in vielen Fällen leicht einmal zu 70, 80 oder 90% Gesamtbelastung des Ertrages, addiert man richtigerweise auch die weiteren Gewinnsteuerlasten. Viertens: Es geht am Ende um jeden von uns, zunächst um alle, die direkt am produktiven Prozess beteiligt sind, zuletzt um alle, die von unserem gemeinsamen Wohlstand profitieren. Die Vermögensteuer und -abgabe trifft so jeden.

Damit bin ich bei der Frage der Gangbarkeit all dieser Steuerpläne, bei den Nebenwirkungen statt den erdachten Gerechtigkeitseffekten, über die man – jedoch streng logisch erst im Anschluss – mit allerlei Punkten hin- und herstreiten kann. Exakt hier liegt der Wolf begraben.

Wir werden sehen, dass wir nicht über »Gerechtigkeit« (nach der Finanzkrise, nach der Bankenrettung, nach der zunehmenden relativen Armut usw.) zu sprechen brauchen, wenn die geplanten Neubelastungen mittelfristig nicht zu mehr Steueraufkommen, sondern zu höheren Lasten, weniger Dynamik und damit geringerem Aufkommen führen sollten.



Aber ich muss an dieser Stelle zunächst noch einen angekündigten Gedanken ausführen. Ich habe oben formuliert, die Zeiten hätten sich geändert. Und dann habe ich nur eine Änderung benannt, die der politischen Mentalität auch in Deutschland, die von weniger Geduld, Indifferenz und Wegduckerei gekennzeichnet ist. Es hat sich noch etwas geändert, weshalb wir nicht mehr alles nur so mitmachen können: die Zeiten sind wirtschaftlich härter geworden und gleichzeitig wirtschaftlich viel schneller. Wir Europäer haben nur noch ein Ass im Ärmel, und das ist Deutschland (siehe ich einmal von Ländern wie der Schweiz und Dänemark ab).

Wir können es uns nicht leisten, unsere derzeit letzte voll unter Dampf verbliebene Lokomotive in wichtigen Maschinenräumen lahm zu legen. Nicht ganz Europa kann davon leben, dass genügend Touristen aus China und Korea kommen. Dafür sind wir dann doch noch zu viele. Wenn wir unsere industrielle Basis schwächen, verabschieden wir uns und mit uns unsere Partner in der Europäischen Union in die zweite Liga.

### Die Kosten einer wegverteilenden Gerechtigkeit

Was ist vorgeschlagen? Die SPD bekennt sich derzeit zu keinem definitiven Plan mehr. Es bleiben als prüffähig die Vorstellungen von »Bündnis 90/Die Grünen«. Und die gehen so:

Der jährliche Abgabensatz soll (derzeit) bei 1,5% liegen, und das über zehn Jahre. Das zu erzielende Gesamtaufkommen ist mit 100 Mrd. Euro geplant. Angeblich zu Tilgungszwecken.

Eine »Substanzbesteuerung« im engeren Sinne wird nach diesen Blaupausen in der Tat dadurch vermieden, dass auf die Vermögensabgabe nicht gezahlt werden soll, wenn in einem konkreten Veranlagungsjahr keine positiven Erträge erzielt werden. Außerdem soll bei Betriebsvermögen die jährliche Abgabe auf maximal 35% des laufenden Jahresertrags begrenzt werden. Eine infolge dieser Kappung nicht entrichtete (Teil-)Abgabe soll dann allerdings in das kommende Jahr vorgetragen werden. Erst am Ende der Gesamtlaufzeit (von zehn Jahren) wird der Rest – wird in der ganzen Zeit kein positiver Ertrag mehr erzielt – erlassen.

Die Abgabe auf Betriebsvermögen ist als Sollertragsteuer ausgestaltet, alles andere wäre verfassungsrechtlich auch gar nicht erlaubt. Eine Substanzbesteuerung ist aber dennoch möglich, weil die kumulierte Ertragsbesteuerung nach den Plänen der Grünen bei 49% Einkommensteuer-Spitzenbelastung zuzüglich bis zu 35% aus der Vermögensabgabe läge, also bei bis zu 85 Prozentpunkten, so dass zuweilen nur 15 Prozent für alles weitere, so auch zum Investie-

ren, verblieben. Es ist klar, dass sich damit kein Hochtechnologieunternehmen, sei es im Maschinenbau, sei es in einem anderen Bereich der Investitionsgüterindustrie oder auch in der Automobilzulieferung, halten kann. Deutschland wird klar absteigen. Wer nicht investieren kann, wer seinen Vorsprung nicht halten kann, sei es technologisch oder beim Händlernetz oder beim Service, wird vom Markt verdrängt. Wir können dann steuerpolitisch das nachholen, was England, Italien und Frankreich schon hinter sich haben. Deutschlands mittelständische »Hidden Champions« jedenfalls sind fast alle bei der Vermögensabgabe (oder auch einer Vermögensteuer) mit betroffen. Sie werden mit dann nur noch 10–20% Investitionskapital zurückfallen, in Einzelfällen mit noch mehr. Dann gilt: Kapital nachschießen oder schon mittelfristig vom Markt verschwinden. Aber viele können nicht lange nachschießen, denn sie hatten bisher in für sie auf ganz charakteristischer Weise ihre Gewinne in ihre Betriebe gesteckt. Ihre Vermögen sind in den Betrieben gebunden.

Das ist eine ausweisungspflichtige Nebenwirkung. So etwas muss ein auch nur potenzieller Gesetzgeber sehen, bevor er Vorschläge macht. Den Job, solche Gefahren zu prüfen, kann ihm auch nicht zu einem späteren Zeitpunkt dann »seiner« Ministerialbürokratie abnehmen. Denn die werden ein angekündigtes Gesetz nach den ihnen gesetzten Vorgaben umsetzen. Nachgedacht werden sollte besser vorher.

Aber es geht noch weiter: Grundlage der »Grünen«-Bewertung von Betriebsvermögen soll das (Bundes-)Bewertungsgesetz sein. Nach dem Bewertungsgesetz ist für Betriebe und Betriebsteile ein Substanz- und ein Ertragswert zu ermitteln. Es soll nach den Überlegungen der Grünen – hier ganz in Anlehnung an das Bewertungsgesetz – grundsätzlich der höhere Wert herangezogen werden. Für den Ertragswert ist derzeit – 2013 – ein Gewinn mit einem Kapitalisierungsfaktor von 15,29 Grundlage. Das ist ein hoher Wert: Wer kann seinen Betrieb denn für den Preis »Jahresertrag mal 15« veräußern? Kaum einer. Das aber ist der gesetzlich vorgegebene Bewertungsansatz. Wer einen anderen Wert ansetzen lassen will, muss (teure) Bewertungsgutachten in Auftrag geben. Alle reden von den enormen Erhebungskosten bei der Finanzverwaltung und von deren demographisch bedingt noch weiter zunehmenden Personalengpässen. Aber wer spricht von den Erhebungskosten bei den Unternehmen?

Ich fasse zusammen: Eine Vermögensteuer, wie von der SPD wieder zurückgezogen, aber weiterhin irgendwo in ihrer Partei-Pipeline, oder eine Vermögensabgabe, wie die von den Grünen im Detail vorgetragen und -geschlagen, wird so etwa alles schwer beschädigen, wenn nicht zerstören, was im mittleren und gehobenen großen deutschen Mittelstand bisher als volkswirtschaftlicher Stabilisator getaugt hat. Wir werden weniger Eigenkapital haben, weniger investieren können, vor allem auch weniger laufend in Forschung und Entwicklung stecken, weniger ausbilden und weniger einstel-

len. Es macht für viele Unternehmer nämlich tatsächlich einen Unterschied, ob sie beim Gewinn nach Steuern 60, 30 oder nur 15% übrig haben, um damit alles weitere zu finanzieren, was irgendwie mit Zukunft zu tun hat.

### Wünsche und Wirkungen

Derartige Instrumente passen nicht in die Landschaft. Sie passen auch nicht zu dem gemeinsamen Ziel, mehr Nachhaltigkeit und Krisenresistenz der Realwirtschaft in Zeiten der Finanzkrisen zu schaffen. In solchen Zeiten gilt: Betriebliche Investitionen müssen möglich bleiben.

Betriebliche Investitionen gehen in Ausbildungsplätze gerade durch Familienunternehmen, gehen in leider häufig erforderliche Nachschulungen von Absolventen staatlicher Schulen, gehen in den Aufbau von immer mehr auch regulären Arbeitsplätzen und in die betriebliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Stichwort: »Bildung können wir besser«).

Erreicht wird so nur eine De-Industrialisierung. Opfer ist im Ergebnis (und zugespitzt) der Arbeitnehmer im »Blaumann« zu Gunsten desjenigen im »Nadelstreifen«. Und mit einer solchen Ungerechtigkeit, die eine De-Industrialisierung fördert, wird ausgerechnet das Segment gestraft, das ab 2008/2009 alles stabilisiert hat. Eine schärfere Vermögensbesteuerung beschädigt gerade das, worum uns die Welt beneidet: den gehobenen industriellen Mittelstand und die vielen – ganz überwiegend hochspezialisierten – Betriebe in Deutschland. Ohne Frage. Technologieführerschaft braucht Investitionen.

Es heißt dann übrigens auch noch immer wieder, eine Vermögensteuer oder eine Vermögensabgabe träfen Unternehmen überhaupt nicht, weil mit dieser nicht die Unternehmen besteuert werden, nur die Anteilseigner. Es wären 90% der Unternehmen nicht betroffen.

Zu dem geradezu traditionellen »90%«-Argument, das immer wieder im Kontext mit Steuerbelastungen auftaucht: Richtig ist, dass über Freibeträge der Opferkreis immer kleiner gehalten wird. Tatsache aber ist, dass gerade bei den oberen 10%, die dann trotzdem betroffen sind, das Gros der Arbeitsplätze steckt. Der Mittelstand gehobener Größe ist ja gerade das Einmalige bei uns in Deutschland. Denn erst ab einer kritischen Größe, die italienische und französische Quasi-»Mittelständler« oftmals nicht haben, ist eine stabile technologische Führerschaft möglich, die im Wettbewerb eben auch über nur Euroland hinaus trägt.

Das Argument von einer Besteuerung nur der Anteilseigner ist noch weniger belastbar: Damit der Anteilseigner seine Vermögensabgabe oder Erbschaftsteuer bezahlen kann,

wird er Kapital aus dem Unternehmen ausschütten müssen. Mit solchen künstlich ausgelösten Ausschüttungen sinkt die Eigenkapitalquote und so dann auch die Fähigkeit zu investieren.

Schlimmer noch: Um 20% Steuern zu zahlen, muss ein Anteilseigner (bei einer Steuerbelastung des Ertrags von rund 50%) 40% (bereits versteuertes) Kapital ausschütten, solange die Vermögensabgabe-Belastung nicht abzugsfähig ausgestaltet wird.

Die Gesamtsteuereinnahmen in Deutschland entwickeln sich trotz des kleinen Einbruchs von 2009 weiter sehr gut: Der deutsche Staat verzeichnet Rekordsteuereinnahmen: Für alle öffentlichen Haushalte zusammen werden für 2013 insgesamt 615,2 Mrd. Euro erwartet. Zum Vergleich: 2006 waren es noch 488 Mrd. Euro. Die Einnahmeseite stimmt, allein deswegen sind Steuererhöhungen unsinnig! Da braucht es keine höhere Vermögensbesteuerung mit all ihren schlimmen Nebenwirkungen. Da braucht es nur etwas Mehr an Disziplin, wozu sich aber beispielsweise die Grünen noch lange nicht durchgerungen haben. Ihr wohlklingender »Dreiklang« aus »Einnahmenerhöhungen – Einsparungen – Effizienzsteigerungen« mit dem Ziel nachhaltiger Haushaltskonsolidierungen, entpuppt sich bei näherer Betrachtung zum ganz großen Übergewicht als konventionelles Drehen an den diversen Steuerschrauben.

Manche Steuererhöhung mag zwar als Abbau ökologiewidriger Subventionen deklariert werden, bleibt aber in der Sache eine Erhöhung. Nein, da zeigt sich noch nirgendwo ein großer Gesamtentwurf, der auch all seinen Teilen gerecht zu werden versucht: indem er sie beachtet.

Dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, mit dem wir Familienunternehmer nicht immer einer Meinung sind, ist beizupflichten, kommt er in seiner Analyse »Besteuerung von Vermögen« im Juli 2013 dazu, von einer »in jeder Hinsicht problematischen Vermögensteuer« zu sprechen. Seit Monaten hagelt es förmlich Hinweise aus der betrieblichen Praxis wie auch aus der Wissenschaft, dass diese Modelle in eine Sackgasse führen.

Man hat vorher nicht genug denken und rechnen lassen, nun muss man sich das anlesen. Aber man kann Lernfähigkeit zeigen und sich, statt sich zu verstellen, wieder ehrlich machen. Sie wissen – inzwischen – gut, was sie tun. Die Beipackzettel sind geschrieben und gelesen. Einen Gesichtverlust kann ich nur darin erkennen, an einer solchen Stelle weiter zu machen. Ein Schritt zurück erlaubt wieder andere nach vorn.





Nils Schmid\*

## Starke Schultern können mehr tragen

Baden-Württemberg steht vor einer gewaltigen Aufgabe. Einerseits gilt es, die Zukunftsfähigkeit des Landes zu sichern, andererseits müssen wir die finanziellen Lasten der Vergangenheit stemmen. Wir müssen die in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen erfüllen, erfolgreiche Projekte und Förderprogramme fortführen und natürlich die geerbten Schulden tilgen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass wir als Land erhebliche Personalkosten schultern müssen. Und um den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein, bedarf es erheblicher Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur.

## Ausgangslage

Wir können – in ganz Deutschland – vor dem Investitionsstau in unserem Bildungssystem, unserer Infrastruktur und unseren Kommunen nicht die Augen verschließen. Für jeden Bürger, aber auch gerade für mittelständische Unternehmen und für Familienunternehmen, sind diese Investitionen bares Geld wert: Denn jeder, der etwas transportieren muss, leidet unter maroden Straßen und gesperrten Brücken. Viele Unternehmen, vor allem im ländlichen Raum, können ein Lied singen von den Folgen eines fehlenden Breitbandanschlusses. Oder von Auszubildenden, denen Grundfertigkeiten fehlen, weil das Bildungssystem nicht ausreichend ausgestattet war. Oder von Angestellten, die nur noch halbtags arbeiten können, weil sie für ihr Kind keinen Betreuungsplatz finden. Und auch die fehlende Investitionskraft der Kommunen macht sich in den Auftragsbüchern und einem schlechteren Arbeitsumfeld bemerkbar. Ein gutes Bildungssystem, eine solide Infrastruktur und lebendige Kommunen müssen wir fair und ohne neue Schulden finanzieren.

Der Vorhalt, das Land müsse angesichts dieser finanziellen Belastungen einfach noch mehr sparen, ist wohlfeil. Selbst in Bereichen mit Einsparpotenzial ist der Widerstand bei tat-

sächlichen Einschnitten groß. Die dem Land auferlegten Verpflichtungen sind enorm, der Gestaltungsspielraum vergleichsweise gering. Und obwohl Baden-Württemberg ein wirtschaftlich starkes Land ist, ist der Landeshaushalt strukturell unterfinanziert. Allein mit Ausgabenkürzungen ist die strukturelle Deckungslücke von rund 2,5 Mrd. Euro nicht zu schließen.

## Steuern in Deutschland

Damit wird eines deutlich: Dies alles verlangt nach zusätzlichen finanziellen Mitteln für den Staat. Und um diese zusätzlichen Einnahmen zu generieren, muss der Staat Steuern erheben. Konsum und Einkommen sind in Deutschland bereits mit erheblichen Abgaben belastet. Bei einem internationalen Vergleich der Abgabenbelastung stellt man schnell fest, dass Deutschland das Vermögen niedrig besteuert. Das Aufkommen sämtlicher vermögensbezogener Steuern beträgt lediglich ca. 0,9% des Bruttoinlandsprodukts. Das ist weniger als die Hälfte der Durchschnittsbelastung der OECD- oder der EU-15-Staaten. Untersuchungen der OECD zeigen aber, dass Steuern auf Immobilien, aber auch Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuern, kaum verzerrende Wirkung auf die Wirtschaftsentwicklung haben, jedoch die Vermögensungleichheit verringern können.

Anders als die breit und eher regressiv wirkende Grundsteuer kann eine persönliche Vermögensteuer die Steuerbelastung auf die wohlhabenden Teile der Bevölkerung konzentrieren. Da die privaten Vermögen in Deutschland stark konzentriert sind, kann sich dennoch eine beträchtliche Besteuerungsbasis ergeben. So hat eine wissenschaftliche Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), in deren Rahmen die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der privaten Haushalte ermittelt wurden, ein privates Nettovermögen zwischen 6 und 7 Billionen Euro ermittelt. Davon entfallen fast zwei Drittel auf das reichste Zehntel der Bevölkerung. Betrachtet man die Vermögensverteilung noch detaillierter, stellt man fest, dass ein Viertel des privaten Vermögens (ca. 2,5 Billionen Euro) etwa 0,1% der Bevölkerung gehört – also etwa 80 000 Bürgerinnen und Bürgern. Hieran erkennt man, dass eine maßvolle Vermögensteuer nur wenige Bürger im Verhältnis geringfügig belasten würde. Dennoch könnte ein nachhaltiges Steuerermehraufkommen generiert werden.

Eines ist dabei besonders wichtig: Investitionen in die deutschen Standorte, Forschung und Arbeitsplätze dürfen nicht gefährdet werden. Deshalb müssen wir die Sorgen der Wirtschaft vor einer zu hohen Steuerlast ernst nehmen. Die Wiederbelebung der Vermögensteuer steht für die Landesregierung von Baden-Württemberg daher klar unter dem Vorbehalt einer deutlichen Verschonung für Betriebsvermögen.

\* Dr. Nils Schmid ist Stellvertretender Ministerpräsident und Minister für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg.

Ohne eine solche Ausgestaltung werden wir einem entsprechenden Gesetzentwurf im Bundesrat nicht zustimmen.

Auch das SPD-Regierungsprogramm zur Bundestagswahl 2013 enthält ein klares Bekenntnis zur Wiedereinführung einer Vermögensteuer: »Vermögen wird in Deutschland im weltweiten Vergleich weit unterdurchschnittlich besteuert. Wir werden die Vermögenssteuer auf ein angemessenes Niveau heben, um den Ländern die notwendige Erhöhung der Bildungsinvestitionen zu ermöglichen. Wir wollen eine Vermögenssteuer, die der besonderen Situation des deutschen Mittelstandes, von Personengesellschaften und Familienunternehmen Rechnung trägt und ihre zukunftssichernde Eigenkapitalbildung sichert, sowie ihre Investitionsspielräume nicht belastet. Bei der Vermögenssteuer stellen hohe Freibeträge für Privatpersonen sicher, dass das normale Einfamilienhaus nicht von der Vermögenssteuer betroffen sein wird.«

### **Länderprojekt »Wiedereinführung einer Vermögensteuer«**

Die Vermögensteuer wäre eine Ländersteuer, das Einkommen hieraus würde die jeweiligen Länderhaushalte stärken. Daher ist es nur folgerichtig, dass sich die Länder frühzeitig intensive Gedanken über die konkrete Ausgestaltung einer solchen Steuer machen. Gemeinsam mit den Finanzministerien aus Hamburg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen hat mein Haus seit August 2011 verschiedene Überlegungen zu einer möglichen Wiedereinführung der Vermögensteuer angestellt. Die Fachbeamten haben dabei nicht im akademischen Studierzimmer gearbeitet, sondern ihre ersten Arbeitsergebnisse vom DIW auf deren Aufkommens- und Belastungswirkung hin untersuchen lassen. Auch die mit einer zukünftigen Vermögensteuer verbundenen Erhebungs- und Befolgungskosten haben sie ermitteln lassen. Das DIW-Gutachten zu den »Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer« wurde in der Zwischenzeit auch veröffentlicht.

Nach dem bisherigen Stand der Überlegungen könnte ein jährliches Vermögensteueraufkommen von 10 Mrd. Euro erreicht werden. Dies wäre mit einem niedrigen Steuersatz von 1% und hohen persönlichen Freibeträgen von 2 Mill. Euro für Alleinstehende bzw. 4 Mill. Euro für Ehegatten und eingetragene Lebenspartner erreichbar. Dabei ist denkbar, dass diese Freibeträge bei übersteigendem Vermögen bis auf einen Sockelbetrag – angedacht sind 500 000 Euro – abgeschmolzen werden. Entscheidend ist auch: Eine zukünftige Vermögensteuer darf die Alterssicherung weder gefährden, noch sollen Rentner und Pensionäre einzig aufgrund der angesparten Altersvorsorge von der Vermögensteuer betroffen sein. Daher sehen die Überlegungen eine weitgehende Freistellung des Altersvorsorgevermögens vor. Alle Vermögenswerte werden einheitlich bewertet, Grundlage hierfür ist

der jeweilige Verkehrswert. Eine nicht verfassungskonforme Privilegierung von Immobilien und Unternehmen aufgrund eines niedrigen Wertansatzes, wie es die Vermögensteuer bis 1995 vorsah, wäre damit ausgeschlossen.

### **Vertretbarer Aufwand**

Das DIW konnte auch die oft gehörte Behauptung widerlegen, eine zukünftige Vermögensteuer sei nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand vollziehbar und die Verwaltungskosten würden das erzielbare Steueraufkommen übersteigen, zumindest aber nahezu aufzehren. Die Befolgungskosten für die Steuerpflichtigen betragen nach Berechnungen des DIW 0,9% des Steueraufkommens, die Verwaltungskosten nur 0,5% des Aufkommens. Eine Vermögensteuer lohnt sich also!

### **Verschonung des Betriebsvermögens**

In Übereinstimmung mit den Aussagen im bereits zitierten SPD-Regierungsprogramm 2013 bin ich überzeugt, dass ein Vermögensteuerkonzept ohne eine sichtbare Verschonung des Betriebsvermögens nicht umsetzbar ist. Die vorhandenen Befürchtungen und Sorgen der Betriebe und Unternehmen sind in jedem möglichen Konzept zu berücksichtigen. Denn ohne Zweifel würde eine Vermögensteuer zu einer zusätzlichen Belastung der Wirtschaft führen. Eine Besteuerung von Betriebsvermögen könnte aber, je nach konkreter Ausgestaltung, das Eigenkapital aufzehren und die Investitionsmöglichkeiten des Unternehmens schmälern. Darüber hinaus besteht die Gefahr der Substanzbesteuerung, wenn auch in ertragsschwachen Wirtschaftsjahren bzw. von ertragsschwachen Unternehmen in Abhängigkeit vom Unternehmenswert eine solche Steuer bzw. Abgabe entrichtet werden muss.

Aus diesen Gründen ist es für uns unabdingbar, dass eine Besteuerung von Vermögen nur dann eingeführt werden darf, wenn eine wirksame Sicherung von Betriebsvermögen gewährleistet ist. Sowohl die Überlegungen der Länder als auch das Regierungsprogramm selbst enthalten noch keine Festlegungen, in welcher Weise und in welchem Umfang eine Verschonung erfolgt. Denn für die Ausgestaltung der Verschonung gibt es verschiedene Ansätze.

Grundsätzlich kann die Verschonung des Betriebsvermögens durch

- völlige Freistellung des Betriebsvermögens von der Besteuerung,
- durch einen sachlichen Freibetrag,
- durch quotale Freistellung,
- durch eine Kombination eines sachlichen Freibetrags mit einer quotalen Freistellung oder

- durch Deckelung der Vermögensteuerbelastung (Plafondierung) erfolgen.

Abhängig von der jeweiligen Verschonungsalternative profitieren große und kleine Betriebe in unterschiedlichem Umfang von der Verschonung. Sich hier und jetzt auf eine Alternative festzulegen, ist verfrüht. Denn vor dem Hintergrund des aktuellen Vorlagebeschlusses des Bundesfinanzhofs zur möglichen Verfassungswidrigkeit des geltenden Erbschaftsteuerrechts können die möglichen Verschonungsoptionen bei der Wiedereinführung einer Vermögensteuer nicht isoliert, sondern müssen vielmehr im Zusammenhang mit anderen Substanzsteuern betrachtet werden. Noch in diesem Jahr ist mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Vorlagebeschluss zu rechnen. Dann werden wir wissen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang eine Verschonung des Betriebsvermögens von der Erbschaft- oder Schenkungsteuer zukünftig noch möglich sein wird. Ist bei der Erbschaftsteuer eine Verschonung verfassungsrechtlich zulässig, so muss dieser Gedanke auch auf die Vermögensteuer übertragen werden. Beide Steuern greifen auf die Substanz des Unternehmens zu und dürfen nicht so belastend wirken, dass es dem Unternehmer nicht möglich ist, die Steuer aus vorhandenen Mitteln zu begleichen. Daher müssen auch die verschiedenen Substanzsteuern (Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und Grundsteuer) im Zusammenhang betrachtet werden und aufeinander abgestimmt sein.

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen zur Notwendigkeit einer Verschonung bei der Vermögensteuer ist noch zu untersuchen, wie bei Unternehmen mit einem hohen Unternehmenswert aber geringen Erträgen eine Übermaßbesteuerung verhindert werden kann. So ist der Vermögensteuerwert des Unternehmens zwar zunächst vom Gewinn des Unternehmens abhängig. Sinkende Gewinne oder sogar Verluste führen damit zu einem niedrigeren Ertragswert und damit auch zu einer niedrigeren Vermögensteuerbelastung. Denkbar wäre hier, auf den Substanzwert als Mindestwert bei der Besteuerung zu verzichten bzw. die derzeitige Mindestwertdefinition anzupassen.

## Fazit

Wir haben mit unseren Überlegungen zur Wiedereinführung der Vermögensteuer eine gute Basis zur Verbreiterung der Steuerbasis errichtet. Entscheidend ist, dass Besitzer sehr hoher Privatvermögen ihren gerechten zusätzlichen Finanzierungsbeitrag für unser Gemeinwesen leisten. Dabei darf die Gesamtbelastung der Wirtschaft mit Steuern und Abgaben nicht aus dem Auge verloren werden. Eine übermäßige Belastung muss vermieden und Betriebsvermögen sichtbar verschont werden.



Sebastian Eichfelder\*



Claudia Neugebauer\*\*



Kerstin Schneider\*\*\*

## Sägen wir an dem Ast, auf dem wir sitzen?

### Auswirkungen der Vermögensteuer

Die allgemein anerkannte Forderung, das Unternehmenssteuerrecht weiter zu modernisieren und international wettbewerbsfähig zu gestalten, hat im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 an Priorität verloren. In ihren aktuellen Programmen fordern SPD und Bündnis 90/Die Grünen höhere Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer und eine Reformierung des Ehegattensplittings. Bei der Gewerbesteuer soll die Bemessungsgrundlage durch eine umfassende Ausweitung der Hinzurechnungsvorschriften nochmals verbreitert werden. Aber insbesondere die geplante Einführung einer Vermögensabgabe (Bündnis 90/Die Grünen) bzw. eine Wiedereinführung der Vermögensteuer (SPD) bieten Anlass zur steuerpolitischen Diskussion. Von den Befürwortern werden die geplanten Steuererhöhungen als volkswirtschaftlich vermeintlich unschädliche Maßnahmen beworben, um insbesondere die Ziele der Haushaltskonsolidierung und der Reduzierung der Staatsschuldenquote zu erreichen.

Die geplanten Steuererhöhungen werden darüber hinaus mit Verteilungsargumenten gerechtfertigt (vgl. Bach und Beznoska 2012; Bach, Beznoska und Steiner 2010). Wie eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach (2013) zeigt, unterstützt eine Mehrheit der Befragten die Argumentation und kann sich eine Wiedereinführung der Vermögensteuer, höhere Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer und höhere Unternehmensteuern zur Erreichung von mehr sozialer Gerechtigkeit vorstellen. Steuererhöhungen für Wohlhabende scheinen somit ein gutes Wahlkampfthema zu sein. Das sagt aber noch nichts darüber aus, ob sie ökonomisch sinnvoll sind. Auch die Frage, ob mit den geplanten Steu-

\* Jr.-Prof. Dr. Sebastian Eichfelder ist Juniorprofessor für Steuerlehre an der Bergischen Universität Wuppertal.

\*\* PD Dr. Claudia Neugebauer, StBin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre an der Bergischen Universität Wuppertal.

\*\*\* Prof. Dr. Kerstin Schneider ist Professorin für Finanzwissenschaft und Steuerlehre an der Bergischen Universität Wuppertal.

erhöhungen allein die »Reichen« oder womöglich auch die »Schwächeren« getroffen werden, ist damit noch nicht beantwortet.

In den vergangenen Jahren wurden die Unternehmensteuern deutlich gesenkt, um den Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb attraktiver zu machen. Es wurde gefordert, dass Deutschland nicht länger »Hochsteuerland« sein dürfe, um Arbeitsplätze nicht zu gefährden. Auch bei vorsichtiger Interpretation kann die bessere wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren als Indiz dafür dienen, dass diese Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands verbessert haben. Trotz der europäischen Wirtschaftskrise ist die wirtschaftliche Lage in Deutschland gut. Deshalb sprudeln die Steuereinnahmen und die Haushaltslage ist vergleichsweise entspannt (vgl. BMF 2013, 5). Das höhere Trendwachstum in Deutschland ist aber keineswegs auch zukünftig gesichert. Insbesondere Steuererhöhungen könnten das Erreichte gefährden, denn sie dürften die Investitionsneigung der Unternehmen deutlich belasten.

Überraschend ist, dass die Begründung für Steuersenkungen in der Vergangenheit aktuell nicht mehr gültig zu sein scheint. Warum Arbeitsplätze durch die angekündigten Steuererhöhungen nicht verloren gehen und/oder ins Ausland verlagert werden sollen, wird von den Oppositionsparteien nicht thematisiert. Eine mögliche Erklärung ist, dass – mit Ausnahme der Gewerbesteuerreformen – die vorgeschlagenen Steuern nicht direkt als höhere Unternehmensteuern interpretiert werden. Die geplante Vermögensabgabe bzw. die Wiedereinführung der Vermögensteuer wirken aber als (Soll-)Ertragsteuern, was im Folgenden am Beispiel der Vorschläge von Bündnis 90/Die Grünen und der SPD erläutert wird. Zum besseren Verständnis werden zunächst die wesentlichen Aspekte der Vorschläge dargestellt.

Bündnis 90/Die Grünen haben einen konkreten Gesetzesentwurf vorgelegt (vgl. BT-Drs 17/10770). Die Partei spricht sich darin für eine einmalige Vermögensabgabe aus, die nur von natürlichen Personen erhoben wird. Anteile an Kapitalgesellschaften werden auf Ebene des Anteilseigners als Vermögensgegenstand erfasst. Die Abgabe soll 15% betragen und über einen Zeitraum von zehn Jahren zu zahlen sein. Damit ergibt sich ein jährlicher Steuersatz von 1,5%. Um Unternehmen nicht zu stark zu belasten, ist ein Freibetrag für betriebliches Vermögen i.H.v. 5 Mill. Euro vorgesehen. Außerdem ist die jährliche Belastung der Unternehmen auf maximal 35% des Betriebsergebnisses begrenzt (Kappungsbetrag), um eine Besteuerung der Unternehmenssubstanz zu verhindern. Es wird insgesamt mit einem Steueraufkommen von 100 Mrd. Euro gerechnet.

Das Wahlprogramm der SPD sieht zwar eine Wiedereinführung der Vermögensteuer vor, allerdings ist im aktuellen Wahl-

programm weder eine Angabe über die Höhe des »angemessenen« Steuersatzes noch des zu gewährenden Freibetrages zu finden, was im Hinblick auf die Transparenz der steuerpolitischen Debatte durchaus problematisch ist.<sup>1</sup> Wie in Bach und Beznoska (2012) sowie Spengel und Evers (2012) wird im Folgenden daher der Vorschlag der SPD-geführten Länder diskutiert. In diesem Modell liegt der Vermögensteuersatz für natürliche Personen bei 1% und der Freibetrag, der bis auf 500 000 Euro (1 Mill. Euro bei Zusammenveranlagung) abzuschmelzen ist, wird mit 2 Mill. Euro (4 Mill. Euro für Verheiratete) angesetzt. Für juristische Personen ist eine geringe Freigrenze von 200 000 Euro vorgesehen und es soll das Halbvermögensverfahren angewendet werden. Insgesamt erwartet die SPD ein jährliches Vermögensteueraufkommen i.H.v. etwa 10 Mrd. Euro.

In beiden Konzepten erfolgt die Bewertung des Vermögens, wie auch im derzeit geltenden Erbschaft- und Schenkungsteuerrecht, zum gemeinen Wert. Werden Unternehmen nicht an der Börse gehandelt oder haben keine zeitnahen Verkäufe stattgefunden, erfolgt die Gesamtbewertung nach dem vereinfachten Ertragswertverfahren, mindestens aber zum Substanzwert. Hierfür wird der um einen angemessenen Unternehmerlohn und einen pauschalen Ertragsteueraufwand von 30% reduzierte Durchschnittsertrag der letzten drei Wirtschaftsjahre mit einem Kapitalisierungsfaktor multipliziert. Vereinfachend gesagt bedeutet dies, dass die Bemessungsgrundlage aktuell dem 15,29-fachen des korrigierten, durchschnittlichen Gewinns entspricht. Da der Unternehmensgewinn der Anknüpfungspunkt für die Vermögensabgabe/Vermögensteuer ist, kann die an das Betriebsvermögen anknüpfende Substanzsteuer als eine (Soll-)Ertragsteuer interpretiert werden.

Die Höhe der zu erwartenden Belastung durch die Vermögensabgabe/Vermögensteuer wird von Schneider et al. (2013) in einer Mikrosimulation auf Basis der Amtlichen Firmendaten in Deutschland (AFID) exemplarisch für das Verarbeitende Gewerbe berechnet. Demnach wären von der Vermögensabgabe von Bündnis 90/Die Grünen 28% der Personengesellschaften des Verarbeitenden Gewerbes betroffen.<sup>2</sup> Die Kappung der Steuer auf 35% des Unternehmensgewinns würde für 9% der Beobachtungen greifen. Betrachtet man nur Unternehmen mit positiven Gewinnen, so liegt der Durchschnitt der zu erwartenden Belastungen durch die Vermögensabgabe bei 4% im Verhältnis zum Gewinn. Das Verhältnis aus durchschnittlicher Steuerzahlung und durchschnittlichem Gewinn liegt hingegen bei knapp 13%. Dabei ist die zweite Maßgröße aussagekräftiger für das Verarbeitende Gewerbe als Ganzes, da sie große Un-

<sup>1</sup> In dem aktuellen Regierungsprogramm findet sich lediglich die Aussage, dass die Vermögensteuer auf ein angemessenes Niveau gehoben werden soll (vgl. SPD 2013, 67 f.).

<sup>2</sup> Die im Folgenden dargestellten Werte sind Mindestgrößen. Andere Szenarien führen zu deutlich höheren Werten (vgl. Schneider et al. 2013, Tab. 7).



ternehmen mit hohen Steuerzahlungen und Gewinnen stärker gewichtet und auch Verlustunternehmen berücksichtigt.

Beim Vorschlag der SPD werden nicht nur Personengesellschaften, sondern auch Kapitalgesellschaften besteuert. Betrachtet man zunächst die Personengesellschaften, so wären 43% bis 56% der Unternehmen von der Steuer betroffen, also erheblich mehr als beim Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen. Dies liegt einerseits an den geringeren und sich mindernden Freibeträgen, andererseits an der fehlenden Kappungsregelung, die Steuerzahlungen für Verlustunternehmen oder ertragschwache Unternehmen verhindert. Der Durchschnitt der Steuersätze aller Personengesellschaften mit positiven Gewinnen liegt bei 17% und das Verhältnis aus durchschnittlicher Steuerzahlung, und durchschnittlichem Gewinn im Verarbeitenden Gewerbe beträgt 12%. Durch die fehlende Kappungsregelung kommt es im SPD-Modell zu einer deutlich höheren Varianz der Steuerbelastungen zwischen den Unternehmen. So sind auch Konstellationen möglich, in denen der Durchschnittsteuersatz mehr als 100% beträgt und die Vermögenssteuer damit den Ertrag des Unternehmens übersteigt. Angesichts der ausgesprochen geringen Freigrenze von 200 000 Euro unterliegen nahezu alle Kapitalgesellschaften der Besteuerung (98%). Außerdem steigt der Anteil der Unternehmen, die auf Basis des Substanzwertes besteuert werden, da der Substanzwert die Freigrenze in aller Regel überschreitet. So liegt der durchschnittliche Steuersatz aller Unternehmen mit positiven Gewinnen bei 28%. Die durchschnittliche Steuerbelastung aller Kapitalgesellschaften des Verarbeitenden Gewerbes fällt mit 14% ebenfalls hoch aus (vgl. Schneider et al. 2013, Tab. 7).

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Einführung einer Vermögensabgabe/Vermögenssteuer eine erhebliche Zunahme der Komplexität des Steuerrechts zur Folge hätte. Unter Berücksichtigung vorliegender empirischer Befunde sowie der derzeit geltenden Bewertungsmethoden dürften die Erhebungskosten des Vermögensteuerkonzepts der SPD in einer Größenordnung von etwa 20% des erzielbaren Aufkommens liegen (vgl. Schneider et al. 2013, 45 ff.).

Auch wenn die Berechnungen keine direkten Rückschlüsse auf das Investitionsverhalten und die Kapitalstruktur von Unternehmen zulassen, so lassen sich auf Basis der Ergebnisse Erwartungen über die Auswirkungen ableiten. Legt man übliche Schätzwerte für Elastizitäten von Investitionen zugrunde, wäre durch einen Anstieg der inländischen effektiven Steuerlast um 12 Prozentpunkte bei einer sehr moderaten Steuerelastizität von  $-1,19$  mit einem Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland um 13,3% zu rechnen. Das Investitionsvolumen im Verarbeitenden Gewerbe würde bei unterstellten Steuerelastizitäten zwischen  $-0,25$  und  $-1$  um 2,2 bis 8,6% sinken. Schließlich sind auch Prognosen über die Entwicklung der Kapitalstruktur der Un-

ternehmen möglich. Durch die Vermögensabgabe/Vermögenssteuer sollte nach vorsichtigen Schätzungen die Fremdkapitalquote der Unternehmen um 3,6 Prozentpunkte steigen. Eine direkte Folge dieser Entwicklung wäre eine Erhöhung des Insolvenzrisikos der Unternehmen durch einen geringeren Eigenkapitalpuffer.

Wie auch Spengel und Evers (2012) oder der Wissenschaftliche Beirat (2013) zeigen die Ergebnisse, dass eine Umsetzung der Reformkonzepte von Bündnis 90/Die Grünen und SPD die Ertragskraft der deutschen Unternehmen empfindlich treffen würde und die Steuerentlastungsmaßnahmen der letzten Jahre konterkariert. Deutschland wäre durch die Umsetzung der Pläne zur Vermögensbesteuerung wieder ein »Hochsteuerland« (Wissenschaftlicher Beirat 2013, 36). Durch die zu erwartenden Auswirkungen auf Investitions- und Standortentscheidungen von Unternehmen lassen sich überdies Belastungen auf dem Arbeitsmarkt nicht vermeiden. Am Ende lastet die Steuer dann nicht allein auf den »Reichen«, sondern gerade auch auf Arbeitnehmern. In einem Land, in dem Fachkräftemangel herrscht und gleichzeitig jeder Fünfte in Armut lebt, sollten nicht Umverteilungsmaßnahmen durch Steuererhöhungen im Vordergrund der Betrachtung stehen, sondern die effiziente Nutzung der durchaus hohen Staatseinnahmen zur Verbesserung der Bildungs- und Arbeitsmarktsituation.

## Literatur

Bach, S. und M. Beznoska (2012), *Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögenssteuer*, Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz, des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, der Finanzbehörde Hamburg sowie des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, DIW, Berlin, online verfügbar unter: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.409729.de/diwkompakt\\_2012-068.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.409729.de/diwkompakt_2012-068.pdf), aufgerufen am 17. Juli 2013.

Bach, S., M. Beznoska und V. Steiner (2010), *Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe*, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. DIW, Berlin, online verfügbar unter: [http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruene-bundestag\\_de/themen\\_az/finanzen/die\\_gruene\\_vermoegensabgabe/gutachten\\_aufkommens\\_und\\_verteilungswirk.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruene-bundestag_de/themen_az/finanzen/die_gruene_vermoegensabgabe/gutachten_aufkommens_und_verteilungswirk.pdf), aufgerufen am 17. Juli 2013.

Bundesministerium der Finanzen (BMF, Hrsg.) (2013), »Überblick zur aktuellen Lage«, *Monatsbericht* Juni, online verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/06/Downloads/monatsbericht\\_2013\\_06\\_deutsch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/06/Downloads/monatsbericht_2013_06_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=3), aufgerufen am 17. Juli 2013.

Bundestagsdrucksache 17/10770 (2012), *Entwurf eines Gesetzes zur Erhebung einer Vermögensabgabe*, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 17/10770, vom 25. September 2012, online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/10770/1710770.pdf>, aufgerufen am 17. Juli 2013.

Institut für Demoskopie Allensbach (2013), *Was ist gerecht? Gerechtigkeitsbegriff und -wahrnehmung der Bürger*, online verfügbar unter: <http://www.insm.de/insm/dms/insm/text/kampagne/gerechtigkeit/allensbach-umfrage/allensbach-umfrage-soziale-gerechtigkeit/allensbach-umfrage%20Soziale%20Gerechtigkeit.pdf>, aufgerufen am: 18. Juli 2013.

Schneider, K., C. Neugebauer, S. Eichfelder und C. Dienes (2013), *Besteuerung von Vermögen, höhere Einkommensteuer und Gemeindevirtschaftsteuer*

er: *Konsequenzen der Reformpläne für die Belastung von Unternehmen in Deutschland*, Gutachten erstellt im Auftrag von DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU e.V., online verfügbar unter: [http://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/aktionen/vermoeegensteuer/gutachten/vermoeegensteuer\\_gutachten\\_famu.pdf](http://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/aktionen/vermoeegensteuer/gutachten/vermoeegensteuer_gutachten_famu.pdf), aufgerufen am 17. Juli 2013.

SPD (2013), *Das wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017*, online verfügbar unter: [http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415\\_regierungsprogramm\\_2013\\_2017.pdf](http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf), aufgerufen am 17. Juli 2013.

Spengel, C. und L. Evers (2012), *Steuerreformpläne der SPD zur Wiederbelebung der Vermögensteuer. Quantifizierung der Auswirkungen auf die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilseigner mit Hilfe des European Tax Analyzers*, ZEW, Mannheim, online verfügbar unter: [http://spengel.bwl.uni-mannheim.de/forschung/veroeffentlichungen/beitraege\\_in\\_zeitungen\\_und\\_wirtschaftsmagazinen/preseinformation\\_steuerreformplaene\\_der\\_spd\\_1.pdf](http://spengel.bwl.uni-mannheim.de/forschung/veroeffentlichungen/beitraege_in_zeitungen_und_wirtschaftsmagazinen/preseinformation_steuerreformplaene_der_spd_1.pdf), aufgerufen am 17. Juli 2013.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013), *Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse*, Gutachten, Mai, Berlin, online verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher\\_Beirat/Gutachten\\_und\\_Stellungnahmen/Ausgewaehlte\\_Texte/2013-07-01-vermoeegensteuer-anlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2013-07-01-vermoeegensteuer-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2), aufgerufen am 17. Juli 2013.



Der ifo Schnelldienst widmet sich in seiner Ausgabe 10/2013 in gleich zwei Beiträgen der gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung und der Prognos veröffentlichten Studie »Vorteile Deutschlands durch die Währungsunion«. Diese außergewöhnlich hohe Aufmerksamkeit freut die Verfasser.

In den beiden Beiträgen »Prognos kann negative Folgen einer Rückkehr zur D-Mark nicht belegen« von Ulrich van Suntum sowie »Vorteile durch die Währungsunion?« von Tim Oliver Berg und Kai Carstensen werden die in unserer Studie verwendeten Methoden sowie die aus der Untersuchung abgeleiteten Schlussfolgerungen kritisch diskutiert. Im vorliegenden Beitrag nehmen wir Stellung zu dieser Kritik.

### Welche Frage wird gestellt?

Zunächst suggeriert der Titel des Beitrags von van Suntum, Prognos und die Bertelsmannstiftung hätten die Folgen einer Rückkehr Deutschlands zur D-Mark untersucht. Dies ist nicht der Fall. Vielmehr werden die Auswirkungen der deutschen Zugehörigkeit zum Euroraum analysiert. Dies ist etwas fundamental anderes. Auch wird nicht untersucht, ob es bislang vorteilhaft war, dass Deutschland seit dem Jahr 1999 Mitglied der Währungsunion ist. Vielmehr lautet die Untersuchungsfrage: Gegeben Deutschland ist heute Mitglied der Währungsunion, ist dies gegenüber einem hypothetischen Szenario mit eigener Währung künftig vorteilhaft? Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich dabei bis zum Jahr 2025.

Zu den angeführten Kritikpunkten im Einzelnen:

### Modelldokumentation

Van Suntum moniert, dass das für die Berechnungen verwendete Modell VIEW nicht dokumentiert sei. Die Studie selbst enthält nur eine Kurzbeschreibung von VIEW im Rahmen eines Kastens. Eine umfangreichere Dokumentation ist auf der Website der Prognos ([www.prognos.com](http://www.prognos.com)) nachzulesen. Dort werden der Modellcharakter sowie grundsätzliche Annahmen und Wirkungszusammenhänge dargestellt. Eine ausführliche Dokumentation ist darüber hinaus im aktuellen Prognos Weltreport enthalten. Die Kritik mangelnder Transparenz hinsichtlich des Modells läuft also ins Leere. Grundsätzlich müssen die

Dokumentationsgepflogenheiten eines privaten Unternehmens wie der Prognos ohnehin anders eingeschätzt werden als die eines öffentlichen Instituts, das qua seiner Finanzierung der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig ist.

### Denkfehler und handwerkliche Fehler?

Wenn auch dieser Kritikpunkt nicht zentral ist, so attestiert van Suntum den Autoren der Studie doch einen Denkfehler bei der Aussage, eine (reale) Aufwertung der wiedereingeführten D-Mark führe zu Verlusten bei den in Euro denominierten Auslandsvermögen der Deutschen. Diese Passage ist jedoch nicht korrekt zitiert. Vielmehr lautet es in unserer Studie (Bertelsmann Stiftung 2013, S. 10 f.):

»Zudem kommt es (gemessen in der deutschen Währung) zu einem negativen Vermögenseffekt durch die Abwertung des im Ausland gehaltenen Vermögens.«

Dabei ist der Einschub in Klammern von Bedeutung, insofern liegt keineswegs ein Denkfehler vor. Es wird nicht behauptet, dass die Auslandsforderungen in realen Gütereinheiten davon berührt wären. Ein solcher Effekt geht auch nicht in die Modellrechnungen ein.

In einem weiteren Punkt wird kritisiert, die Autoren hätten brutto und netto verwechselt. Zudem werde die Produktion mit dem verfügbaren Einkommen gleichgesetzt.

\* Dr. Michael Böhmer ist Chefökonom der Prognos AG, Dr. Thieß Petersen Senior Expert bei der Bertelsmann Stiftung.

Wenngleich wir explizit nicht den VGR-Begriff des verfügbaren Einkommens verwenden, liegt hier tatsächlich eine sprachliche Ungenauigkeit vor. Aus dem Kontext ist jedoch klar erkennbar, dass hier lediglich eine Umrechnung der Globalgröße des Bruttoinlandsprodukts auf eine Betrachtung je Einwohner vorgenommen wurde. Der Leser muss nicht wohlmeinend sein, um dies zu erkennen. Von einem Bezug zu den Privaten Haushalten ist in unserem Text ohnehin an keiner Stelle die Rede. Dadurch dass wir in jeder Berechnung auf das Bruttoinlandsprodukt (respektive die Differenz des Bruttoinlandsprodukts zu dem des Basisszenarios) abstellen, erübrigt sich der Einwand in Bezug auf die Unterscheidung zwischen brutto und netto.

Der Hinweis, dass bei der Berechnung der Einkommenswirkungen berücksichtigt werden müsse, dass für das Einkommen auch gearbeitet werden muss und dies deshalb nicht mit möglichen Vermögensverlusten saldiert werden kann, stellt einen jener Kritikpunkte von van Suntum dar, die sich offenkundig gar nicht auf die Studie beziehen. Tatsächlich nehmen wir in unserer Studie an keiner Stelle eine solche Saldierung vor.

Darüber hinaus fordert van Suntum, dass das bis zum Jahr 2025 errechnete zusätzlich erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt (van Suntum spricht nun an dieser Stelle selbst von »Einkommensgewinnen«!) abgezinst werden müsse; dadurch fiel es sehr viel kleiner aus. Er schlägt eine Diskont-rate von 3% vor.

Ob die Werte abgezinst werden sollten oder nicht, ist keine Frage von richtig oder falsch, sondern eine Frage der Zweckmäßigkeit. In dieser Studie wird keine Investitionsrechnung vorgenommen, sondern es werden Werte, die sich über den Prognosezeitraum ergeben, in Form einer einzigen Zahl illustriert. Dies dürfe für den Leser – unsere Studie richtet sich nicht ausschließlich an ein Fachpublikum – eingängiger sein als ein Barwert, dessen Höhe maßgeblich vom gewählten Zinssatz abhängt. Die Wahl des Zinssatzes ist zudem fehleranfällig und wissenschaftlich nicht klar bestimmbar: Üblicherweise wird der risikofreie Zinssatz (was ist das heutzutage?) von Staatsanleihen (sic!) gewählt. Bezieht man sich auf die Einkommenswirkungen bei den Bürgern, müsste korrekterweise zudem nicht ein Zinssatz, sondern ihre Zeitpräferenzrate gewählt werden, die durchaus von einem o.g. Zinssatz abweichen kann. Insofern ist unser Vorgehen zweckmäßig und vermeidet die Probleme einer annahmehafteten Diskontierung.

Schließlich werden unsere Annahmen zur Höhe der eingesparten Transaktionskosten kritisiert. Van Suntum bemängelt, dass die von uns gewählte Größenordnung nicht aus eigenen Berechnungen stammt, sondern »als reine Setzung in das Modell« eingeht (van Suntum, S. 40). Es ist ein übliches wissenschaftliches Vorgehen, Erkenntnisse aus der Li-

teratur aufzugreifen und diese dann in die eigenen Berechnungen einfließen zu lassen. Insofern ist diese Kritik nicht stichhaltig. Auch der Vorwurf, wir würden uns lediglich auf Untersuchungen beziehen, »welche vor Einführung des Euro erstellt wurden« (van Suntum, S. 40), ist nicht zutreffend. Tatsächlich berücksichtigen wir explizit den Umstand, dass in der Ex-post-Betrachtung der Einführung des Euro die Transaktionskosteneinsparung etwas geringer eingeschätzt wird als vor dessen Einführung. Dass der von uns gewählte Wert eine eher zurückhaltende Annahme ist, zeigt ein Ende April 2013 vom Direktor des HWWI veröffentlichter Beitrag. Dort schätzt Straubhaar, dass »sich Einsparungen für die deutsche Volkswirtschaft von jährlich 30 Mrd. Euro als Folge der gemeinsamen Währung« ergeben (Straubhaar, S. 2).

### Würde eine neue D-Mark aufwerten?

Zentral für die positiven Ergebnisse der Modellrechnungen ist die unterstellte reale Aufwertung einer hypothetischen D-Mark auf das Niveau des Jahres 1999, also zu Beginn der Währungsunion. Diese Annahme bezeichnet van Suntum als »kaum nachvollziehbare Setzung« (van Suntum, S. 41). Seiner Auffassung zufolge müsste eine mögliche Aufwertung – die er nicht bestreitet – »völlig anders abgeschätzt werden«, ohne dies freilich näher zu erläutern. Berg und Carstensen argumentieren, dass die prognostizierte weitere reale Abwertung des »deutschen« Euro in den kommenden Jahren nicht plausibel sei, diese aber der wesentliche Impuls für die langfristigen Wachstumswirkungen aus der Währungsunion für Deutschland sei.

Unser Vorgehen ist gleichwohl ebenso sinnvoll wie nachvollziehbar: Die Wechselkursanpassung wird deshalb nicht ökonomisch geschätzt, da wir nicht einen künftigen Wechselkurs einer hypothetischen D-Mark abschätzen wollen. Dies wäre mit viel zu großen Unsicherheiten behaftet. Vielmehr schreiben wir die plausible Annahme fort, dass sich ohne Gemeinschaftswährung die realen Wechselkurse langfristig nicht verändern würden, sondern Inflationsdifferenzen durch nominale Wechselanpassungen ausgeglichen würden. Damit folgen wir der Kaufkraftparitätentheorie und damit jener Wechselkurstheorie, die als einzige als empirisch (einigermaßen) gültig anzusehen ist. Das Jahr 1999 dient hierbei als Anker, zum einen, weil es den Startpunkt der Währungsunion darstellt, zum anderen, da nach weit verbreiteter Auffassung damals weitgehend die »richtigen« Umrechnungskurse gewählt wurden.

Die weitere – und in der Tat für die Ergebnisse wichtige – reale Abwertung des »deutschen« Euro im Basisszenario (im D-Mark-Szenario ist der reale Wechselkurs konstant) ist ebenfalls gut begründet: In der kurzen Frist entwickeln sich unserer Prognose zufolge zwar die Lohnstückkosten in Griechenland rückläufig. Aber schon in den übrigen Krisenlän-

dem müssen wir von einer Entwicklung ausgehen, bei der der Lohnkostennachteil gegenüber Deutschland nicht oder kaum verringert werden kann. In der mittleren Frist erwarten wir für Deutschland weiterhin moderate Lohnsteigerungen und günstige Produktivitätsentwicklungen, so dass sich gegenüber dem Euroraum als Ganzem tendenziell eine weitere Abwertung ergibt. Ob dies politisch gewünscht ist oder ob in dieser Konstellation die gegenwärtigen Probleme in der Währungsunion gelöst werden können, sind davon zu trennende Fragen.

Inwieweit die Basisprognose des VIEW-Modells eine verlässliche Referenz ist, ist eine Frage der Prognosegüte; diese kann naturgemäß nur ex post festgestellt werden. Für vergangene Perioden hat sich die Prognosegüte unseres Modells als sehr gut erwiesen. Dynamische Ex-post-Simulationen mit VIEW für die Jahre 2005 bis 2012 geben das historische Bruttoinlandsprodukt in Deutschland sehr akkurat wieder: Der RMSPE (root-mean-square-percentage-error) beträgt 1,0%, und im Niveau wird das Bruttoinlandsprodukt im Endjahr der Simulation um lediglich knapp 30 Mrd. Euro unterschätzt.

Im Kontext der Diskussion um den realen Wechselkurs sei auch auf die Wahl der Messgröße unserer untersuchten Effekte eingegangen. Wir haben in dieser angewandten Studie bewusst das Bruttoinlandsprodukt als zentrale Kenngröße verwendet. Dass damit keine Messung von Wohlfahrtswirkungen geleistet werden kann, ist den Autoren bewusst. Es war aber auch nicht ihr Ziel. Selbstverständlich bergen dauerhafte Leistungsbilanzüberschüsse Wohlfahrtsverluste, da sie nichts anderes darstellen als einen Kredit, der nie zurückgezahlt wird. Auch kann eine Verschlechterung der Terms of Trade zu Wohlfahrtsverlusten führen. Dies hängt jedoch bekanntermaßen von der Ursache der Verschlechterung ab. So mindert eine endogene, das heißt durch eigene Produktivitätssteigerungen ausgelöste, Verschlechterung der Terms of Trade die inländische Wohlfahrt gerade nicht. Berg und Carstensen weisen selbst darauf hin, dass eine Operationalisierung der Wohlfahrtswirkungen mit Unschärfen behaftet wäre (Berg und Carstensen, S. 52, Fußnote 7).

### Die Diskussion um die Zahlungsbilanz

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt bezieht sich darauf, »zentrale[r] zahlungsbilanztheoretische[r] Zusammenhänge« würden vernachlässigt (van Suntum, S. 41). Dem liegt die These zugrunde, dass Exportüberschüsse zulasten inländischer Investitionen gegangen seien. Diese These wird im Weiteren auch von van Suntum erläutert.

Dieses Argument erscheint zunächst einleuchtend: Statt dem Ausland in Form von Zahlungsbilanzüberschüssen Kredite zu gewähren, könnte diese Ersparnis im Inland in Form

von Investitionen verwendet werden. Die inländische Verwendung der Ersparnis würde durch den steigenden Kapitalstock wachstumsfördernd wirken. Durch die Exportüberschüsse sei also das Wachstum in Deutschland gedämpft worden.

Dieses Argument fußt jedoch ausschließlich auf der Systematik der Zahlungsbilanz. Ex post kann aus der Zahlungsbilanz ein Exportüberschuss immer als unterbliebene inländische Investition interpretiert werden. Aus dieser Systematik heraus ist diese Sichtweise nicht widerlegbar. Damit ist sie jedoch tautologisch. Hinreichend für die Gültigkeit des Arguments wäre ein empirischer Beleg. Dieser ist (bislang) von den Vertretern dieser These unseres Wissens nicht vorgelegt worden. Ohne einen empirischen Beleg zu liefern, kann nicht begründet eingefordert werden, in einer empirischen Szenarienrechnung diesen möglichen Effekt quantitativ abzubilden.

Blickt man über die Mechanik der Zahlungsbilanz hinaus, so lassen sich einige weitere Argumente gegen die These vorbringen:

- Die Argumentation mit Hilfe der Zahlungsbilanz ist *statisch*. Die Tatsache, dass ein Teil der inländischen Ersparnis als Kapitalexport in das Ausland geht, sagt nichts über die absolute Höhe der inländischen Investitionen aus (jedenfalls solange keine Vollbeschäftigung herrscht). Allein darauf kommt es aber im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum an. Denkbar ist ebenso, dass eine exportgetriebene Güternachfrage inländische Investitionen anreizt und über diesen Weg die Grundlage für ein höheres Wachstum bildet. Zudem kann eine hohe inländische Sparquote Voraussetzung für einen gleichzeitig hohen Leistungsbilanzüberschuss und hohe inländische Investitionsquoten darstellen (wie z.B. in Japan, Korea, zudem in China).
- Die Argumentation ist *eindimensional*. Die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse werden einseitig auf niedrige Zinsen in den Schuldnerländern zurückgeführt. Ein Leistungsbilanzsaldo hängt jedoch vom Zusammenspiel zahlreicher Faktoren ab, nicht nur der Nachfrage aus dem Ausland. Vielmehr spielen auch folgende Faktoren eine Rolle: Sparverhalten der privaten Haushalte und des Staates, private Konsumnachfrage, Investitionsbedingungen im Inland, Institutionen auf dem Arbeitsmarkt u.a.m. Empirisch wäre zu klären, welche Einflussfaktoren für Deutschland seit 1999 welche Rolle gespielt haben. Wir kennen hierzu keine empirischen Schätzungen, die so belastbar sind, dass sie in das Modell hätten aufgenommen werden können.
- Wachstumshemmend im Sinne eines Pfads hin zu Vollbeschäftigung würde wirken, wenn den inländischen Unternehmen keine oder nicht mehr in ausreichender Menge Kredite zur Verfügung stünden. Für eine derartige »Kre-

ditklemme«, also eine Situation, in der Kredite für deutsche Unternehmen knapp wären, finden sich aber weder in der Vergangenheit noch derzeit empirische Belege. Insofern liegen keine Anzeichen vor, dass unter den gegebenen Umständen die Höhe der Investition in Deutschland vom Optimum abweichen würde.

### Das Abschreibungsszenario

In unserer Studie wird neben der Betrachtung eines D-Mark-Szenarios auch ein (weiterer) Schuldenschnitt von 60% auf die Forderungen gegenüber den vier Südländern Griechenland, Portugal, Spanien und Italien simuliert. Dieser, so van Suntum, müsse als Vermögensverlust angesetzt werden (van Suntum, S. 42). Genau dies tun wir in unseren Berechnungen. Die Formulierung von van Suntum lässt offen, ob der Autor möglicherweise meint, die Vermögensverluste müssten mit den Wachstumswirkungen saldiert werden. Dies wäre gegebenenfalls zur Illustration interessant, methodisch aber nicht vertretbar. Vermögensveränderungen beziehen sich auf eine Bestandsgröße, das Bruttoinlandsprodukt stellt eine Stromgröße dar. Man würde also unterschiedliche Dimensionen miteinander saldieren. Beide Größen könnten allenfalls in Relation zueinander gesetzt werden. Deshalb werden Vermögensverluste korrekterweise nur im Hinblick auf ihre Wachstumswirkungen betrachtet.

Unser Abschreibungsszenario wird auch deshalb als fehlerhaft bezeichnet, da Abschreibungen auch dann anfielen, wenn Deutschland eine eigene Währung hätte. Genau aus diesem Grund behandeln wir ja unser Abschreibungsszenario gerade als zweites Szenario neben dem D-Mark-Szenario und damit als zweite Fragestellung. Dieser Einwand von van Suntum liefert zudem selbst einen weiteren Grund dafür, dass der Vermögensverlust durch einen Schuldenschnitt nicht mit den Wachstumswirkungen der Euro-Mitgliedschaft saldiert werden kann.

Van Suntum äußert die Vermutung, ohne den Euro hätte es die Staatsschuldenkrise in Europa gar nicht gegeben. Dies wäre zunächst schlüssig theoretisch und empirisch zu belegen. Es berührt jedoch nicht die Fragestellung der Studie: Wir untersuchen – gegeben die gegenwärtige Situation und damit die Staatsschuldenkrise! – die Frage, ob es in Zukunft für Deutschland ökonomisch betrachtet besser oder schlechter wäre ohne Euro. Wir untersuchen gerade nicht, was man in der Vergangenheit hätte anders machen können. Auch bezieht sich keines unserer Szenarien darauf, ob die Entwicklung in Deutschland seit 1999 ohne Währungsunion besser gewesen wäre. Das ist für die künftige Entwicklung, die wir aus der Sicht von heute beurteilen, ohne Belang.

Zur Aussage, dass es ohne den Euro keine Staatsschuldenkrise in Europa gegeben hätte, lassen sich zudem die Beispiele mehrerer Länder anführen, die sich auch ohne Euro-Mitgliedschaft in einer – mehr oder weniger akuten – Staatsschuldenkrise befinden. So muss etwa mit dem Vereinigten Königreich eine große Volkswirtschaft derzeit massive Sparanstrengungen unternehmen. Trotz des vermeintlichen Vorteils, die eigene Währung in den letzten Jahren massiv abgewertet zu haben und über eine unabhängige Geldpolitik zu verfügen, befindet sich das Land in keiner besseren Verfassung als viele Euro-Mitgliedstaaten. Länder wie Ungarn oder Rumänien haben ebenfalls Schuldenkrisen, obwohl sie nach wie vor ihre eigenen Währungen besitzen. Dies verdeutlicht: Die Probleme in zahlreichen europäischen Ländern liegen nicht am Euro, sondern lassen sich in erster Linie auf fehlende Strukturreformen und/oder mangelnde Haushaltsdisziplin zurückführen.

### Vorteile einer Rückkehr zur D-Mark?

Schließlich argumentiert van Suntum, wichtige ökonomische Argumente einer Rückkehr zur D-Mark würden in unserer Studie nicht behandelt (van Suntum, S. 42). Im Einzelnen:

- Geldpolitische Autonomie der Deutschen Bundesbank.
- Der Kauf deutscher Produkte gegen marode Wertpapiere wäre nicht mehr möglich.
- Die Gefahr einer höheren Inflationsrate könne durch die Wiedereinführung der D-Mark gedämpft werden.
- Die »Erpressbarkeit« Deutschlands zur Zustimmung von Rettungsmaßnahmen würde abnehmen.

Die geldpolitische Autonomie berücksichtigen wir gerade explizit durch die nationale Anwendung der Taylor-Regel. Dass die in Rede stehenden Papiere »marode« sind, ist nicht auf die Währungsunion, sondern auf mangelnde fiskalische Disziplin zurückzuführen. Auch die Gefahr einer langfristig erhöhten Inflationsrate ist Folge der Staatsschuldenkrise und der dadurch induzierten Geldpolitik der vergangenen Jahre, nicht der Währungsunion. Langfristig sind die Zinsen im D-Mark-Szenario in unseren Berechnungen niedriger als im Euro-Szenario, die Inflationsgefahr ist aus dieser Sicht tendenziell sogar höher. Bis zum Ausbruch der Staatsschuldenkrise lag die Inflationsrate in Deutschland in der Regel am unteren Rand der Euroländer. Auch dies ist ein Indiz dafür, dass von der Währungsunion gerade keine verstärkte Inflationsgefahr ausgeht. Die Frage der Erpressbarkeit schließlich ist ein politisches Argument und entzieht sich einer ökonomischen Einordnung.

Insgesamt werden bei den in der Kritik angeführten vermeintlichen Vorteilen einer eigenen Währung fälschlicherweise die negativen Wirkungen der Staatsschuldenkrise

betrachtet, nicht mögliche Nachteile der Währungsunion selbst.

### Weitere Kritikpunkte

Darüber hinaus merken Berg und Carstensen in ihrem Beitrag an, dass politische Maßnahmen Verhaltensänderungen der Akteure nach sich ziehen können (Lucas-Kritik) (Berg und Carstensen, S. 52). Aus diesem Grund müsse eine Modellstruktur im Zeitverlauf gegebenenfalls angepasst werden. Dies ist in Zeiten der Eurokrise in der Tat ein relevantes Argument. Mögliche Verhaltensänderungen stellen damit eine Unsicherheit in unserer Prognose dar. Wir schätzen sie jedoch nicht als so fundamental ein, als dass die maßgeblichen Wirkungsmechanismen in Ausmaß oder gar Vorzeichen in Frage gestellt würden. Genau die Erkenntnisse der Lucas-Kritik sind demgegenüber der Grund, aus dem wir nicht wagen, ein Szenario eines Euro-Austritts Deutschlands zu modellieren – dafür wiederum werden wir von van Suntum kritisiert.

Die Bedeutung von Abschreibungsverlusten werde, so eine weitere Kritik (Berg und Carstensen, S. 53), in unserer Studie unterschätzt, da mögliche Transmissionsmechanismen über das Bankensystem nicht berücksichtigt würden. Diese Kritik an makroökonomischen Modellen ist grundsätzlich zutreffend. Der jüngste Schuldenschnitt für Griechenland – dies betonen Berg und Carstensen selbst – hat jedoch gezeigt, dass derartige Maßnahmen beherrschbar sind. Unsere Simulationen haben untersucht, ob mögliche Vermögensverluste für Deutschland aus gesamtwirtschaftlicher Sicht verkräftbar sind. Damit haben wir das öffentlich diskutierte Argument aufgegriffen, dass eine Mitgliedschaft Deutschlands im Euroraum deshalb negativ sei, da Deutschland mit hohen Summen für andere Länder haftet. Wir konnten in unserer Studie zeigen, dass dieses Argument nicht zutreffend ist. Vor diesem Hintergrund haben wir bewusst nicht versucht, die Operation des Schuldenschnitts selbst zu simulieren.

In diesem Zusammenhang als Vergleich auf unsere Studie »Auswirkungen eines Euro-Ausstiegs« (Bertelsmann Stiftung 2012) hinzuweisen (Berg und Carstensen, S. 53), ist mindestens als irreführend zu bezeichnen. In der dortigen Untersuchung haben wir explizit die makroökonomischen Konsequenzen eines Austritts einer Reihe von Südländern simuliert. Ein Austritt ist aber gerade nicht Gegenstand der nun diskutierten Studie. Dass sich die Ergebnisse fundamental unterscheiden, muss deshalb nicht weiter begründet werden.

Schließlich wird von van Suntum bemängelt, dass die Studie auf die Frage, wie eine Rückkehr zur D-Mark konkret

aussehen könnte, nicht eingeht (van Suntum, S. 42). Nun, dies war auch nicht die Fragestellung unserer Studie.

### Fazit

Wir danken den drei Autoren ausdrücklich für ihre kritische Auseinandersetzung mit unserer Studie. Einzelne Anregungen wie die Berücksichtigung von Erwartungs- und Verhaltenseffekten sind für künftige Untersuchungen hilfreich. Bei näherer Betrachtung lassen sich die weiteren Kritikpunkte in drei Gruppen einteilen:

- Im Kern ökonomische Kritikpunkte, die gut zu widerlegen sind.
- Kritikpunkte, die überhaupt nicht die Studie betreffen oder die ihr (durch unvollständige) Zitate fälschlicherweise zugeschrieben werden.
- Kritikpunkte, anhand derer ein wenig zwanghaft die Rückkehr zur D-Mark vertreten wird.

Insgesamt vermag die Kritik die Herangehensweise wie die Ergebnisse unserer Studie in keiner Weise in Frage zu stellen. Interessant ist, dass auch van Suntum konzediert, dass »die Vorteile der gemeinsamen Währung in der Studie zwar qualitativ überwiegend zutreffend beschrieben [werden]« (van Suntum, S.40). In der gesamten Kritik findet sich nicht ein Argument, mit dem das Vorzeichen unserer Berechnungsergebnisse und damit die qualitative Aussage, dass Deutschland Vorteile durch die Währungsunion hat, in Frage gestellt würden. In der Gesamtbetrachtung – die Bemerkung sei erlaubt – können sich die Autoren des Eindrucks nicht erwehren, dass die wissenschaftliche Motivation der breit vorgetragenen Kritik die politische nicht überragt.

### Literatur

Berg, T.O. und K. Carstensen (2013), »Vorteile Deutschlands durch die Währungsunion?«, *ifo Schnelldienst* 66(10), 50–54.

Bertelsmann Stiftung (2012), *Wachstumswirkungen eines Euro-Ausstiegs – Welche Effekte hätte ein Euro-Austritt Griechenlands, Portugals, Spaniens oder Italiens auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland, Europa und der Welt?* Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2013), *Vorteile Deutschlands durch die Währungsunion – Szenarienrechnungen bis zum Jahr 2025*, Gütersloh.

Straubhaar, T. (2013), »Wer braucht (noch) den Euro?«, *HWWI Standpunkt*, 26. April.

van Suntum, U. (2013), »Prognos kann negative Folgen einer Rückkehr zur D-Mark nicht belegen«, *ifo Schnelldienst* 66(10), 39–49.



# Zum Einfluss von Regierungsideologie in Geberländern auf die Verteilung von Entwicklungshilfe

30

Danny Kurban\* und Niklas Potrafke

**Zu vermuten ist, dass linke Regierungen mehr Entwicklungshilfe leisten als rechte Regierungen. Neue Forschungsergebnisse zeigen für 23 OECD-Länder, dass sich der Ideologieeffekt auf bestimmte Arten der Entwicklungshilfe konzentriert.**

Die Vergabe von Entwicklungshilfe ist gut geeignet, den Einfluss von Regierungs-ideologie auf wirtschaftspolitische Maßnahmen zu überprüfen. Gemäß den Partisan-Theorien wird erwartet, dass linke Regierungen eine expansivere Politik als rechte Regierungen betreiben und insofern ihre jeweilige Wählerklientel bedienen (vgl. Hibbs 1977; Alesina 1987). Seit 1960 haben die OECD-Länder durchschnittlich ungefähr 0,7% ihres jeweiligen Bruttoinlandsprodukts zur Zahlung von Entwicklungshilfe verwendet. Da Entwicklungshilfe also lediglich einen kleinen Anteil des gesamten Staatsbudgets der Geberländer ausmacht, sollte die Höhe der Entwicklungshilfe keinen großen Einfluss auf Wahlentscheidungen im Geberland haben. Wenn sich wiederwahlorientierte Politiker in Industrieländern entscheiden, mehr Entwicklungshilfe zu leisten, müssen sie nicht Transferzahlungen im Inland, wie Subventionen an Unternehmen oder Arbeitslosenunterstützung, zurückfahren. Der Wohlstand der heimischen Wähler droht durch mehr Entwicklungshilfe also nicht gefährdet zu sein. Vielmehr können Regierungsparteien durch die Höhe und Zusammensetzung der Entwicklungshilfe ihren ideologischen Präferenzen Ausdruck verleihen.

In einer neuen Studie untersuchen Brech und Potrafke (2013), inwieweit linke und rechte Regierungen in OECD-Ländern eine unterschiedliche Entwicklungshilfepolitik betrieben haben. Dabei wird zwischen verschiedenen Formen der Entwicklungshilfe (günstiger Kredit oder direkte Transferzahlung, ungebunden oder an bestimmte Zusagen gebunden) und zwischen verschiedenen Gruppen von Empfängerländern (differenziert nach Einkommen und nach politischen Institutionen) unterschieden. Weiterhin wird die geleistete Entwicklungshilfe nach Sektoren unterteilt betrachtet.

## Hypothesen und verwandte Literatur

Entwicklungshilfe im Ausland hat wie öffentliche Sozialausgaben im Inland Umverteilungscharakter. Linke Regierungen werden deshalb vergleichsweise mehr Entwicklungshilfe als rechte Regierungen leisten wollen. Außerdem ist zu erwarten, dass linke Regierungen vor allem Entwicklungshilfe an ärmere Länder bevorzugen, weil hier die Not am größten zu sein scheint. Empirische Studien zeigen, dass linke Parteien und Regierungen sowie Wähler linker Parteien meinen, dass Entwicklungshilfe ausgeweitet werden sollte (vgl. Noël und Thérien 2008). Lumsdaine (1993) kommt zu dem Schluss, dass Wohlfahrtspolitik im Inland und Entwicklungshilfe im Ausland letztendlich dieselben Wertvorstellungen widerspiegeln. Umfragen zeigen, dass Bürger, die sich ideologisch eher links einordnen, auch für mehr Entwicklungshilfe votieren würden (vgl. Chong und Gradstein 2008; Paxton und Knack 2012). Ähnliche Ergebnisse finden Potrafke und Ursprung (2013) für Studenten an deutschen Universitäten und Milner und Tingley (2013) für US-Bürger. Antworten auf Umfragen sind jedoch subjektiv und mögen im Hinblick auf die Vergabe von Entwicklungshilfe oftmals nur zur bloßen Bestätigung der eigenen Identität als Gutmensch dienen. Fraglich ist, ob linke Politiker auch tatsächlich mehr Entwicklungshilfe als rechte Politiker gegeben haben. Milner und Tingley (2010; 2011) zeigen, dass linke Abgeordnete im US-Kongress dazu neigen, für höhere Entwicklungshilfe zu votieren, und rechte Abgeordnete im Gegensatz dazu Maßnahmen zur Förderung des Außenhandels favorisieren.

Es ist davon auszugehen, dass linke Regierungen vor allem solche Arten von Entwicklungshilfe erhöhen werden, die den öffentlichen Sozialausgaben im eigenen Land am meisten ähneln. Vermu-

\* Danny Kurban war im April und Mai 2013 Praktikant im Bereich »Öffentlicher Sektor« im ifo Institut.



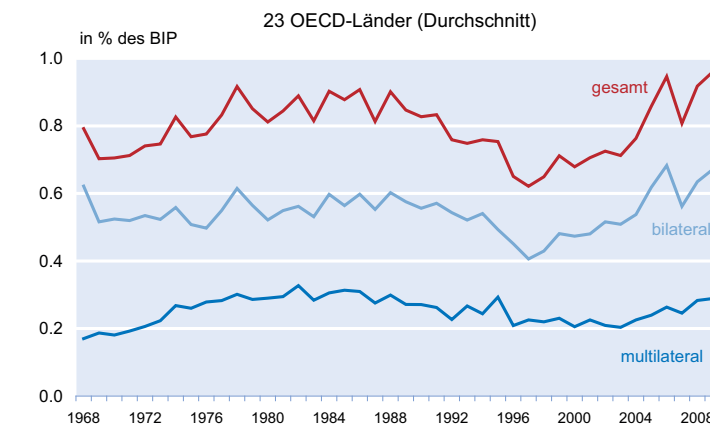
tet werden kann daher, dass sich der Ideologeeffekt nicht auf Kredite, sondern auf direkte Transferzahlungen konzentriert. Analog zu Sozialausgaben und Transferzahlungen im Inland müssen direkte Transferzahlungen in die Entwicklungsländer nicht zurückgezahlt werden. Im Einklang mit der Partisan-Theorie steht ebenso, dass der Ideologeeffekt bei der Entwicklungshilfe an die am wenigsten entwickelten Länder bzw. Länder mit den geringsten Pro-Kopf-Einkommen am stärksten ausgeprägt sein sollte. Die Ergebnisse von Tingley (2010) stützen diese Hypothese und zeigen einen signifikanten Ideologeeffekt sowohl bei der bilateralen Entwicklungshilfe an Länder mit geringem Einkommen als auch bei der Entwicklungshilfe an multilaterale Institutionen insgesamt. An diese Empfängerländer wurde unter konservativen Regierungen deutlich weniger Entwicklungshilfe zugesagt als unter linken Regierungen. Tingley (2010) betrachtet ausschließlich die Entwicklungshilfe der OECD-Länder in Form von Zusagen (als Niveaurogröße) von 1971 bis 2002. Durch eine genauere Aufschlüsselung der Entwicklungshilfe sollte der Ideologeeffekt den o.g. Hypothesen entsprechend noch besser lokalisiert werden können.

Im Folgenden wird anhand deskriptiver Statistiken gezeigt, inwieweit die Hypothesen in Bezug auf die Zusammensetzung der Entwicklungshilfe zutreffen und ob tatsächlich ein signifikanter Ideologeeffekt in den oben genannten Bereichen erkennbar ist. Die hier diskutierten Effekte werden durch Regressionsanalysen von Brech und Potrafke (2013) bestätigt.

**Daten, deskriptive Statistiken und Ergebnisse**

Die verwendeten Daten zur Höhe der Entwicklungshilfe entstammen der Datenbank des »Development Assistance Committee« (DAC) und werden von dessen Mitgliedstaaten jährlich berichtet (aggregierte Stromgrößen). Brech und Potrafke (2013) haben Daten von 1960 bis 2009 für 23 OECD-Länder verwendet. Abbildung 1 zeigt die Höhe der Entwicklungshilfe als Anteil am Bruttoinlandsprodukt im Zeitablauf (Mittelwert der OECD-Länder): Bis zum Ende des Kalten Krieges 1990 ist der Anteil der Entwicklungshilfe am BIP leicht gestiegen; zum Beginn der 1990er Jahre dann jedoch zurückgegangen. Seit Mitte der 1990er Jahre wenden die OECD-

**Abb. 1  
Entwicklungshilfe, 1968–2009**

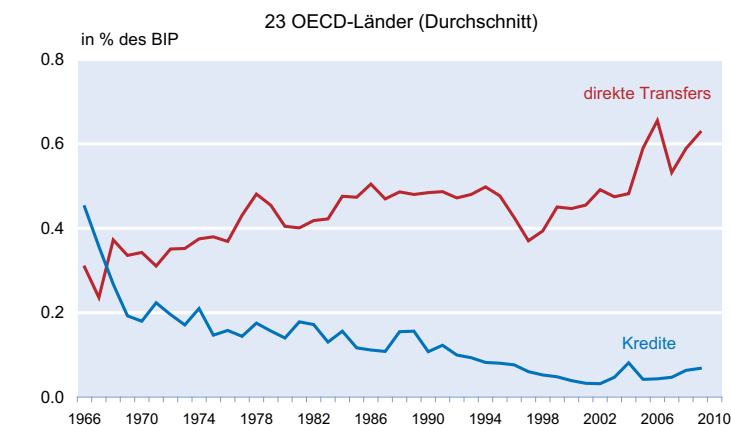


Quelle: OECD, DAC-Datenbank; Berechnungen des ifo Instituts.

Länder wiederum mehr für Entwicklungshilfe auf. Dabei wird deutlich, dass die bilaterale Entwicklungshilfe den Großteil der gesamten Entwicklungshilfe ausmacht und hauptsächlich für deren Schwankungen verantwortlich ist. In Abbildung 2 wird die Entwicklung für bilaterale Entwicklungshilfe in Form von Krediten und in Form direkter Transfers dargestellt. Die Entwicklungshilfe in Form von Krediten hat über den Beobachtungszeitraum hinweg kontinuierlich an Bedeutung verloren. Betrag deren Anteil am BIP Ende der 1990er Jahre noch ca. 0,4%, so war er ab ca. 1995 stets kleiner als 0,1%. Der Anteil direkter Transfers hingegen wurde im selben Zeitraum in den betrachteten Ländern von ungefähr 0,3% auf 0,6% am BIP erhöht.

Für einige Länder und Typen von Entwicklungshilfe sind die Daten nur über einen stark limitierten Zeitraum verfügbar. Im Standard-Regressionsmodell von Brech und Potrafke (2013) dient die Wachstumsrate des jeweiligen Entwicklungshilfeaggregats (in % des BIP) als abhängige Variable. Als we-

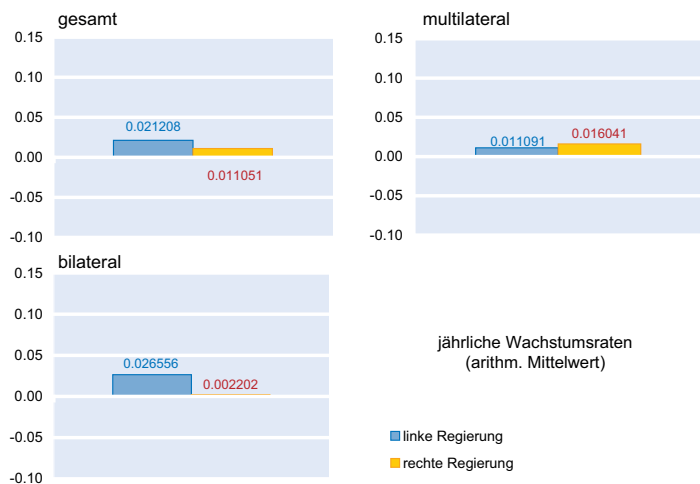
**Abb. 2  
Kredite und direkte Transfers, 1966–2009**



Quelle: OECD, DAC-Datenbank; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3

**Gesamte (brutto) ODA vs. multilaterale ODA vs. bilaterale ODA (zugesagt)**



Quelle: OECD, DAC-Datenbank; Berechnungen des ifo Instituts.

sentliche erklärende Variable wird der Ideologieindex von Potrafke (2009) verwendet. Dieser Index ordnet die jeweiligen Regierungen der Länder auf einem Rechts-Links-Spektrum ein (Werteskala von 1 bis 5).

Die folgenden Abbildungen zeigen die arithmetischen Mittelwerte der Wachstumsraten ausgewählter Entwicklungs­hilfeaggregate. Zur Veranschaulichung des Ideologieeffektes werden dabei jeweils die Wachstumsraten unter linken Regierungen (Ideologieindex 4 und 5) denen unter rechten Regierungen (Ideologieindex 1 und 2) gegenübergestellt. Aus Vereinfachungsgründen betrachten wir in den folgenden Graphiken nicht die Beobachtungen, an denen der Ideologieindex den Wert 3 annimmt (Regierungen, deren Parteien in ihrer Gesamtheit weder klar links noch rechts waren).

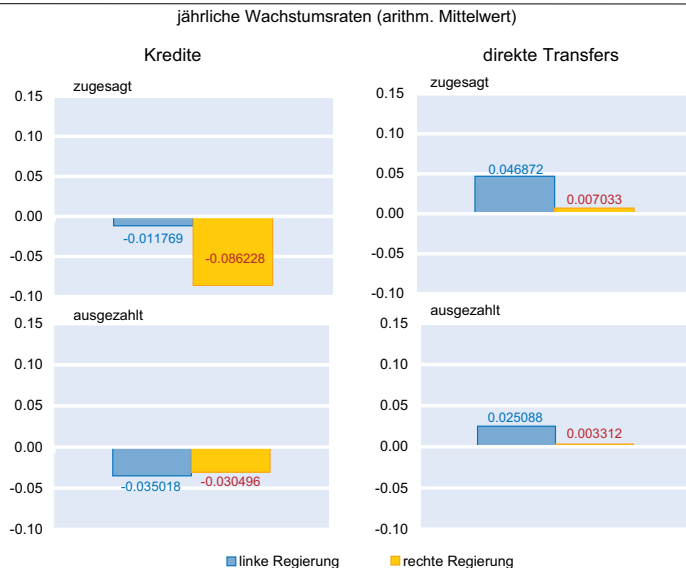
Abbildung 3 zeigt, dass es keine signifikanten Unterschiede zwischen linken und rechten Regierungen bei der Vergabe von Entwicklungshilfe insgesamt, multilateraler und bilateraler Entwicklungshilfe gegeben hat. Die Wachstumsrate der gesamten Entwicklungshilfe betrug durchschnittlich 2,1% unter linken Regierungen gegenüber 1,1% unter rechten Regierungen. Die Entwicklungshilfe an multilaterale Institutionen wuchs unter linken Regierungen um durchschnittlich 1,1% und unter rechten Regierungen um 1,6%. Die Wachstumsrate der bilateral zugesagten Entwicklungshilfe war unter linken Regierungen (2,7%) etwas höher als unter

rechten Regierungen (0,2%). Die Überprüfung mittels eines Zweistichproben-t-Tests zeigt, dass die Unterschiede zwischen den jeweiligen Wachstumsraten unter linken und rechten Regierungen statistisch nicht signifikant sind. Dies wird durch Regressionsanalysen bestätigt.

Abbildung 4 (rechts) zeigt hingegen, dass linke Regierungen das Wachstum bilateraler Entwicklungshilfe in Form direkter Transfers erhöht haben. Unter linken Regierungen ist die Entwicklungshilfe für gezahlte direkte Transfers um durchschnittlich 2,5% im Jahr gewachsen. Unter rechten Regierungen hingegen betrug die Wachstumsrate durchschnittlich 0,3%. Betrachtet man die zugesagten direkten Transfers, wird dieser Unterschied noch deutlicher (4,7% unter linken Regierungen gegenüber 0,7% unter rechten Regierungen). Ein Zweistichproben-t-Test zeigt, dass sich die Mittelwerte der zugesagten direkten Transfers statistisch schwach unterscheiden ( $p < 0,11$ ). Bei der Betrachtung von Entwicklungshilfe in Form von Krediten (vgl. Abb. 2, links) zeigt sich, dass die Kredite sowohl von linken als auch von rechten Regierungen stark reduziert wurden. Der jeweils starke Rückgang liegt darin begründet, dass der Anteil der Kredite an der insgesamt geleisteten Entwicklungshilfe, aufgrund von Zweifeln an deren Wirksamkeit, im Beobachtungszeitraum kontinuierlich gesunken ist (vgl. Abb. 2). Die mittlere Wachstumsrate der zugesagten Kredite unter rechten Regierungen beträgt – 8,6% gegenüber – 1,12% unter linken Regie-

Abb. 4

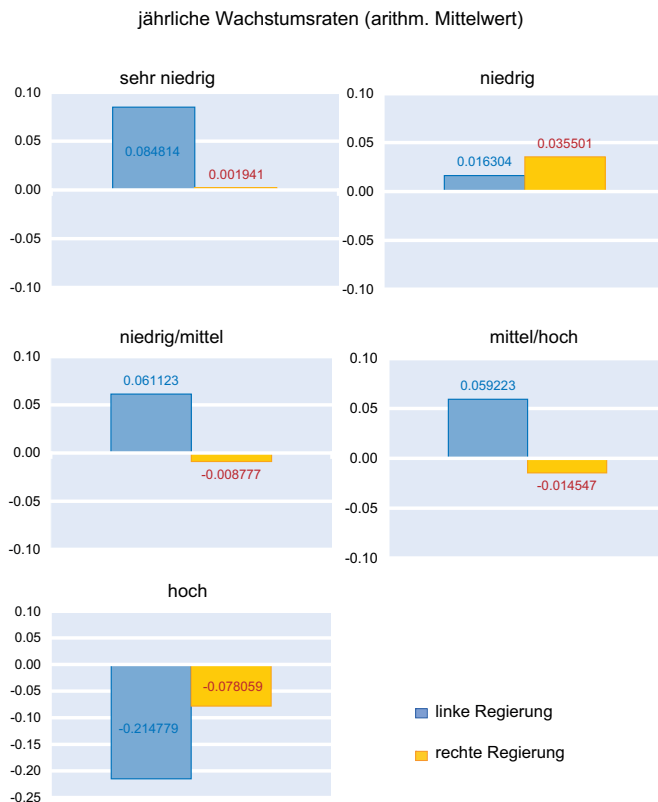
**Kredite vs. Transfers (bilateral)**



Quelle: OECD, DAC-Datenbank; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 5

**Bilaterale Entwicklungshilfe  
Empfängerländer nach Einkommen gruppiert  
(zugesagte direkte Transfers)**



Quelle: OECD, DAC-Datenbank; Berechnungen des ifo Instituts.

lungen. Diese Differenz erweist sich in den Regressionsanalysen von Brech und Potrafke (2013) jedoch nicht als statistisch signifikant.

Abbildung 5 schlüsselt die bilateral zugesagten Transfers weiter auf. Dabei werden die Empfängerländer nach Einkommensgruppen in arme und reiche Empfängerländer eingeteilt und die an diese Gruppe geleistete Entwicklungshilfe aggregiert. Die Mittelwerte der Wachstumsraten deuten auf eine unterschiedliche Vergabepolitik rechter und linker Regierungen hin. Die Entwicklungshilfe in Form von zugesagten Transfers an die Länder mit dem geringsten Einkommen (sehr niedrig) ist unter linken Regierungen um durchschnittlich 8,5% im Jahr gewachsen, unter rechten Regierungen hingegen nur um 0,2% (vgl. Abb. 5, oben links). Die durchschnittlichen Wachstumsraten unterscheiden sich statistisch auf einem Signifikanzniveau von 5%. Die Entwicklungshilfe an Länder mit niedrigem/mittlerem Einkommen erhöhte sich unter linken Regierungen im Durchschnitt um 6,1% pro Jahr (vgl. Abb. 5, Mitte links). Unter rechten Regierungen wurde Entwicklungshilfe dieser Art um durchschnittlich 0,9% pro Jahr reduziert. T-Tests zeigen, dass sich

die Mittelwerte statistisch nicht voneinander unterscheiden. Die Regressionsergebnisse weisen jedoch auf statistisch signifikante Effekte zwischen linken und rechten Regierungen hin. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die Entwicklungshilfe an Länder mit hohem Einkommen betrachtet. Die Entwicklungshilfe an diese Gruppe, zu der auch Länder wie Südkorea, Singapur oder Israel gehören, wurde sowohl unter linken Regierungen (-21,5%) als auch unter rechten Regierungen (-7,8%) stark reduziert. Die Regressionsergebnisse zeigen wiederum, dass diese Unterschiede statistisch nicht signifikant sind. Die deskriptiven Statistiken und die Regressionsergebnisse von Brech und Potrafke (2013) stehen im Einklang mit der Erwartung, dass linke Regierungen ihre ideologischen Präferenzen für Umverteilung und Armutsbekämpfung durch steigende Entwicklungshilfe an ärmere Länder am besten zum Ausdruck gebracht haben.

**Weitere Ergebnisse**

Ebenso untersucht haben Brech und Potrafke (2013), ob die Vergabe der Entwicklungshilfe von den politischen Institutionen der Empfängerländer abhängt. Wird Entwicklungshilfe anhand von politischen Institutionen der Empfängerländer klassifiziert (Entwicklungshilfe an Autokratien und Demokratien), so sind die Erwartungen bezüglich möglicher Ideologieeffekte nicht klar zu umreißen. Einerseits ist vorstellbar, dass linke Regierungen die Entwicklungshilfe an autokratisch regierte Länder erhöhen, um wirtschaftliche und politische Reformen anzustoßen. Andererseits könnte eine finanzielle Unterstützung autokratischer Regime deren Macht im Inland noch festigen.

Die empirischen Ergebnisse deuten darauf hin, dass linke Regierungen etwas mehr Entwicklungshilfe in Form von Zuschüssen an autokratisch regierte Länder gegeben haben. Zur ideologisch motivierten Vergabe von Entwicklungshilfe in Demokratien und Autokratien sind allerdings noch weitere Forschungsarbeiten nötig.

Darüber hinaus hat Regierungsideologie keinen Einfluss auf die Vergabe von Entwicklungshilfe nach Sektoren (Bildung, Gesundheit etc.). Ebenso keine Rolle spielte, ob die Entwicklungshilfe an bestimmte Zusagen der Empfängerländer gebunden war.

**Literatur**

Alesina, A.F. (1987), »Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651–678.

Brech, V. und N. Potrafke (2013), »Donor Ideology and Types of Foreign Aid«, *Journal of Comparative Economics*, im Erscheinen.

Chong, A. und M. Gradstein (2008), »What Determines Foreign Aid? The Donors' Perspective«, *Journal of Development Economics* 87(1), 1–13.

Hibbs, D.A.Jr. (1977), »Political Parties and Macroeconomic Policy«, *American Political Science Review* 71, 1467–1487.

Lumsdaine, D.H. (1993), *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949–1989*, Princeton University Press, Princeton.

Milner, H.V. und D.H. Tingley (2010), »The Political Economy of US Foreign Aid: American Legislators and the Domestic Politics of Aid«, *Economics and Politics* 22(2), 200–232.

Milner, H.V. und D.H. Tingley (2011), »Who Supports Global Economic Engagement? The Sources of Preferences in American Economic Policy«, *International Organization* 65(1), 37–68.

Milner, H.V. und D.H. Tingley (2013), »The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy«, *Review of International Organizations*, im Erscheinen.

Paxton, P. und S. Knack (2012), »Individual and Country-level Factors Affecting Support for Foreign Aid«, *International Political Science Review* 33(2), 171–192.

Potrafke, N. (2009), »Did Globalization Restrict Partisan Politics? An Empirical Evaluation of Social Expenditures in a Panel of OECD Countries«, *Public Choice* 140(1–2), 105–124.

Potrafke, N. und H.W. Ursprung (2013), »Development Aid as Expressive Giving«, Paper präsentiert beim European Public Choice Society Meeting 2013, Zurich.

Thérien, J.-P. und A. Noël (2000), »Political Parties and Foreign Aid«, *American Political Science Review* 94(1), 151–162.

Tingley, D.H. (2010), »Donors and Domestic Politics: Political Influences on Foreign Aid Effort«, *Quarterly Review of Economics and Finance* 50(1), 40–49.

# Ökonomische Effekte eines Freihandelsabkommens zwischen Japan und der EU

Während die gegenwärtige öffentlich Aufmerksamkeit auf eine mögliche Handelsliberalisierung zwischen den USA und der EU gerichtet ist (das sogenannte Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), werden möglich ökonomische Effekte eines ebenso wichtigen anstehenden Freihandelsabkommens kaum diskutiert. Am 25. März 2013 haben die EU und Japan offiziell die erste Verhandlungsrunde über mögliche bilaterale Handelsliberalisierungen begonnen. Ziel der Verhandlungen ist es, neben tarifären Handelshemmnissen auch nicht-tarifäre Schranken zwischen den zwei Ökonomien zu eliminieren und den Handel zu beleben. Entscheidungsträger in beiden Regionen erhoffen sich durch eine tiefere ökonomische Integration zwischen der EU und Japan positive wirtschaftliche Impulse für die schwächelnde heimische Industrie. Dieser Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse einer aktuellen wissenschaftlichen Studie des ifo Instituts zusammen. Die zugrunde liegende Studie quantifiziert mögliche wirtschaftliche Effekte eines ambitionierten Freihandelsabkommens zwischen der EU und Japan.

Seit der weltweiten Finanzkrise 2008 haben insbesondere die größten Ökonomien der Welt nicht wieder zu stabilem Wachstum zurückgefunden. Sowohl die EU und die USA als auch Japan leiden allesamt unter der anhaltenden makroökonomischen Unsicherheit auf den Finanzmärkten und einer angeschlagenen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrien. Dies lässt sich beispielsweise an den kontinuierlich abnehmenden Anteilen an den weltweiten Exporten ablesen. Zudem ist der finanzpolitische Handlungsspielraum auf nationaler Ebene ebenfalls in allen drei Ökonomien aufgrund der hohen Schuldenquoten faktisch ausgeschöpft. Eine Stimulierung der Nachfrage durch große Konjunkturpakete stellt keine realistische Option mehr dar. Japan befindet sich zudem seit zwei Jahrzehnten in einer Deflationsspirale.

Vor diesem Hintergrund hat in Japan im Zuge des Regierungswechsels Ende 2012 ein Ausbruch aus alten wirtschaftspolitischen Mustern stattgefunden. Ministerpräsident Shinzo Abe stellt dabei seine neue Politik auf drei Säulen: Neben Steuervergünstigung für das produzierende Gewerbe setzt seine Regierung auf eine beispiellose expansive Geldpolitik, um die anhaltende Deflation durch einen glaubhaften Politikwechsel zu mindern und japanische Produkte auf internationalen Märkten attraktiver zu machen. Kurzfristig ist dieses Ziel bereits sichtbar, da seit Jahresbeginn der japanische Yen gegenüber dem Dollar um nahezu 30% abgewertet hat (bis Mai 2013). Neben diesen zwei po-

litischen Interventionen ist ein weiterer Baustein zur Überwindung der nationalen ökonomischen Stagnation eine verstärkte Liberalisierung des Freihandels mit den größten Wirtschaftsregionen der Welt. Da multilaterale Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde innerhalb der WTO bisher keinen Durchbruch erzielt haben (offiziell ist die Doha-Runde gescheitert) und die Aussichten auf eine Verbesserung der festgefahrenen Verhandlungspositionen bei der nächsten Runde im Dezember als gering einzustufen sind, setzt Japan wie die meisten offenen Volkswirtschaften zunehmend auf die Initiierung von neuen bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen (FHA). Japan unterhält 13 aktive FHA, wovon bis auf jenes mit Singapur alle in den letzten acht Jahren initiiert wurden. Neben der Verhandlung mit der EU hat Japan zudem angekündigt, dass es beabsichtigt, den bereits laufenden Verhandlungen der »Transpazifischen Partnerschaft« (TPP) unter anderem mit den USA, Singapur, Malaysia und Chile beizutreten.<sup>1</sup> Ebenfalls im März 2013 fanden die ersten Gespräche für ein trilaterales Abkommen mit China und Südkorea statt. Die EU verfügt bereits über 37 aktive Verträge mit externen Handelspartnern und hat jüngst die erste Verhandlungsrunde für ein Transatlantisches Freihandelsabkommen (TAFTA/TTIP) mit den USA formal begonnen.<sup>2</sup> Somit befinden sich die drei am

<sup>1</sup> China und die Republik Korea sind bei diesem Abkommen nicht involviert.

<sup>2</sup> Vgl. Felbermayr, G., M. Larch, L. Flach, E. Yalcin, S. Benz und F. Krüger (2013), »Dimensionen und Effekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens«, *ifo Schnelldienst* 66(4), 22–31.



weitesten entwickelten Volkswirtschaften der Welt in direkten und indirekten FTA-Verhandlungen.

Ziel der hier vorgestellten ifo-Studie ist es, die ökonomischen Effekte eines erfolgreichen Freihandelsabkommens zwischen Japan und der EU für verschiedene Politiksznarien zu quantifizieren. Zunächst werden die wichtigsten Merkmale und Besonderheiten der Handelsbeziehung beider Partner beleuchtet. Auf dieser Grundlage werden zwei Szenarien modelliert: einerseits die Abschaffung der existierenden Zölle auf Güter (weniger ambitioniertes Liberalisierungsszenario) und andererseits die Eliminierung von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen, die insbesondere für europäische Exporteure nach Japan eine erhebliche Handelsbarriere und somit Preiserhöhung bedeuten (ambitioniertes Szenario). Unter Verwendung neuester Handelsmodelle werden schließlich Wohlfahrtseffekte und Anpassungen innerhalb von Industrien analysiert und quantifiziert. Hierbei ist es möglich, neben den Effekten in Japan und der EU auch Auswirkungen auf andere Regionen zu berücksichtigen.<sup>3</sup>

### Ausgangssituation

Die Europäische Union und Japan, über Jahre die größte und drittgrößte Volkswirtschaft der Welt, erwirtschaften gemeinsam circa 45% des weltweiten Bruttoinlandsprodukts. Sie sind an 25% der globalen Handelsaktivität beteiligt. Entsprechend sind für diese exportorientierten Ökonomien ihre bilateralen Wirtschaftsbeziehungen von großer Bedeutung: Japan ist der sechstgrößte Abnehmer europäischer Produkte und ist Zielmarkt von 3,6% des Exportvolumens aus der EU (Zahlen beziehen sich auf 2011). Umgekehrt kaufen Firmen aus der EU 12,4% aller japanischen Exporte, was die EU zum drittbedeutendsten ausländischen Absatzmarkt macht. Allein die von Japan an die EU ausgelieferten Industriegüter stellen einen Wert von über 100 Mrd. US-Dollar dar; elektronische und optische Geräte machen dabei fast ein Drittel des Volumens aus, Fahrzeuge ein weiteres Viertel.

#### Intra-industrieller Handel

Die japanisch-europäischen Handelsbeziehungen sind jedoch nicht nur aufgrund ih-

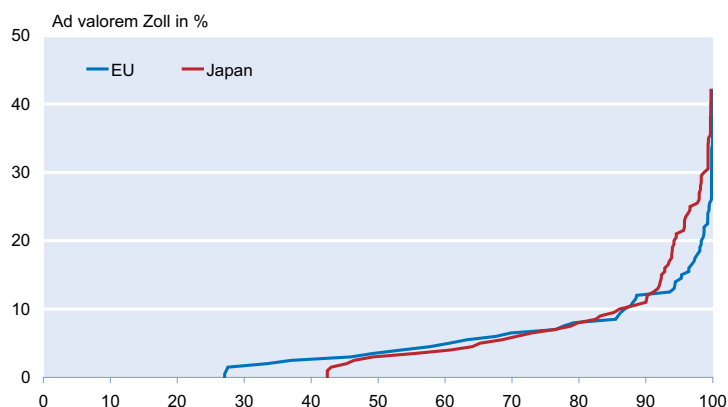
res Volumens bemerkenswert, sondern auch aufgrund ihres hohen Anteils an intra-industriellem Handel. Der Grubel-Lloyd-Index<sup>4</sup> des sekundären Sektors beträgt 0,77, was verdeutlicht, dass Japan und die EU sich nicht auf bestimmte ressourcenbestimmte Vorteile spezialisieren, sondern ein Produkt sowohl importieren als auch exportieren. Zwei Drittel der untersuchten Sektoren weisen einen Grubel-Lloyd-Index von über 0,5 aus, für die Metall- und Energiewirtschaft beträgt er nahezu 1, und auch die Produkte der Pharmaindustrie werden in ähnlichem Ausmaß sowohl exportiert als auch importiert. Dieser Befund ist typisch für den bilateralen Handel zwischen zwei Industrieländern mit einem ähnlich hohen Technologiestand sowie ähnlichen Löhnen und ähnlicher Produktivität. In fast allen wichtigen Exportmärkten Japans und Europas ist der Handel stark von Transaktionen innerhalb eines Sektors geprägt.

Dementsprechend ist bei einer weiteren Integration beider Märkte im Rahmen des angestrebten Freihandelsabkommens nicht zu erwarten, dass sich einer der Handelspartner in einzelnen Sektoren stark spezialisieren wird. Stattdessen sollte eine Senkung oder Beseitigung von Handelsbarrieren zu Anpassungen innerhalb von Sektoren führen: Hochproduktive Exporteure profitieren, weniger wettbewerbsfähige Firmen hingegen scheiden in beiden Regionen aus den Märkten aus. Ein bilaterales Abkommen zwischen der EU und Japan wird daher vornehmlich ein hohes Maß an Firmenein- und -austritten in das Exportgeschäft nach sich ziehen. Beschäftigungseffekte sind daher vor allem im Lichte dieser zu erwartenden Firmenrelokationen zu sehen.

#### Zölle

Gemäß der geltenden Regulierung innerhalb der WTO beträgt der handelsgewichtete MFN-Durchschnittszoll<sup>5</sup> in der EU 2,45%, in Japan 1,9%. In beiden Partnerländern unterliegen 85% der gehandelten Produkte einem Handelstarif

**Abb. 1**  
Verteilung der Zölle (kumulativ)



Quelle: WTO, Tariff Analysis Online.

<sup>3</sup> Das North American Free Trade Agreement (NAFTA), die Association of South East Asian Nations (ASEAN) mit China sowie der Rest der Welt (RoW).

<sup>4</sup> Der Grubel-Lloyd-Index misst den Anteil des intrasektoralen Handels. Nimmt der Index den Wert 1 an, bedeutet das, dass Handelsverflechtungen ausschließlich zwischen Käufern und Verkäufern im gleichen Sektor bestehen.

<sup>5</sup> Diese Tarife wurden im Rahmen der GATT-, späterer WTO-Verhandlungen 1995 multilateral festgesetzt. Sie stellen Höchstwerte dar; effektiv erhobene Zölle können tiefer sein. MFN = most favored nation.

unter 10% bzw. gar keinem Zoll. Der höchste Zoll auf Importe in die EU betrug 2011 74,9%, nach Japan 61,9%, wobei die Landwirtschaft in beiden Ländern überproportional geschützt wird. Die Asymmetrie der Zolltarife Japans ist ausgeprägter: Es lässt zwar 42% der Produktlinien unbelastet, schützt aber 5% der gehandelten Güter mit Zöllen mit über 20% und mehr. In der EU wird weniger als 1% der Produkte mit solch hohen Tarifen belastet.

Damit befinden sich Zölle insbesondere auf Industrieprodukte bereits auf einem sehr niedrigen Niveau. Im handelsgewichteten Durchschnitt liegen sie niedriger als jene der USA gegenüber der EU (2,8%) und sind deutlich unter jenen von Nicht-Industrielländern. China beispielsweise hat einen einfachen MFN-Durchschnittszoll von 10%.

Eine Handelsliberalisierung zwischen der EU und Japan, die lediglich eine Eliminierung von Zöllen anstrebt, würde gemäß diesen Daten keine großen Anpassungseffekte in beiden Ökonomien nach sich ziehen. Dennoch bietet eine solche denkbare Handelspolitik potenzielle Wohlfahrtsgewinne. Aus diesem Grunde betrachtet die zugrunde liegende Studie im ersten Szenario eine reine Zolleliminierung. Dieses Szenario stellt zugleich das Mindestziel der Verhandlungen dar.

**Nicht-tarifäre Handelshemmnisse**

Mehr Liberalisierungspotenzial besteht bei der Senkung von nicht-tarifären Barrieren (NTBs), beispielsweise in Form von Normen oder technischen Anforderungen. Sie führen zu mehr Komplexität, einer größeren Unsicherheit und höheren Kosten von grenzüberschreitenden Transaktionen. Somit erschweren oder verhindern sie den Zugang zu neuen Exportmärkten. Bis heute existiert in der modernen Handelsliteratur keine standardisierte Methode bzw. Datenbank, die eine umfassende und präzise Quantifizierung von länderspezifischen NTBs erlaubt.

Internationale Umfragen ergeben, dass NTBs zusätzliche variable Handelskosten von 15 bis 30% verursachen. Diese Zahlen bestätigen, dass typischerweise in Industrieländern mit niedrigen Zöllen das Wohlfahrtspotenzial einer NTB-Senkung deutlich höher liegt als das einer weiteren Senkung der klassischen Zolltarife. Allerdings stützten sich die Ergebnisse der Umfragen ausschließlich auf die subjektive Wahrnehmung der teilnehmenden Unternehmen. Die vorliegende ifo-Studie wählt daher eine andere Methodik, das durchschnittliche Ausmaß von NTBs zu quantifizieren. Es wird unterstellt, dass der Handelsschaffungseffekt eines bilateralen Freihandelsabkommens im Mittel früherer umfassender Verträge liegt, nämlich bei 74%. Bei

der Berechnung dieses Wertes wurden alle FHA der letzten Jahre bis 2005 herangezogen. Der resultierende positive Effekt ist primär auf die Reduktion nicht-tarifärer Barrieren zurückzuführen. Die berechneten Mehrkosten im Handel entsprechen einem ad valorem äquivalenten Zoll von 18,6%. Im zweiten Analyseszenario wird dieser Wert zugrunde gelegt, um die erwarteten Effekte eines ambitionierten FHA zu bestimmen.

**Modell**

Weiter hat das verwendete Modell die Vorteile, dass es die (begrenzte) Marktmacht und Heterogenität, das heißt unterschiedliche Produktivität der einzelnen Firmen innerhalb einer Branche, berücksichtigt. Damit ist es besonders gut geeignet, die Veränderung des intra-industriellen Handels zu simulieren. Außerdem berücksichtigt es den Arbeitsmarkt, der speziell für den Fall Japan-EU sehr wichtig ist. Die Arbeitslosenrate Japans ist trotz der anhaltenden Deflation relativ niedrig, währenddessen die Arbeitslosigkeit auf den europäischen Arbeitsmärkten persistent hoch ist. Es werden Daten bis 2007 verwendet, um Verzerrungen aufgrund der Finanzkrise zu vermeiden.

**Effekte einer Zolleliminierung (Zollszenario)**

In diesem Szenario analysieren wir die Auswirkungen einer vollständigen Abschaffung aller Importzölle zwischen der EU und Japan. Dies reduziert die variablen ad valorem Handelskosten für Exporte von der EU nach Japan um 1,9 Prozentpunkte, während sich der Export von Japan in die EU um 2,45 Prozentpunkte verbilligt. Als Reaktion darauf sollten die aggregierten Exporte beider Regionen um jeweils circa 6,7 Mrd. US-Dollar ansteigen. Die relative Veränderung betrüge 0,37% für die EU und 0,95% für Japan, weil die europäischen Exporte heute mehr als 2,5-mal größer sind als jene Japans.

Das Einkommen der beteiligten Vertragspartner wird von einem solchen Abkommen ebenfalls positiv beeinflusst, wenn auch nur in relativ geringem Ausmaß. Das reale Bruttoin-

**Tab. 1  
Handelsschaffungseffekte (Exportwachstum)**

Exporte	Status quo (Mrd.)	Zollszenario		NTB-Szenario	
		(Mrd.)	(%)	(Mrd.)	(%)
EU	1 795	1 801	0,37	1 870	4,17
Japan	710	717	0,95	786	10,78
NAFTA	900	900	-0,02	898	-0,28
ASEAN+C	1 601	1 601	-0,03	1 597	-0,22
RoW	2 389	2 388	-0,01	2 384	-0,17

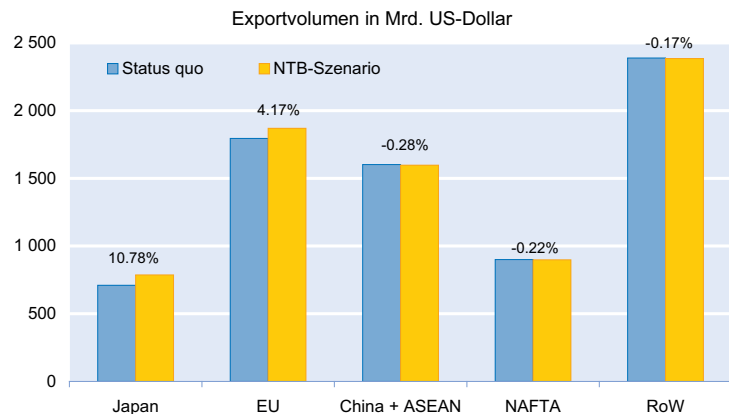
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

landsprodukt der EU würde um 0,02% steigen, Japans um 0,07%. Weil die EU für japanische Produkte ein deutlich größerer Markt ist als Japan für europäische Produkte, hat der Freihandel einen stärkeren positiven Effekt auf Japan. Die Exporte der anderen Weltregionen hingegen werden fallen, und auch ihr Einkommen wird sich reduzieren. Grund dafür ist der Handelsumlenkungseffekt. Dies bedeutet, dass die Länder innerhalb einer Freihandelszone mehr miteinander handeln, jedoch dafür den Handel mit Ländern außerhalb der Freihandelszone reduzieren. Dieser Effekt ist jedoch sehr klein. Die Exporte der anderen Regionen reduzieren sich höchstens um 0,03%. Das Einkommen dieser Länder sinkt maximal um 0,005%.

Die positiven Einkommenseffekte in der EU und Japan werden hauptsächlich verursacht durch eine Reallokation von Ressourcen innerhalb einer Industrie. Es ist bekannt, dass nur die effizientesten Firmen einer Volkswirtschaft exportieren können, ganz besonders wenn die Zielmärkte hohe Handelsbarrieren haben. Eine Reduktion der Exportbarrieren ermöglicht die Expansion von produktiven Firmen. Solche Firmen, die bereits im Export tätig sind, werden ihr Exportvolumen ausweiten. Zudem werden neue Firmen in den Exportmarkt eintreten, die bisher nur auf dem heimischen Markt tätig waren. Eine Liberalisierung des eigenen Markts für ausländische Firmen bedeutet jedoch typischerweise auch mehr Konkurrenz auf dem Binnenmarkt. Der Wettbewerb wird härter, und die ineffizientesten Firmen scheiden über kurz oder lang aus dem Markt aus. Dieses Verschwinden der ineffizientesten Firmen und die gleichzeitige Expansion der effizientesten Firmen erhöht die durchschnittliche Firmenproduktivität im Zollszenario in Japan um 0,05%. In der EU ist der Anstieg der Firmenproduktivität mit 0,012% etwas geringer. In beiden Regionen macht der Produktivitätsanstieg damit ungefähr zwei Drittel des gesamten Einkommenszuwachses aus.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verläuft qualitativ identisch zu Änderungen der aggregierten Exporte und des Einkommens, die Effekte sind jedoch extrem gering. Eine Zolleliminierung würde in Japan circa 1 000 und in der EU circa 1 700 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Die ohnehin niedrige Arbeitslosigkeit Japans (3,9%) würde damit um 0,0014 Prozentpunkte sinken, die der EU von 7,13% um 0,0007 Prozentpunkte.

**Abb. 2**  
Handelsschaffungseffekte im NTB-Szenario

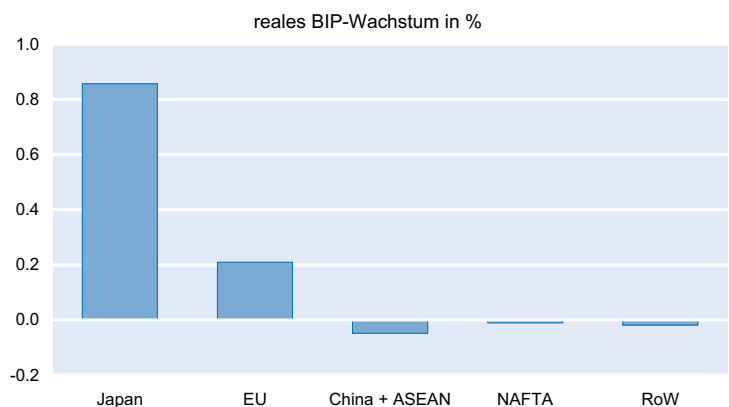


Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

### Effekte einer umfassenden Liberalisierung (NTB-Szenario)

Diese Simulation untersucht eine umfassende Liberalisierung, die auch die Abschaffung oder Harmonisierung detaillierter und komplexer Handelsbarrieren und technischer Regulierungen beinhaltet. Wie oben beschrieben, gehen wir in diesem sogenannten NTB-Szenario von einer Reduktion der bilateralen Handelsbarrieren um 18,6 Prozentpunkte aus. Diese Reduktion der Handelsbarrieren beinhaltet auch eine komplette Eliminierung der bilateralen Zölle. Es ist jedoch schnell ersichtlich, dass diese Zolleliminierung nur einen geringen Teil zur allgemeinen Liberalisierung des Handels beiträgt. Wie Tabelle 1 zeigt, würden die Exporte der EU um 4,17%, jene Japans um 10,78% ansteigen, was für beide Parteien ein zusätzliches Exportvolumen von circa 75 Mrd. US-Dollar bedeutet.

**Abb. 3**  
Wohlfahrtseffekte im NTB-Szenario



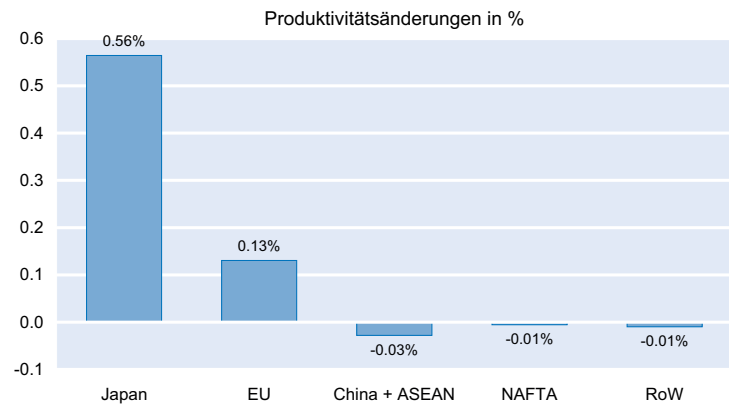
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Auch die Wohlfahrtseffekte sind im zweiten Szenario deutlich ausgeprägter: Für dies ergibt sich ein reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 0,21% gegenüber dem Status quo. Das Bruttoinlandsprodukt Japans sollte um 0,86% zulegen. Alle anderen Regionen würden leicht verlieren, wobei die asiatischen Länder mit einem Rückgang von 0,05% am stärksten betroffen wären.

Genau wie im Zollszenario sind die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gering. Eine umfassende Reduktion von NTB-Barrieren kann circa 10 000 neue Stellen schaffen und damit die Arbeitslosenrate um 0,016 Prozentpunkte senken. Die Arbeitslosenquote in der EU würde sich um 0,007 Prozentpunkte reduzieren, was 18 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen entspricht. In den übrigen Regionen würde sich die Anzahl der Arbeitslosen leicht erhöhen. Insgesamt gehen in den drei Weltregionen, die außerhalb des EU-Japan-Freihandelsabkommens bleiben, circa 17 500 Arbeitsplätze verloren. Der globale Effekt auf die Beschäftigung ist damit jedoch deutlich positiv. Zudem darf nicht vergessen werden, dass sich die Beschäftigung in Ländern mit einer höheren Arbeitsproduktivität erhöht hat und in Ländern mit einer geringeren Arbeitsproduktivität (insbesondere China + ASEAN und Rest der Welt) gefallen ist. Diese Reallokation von Beschäftigung über Ländergrenzen hinweg führt zu einem höheren globalen Wohlfahrtsgewinn, als durch die Berechnung des globalen Nettobeschäftigungszuwachses ersichtlich ist.

Wie oben bereits erwähnt ist eine weitere wichtige Ursache für Wohlfahrtsgewinne die Reallokation von Beschäftigung zwischen Firmen unterschiedlicher Produktivität, aber innerhalb eines Landes. Die durchschnittliche Firmenproduktivität steigt bei einer ambitionierten Liberalisierung, die auch

**Abb. 5**  
Änderungen der Firmenproduktivität im NTB-Szenario



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

nicht-tarifäre Hemmnisse umfasst, in der EU um 0,13% und in Japan um 0,56%. Wie im obigen Zollszenario erklärt dieser Produktivitätsanstieg ungefähr zwei Drittel des prognostizierten BIP-Wachstums. Dieser wichtige Produktivitätszuwachs ist das zentrale Charakteristikum einer Handelsliberalisierung und relativiert den schwachen Effekt auf die Arbeitslosigkeit. Die Wohlfahrtssteigerung rührt nicht daher, dass japanische und europäische Firmen viele neue Jobs schaffen können, sondern dass die existierenden Arbeitnehmer in effizienteren Firmen arbeiten.

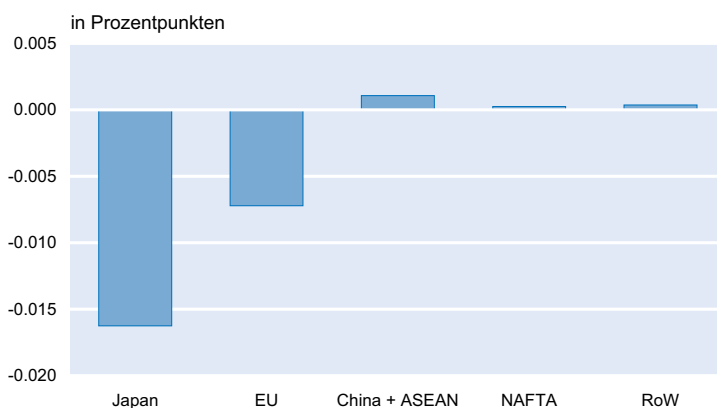
**Fazit**

Japan und die Europäischen Union haben wichtige erste Schritte zur Festigung ihrer Handelsbeziehung unternommen. Beide möchten ihrer Wirtschaft mit einem der weltweit bedeutendsten bilateralen Handelsabkommen zu neuem Wachstum verhelfen. Obwohl in den letzten Jahren viele FTAs abgeschlossen und angekündigt wurden, ist das Japan-EU-Freihandelsabkommen ein spezielles:

Einerseits haben beide Vertragspartner einen vergleichbaren Entwicklungsstand und sind über Investitionen und Handel eng miteinander verbunden. Der Handel ist stark geprägt von intra-industriellen Transaktionen, weshalb ein Abbau von Handelshemmnissen nicht zu einer starken sektoralen Spezialisierung eines Landes führen wird. Auf der anderen Seite sind die kulturellen Überschneidungen, welche auch wirtschaftliche Aktivitäten prägen, vergleichsweise gering.

Die Zölle als klassische Handelsbarrieren, die im Durchschnitt 2,45 bzw. 1,9% betragen, spielen bei der Liberalisierung nur eine geringe Rolle. Um eine substantielle Stimulation der Wirtschaft zu erreichen, müssen die Er-

**Abb. 4**  
Änderung der Arbeitslosigkeit im NTB-Szenario



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

gebnisse der Verhandlungen über die bloße Senkung oder Abschaffung der Zölle hinausgehen. Beide Partner haben jedoch viele Möglichkeiten, nicht-tarifäre Hürden in verschiedenen Sektoren abzubauen und so die historisch entstandenen technischen Regulierungen zu harmonisieren, ohne dass die kulturellen Unterschiede vernachlässigt werden müssen. Ein solch umfassendes Abkommen hat für beide Seiten einen positiven Einfluss auf die Exporte, das Bruttoinlandsprodukt und die Arbeitslosigkeit.

Die Tatsache, dass die kleinere Volkswirtschaft Japans die größeren relativen Effekte erfahren wird, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch für Europa der Anschluss an internationale Märkte via Freihandelsabkommen von zentraler Bedeutung ist. Angesichts der Tatsache, dass Japan auch den Anschluss an ein großes transpazifisches Netzwerk (TPP) sucht, muss die EU die ökonomische Integration in Asien zeitnah vorantreiben. Daran zeigt sich, dass Freihandelsabkommen gerade zwischen führenden Wirtschaftsnationen insofern einen positiven Nebeneffekt haben, als sie für Drittstaaten ein Anreiz sind, ihrerseits den Zugang zu Freihandelszonen zu suchen. Die Studienergebnisse weisen zwar darauf hin, dass Freihandel zwischen der EU und Japan Drittstaaten (leicht) benachteiligt. Dies wird jedoch das Ziel der WTO, den internationalen Freihandel, eher unterstützen als torpedieren.



Die deutschen Großhandelsfirmen planen per saldo, ihre Investitionsbudgets im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr erneut zu erhöhen. Dies ergab der jährlich für den Handel durchgeführte Investitionstest des ifo Instituts, in dem die teilnehmenden Großhändler nach der voraussichtlichen Entwicklung von Investitionsausgaben, Umsätzen und Mitarbeiterzahl im laufenden Jahr befragt werden. Demnach beabsichtigen die Unternehmen abermals, ihre Ausgaben sowohl für Ausrüstungsgüter als auch für Baumaßnahmen zu erhöhen. Allerdings hat sich das Übergewicht der expansiven Investitionspläne im Vergleich zum Vorjahr etwas verringert. Hinsichtlich ihrer Umsätze rechnen die Befragungsteilnehmer häufiger mit steigenden als mit sinkenden Einnahmen. Der Personalstand im Großhandel dürfte den Testergebnissen zufolge im Laufe des Jahres 2013 in etwa konstant gehalten werden. Im Rahmen des ifo Konjunkturtests äußerten sich die Großhandelsunternehmen in der ersten Jahreshälfte weniger zufrieden zu ihrer gegenwärtigen Geschäftssituation als im vergangenen Jahr. Die Angaben zu den Geschäftsaussichten für die kommenden Monate fallen derzeit zurückhaltend aus.

## Positive Umsatzerwartungen für 2013 trotz Rückgangs im ersten Quartal

In den Jahren 2010 und 2011 konnten im Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen) mit 11,1% bzw. 8,3% erhebliche Anstiege der nominalen Umsätze verzeichnet werden. Diese Aufwärtsbewegung schwächte sich im vergangenen Jahr merklich ab, und die nominalen Umsätze übertrafen den vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes zufolge ihren Vorjahreswert lediglich um 1,0%. Preisbereinigt ergab sich sogar ein leichtes Minus von 0,7%.

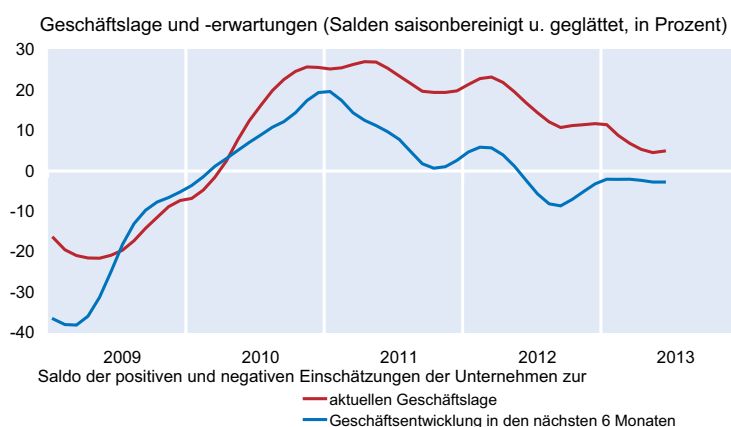
Im ersten Quartal des Jahres 2013 setzte der Großhandel nominal 3,1% und real 3,5% weniger um als im gleichen Vorjahreszeitraum (vgl. Destatis 2013). Besonders der Produktionsverbundhandel, der ein Indikator für die Industrieproduktion ist, sah sich mit Umsatzeinbußen (nominal: -7,8%, real: -4,6%) konfrontiert. Grund dafür dürften vor allem die spürbare Zurückhaltung bei den Ausrüstungsinvestitionen sowie witterungsbedingte Einbußen der baunahen Sparten gewesen sein. Im zweiten großen Teilaggregat, dem Konsumgütergroßhandel, lag der Umsatz um 0,5% (real: 2,1%) unter dem des Vorjahresquartals.

Angesichts dessen zeigen sich die teilnehmenden Großhändler im Rahmen des ifo Konjunkturtests derzeit deutlich weniger zufrieden mit ihrem Geschäftsverlauf als vor Jahresfrist (vgl. Abb. 1). Dies spie-

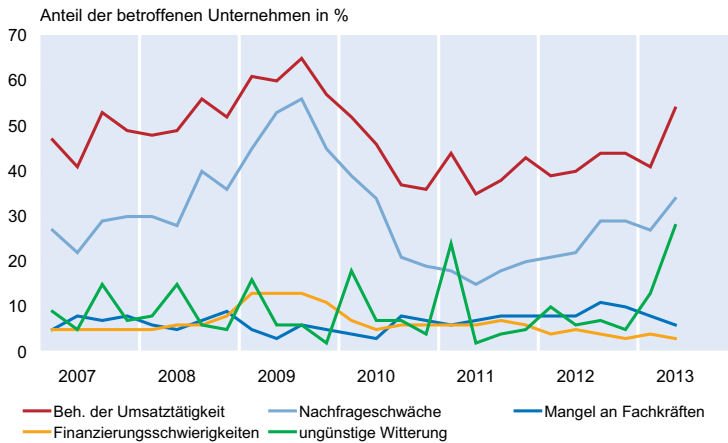
gelt sich unter anderem auch im gestiegenen Anteil der Unternehmen wider, die über negative Einflüsse auf die Umsatz-tätigkeit klagen. Mit 54% lag der Wert im April deutlich höher als vor einem Jahr (April 2012: 41%). Neben der häufiger als schwach eingestuften Nachfragesituation wurden die Geschäfte der Großhändler auch spürbar durch die im Zuge des langanhaltenden Winters widrigen Witterungseinflüsse beeinträchtigt. Finanzierungsschwierigkeiten und Fachkräftemangel spielen dagegen aktuell nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Abb. 2). Bei der Einschätzung der Aussichten für die weitere Geschäftsentwicklung sind nach wie vor diejenigen Großhändler leicht in der Überzahl, die den kommenden Monaten eher skeptisch entgegensehen.

In der jährlichen Sonderfrage des ifo Investitionstests bezüglich der Umsatzerwartun-

Abb. 1  
Großhandel insgesamt (ohne Kfz)



**Abb. 2**  
**Behinderungen der Umsatztätigkeit im Großhandel**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

gen<sup>1</sup> für das laufende Jahr, gingen die Befragungsteilnehmer für das gesamte Jahr 2013 trotz des schwachen Starts per saldo von einer Erhöhung der Umsätze aus. Umsatzsteigerungen erwarten demzufolge 34,0% der Unternehmen; dieser Anteil der optimistischen Meldungen war etwas geringer als im vorangegangenen Jahr (41,9%). Dagegen erwarteten 27,6% der Großhändler, niedrigere Umsatzzahlen zu erzielen als im Vorjahr (2012: 23,2%). Die Antworten der Testteilnehmer wurden auch aufgeteilt nach den Umsatzgrößenklassen der Firmen ausgewertet. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl die kleinen Betriebe als auch die umsatzstärkeren Unternehmen per saldo positive Umsatzerwartungen aufweisen.

Die Firmen des Investitionsgüterhandels sowie die Großhändler mit Rohstoffen und Halbwaren dürften dabei vor allem darauf hoffen, dass ein anziehendes Exportgeschäft im Verarbeitenden Gewerbe zusammen mit der weiterhin guten Binnenkonjunktur zu einer stärkeren Auslastung der Fertigungskapazitäten und dadurch wieder zu einer höheren Investitionsbereitschaft der Unternehmen führt. Darüber hinaus könnten die baunahen Großhandelssparten von den derzeit überaus günstigen Bedingungen für Bauinvestitionen profitieren. Insgesamt ist für den Großhandel angesichts der positiven gesamtwirtschaftlichen Perspektiven von einem verhaltenen Zuwachs im Jahr 2013 auszugehen (vgl. Lachner 2013).

**Zurückhaltendere Beschäftigungspläne**

Der Personalstand im Großhandel hat sich laut Statistischem Bundesamt im vergange-

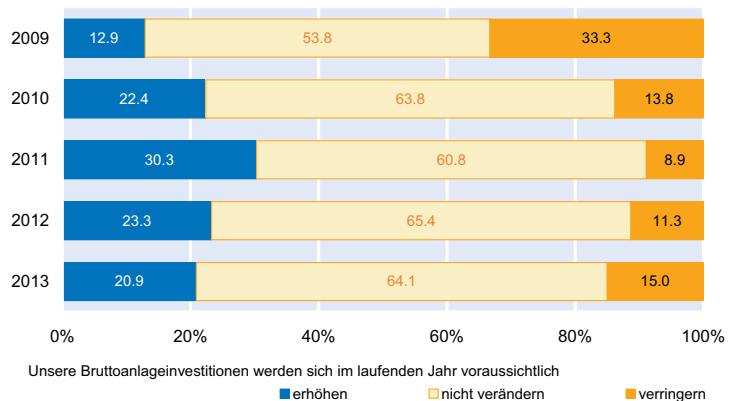
nen Jahr um 1,7% erhöht. Mit einer Ausweitung um 4,9% wurde dabei vor allem die Anzahl der Teilzeitkräfte deutlich vergrößert, während bei den Vollzeitkräften (0,8%) in geringerem Maße neue Stellen geschaffen wurden. Den amtlichen Statistiken zufolge hat sich der Anstieg sowohl bei Vollzeit- als auch bei Teilzeitkräften zu Beginn des laufenden Jahres in abgeschwächter Form fortgesetzt.

Im ifo Konjunkturtest fallen die Beschäftigtenpläne bereits seit Mitte des vergangenen Jahres merklich zurückhaltender aus, und die Unternehmen beabsichtigen kaum noch, den Personaleinsatz zu erhöhen. Im ifo Investitionstest speziell nach der voraussichtlichen Entwicklung der Mitarbeiterzahl im Jahr 2013 befragt, weisen die Meldungen der Testteilnehmer aller Größenklassen ebenfalls auf Zurückhaltung hin. Der überwiegende Teil der Betriebe (71,7%) plant demzufolge, seinen Mitarbeiterstamm im Laufe des Jahres konstant zu halten. Den 14,0% der Firmen, die ihren Personalstand ausweiten wollen, stehen 14,3% gegenüber, die einen Personalabbau beabsichtigen. Im vergangenen Jahr hatte der Anteil der expansiven Beschäftigtenpläne noch 23,1% betragen; demgegenüber standen lediglich 9,8%, die eine Verringerung der Mitarbeiterzahl vorsahen.

**Erneute Ausweitung der Bau- und Ausrüstungsinvestitionen geplant**

Bezüglich der voraussichtlichen Investitionsvolumina für das Jahr 2013 gaben die Umfrageteilnehmer abermals per saldo an, eine Ausweitung zu planen (vgl. Abb. 3). 20,9% der befragten Großhandelsfirmen beabsichtigen demnach, ihre Bruttoanlageinvestitionen gegenüber dem Jahr 2012 zu erhöhen. Dieser Anteil fiel allerdings erneut etwas geringer aus

**Abb. 3**  
**Investitionsplanungen im Großhandel**



Quelle: ifo Investitionstest.

<sup>1</sup> Im gesamten Jahr 2013 wird sich der Umsatz in unserem Unternehmen gegenüber 2012 voraussichtlich »erhöhen«, »nicht verändern«, »verringern«.

als vor Jahresfrist (23,3%). Demgegenüber wollen 15,0% der Unternehmen ihre Investitionsbudgets im Vergleich zum Vorjahr verringern (2012: 11,3%).

Die Investitionsdynamik hat sich angesichts der gesamtwirtschaftlichen konjunkturellen Abkühlung und der hohen Unsicherheit in Bezug auf den weiteren Verlauf der Eurokrise (vgl. Carstensen et al. 2013) im vergangenen Jahr zwar abgeschwächt, geplanten Investitionsprojekten kommen aber nach wie vor die Finanzierungsbedingungen auf dem Kreditmarkt zugute, die sich wie in der gesamten gewerblichen Wirtschaft auch für Handelsfirmen nach wie vor als überaus günstig darstellen. Darauf deuten unter anderem die Ergebnisse der ifo-Umfrage zur Kreditvergabepolitik der Banken hin. Lediglich 19,5% der Handelsfirmen bezeichnen im Juni die Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, als restriktiv (vgl. Carstensen 2013). Damit liegt die Kredithürde im Handel derzeit zwar unwesentlich höher als vor Jahresfrist (Juni 2012: 18,0%), historisch gesehen allerdings weiterhin auf einem sehr niedrigen Niveau.

Per saldo expansive Investitionspläne ergaben sich im ifo Investitionstest für den Großhandel sowohl für den Bereich Bauten als auch für Ausrüstungen und sonstige Anlagen. So gaben 17,0% der Umfrageteilnehmer an, im laufenden Jahr mehr Geld für Baumaßnahmen ausgeben zu wollen als im Vorjahr. Dieser Anteil hat sich im Vergleich zur Investitionserhebung des Jahres 2012 leicht verringert (18,9%). Der überwiegende Teil der Betriebe (72,5%) signalisierte, das Volumen der Bauinvestitionen auf dem Niveau des Vorjahres beibehalten zu wollen. Neben Neubauten dürfte ein großer Teil der Ausgaben in Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten am vorhandenen Gebäudebestand fließen. Die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden durch energetische Sanierungen und die damit verbundene langfristige Einsparung von Kosten hat dabei weiterhin bei vielen Unternehmen eine hohe Priorität.

Im Bereich Ausrüstungen sprechen die Umfrageergebnisse nach wie vor für eine hohe Investitionsbereitschaft der Großhändler. 25,0% der vom ifo Institut befragten Firmen beabsichtigen, ihre Ausgaben für Betriebsausstattung zu erhöhen. Vor einem Jahr lag der Anteil der expansiven Investitionspläne mit 29,1% etwas höher. Dagegen planen 11,4% der vom ifo Institut befragten Betriebe, ihre Investitionstätigkeit im Vergleich zum Vorjahr einzuschränken (2012: 9,4%). Ein vorrangiges Ziel von Ausrüstungsinvestitionen im Großhandel ist es, die Warenlager- und Transportprozesse durch bessere Ausstattung zu optimieren. Als wichtigste Investitionsgüter dafür weist die ifo Investorenrechnung (vgl. Strobel et al. 2013) neben verschiedenen Gütern aus dem Bereich Maschinen auch immaterielle Anlagen, darunter vor allem Software, aus. Für Unternehmen, die selbst Transporte durchführen, gehören darüber hinaus Fahrzeuge zu den

wichtigsten Investitionsobjekten. Ausrüstungsgüter mit hohen Anschaffungskosten werden dabei häufig über Leasing finanziert (vgl. Städtler 2012).

Differenziert nach den verschiedenen Unternehmensgrößenklassen der Großhandelsunternehmen betrachtet, ergeben sich unterschiedliche Planungen bezüglich der Investitionsbudgets für das Jahr 2013. Die umsatzstärkeren Betriebe und Handelssysteme zeigen sich deutlich investitionsfreudiger als die kleineren Firmen. Während sich bei den größeren Unternehmen deutlich positive Salden sowohl für Bauten als auch für Ausrüstungsgüter ergaben, wollen sich die kleinen Firmen besonders bei den Bauinvestitionen im laufenden Jahr etwas zurückhalten.

### Fazit: Weiterhin positive Investitions- und Umsatzerwartungen

Der Geschäftsverlauf im Großhandel ist zwar nicht mehr ganz so günstig wie noch zu Beginn des vergangenen Jahres, dies scheint die Investitionsfreudigkeit der Unternehmen jedoch nur geringfügig zu beeinflussen. Die im Rahmen des ifo Investitionstests befragten Großhandelsfirmen planen für 2013, ihre Investitionsbudgets abermals zu vergrößern. Demnach ist im Vergleich zum Jahr 2012 mit steigenden Ausgaben sowohl für Bauten als auch für Ausrüstungsgüter zu rechnen. Expansive Investitionsplanungen sind dabei am häufigsten bei den umsatzstärkeren Betrieben zu erkennen. Darüber hinaus sind die Umsatzerwartungen für das laufende Jahr trotz des schwachen Starts im ersten Quartal per saldo positiv. Die Personalpläne der Unternehmen deuten auf eine in etwa konstant bleibende Beschäftigtenzahl im Großhandel hin.

### Literatur

Carstensen, C. (2013), »Kredithürde sinkt auf neuen Tiefstand«, 28. Juni, online verfügbar unter: [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de).

Carstensen, K., W. Nierhaus, T.O. Berg, C. Breuer, C. Grimme, S. Henzel, A. Hristov, N. Hristov, M. Kleemann, W. Meister, J. Plenk, L. Salzmann, K. Wohlrabe, A. Wolf, T. Wollmershäuser und P. Zorn (2013), »ifo Konjunkturprognose 2013/2014: Günstige Perspektiven für die deutsche Konjunktur«, *ifo Schnelldienst* 66(13), 16–62.

Lachner, J. (2013), »Großhandel«, *Branchen special*, April.

Sauer, S. (2012), »ifo Investitionstest Großhandel: ABERMALIGE Ausweitung der Investitionsvolumina geplant«, *ifo Schnelldienst* 65(13), 76–79.

Städtler, A. (2012), »Rückläufige Investitionen – geringes Leasingwachstum«, *ifo Schnelldienst* 65(23), 69–80.

Statistisches Bundesamt (2013), »Großhandelsumsatz im 1. Quartal 2013 real um 3,5% gesunken«, Pressemitteilung vom 31. Mai – 185/13.

Strobel, T., S. Sauer und K. Wohlrabe (2013), »The Ifo Investment Database«, CESifo Working Paper Nr. 4154.

# Weiter rückläufige Baunachfrage in Europa – erst 2015 spürbare Belebung erwartet

44

## Ausgewählte Ergebnisse der Euroconstruct-Sommerkonferenz 2013

Ludwig Dorffmeister

Nach 2010 und 2012 dürften die Bauleistungen in Europa auch in diesem Jahr in allen drei Teilbereichen zurückgehen. Das ist eines der zentralen Ergebnisse der Euroconstruct-Sommerkonferenz, die Mitte Juni in Kopenhagen stattfand.

Eine hohe Arbeitslosigkeit in zahlreichen Ländern, die schwache wirtschaftliche Entwicklung sowie die Eurokrise dämpfen noch immer in hohem Maße die Baunachfrage. Die Vertreter des Euroconstruct-Netzwerks<sup>1</sup> erwarten, dass der Wohnungsbau ab 2014 allmählich wieder Fahrt aufnehmen wird. Ungeachtet der anhaltenden finanziellen Schwierigkeiten vieler Privathaushalte in Europa bietet das mittlerweile extrem niedrige Neubauniveau eine gute Voraussetzung für eine zumindest moderate Erholung. Der Wohnungssektor profitiert sicherlich auch davon, dass in diesem Teilsegment der Rückgang der Baunachfrage bereits in der zweiten Jahreshälfte 2007 begann.

Der Tiefbau dürfte sich dagegen deutlich langsamer beleben. So haben noch immer zahlreiche Staaten große Probleme, ihr Finanzierungsdefizit zurückzuführen. Um die gesteckten Ziele zu erreichen, beschließen sie immer häufiger Steuererhöhungen, kürzen Sozial- und Rentenleistungen oder senken die Ausgaben für die Staatsbediensteten. Darüber hinaus investieren sie immer weniger in die Verkehrs- oder Versorgungsinfrastruktur. Hiervon ist vor allem der Tiefbau negativ betroffen.

Noch schlechter sind jedoch die Aussichten für den Nichtwohnhochbau, der stark von der Investitionsbereitschaft der Privatwirtschaft abhängt. Angesichts der schwachen Konjunktur in fast allen Euroconstruct-Ländern halten sich die Firmen mit der Errichtung bzw. der Sanierung von Gebäuden zurück. Auch im kommenden Jahr wird der Umfang der Bauleistungen in diesem Teilsegment wohl noch abnehmen.

Insgesamt dürfte die europäische Bauwirtschaft 2014 noch ein weiteres schwieriges Jahr zu überstehen haben. Derzeit sieht es danach aus, dass die Baunachfrage erst 2015 wieder merklich anziehen wird.

Im laufenden Jahr dürfte der Umfang der Baumaßnahmen in den 19 Euroconstruct-Ländern um fast 3% auf insgesamt rund 1,28 Billionen Euro (in Preisen von 2012) sinken. 2012 war die Abnahme des Bauvolumens mit einem Minus von nahezu 5½% noch stärker ausgefallen. Seit 2008 konnte nur in einem einzigen Jahr ein Zuwachs verzeichnet werden: 2011 legten die Bauleistungen aufgrund einer zwischenzeitlichen Belebung im Wohnungsbau um lediglich knapp ½% zu.

### Bauvolumen sinkt auf das Niveau von 1993

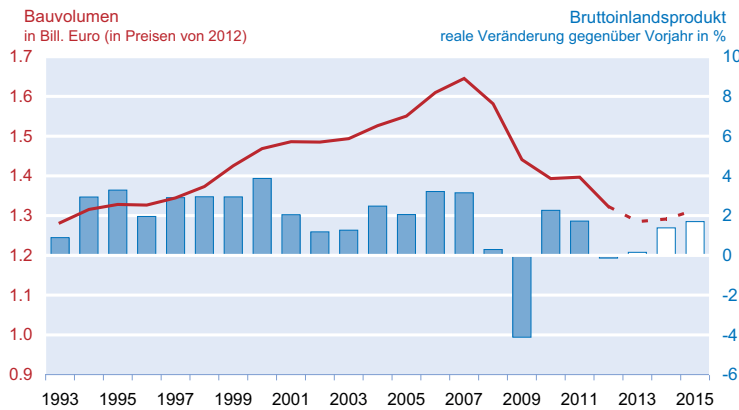
Die prognostizierten Einbußen für das laufende Jahr hätten zur Folge, dass das europäische Bauvolumen auf das Niveau von 1993 zurückgehen würde (vgl. Abb. 1). Bereits heute spürt die Bau- und Bauzulieferindustrie schmerzhaft die deutlich reduzierte Nachfrage. Zwischen

1993 und 2007 wurden die Baumaßnahmen in den 19 Partnerländern nahezu jedes Jahr ausgeweitet. Im Jahr 2007 erreichten die Bauaktivitäten mit einem Volumen von 1,65 Billionen Euro (in Preisen

<sup>1</sup> Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk »Euroconstruct« wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der Euroconstruct-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt.

Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Die in diesem Beitrag präsentierten Analysen und Prognosen basieren auf den 19 Länderberichten zur 75. Euroconstruct-Konferenz, die am 14. Juni 2013 in Kopenhagen durchgeführt wurde. Die 76. Euroconstruct-Konferenz ist für den 29. November 2013 in Prag geplant. Interessenten können sich wegen des Programms und der Anmeldeunterlagen im Internet informieren ([www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de) oder [www.euroconstruct.org](http://www.euroconstruct.org)) oder sich schon jetzt direkt an das ifo Institut wenden.

**Abb. 1**  
**Bauaktivitäten und Wirtschaftswachstum in Europa**

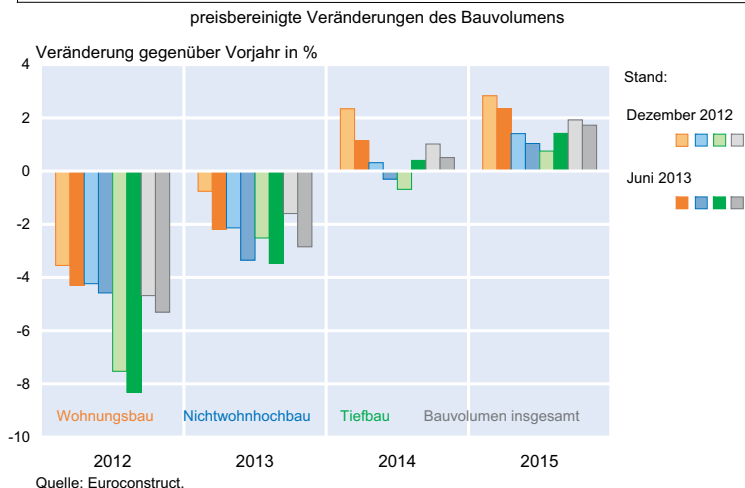


Quelle: Euroconstruct; Eurostat.

von 2012) ihren bisherigen Höhepunkt. Maßgebliche Gründe für diese positive Entwicklung waren das weitere wirtschaftliche Zusammenwachsen der europäischen Staaten, die umfangreiche Förderung zahlreicher Infrastrukturprojekte mittels EU-Fonds, die Einführung des Euro sowie der sich am Ende selbst befeuernde (Wohnungs-)Bauboom inklusive Preisspekulationen in einigen Ländern.

Speziell in der letzten Phase – zwischen 2005 und 2007 – wurden vielerorts noch zahlreiche zusätzliche Bauvorhaben angestoßen, denen keine relevante Nachfrage mehr gegenüberstand bzw. deren Finanzierung immer gewagter ausfiel. Die Folgen davon sieht man heute insbesondere in Spanien und Irland, wo die Banken auf einem großen Berg notleidender Wohnungsbaukredite sitzen. Mancherorts beherrschen zudem Geisterstädte bzw. Bauruinen das Landschaftsbild oder neu erstellte Schnellstraßen und Provinzflughäfen, die kaum genutzt werden.

**Abb. 2**  
**Revisionen der Bauprognosen für Europa nach Teilbereichen**



Quelle: Euroconstruct.

**Zwar werden die mittelfristigen Aussichten für den Tiefbau inzwischen günstiger bewertet, ...**

Der Blick auf die Prognoserevisionen zeigt, dass das Jahr 2012 sogar noch etwas schlechter gelaufen ist, als Ende des Jahres angenommen worden war. Dies betrifft alle drei Teilbereiche (vgl. Abb. 2). Die Vorhersagen für das laufende Jahr fielen segmentübergreifend ebenfalls zurückhaltender aus. Insgesamt dürfte sich der Umfang der Baumaßnahmen dieses Jahr preisbereinigt wohl nicht um gut 1½%, wie noch Ende 2012 erwartet worden war, sondern sogar um fast 3% verringern.

Bei den Prognosen für 2014 fällt auf, dass immerhin die Einschätzungen für den Tiefbau nach oben revidiert wurden. Statt mit einem leichten Rückgang wird nun mit einem geringen Zuwachs gerechnet. Grund hierfür sind günstigere Perspektiven für Länder wie Deutschland, Polen oder Großbritannien. In letzterem dürfte nach aktuellen Plänen nun doch wieder stärker in die Verkehrsinfrastruktur bzw. in die Energieerzeugung investiert werden. Auch für 2015 wird eine bessere Entwicklung der europäischen Tiefbauleistungen erwartet. Im Dezember 2012 war mit einem Zuwachs von knapp 1% gerechnet worden. Mittlerweile wird von einem Wachstum von rund 1½% ausgegangen.

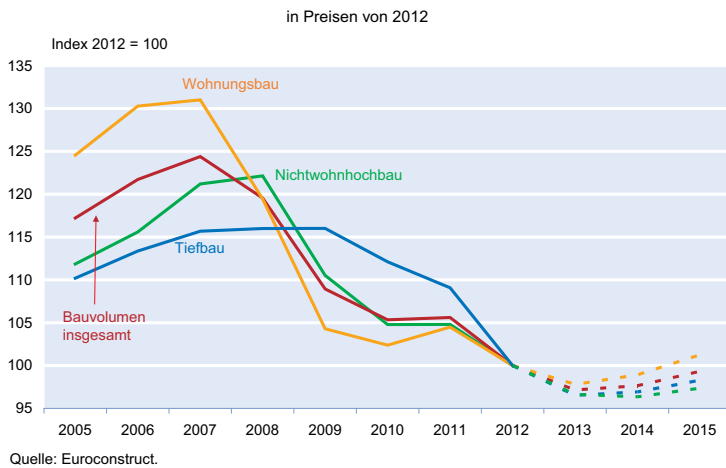
Von allen drei Baubereichen trauen die Experten dem Wohnungsbau die beste Entwicklung zu. Nach einer Schrumpfung der Wohnungsbauinvestitionen im Jahr 2013 um gut 2% dürften ihren Schätzungen nach in den Folgejahren Zuwächse von gut 1% bzw. fast 2½% möglich sein. Der Nichtwohnbau wird sich dagegen am ungünstigsten entwickeln. Erst für das Jahr 2015 dürfte es hier wieder zu einer Ausweitung der Bauausgaben kommen.

**... die Eurokrise dämpft allerdings weiterhin die Baunachfrage**

In Abbildung 3 ist die zeitliche Abfolge der Nachfrageeinbrüche in den jeweiligen Baubereichen recht gut zu erkennen. So begann die europäische Baukrise 2008 mit einer erheblichen Schrumpfung der Wohnungsbauleistungen. Der Wohnungssektor hatte bis 2007 in zahlreichen Ländern von enormen Mittelzuflüssen profitiert; hier fiel die Marktkorrektur auch am stärksten aus. 2009 folgten dann massive Einbußen im Bereich Nicht-



**Abb. 3**  
**Bauvolumen in Europa nach Teilbereichen**



wohnhochbau, die überwiegend auf die globale Wirtschaftskrise zurückzuführen waren.

Die drastisch verschlechterte wirtschaftliche Lage verkleinerte die Investitionsspielräume für Unternehmen, machte sich mit einiger Verzögerung aber ebenfalls in den staatlichen Budgets bemerkbar. In den meisten Ländern reagierte die Politik darauf zunächst mit Konjunkturprogrammen, deren Gelder zum Teil auch in den Tiefbau flossen. Dadurch erfolgte 2009 noch kein Rückgang, und auch 2010 und 2011 schrumpften die Tiefbauinvestitionen nicht sehr stark. Im Zuge der Eurokrise spitzte sich die finanzielle Situation vieler Staaten jedoch dramatisch zu. Für die Länder der Euroconstruct-Gruppe folgte auf ein Wirtschaftswachstum von gut 1½% im Jahr 2011 keine weitere konjunkturelle Belebung, sondern eine leichte Rezession. Auf der Suche nach dringend benötigter Entlastung der nationalen und kommunalen Haushalte wurden daraufhin vielerorts die Tiefbauinvestitionen massiv zusammengestrichen. Auch 2013 dürften die öffentlichen Sparanstrengungen noch deutlich zu spüren sein.

Wie bereits oben erwähnt, dürfte sich der Wohnungsbau bis zum Ende des Prognosehorizonts 2015 am erfreulichsten entwickeln. Im Vergleich zu den Wachstumsraten früherer Jahre wird es sich bei dem prognostizierten Anstieg jedoch eher um marginale Zuwächse handeln. Dabei sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern nicht unerheblich. So verläuft etwa das Wohnungsbaugeschehen in Norwegen, der Schweiz oder Deutschland wesentlich lebhafter als beispielsweise in Portugal oder Spanien.

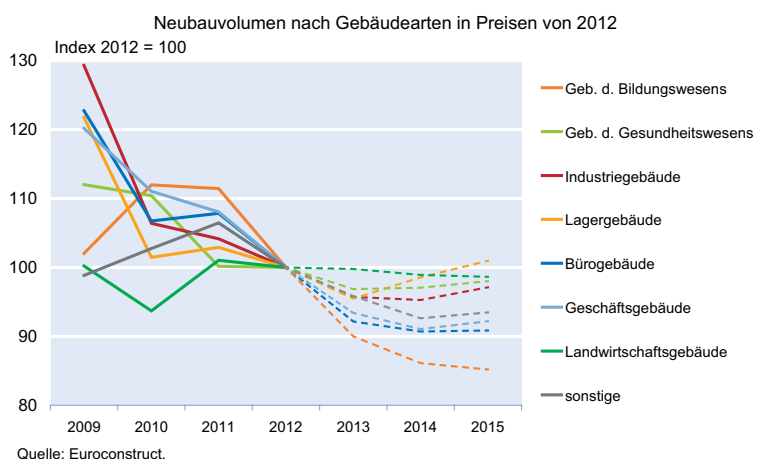
**Die Nachfrage nach neuen Lagergebäuden dürfte bis 2015 am stärksten zunehmen**

Nach Einschätzung der Euroconstruct-Partner dürfte der europäische Nichtwohnhochbau in den Jahren 2013 bis 2015 Volumina von jeweils etwas weniger als 420 Mrd. Euro (in Preisen von 2012) erreichen. Etwa die Hälfte davon wird dabei voraussichtlich in den Neubau fließen. Für diesen Bereich lassen sich aufgrund der vergleichsweise guten Datenlage auch Entwicklungen bezüglich einzelner Gebäudearten ableiten. Dabei zeigt sich allerdings, dass sich die Perspektiven momentan sehr ähnlich darstellen (vgl. Abb. 4). Bis auf die Kategorie »Lagergebäude« werden die Investitionen im Jahr 2015 voraussichtlich unter dem Niveau des Basisjahres 2012 liegen.

Der im Zeitablauf starke Rückgang bei den »Gebäuden des Bildungswesens« ist überwiegend auf die veränderte Situation in Großbritannien zurückzuführen. Dort ist im Zuge der Haushaltskonsolidierung das mit umfangreichen Mitteln ausgestattete und für etwa zwei Jahrzehnte ausgelegte »Building Schools for the Future«-Programm gestrichen worden. Diverse Restarbeiten bei bereits begonnenen Vorhaben führen zu einer zeitlich gestreckten Reduzierung der Bauausgaben.

Positiv hervorzuheben ist die Gebäudekategorie »Lagergebäude«, in der unter anderem Warenlager und Logistikgebäude enthalten sind. So wird für die Jahre 2014 und 2015 eine merkliche Belebung der entsprechenden Neubaunachfrage erwartet. Diese Entwicklung dürfte sich allerdings auf die britischen Inseln bzw. auf einzelne Länder Nord- und Mitteleuropas konzentrieren. Auch in Osteuropa stehen die Zeichen wieder überwiegend auf Wachstum. Zum Teil handelt

**Abb. 4**  
**Errichtung neuer Nichtwohngebäude in Europa**



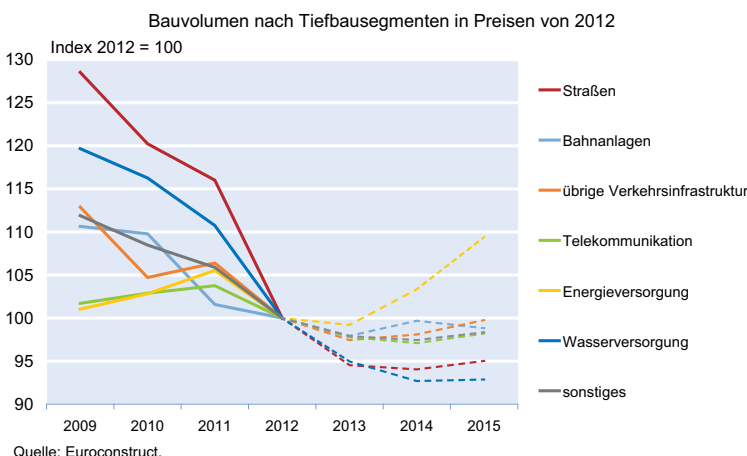
es sich dabei um Marktkorrekturen, nachdem die Nachfrage nach neuen »Lagergebäuden« in den Vorjahren erheblich nachgelassen hatte.

Gleichzeitig dürfte die Wirtschaft in diesen Ländern im kommenden Jahr aber wieder deutlich kräftiger wachsen als 2012 und 2013. Dies ist eine notwendige Bedingung für eine steigende Investitionsneigung der Unternehmen. Während die Errichtung neuer »Industrie-«, »Geschäfts-« oder »Bürogebäude« stark von der Inlandsnachfrage abhängt, spielt für den Neubau von Lager- und Logistikflächen zudem die Entwicklung des internationalen Handelsumschlags eine große Rolle. So dürfte nach der aktuellen ifo Konjunkturprognose vom Juni der Welthandel 2014 um 5½% zulegen und damit deutlich stärker als 2013 (2½%). In Ländern wie Deutschland, wo die Konsumnachfrage der Privathaushalte derzeit stabil verläuft, ist zudem die steigende Bedeutung des Online-Handels zu spüren, wodurch sich etwa der Bedarf an regionalen Auslieferungs- und Abholzentren erhöht.

**Im Tiefbau gewinnen die Investitionen in die Energieversorgung weiter an Bedeutung**

Im Tiefbau dürften im laufenden Jahr Arbeiten im Wert von rund 285 Mrd. Euro (in Preisen von 2012) durchgeführt werden. Dies würde einen Rückgang gegenüber 2012 von 3½% bedeuten, wobei nach Einschätzung der Euroconstruct-Bauexperten alle Teilbereiche ein Minus aufweisen werden. Die Perspektiven für den Prognosezeitraum sind insgesamt nicht besonders gut. Dabei stechen die beiden Teilbereiche »Straßen« und »Wasserversorgung« negativ hervor (vgl. Abb. 5). Hier dürfte sich die schlechte Verfassung der Staatsfinanzen in vielen Ländern bemerkbar machen. In Großbritannien läuft im Frühjahr 2015 zudem ein fünfjähriges Investitionsprogramm der Wasserversorgungsunternehmen aus. Inzwischen wurde eine Vielzahl von Maßnahmen umgesetzt und die vor maligen positiven Impulse kehren sich in ihr Gegenteil.

**Abb. 5**  
**Tiefbauaktivitäten in Europa**



Während die übrigen Tiefbaubereiche mittelfristig wohl stagnieren werden, dürfte sich der Teilbereich »Energieversorgung« in den Jahren 2014 und 2015 deutlich beleben. In diesem Zeitraum werden die entsprechenden Tiefbauausgaben voraussichtlich um insgesamt rund ein Zehntel zulegen. Dies liegt unter anderem daran, dass in diesem Teilbereich die öffentliche Hand weit weniger stark involviert ist bzw. genug privates Kapital für Investitionen zur Verfügung steht. In Großbritannien setzt man dabei weiter auf Kernkraft, dagegen stehen in Deutschland und Norwegen erneuerbare Energien im Vordergrund. Auch in Polen dürften die Ausgaben für die Energieversorgung bis 2015 wertmäßig deutlich ausgeweitet werden.

Bei der Einordnung von Kraftwerksbauten bleibt zu beachten, dass im Zusammenhang mit der Errichtung entsprechender Anlagen (konventionell oder regenerativ) immer auch diverse Tiefbauwerke/ -installationen erstellt werden, so z.B. Wasserkühlsysteme, Stromleitungen, Umspannwerke oder Gas- bzw. Fernwärmerohre. Die Gebäude zum Betrieb bzw. zur Verwaltung der Kraftwerke werden hingegen unter Hochbaumaßnahmen verbucht.

**Im Nichtwohnhochbau dominieren die dämpfenden Einflussfaktoren, ...**

Neben der Betrachtung einzelner Teilsegmente interessiert vor allem auch ein Länderüberblick. Abbildung 6 zeigt in der Vorspalte auf der linken Seite die voraussichtliche Entwicklung des Nichtwohnhochbaus im Zeitraum 2013 bis 2015 nach Partnerländern. Die Länder sind dabei nach der Höhe der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten in dieser Zeitperiode sortiert. Das heißt, je weiter oben sich ein Land in der Liste befindet, umso günstiger ist die Prognose. Demnach sind die Aussichten für Dänemark und Ungarn – betrachtet man lediglich die jährlichen Zuwachsraten – am besten, für Spanien und Portugal dagegen am schlechtesten. Über die derzeitige Lage auf den jeweiligen Märkten gibt diese Übersicht allerdings nur bedingt Auskunft.

Dass etwa Ungarn und Irland so weit oben in der Übersicht stehen, obwohl (fast) alle der aufgeführten Einflussfaktoren eine negative Wirkung aufweisen, erscheint auf den ersten Blick widersinnig. Führt man sich allerdings vor Augen, dass aufgrund vorhergehender massiver Rückgänge der Bauleistung die Bau nachfrage in beiden Ländern mittlerweile auf ein (äußerst) niedriges Niveau gefallen ist, so lösen sich die anfänglichen Irritationen auf. In beiden Ländern dürften sich die Ausgaben für Nichtwohnhochbauten – ausgehend von einer (sehr) niedrigen Ausgangsbasis – »vergleichsweise stark« erhöhen. Obwohl die Rah-

**Abb. 6**  
Einflussfaktoren im Nichtwohnhochbau bis 2015 nach Ländern

Land	Nichtwohnhochbau 2013 bis 2015: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	politische Einflussfaktoren	Unternehmens- gewinne	Wirtschafts- wachstum	allgemeine Finanzierungs- bedingungen	erzielbare Gesamtrendite	Gebäude- zustand und Leerstand	öff. Finanzierung und Verschuldung
Dänemark	5,8	+	+	0	0	+	-	0
Ungarn	5,0	-	-	---	---	-	-	-
Irland	4,5	0	-	-	-	-	-	-
Norwegen	3,6	+	+	+	0	0	0	+
Schweiz	2,1	0	0	0	0	-	-	+
Österreich	1,6	0	+	+	-	0	-	0
Polen	1,6	0	+	0	0	+	0	-
Deutschland	0,9	0	+	+	++	0	+	-
Belgien	0,8	0	-	+	-	-	-	0
Finnland	0,6	0	0	---	0	-	0	-
Schweden	0,1	0	+	0	+	0	+	+
Niederlande	0,0	0	0	-	0	-	-	-
Italien	-0,8	0	---	-	---	0	0	---
Tschechien	-1,2	0	+	0	0	0	0	-
Slowakei	-1,4	0	-	-	-	-	0	-
Frankreich	-2,1	-	-	-	0	-	0	-
Großbritannien	-3,1	+	0	+	0	+	-	---
Portugal	-7,6	-	---	---	---	---	---	---
Spanien	-10,3	-	---	---	---	---	---	---

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine Wirkung, - negative Wirkung, --- starke negative Wirkung.

Politische Einflussfaktoren: Steuerpolitik, Subventionen, Wahlgewinne usw.

Quelle: Euroconstruct.

menbedingungen weiterhin eher »investitionsfeindlich« bleiben, ist der Bedarf an entsprechenden Baumaßnahmen mittlerweile deutlich gestiegen. Das für 2015 prognostizierte Bauvolumen dürfte im Falle von Irland noch immer sehr überschaubar ausfallen; der ungarische Wert sich aber bereits auf dem Niveau der Jahre 2009 und 2010 bewegen.

Nach den Einschätzungen der Länderexperten wirken sich im Prognosezeitraum bis 2015 vor allem die Einflussfaktoren »Unternehmensgewinne« und »Wirtschaftswachstum« positiv auf den Nichtwohnhochbau aus. Die »öffentliche Finanzierung und Verschuldung«, der Zustand und der Leerstand der Gebäude sowie die am Markt »erzielbare Gesamtrendite« von Investitionsvorhaben haben dagegen zumeist negative Auswirkungen für die Bautätigkeit. Insgesamt lässt diese Länderübersicht darauf schließen, dass die Investitionen in Nichtwohngebäude vielerorts noch spürbar gedämpft werden. Tatsächlich befinden sich die negativen Vorzeichen deutlich in der Überzahl. Gemäß den Prognosen dürfte der Umfang des Nichtwohnhochbaus 2015 um rund 2½% unter dem Wert von 2012 liegen.

### ... für den Tiefbausektor sind die Rahmenbedingungen merklich günstiger

Abbildung 7 stellt eine entsprechende Übersicht für die Tiefbaumaßnahmen dar. Im Gegensatz zum Tableau für den Nichtwohnhochbau gibt es hier deutlich mehr grün markierte Felder. Laut den Partnern der Euroconstruct-Gruppe wirken demnach die verschiedenen Einflussfaktoren spür-

bar häufiger positiv, als dies für den Nichtwohnhochbau der Fall war. In vier Ländern – der Slowakei, Ungarn, Norwegen und Großbritannien – dürfte das Tiefbauvolumen in den Jahren 2013 bis 2015 jeweils um mehr als durchschnittlich 5% p.a. wachsen.

Dennoch dürften im Prognosezeitraum in der Slowakei zwei und in Ungarn sogar drei Faktoren dämpfend wirken. Daneben wird aber beispielsweise die Bereitstellung von öffentlichen Fördermitteln in beiden Ländern für positive Impulse im Tiefbau sorgen. In Ungarn stehen zudem im nächsten Jahr Parlamentswahlen an, wodurch sich die derzeitige Regierung veranlasst fühlen dürfte, »populäre« Projekte anzustoßen bzw. weiter voranzutreiben. Ferner dürfte sich etwa die öffentliche Finanzierung bzw. Verschuldung mittelfristig verbessern, was auch größere Spielräume für Tiefbauinvestitionen zur Folge hätte.

Grundsätzlich gilt jedoch, dass der Tiefbau in der Slowakei und Ungarn – nach starken Markteinbrüchen – nun wieder von einer wachsenden Zahl von Aufträgen profitiert. So gab das slowakische Tiefbauvolumen im vergangenen Jahr um rund ein Viertel nach. Bei der Einordnung der prozentualen Wachstumsraten ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Slowakei lediglich knapp 5½ Mill. Einwohner zählt und das allgemeine Preisniveau zudem deutlich unter dem westeuropäischen Niveau liegt. Dementsprechend erreichen die slowakischen Tiefbauinvestitionen einen recht überschaubaren Umfang und sind damit merklich volatil als in großen Ländern. Bei einem Tiefbauvolumen von nur rund 1½% Mrd. Euro können bereits größere Projekte zu

erheblichen prozentualen Veränderungen bei der Jahresbauleistung führen.

Am unteren Ende der Länderliste für den Tiefbausektor finden sich erneut die beiden Krisenstaaten Portugal und Spanien, in denen die Baunachfrage im Zeitraum 2013 bis 2015 weiter stark rückläufig sein dürfte. Um ebenfalls mehr als 5% p.a. werden die Tiefbaumaßnahmen in Tschechien zurückgehen, denn dort wird die öffentliche Hand auch mittelfristig zu Ausgabenkürzungen gezwungen sein. Die privaten Investoren von Tiefbauprojekten sind zudem durch das allgemeine wirtschaftliche Umfeld spürbar verunsichert. Darüber hinaus gibt es nicht selten Widerstände der Öffentlichkeit gegen geplante Bauvorhaben.

### Tschechien sinkt in der Gunst deutscher Investoren

In diesem Zusammenhang sind die Ergebnisse der gemeinsamen Konjunkturumfrage der deutschen Außenhandelskammern in 16 mittel- und osteuropäischen Ländern von Interesse, die dieses Jahr zum achten Mal durchgeführt wurde. Zentrales Ergebnis der Befragung, an der insgesamt mehr als 1 600 Unternehmen teilnahmen: Zum ersten Mal lag Tschechien in Bezug auf seine Attraktivität als Investitionsstandort nicht mehr an der Spitze, sondern rutsche auf Platz 2 hinter Polen. Die tschechische Außenhandelskammer konstatiert, dass Tschechien von den Investoren weiterhin als sehr reizvoll angesehen wird, die anderen Länder in der Region allerdings aufgeholt hätten. Bei den Themen

Rechtssicherheit, Transparenz, Bürokratiebelastung und Arbeitsmarktflexibilität schneidet Tschechien vergleichsweise schlecht ab. So haben in Tschechien tätige Unternehmen beispielsweise mit einer Vielzahl von Gesetzesänderungen und den kurzen Zeiträumen für deren Umsetzung zu kämpfen. Hinzu kommt eine langwierige Rechtsprechung, deren Urteile zugleich schwierig abzuschätzen sind.

Polen kann als Investitionsstandort vor allem mit der politischen und sozialen Stabilität und mit der hohen Verfügbarkeit an gut ausgebildeten Arbeitskräften punkten. Die Effizienz der staatlichen Verwaltung schneidet bei den Bewertungen dagegen recht schlecht ab.

Polen liegt in Abbildung 7 lediglich auf dem viertletzten Platz und kämpft mit den Nachwirkungen der Investitionsoffensive im Vorfeld der Fußball-Europameisterschaft 2012. In Anbetracht weiterhin hoher öffentlicher Finanzierungsdefizite wird verstärkt im Bereich Verkehrsinfrastruktur gespart. Viele der Bauvorhaben, die im Zuge der Turniervorbereitungen umgesetzt wurden, sind zudem noch nicht bezahlt. Im Juni dieses Jahres saßen noch immer einige ausländische Baukonzerne auf offenen Rechnungen, da etwa Aufschläge für gestiegene Rohstoffpreise bislang nicht anerkannt wurden.

Auf dem dritten Platz der AHK-Liste der Investitionsstandorte steht übrigens Estland, das jedoch nicht zur Euroconstruct-Gruppe gehört. Aber bereits auf Platz 4 folgt das Partnerland Slowakei, das in Sachen Attraktivität 3,77 von maximal 6 Bewertungspunkten erreichte. Am schlechtesten

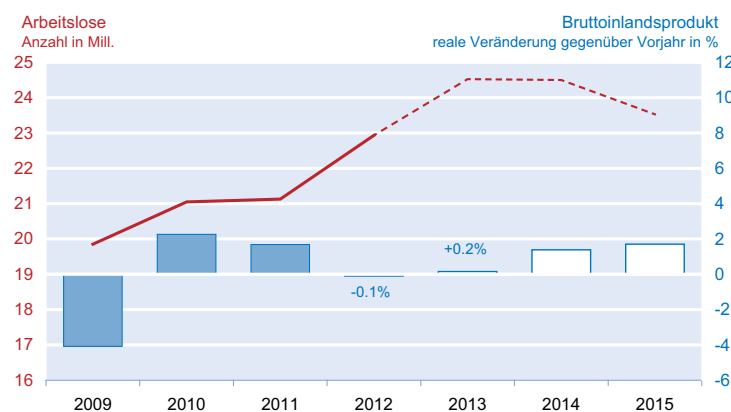
Abb. 7 Einflussfaktoren im Tiefbausektor bis 2015 nach Ländern

Land	Tiefbau 2013 bis 2015: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Infrastruktur- bedingungen	ökologische Faktoren und Energiepolitik	Fonds (EU, national, regional)	Wahlen	Wirtschafts- wachstum	allgemeine Finanzierungs- bedingungen	öff. Finanzierung und Verschuldung
		Einschätzung der Wirkung einzelner Einflussfaktoren						
Slowakei	8.4	+	0	+	-	0	-	-
Ungarn	6.6	0	0	+	+	---	---	+
Norwegen	6.0	++	+	0	+	+	0	++
Großbritannien	5.5	++	++	+	0	+	0	0
Dänemark	2.5	+	+	+	0	0	0	0
Deutschland	1.2	0	+	0	0	+	+	---
Schweiz	1.1	+	+	0	0	+	++	-
Österreich	1.0	0	0	+	0	0	0	---
Schweden	0.7	++	+	0	0	+	+	+
Frankreich	-0.5	+	+	-	+	-	0	-
Niederlande	-0.8	+	+	-	0	-	-	---
Italien	-0.9	+	+	-	0	-	---	---
Belgien	-1.2	+	0	0	---	+	-	-
Finnland	-1.7	+	0	0	0	---	-	---
Irland	-2.9	0	+	---	0	-	-	---
Polen	-3.0	+	+	++	+	0	-	-
Tschechien	-5.6	+	-	+	-	-	0	---
Portugal	-9.1	-	+	+	+	---	---	---
Spanien	-24.6	0	---	---	0	---	---	---

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine Wirkung, - negative Wirkung, --- starke negative Wirkung

Quelle: Euroconstruct.

**Abb. 8**  
**Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum in Europa**



Quelle: Euroconstruct.

von allen vier Euroconstruct-Mitgliedern schneidet Ungarn auf dem neunten Rang ab. Es liegt damit im Mittelfeld der 16 Länder umfassenden Aufstellung. Am unteren Ende sind der Kosovo und Albanien zu finden; diese beiden Länder wurden von den befragten Firmen insgesamt am schlechtesten bewertet.

### Arbeitslosigkeit geht bis 2015 kaum zurück

Der Ausblick für den Bausektor in den 19 Euroconstruct-Ländern stützt sich auf zwei entscheidende Einflussgrößen, zum einen auf die allgemeine wirtschaftliche Verfassung und zum anderen auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Auch im Falle eines raschen konjunkturellen Aufschwungs dürfte die Beschäftigung wohl nur langsam zunehmen. Die Firmen werden zunächst vorsichtig agieren und ihren Arbeitskräftebestand nicht zu stark erhöhen. Dies hat eine dämpfende Wirkung nicht nur auf die Konsumnachfrage, sondern auch auf die Wohnungsbautätigkeit. Eine gebremste Inlandsnachfrage und weiterhin hohe Sozialausgaben schränken gleichzeitig die Handlungsspielräume für die staatlichen Investoren erheblich ein.

Gemäß den Prognosen der Euroconstruct-Partnerinstitute dürfte die Wirtschaft in den Jahren 2014 und 2015 zwar moderat wachsen (vgl. Abb. 8). Aber erst 2015 sollte die Arbeitslosigkeit spürbar abnehmen. Mit geschätzten 23½ Mill. Erwerbslosen dürfte der Wert aus dem Jahr 2011 (21 Mill.) aber noch erheblich übertroffen werden. Trotzdem dürften die merklich verbesserten Rahmenbedingungen bereits zu einer Erholung der Bauleistungen auf niedrigem Niveau führen. Nach einem ganz leichten Wachstum um ½% im kommenden Jahr wird der Umfang der Baumaßnahmen 2015 um gut 1½% zulegen und dann rund 1,31 Bill. Euro (in Preisen von 2012) erreichen. Die Voraussetzung ist allerdings, dass die Eurokrise nicht erneut eskaliert und Europa allmäh-

lich wieder auf einen stabilen Wachstumskurs einschwenkt. Hierfür wäre es von enormem Nutzen, wenn einige Staaten weitere Strukturreformen durchführen würden.

### Literatur

Euroconstruct (2013a), *75th EUROCONSTRUCT Conference – Country Report. Copenhagen – 13 & 14 June 2013*, hrsg. Copenhagen Institute for Futures Studies, Kopenhagen.

Euroconstruct (2013b), *75th EUROCONSTRUCT Conference – Summary Report. Copenhagen – 13 & 14 June 2013*, hrsg. Copenhagen Institute for Futures Studies, Kopenhagen.



# Investitionsrückgang noch nicht gestoppt – Leasing gewinnt Marktanteile

Die Konjunktur in Deutschland hat im Schlussquartal des Jahres 2012 einen noch etwas kräftigeren Dämpfer erhalten, als zunächst berechnet. Wie das Statistische Bundesamt kürzlich bekannt gab, kam es zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von real 0,7%, im Jahresdurchschnitt reichte es noch für ein Plus von 0,7% (nominal: + 2,0%). Die Abkühlung der Weltwirtschaft, die Schuldenkrise in Europa und wohl auch die extrem winterliche Witterung sorgten dafür, dass im Auftaktquartal 2013 die Wirtschaftsleistung in Deutschland nahezu stagnierte, das reale BIP erreichte nach vorläufigen Berechnungen mit 0,1% nur ein minimales Plus. Das veranlasste diverse Institutionen, wie OECD, IWF und Bundesbank, zu einer Abwärtsrevision ihrer BIP-Prognosen für das laufende Jahr; es wird nur noch ein Miniwachstum erwartet. Die zunehmend schlechter eingeschätzten wirtschaftlichen Perspektiven zogen offenbar die Investitionsbereitschaft vieler Unternehmen in Mitleidenschaft. Eine Reihe von Investitionsprojekten wurde aufgeschoben oder ganz gestrichen. Die niedrigen Zinsen konnten die von den Unternehmen zunehmend schlechter eingeschätzten wirtschaftlichen Perspektiven nicht kompensieren.

Wie das Statistische Bundesamt am 24. Mai 2013 berichtete, setzte sich der negative Trend des Jahres 2012 bei den Investitionen fort. In Ausrüstungen, das sind vor allem Maschinen und Geräte sowie Fahrzeuge, wurden im Auftaktquartal real 0,6% (nominal: rund 1,0%) weniger investiert als im vorangegangenen Quartal; gegenüber dem Vorjahresquartal belief sich das Minus auf beachtliche 10,3% (nominal: – 9,9%). Die Veränderungsrate für das gesamte Jahr 2012 blieb mit real – 4,8% und nominal – 4,5% unverändert (vgl. Statistisches Bundesamt 2013).

Eine genauere Betrachtung der Automobilkonjunktur für das Jahr 2013 gibt Aufschluss über die schwächelnden Fahrzeuginvestitionen. Diese zeigt, dass bei den Pkw-Neuzulassungen bis Ende Juni ein Minus von 8,1% aufgelaufen ist, wobei sich der Rückgang bei den gewerblichen Zulassungen auf 7,4% und bei den privaten Fahrzeugkäufen (die nicht als Investitionen zählen) auf 9,0% belief. Angesichts dieser Zahlen erscheint die Schätzung des Branchenverbandes VDA für die Pkw-Zulassungen im Gesamtjahr von reichlich – 2% eher optimistisch (vgl. o.V. 2013a).

Auch bei den Industriaufträgen ergab sich ein deutlicher Rückgang im Mai (– 1,3%,) mit dem selbst Pessimisten nicht gerechnet hatten. Es war der zweite Rückgang in Folge (April: – 2,2%). Wie eine Umfrage der Marktforscher von Markit ergab,

sanken die Aufträge der Industrie auch im Juni (vgl. o.V. 2013b).

Die Signale, die von verschiedenen anderen Konjunkturindikatoren ausgehen, stimmen dagegen gegenwärtig ein wenig zuversichtlicher. So sollte die Finanzierungsfrage zunehmenden Investitionen im laufenden Jahr nicht im Wege stehen. Viele Unternehmen sind recht liquide, im Mittelstand hat die Eigenkapitalquote zuletzt sogar eine rekordverdächtige Höhe erreicht (vgl. o.V. 2013c).

Ebenso ist die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands im Juni auf einen neuen historischen Tiefststand gesunken. Nur noch 19,4% der befragten Unternehmen berichteten von einem restriktiven Zugang zu Bankkrediten. Es scheint, dass die Zinssenkung der Europäischen Zentralbank vom 8. Mai zu einer weiteren Verbesserung geführt hat. Das Umfeld für eine Unternehmensfinanzierung mit Bankkrediten ist weiterhin sehr gut in Deutschland (vgl. Carstensen 2013a).

Der ifo Indikator für das Weltwirtschaftsklima ist zuletzt ebenfalls weiter gestiegen, wenn auch nur leicht. Sowohl die Beurteilung zur aktuellen Lage als auch der wirtschaftliche Ausblick für die nächsten sechs Monate haben sich im Vergleich zum Vorquartal etwas verbessert. Es mehrten sich die Anzeichen für eine Stabilisierung der Weltkonjunktur (vgl. Carstensen 2013b).

Ähnlich positive Signale zeigen sich bei den vom ZEW befragten Finanzexperten. Diese halten an ihrer Einschätzung fest: Die deutsche Konjunktur dürfte im zweiten Halbjahr 2013 wieder an Fahrt aufnehmen. Die Ergebnisse der Umfrage deuten jedoch auch darauf hin, dass die Konjunkturbelebung zaghaft verlaufen wird. Fast die Hälfte der Umfrageteilnehmer erwartet, dass es im kommenden Halbjahr keine wesentlichen Konjunkturimpulse geben wird. Mit 38,5 Punkten steht der Indikator nur 2,1 Punkte besser als im Mai (vgl. ZEW 2013). Die Bewertung der aktuellen konjunkturellen Lage für Deutschland hat sich ebenfalls nur marginal verändert. Der entsprechende Indikator fällt um 0,3 auf 8,6 Punkte.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist erneut gestiegen. Zwar wird die aktuelle Geschäftslage etwas weniger positiv eingeschätzt, nimmt der Optimismus mit Blick auf den zukünftigen Geschäftsverlauf nicht aber weiter zu. Auch das Geschäftsklima für das Verarbeitende Gewerbe hat seinen Anstieg vom Vormonat fortgesetzt. Die Industriefirmen sind erneut etwas zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Zudem sind sie merklich optimistischer bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufs. Insbesondere die Exporterwartungen haben kräftig zugelegt.

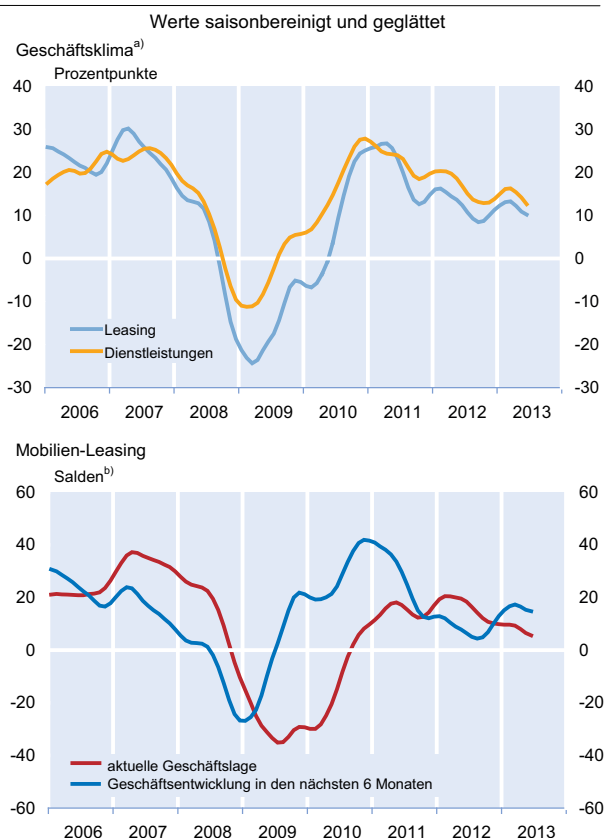
Eine eher verhaltene Bestandsaufnahme zeigt sich dagegen in den beiden wichtigen Dienstleistungsbranchen des Groß- und Einzelhandels. So ist im Großhandel der Geschäftsklimaindex gesunken. Die Firmen sind deutlich weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Zudem hat die Skepsis im Hinblick auf die weitere Geschäftsentwicklung wieder zugenommen. Auch im Einzelhandel hat sich das Geschäftsklima etwas abgekühlt. Die Einzelhändler sind nicht mehr ganz so zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Die Aufhellung der Geschäftserwartungen hat sich jedoch fortgesetzt (vgl. Carstensen 2013c).

Nach wie vor positive konjunkturelle Signale für die Investitionstätigkeit kommen von den ursprünglichen Investitionsplänen der Industrieunternehmen. Am Jahresende 2012 deuteten diese auf eine zunehmende Investitionsneigung 2013 hin. Nach den Ergebnissen des ifo Investitionstests wollten gut drei Fünftel der teilnehmenden Unternehmen im Jahr 2013 mehr investieren als im Vorjahr, 31% planen, ihre Investitionsbudgets zu kürzen. Die restlichen 7% gingen von einem konstanten Investitionsniveau aus. Damit wollten die Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes 2013 etwas mehr für neue Bauten und Ausrüstungsgüter ausgeben als 2012 (vgl. Weichselberger 2013). Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass einige Unternehmen ihre Pläne inzwischen etwas nach unten revidiert haben, die neuen Ergebnisse werden in Kürze vorliegen. Aktuellere Ergebnisse des ifo Investitionstests vom Frühjahr 2013 im Handel zeigen, dass die Unternehmen

gegenüber dem Vorjahr zumindest gleichhohe Investitionen erwarten.

Die Investitionen der Leasinggesellschaften entwickeln sich zwar nun seit acht Quartalen wesentlich positiver als die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen, was Marktanteilsgewinne bedeutet, seit dem dritten Quartal 2012 weisen sie jedoch auch leicht negative Veränderungsrate auf. Die Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im Leasingsektor zeigen, dass die Geschäftslage und -erwartungen der Leasinggesellschaften schon im Jahr 2012 nach unten tendierten (vgl. Abb. 1). Eine im Auftaktquartal 2013 angedeutete Erholung konnte nach jüngsten Zahlen jedoch nicht bestätigt werden. Der Leasingverband (BDL) geht gegenwärtig davon aus, dass das Mobilien-Leasing 2013 das Niveau des Vorjahres erreichen wird (vgl. BDL 2013). Für das Gesamtjahr 2012 wiesen die Ergebnisse des ifo Investitionstests, für die Investitionen der Leasinggesellschaften, trotz eines vielversprechenden Starts in den ersten Monaten des Jahres, eine sehr moderate Zunahme aus. Das Neugeschäft mit Mobilien wuchs um 0,5% auf rund 47,2 Mrd. Euro. Da die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen ein-

**Abb. 1**  
**Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing**

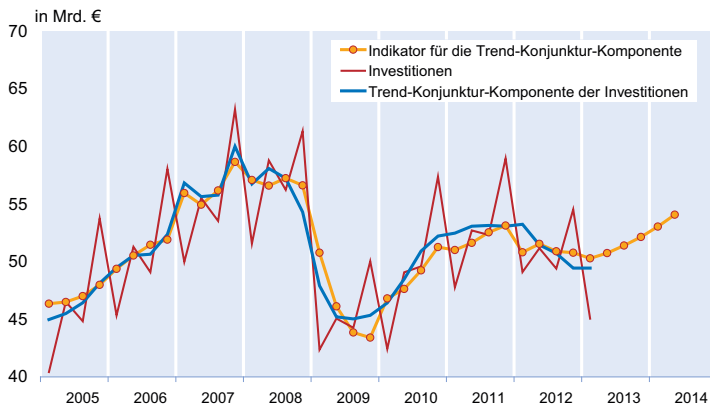


<sup>a)</sup> Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".

<sup>b)</sup> Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen, Berechnungsstand: 2. Juli 2013.

**Abb. 2**  
**Investitionsindikator**



Berechnungsstand: 01. Juli 2013.  
Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

schließlich der sonstigen Anlagen einen kräftigen nominalen Rückgang von 3,6% zu verzeichnen hatten, stieg die Mobilien-Leasingquote im vergangenen Jahr gleichwohl kräftig, von 22,2 auf 23,1% (vgl. Städtler 2012).

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator<sup>1</sup>, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, wird stark von den Daten der amtlichen Statistik dominiert. Nach deren stark negativen Werten für die letzten drei Quartale 2012 ergab sich für das Gesamtjahr – nach aktuellem Rechenstand – ein nominaler Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen (das sind vor allem Software-Produkte) von 3,6%. Im ersten Quartal 2013 setzte sich der negative Trend verstärkt fort. Das nominale Minus belief sich gegenüber Vorjahr allein bei den Ausrüstungen auf 10,3%, die damit wohl ihren Tiefpunkt erreicht haben dürften. Von dieser Basis ausgehend, signalisiert der ifo Investitionsindikator nach jetzigem Datenstand für das Jahr 2013 einen Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 1,7%. Nach dem kräftigen Minus zum Jahresauftakt werden für das zweite und dritte Quartal weniger starke Rückgänge und für das Endquartal ein deutlicher Zuwachs angezeigt, ebenso für die ersten beiden Quartale 2014 (vgl. Abb. 2). Der Konjunkturkomponente folgend, signalisiert der Indikator einen

<sup>1</sup> Dieser Forschungsansatz basiert auf den Urteilen zur aktuellen Geschäftslage der Leasinggesellschaften aus dem monatlichen ifo Konjunkturtest Dienstleistungen. Er benutzt ein strukturelles Zeitreihenmodell, das die Zeitreihen Geschäftslage und Investitionen in ihre Bestandteile Trend, Zyklus, Saison und irreguläre Komponente zerlegt. Dabei dient insbesondere die Zykluszerlegung der Geschäftslage zur Prognose der Investitionszeitreihen. Detaillierte Informationen zur Methode finden sich in Gürtler und Städtler (2007).

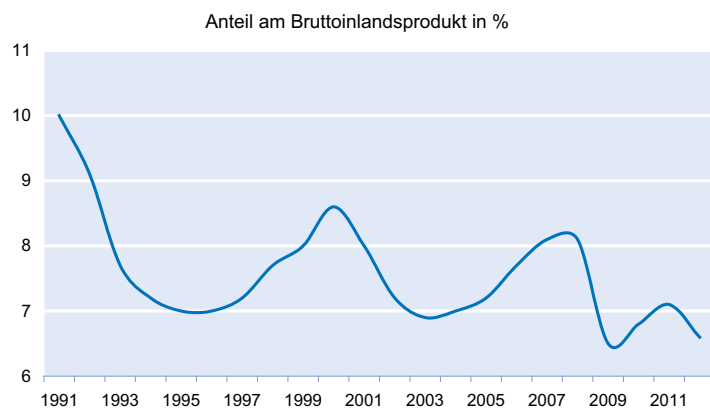
starken Anstieg 2014. Die ifo Prognose vom Juni geht für die nominalen Ausrüstungsinvestitionen für 2013 von einem Minus von 1,3% aus, für 2014 werden 7,7% prognostiziert (vgl. Carstensen et al. 2013).

Das wird freilich nicht ausreichen, um das Niveau von 2011 oder gar das vor der Krise wieder zu erreichen. Die ohnehin schon sehr niedrige Investitionsquote bei den Ausrüstungsinvestitionen wird damit in Deutschland nach den aktuellen Prognosen 2013 sogar noch weiter zurückgehen, nachdem sie von schon 10,0% 1991 kontinuierlich auf 6,6% 2012 geschrumpft ist (vgl. Abb. 3). Die Deutsche Bundesbank hat festgestellt, dass die Ausgaben für neue Ausrüstungen die Abschreibungen zuletzt nur noch knapp übertrafen haben (vgl. Deutsche Bundesbank 2013). Auch im Vergleich der OECD-Länder bewegt sich die deutsche Nettoinvestitionsquote seit Jahren auf den hinteren Plätzen. Das ist ein Besorgnis erregender Befund, denn diese Investitionsschwäche wird zumindest auf mittlere Frist das gesamtwirtschaftliche Wachstum dämpfen. Darüber hinaus droht Deutschlands Kapitalstock zu veralten.

Einige Institutionen sehen die schwache Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen in Deutschland mit Sorge. So mahnte der IWF Strukturreformen an, die nötig seien, um die notorisch niedrigen Investitionen zu steigern (vgl. Piper 2012).

Auch der US-Ökonom und Nobelpreisträger Michael Spence weist darauf hin, dass private und öffentliche Investitionen nötig sind, um wieder Wachstum zu erreichen. Er ist jedoch skeptisch, ob die Politik angesichts des Haushaltsdrucks den Mut zu unpopulären Entscheidungen hat, um Raum für wachstumsorientierte Investitionen zu schaffen. Eher

**Abb. 3**  
**Ausrüstungsinvestitionen**



Quelle: Statistisches Bundesamt.

sei mit einer geringeren Investitionstätigkeit des öffentlichen Sektors zu rechnen, weil dies zumindest kurzfristig bei den Wählern weniger Unmut auslöse als Kürzungen an anderer Stelle oder Steuererhöhungen (vgl. Spence 2012). Dabei ist es für Deutschland auch kein Trost, dass sich die USA mit öffentlichen Investitionen noch mehr zurückhalten und demnächst ein historisches Tief erreichen werden.

Eine mittelfristig nahezu aufkommensneutrale und zudem schnell realisierbare sowie unbürokratische Möglichkeit für den Fiskus wäre etwa, die vor Jahren verschlechterten Abschreibungstabellen wieder zu verbessern und/oder die degressive Abschreibung wieder zuzulassen. Das macht das Investitionsrisiko, vor allem für mittelständische Betriebe, überschaubarer. Es sei daran erinnert, dass im Rahmen der Unternehmensteuerreform von 2001 der Körperschaftsteuersatz kräftig gesenkt (von 40 auf 25%) und die Abschreibungsbedingungen im Gegenzug merklich verschlechtert wurden. Hinzu kamen die New-Economy-Krise und die Zurückhaltung der Banken bei der Kreditvergabe, was die Investitionen für drei Jahre in Folge einbrechen ließ. Das Volumen der Ausrüstungsinvestitionen lag 2003 schließlich um 16% unter dem von 2000. Die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für die Jahre 2009 und 2010, diesmal mit einem Satz von 25%, setzt daher an der richtigen Stelle an, um die Investitionsbereitschaft der Unternehmen anzuregen.

## Literatur

BDL (2013), »Trendmeldung 1. Quartal 2013«, Ergebnisse, Mai.

Carstensen, K. (2013a), »Kredithürde sinkt auf neuen Tiefstand – Ergebnisse des ifo Konjunkturtests im Juni«, online verfügbar unter: [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de), 24. Juni.

Carstensen, K. (2013b), »ifo Weltwirtschaftsklima leicht verbessert – Ergebnisse des ifo World Economic Survey vom 2. Quartal 2013«, online verfügbar unter: [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de), 15. Mai.

Carstensen, K. (2013c), »ifo Geschäftsklima leicht gestiegen – Ergebnisse des ifo Konjunkturtests im Juni 2013«, online verfügbar unter: [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de), 24. Juni.

Carstensen, K., W. Nierhaus, T.O. Berg, Chr. Breuer, Chr. Grimme, St. Henzel, A. Hristov, N. Hristov, M. Kleemann, W. Meister, J. Plenk, L. Salzmann, K. Wohlrabe, A. Wolf, T. Wollmershäuser und P. Zorn (2013), »ifo Konjunkturprognose 2013/2014: Günstige Perspektiven für die deutsche Konjunktur«, *ifo Schnelldienst* 66(13), 17–64.

Deutsche Bundesbank (2013), »Deutsche Konjunktur mit Wachstumsdelle im vierten Quartal«, *Monatsbericht* Februar, 6–10.

o.V. (2013a), »China und USA retten Autobauer«, *Süddeutsche Zeitung*, 3. Juli, 21.

o.V. (2013b), »Industrieaufträge brechen überraschend ein«, online verfügbar unter: [www.welt.de](http://www.welt.de), 5. Juli.

o.V. (2013c), »Kapitaldecke gut wie nie«, *Süddeutsche Zeitung*, 7. Februar, 19.

Piper, N. (2012), »Die fünfte Rezession«, *Süddeutsche Zeitung*, 10. Oktober, 19.

Spence, M. (2012), »Schafft Räume für Investitionen«, online verfügbar unter: [www.capital.de](http://www.capital.de), 27. September.

Städtler, A. (2012), »Rückläufige Investitionen – geringes Leasingwachstum«, *ifo Schnelldienst* 65(23), 69–80.

Statistisches Bundesamt (2013), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 1. Quartal 2013«, Pressemitteilung Nr. 174, 24. Mai.

Weichselberger, A. (2013), »Westdeutsche Industrie: Für 2013 Investitionsanstieg von 4% geplant«, *ifo Schnelldienst* 66(2), 34–38.

ZEW (2013), »ZEW-Konjunkturerwartungen – ZEW-Index leicht verbessert«, online verfügbar unter: [www.zew.de](http://www.zew.de), Pressemitteilung vom 18. Juni.

Markus Zimmer, Frederick Schmelz und Jana Lippelt

Bisher konnte im globalen Rahmen kein Konsens zu international bindenden und grenzüberschreitenden Maßnahmen zum Klimaschutz erreicht werden. Dennoch wurden bereits zahlreiche Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels auf nationaler oder internationaler Ebene beschlossen. Dazu zählen beispielweise Steuern auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß oder die Emissionshandelssysteme. Neben diesen gut erfassbaren und quantifizierbaren Instrumenten gibt es jedoch eine Fülle weiterer Politikmaßnahmen. Diese sind aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung, Anwendung und Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene nur schwer vergleichbar.

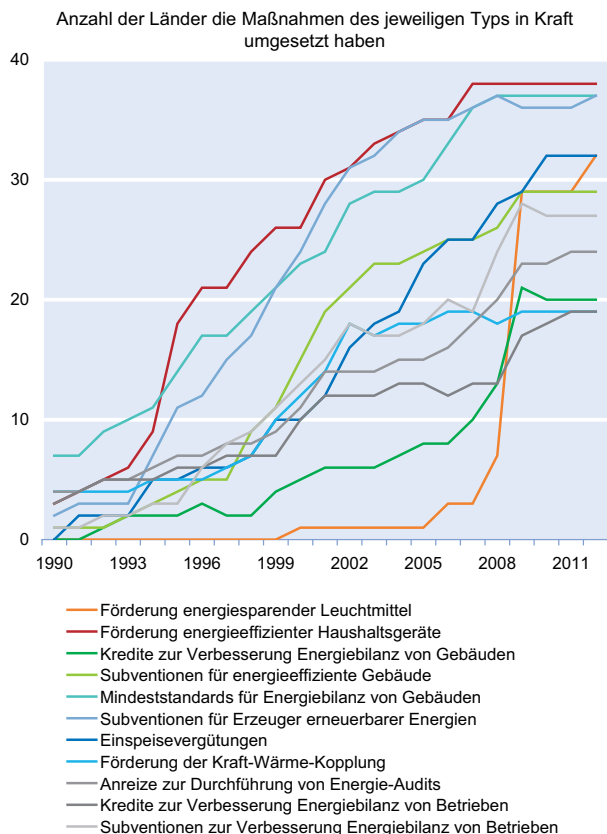
Die folgende Auswertung basiert auf den Datenbanken über Umweltpolitikmaßnahmen der International Energy Agency (IEA), der OECD und European Environment Agency (EEA) sowie des World Energy Council (WEC). Diese Datenbanken sind Sammlungen von Politikmaßnahmen, die für eine systematische Auswertung entsprechend aufbereitet werden müssen. Um die Entwicklung und die Verbreitung der Maßnahmen abzuschätzen, müssen typische Maßnahmenkategorien identifiziert und die nationalen Einzelmaßnahmen in diese Kategorien eingeordnet werden. Dabei können vier typische übergeordnete Kategorien gebildet werden, die jeweils mehrere Typen von Politikmaßnahmen umfassen, denen dann die Einzelmaßnahmen zugeordnet werden können:

- Kategorie 1: Maßnahmen, die elektrische Geräte und Installationen betreffen:
  - Förderung der Verbreitung von energiesparenden Leuchtmitteln durch Verbote oder finanzielle Anreize,
  - Förderung der Verbreitung von energieeffizienten Haushaltsgeräten durch Verbote oder finanzielle Anreize.
- Kategorie 2: Maßnahmen, die Gebäude betreffen:
  - Vergabe von Krediten zur Verbesserung der Energiebilanz von Gebäuden. Dazu zählen vergünstigte Kredite sowie Kredite zum Marktzins für bauliche Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Abdichtung und Isolierung oder der Installation von Solaranlagen auf Gebäuden.
  - Vergabe von Zuschüssen und Subventionen zur Verbesserung der Energiebilanz von Gebäuden. Dazu zählen bauliche Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Abdichtung und Isolierung oder der Installation von Solaranlagen auf Gebäuden.
  - Festlegung von gesetzlichen Mindeststandards, die die Energiebilanz von Gebäuden betreffen.
- Kategorie 3: Maßnahmen, die die Energieerzeugung durch erneuerbare Energien betreffen:
  - Vergabe von Zuschüssen und Subventionen an Energieerzeuger für erneuerbare Energien,
  - Nutzung von Einspeisevergütungen,
  - Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, beispielweise durch Zuschüsse oder Subventionen.

- Kategorie 4: Maßnahmen, die die Industrie betreffen:
  - finanzielle Anreize oder gesetzliche Vorgaben zur Durchführung von Audits zur Überprüfung der effizienten Energienutzung,
  - Vergabe von Krediten zur Verbesserung der Energiebilanz von Betrieben. Dazu zählen vergünstigte Kredite sowie Kredite zum Marktzins für Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz oder zur Nutzung von erneuerbaren Energien.
  - Vergabe von Zuschüssen und Subventionen zur Verbesserung der Energiebilanz von Betrieben. Dazu zählen Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz oder zur Nutzung von erneuerbaren Energien.

Darüber hinaus gibt es noch weitere Maßnahmen, die keinem dieser Typen zugeordnet werden können und noch keine weite Verbreitung gefunden haben. Sie werden hier nicht berücksichtigt. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden steuerliche Maßnahmen wie beispielsweise die Mineralölsteuern, die primär eine fiskalische Ausrichtung haben und nicht zum Schutz des Klimas eingeführt wurden. Für die folgenden Auswertungen wurde die Verbreitung und Entwicklung im Zeitablauf von Politikmaßnahmen in den jeweiligen Maß-

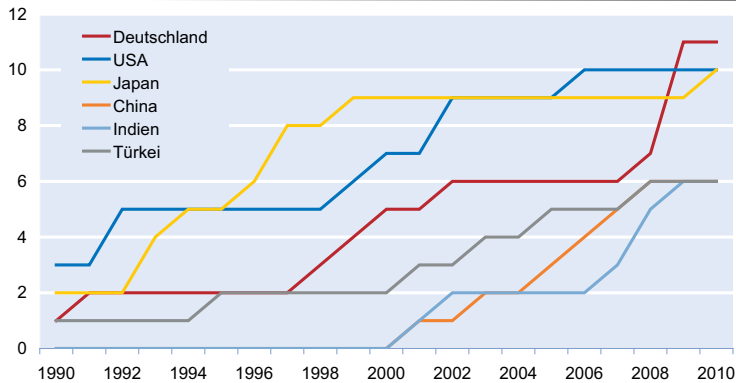
**Abb. 1**  
Verbreitung unterschiedlicher Typen von Politikmaßnahmen



Quelle: IEA, "Policies & Measures"-Datenbank; OECD/EEU, Politikmaßnahmen-Datenbank; WEC (2009); Daten des ifo Instituts.

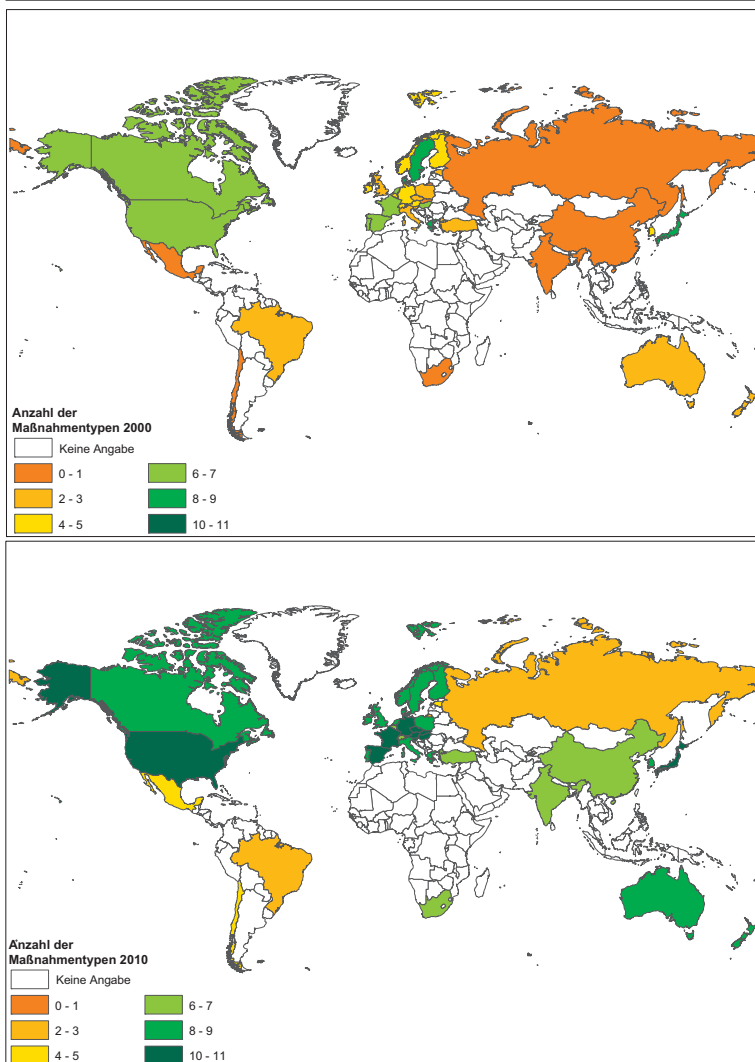


**Abb. 2**  
Anzahl der unterschiedlichen Typen an Politikmaßnahmen, die in ausgewählten Ländern zur Vermeidung des Klimawandels genutzt werden



Es wurden elf Unterkategorien berücksichtigt.  
Quelle: IEA, "Policies & Measures"-Datenbank; OECD/EU, Politikmaßnahmen-Datenbank; WEC (2009); Daten des ifo Instituts.

**Abb. 3**  
Klimaschutzmaßnahmen weltweit



Quelle: IEA, »Policies & Measures«-Datenbank; OECD/EU, Politikmaßnahmen-Datenbank; WEC (2009).

nahmentypen in 39 Ländern untersucht. Die Länderauswahl umfasst die OECD sowie die sogenannten BRICS-Staaten. Aufgrund der schwierigen Datenlage wurde lediglich erfasst, ob in einem Land im Berichtsjahr mindestens eine Politikmaßnahme des jeweiligen Typs in Kraft war. Es gibt damit keine Mehrfachzählungen, wenn in einem Land gleichzeitig mehrere Maßnahmen eines Typs Anwendung fanden. Abbildung 1 zeigt, wie die einzelnen Maßnahmentypen mit der Zeit an Popularität gewinnen und nach und nach eine größere Anzahl von Ländern in den jeweiligen Bereichen aktiv werden.

In der Regel diversifizieren die Staaten ihr Portfolio an klimapolitischen Maßnahmen und behalten dabei einmal eingeführte Maßnahmen bei. 2012 haben beispielsweise 38 der 39 beobachteten Länder Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz von Haushaltsgeräten eingeführt. Sämtliche Maßnahmentypen verbreiteten sich mit der Zeit, wobei gesetzliche Mindeststandards für Gebäude, finanzielle Anreize für die Erzeuger erneuerbarer Energien und Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz von Haushaltsgeräten am populärsten sind. Kredite für die Erhöhung der Energieeffizienz in Gebäuden oder in Anlagen oder für Maßnahmen der Kraft-Wärme-Kopplung werden nur etwa in halb so vielen Ländern genutzt und verbreiten sich nur langsam. Dagegen wurden Maßnahmen zur Nutzung energiesparender Leuchtmittel erst sehr spät eingeführt, haben sich dann aber sehr schnell ausgebreitet. Auch in der Betrachtung einzelner Länder wird deutlich, dass in den letzten 20 Jahren kontinuierlich neue Typen an Politikmaßnahmen erschlossen wurden. Abbildung 2 stellt dabei für eine beispielhafte Auswahl an Staaten die Erschließung zusätzlicher Typen im Zeitverlauf dar.

Generell kann beobachtet werden, dass Industrienationen wie Deutschland, Japan oder die USA früher damit angefangen haben, politische Maßnahmen zum Klimaschutz einzusetzen, als dies in Schwellenländern wie China, Indien oder der Türkei der Fall war, die erst seit dem Jahr 2000 die Erschließung weiterer Maßnahmentypen vortreiben. Diese Länder haben seitdem aufgeholt, dennoch ist weiterhin ein deutlicher Abstand zu den Industrienationen festzustellen. Dies wird noch deutlicher durch eine Be-

trachtung aller 39 untersuchten Länder. Abbildung 3 stellt die Anzahl der unterschiedlichen Politiktypen für die Jahre 2000 und 2010 auf der Weltkarte dar. Die Betrachtung der Karte zeigt allerdings nicht die Spezialisierung der Länder auf unterschiedliche Maßnahmenbereiche. Beispielsweise fokussieren sich die Industrieländer außerhalb der EU sehr stark auf den Bereich der Forschung und Entwicklung und haben relativ wenige Maßnahmen in Kraft, die bereits heute zu einer Emissionsreduzierung führen. Zwar versuchen die meisten Länder, Anreize zur Emissionsvermeidung zu schaffen, manche Staaten, wie Indien und China, setzen dabei jedoch strikt auf Top-Down-Maßnahmen, die Bußgelder für Verstöße vorsehen. Des Weiteren wird aus der Karte auch nicht ersichtlich, ob eine Maßnahme nach ihrer Einführung auch tatsächlich Anwendung findet. Der indische »Energy Conservation Building Code« beispielsweise, ein Rahmenwerk mit Mindeststandards und Regulierungen zur Energieeffizienz in Gebäuden, wird sich in den Slums von Großstädten wie Delhi oder Mumbai wohl kaum großer Bekanntheit erfreuen. Hier und auch in anderen Bereichen und Ländern spielt wie so oft der Einfluss verschiedener Interessengruppen eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung umwelt- und klimaschützender Maßnahmen.

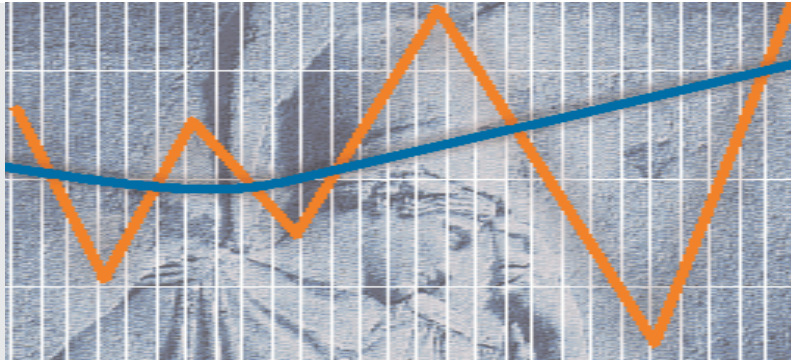
Abschließend bleibt festzuhalten, dass weltweit eine Fülle unterschiedlichster Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion existiert. Trotz der schwierigen internationalen Vergleichbarkeit sind Forschungsansätze in diese Richtung unerlässlich, um einschätzen zu können, wie verschiedene Maßnahmen wirken und welche am effektivsten zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen.

## Literatur

International Energy Agency (2013), »Policies and Measures Databases«, online verfügbar unter: <http://www.iea.org/policiesandmeasures>, 26.02.2013.

Organization for Economic Cooperation and Development (2012), »Database on Instruments Used for Environmental Policy and Natural Resources Management«, online verfügbar unter: <http://www2.oecd.org/eccoinst/queries>, 26.02.2013.

World Energy Council (2009), *Energy Efficiency: A Recipe for Success; Annex 2 – Overview of Energy Efficiency Policy Measures: Summary Tables*, London.



49

## **ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung**

### **Trade, Climate Policy and Carbon Leakage Theory and Empirical Evidence**

Rahel Aichele

**ifo** Institut

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

## ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung

- 42 *ifo Investorenrechnung*. Dokumentation von Quellen, Verarbeitung und Methodik.  
Von T. Strobel, S. Sauer, K. Wohlrabe. 100 S. 2012. € 25,-
- 43 *The Role of Public Procurement in Innovation: Theory and Empirical Evidence*.  
Von S. Wiederhold. 231 S. 2012. € 25,-
- 44 *Three Empirical Essays on the Long-run Consequences of Early-life Living Conditions*.  
Von S. Neelsen. 84 S. 2012. € 18,-
- 45 *Determinants of Firm Innovation – Evidence from German Panel Data*.  
Von S. Kipar. 156 S. 2012. € 23,-
- 46 *Human Capital, Technology Diffusion and Economic Growth – Evidence from Prussian Census Data*.  
Von E. Hornung. 200 S. 2012. € 20,-
- 47 *Business Fluctuations, Job Flows and Trade Unions*. Dynamics in the Economy.  
Von B. Schirwitz. 185 S. 2013. € 23,-
- 48 *Gravity Model Applications and Macroeconomic Perspectives*. Five Empirical Essays in International Economics.  
Von J.K. Gröschl, 204 S. 2013. € 20,-
- 49 *Trade Climate Policy and Carbon Leakage: Theory and Empirical Evidence*.  
Von R. Aichele. 248 S. 2013. € 20,-
- 50 *Institutional Determinants of Student Achievement – Microeconomic Evidence*.  
Von S. Link. 193 S. 2013. € 20,-
- 51 *Nachfrageorientierte Innovationspolitik: Bestandsaufnahme und ökonomische Bewertung*.  
Von O. Falck, S. Wiederhold. 136 S. 2013. € 20,-

## ifo Forschungsberichte

- 52 *Der Test des Tests im ifo Konjunkturtest Handel*.  
Von K. Abberger, S. Sauer und Chr. Seiler. 40 S. 2011. € 18,-
- 53 *Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060*.  
Von M. Werding, T. Hener. 111 S. 2011. € 25,-
- 54 *Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs und der Kreisstruktur in Mecklenburg-Vorpommern*. Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Auswirkungen auf Landkreise, Städte und Gemeinden.  
Von T. Büttner, P. Enß, N. Fabritz, B. Kauder, J. Meya, R. Schwager. 198 S. 2011. € 20,-
- 55 *Konstruktion von Indikatoren zur Analyse der wirtschaftlichen Aktivität in den Dienstleistungsbereichen*.  
Von K. Wohlrabe. 245 S. 2011. € 25,-
- 56 *Der Beitrag des öffentlichen Sektors zur Wertschöpfung: Messprobleme und Lösungsansätze*.  
Von T. Büttner, R. Fenge, O. Röhn, T. Strobel. 75 S. 2012. € 18,-
- 57 *Die Zukunft der Energiemärkte*. Ökonomische Analyse und Bewertung von Potenzialen und Handlungsmöglichkeiten.  
Von K. Pittel, W. Buchholz, U. Triebswetter u.a. 332 S. 2012. € 25,-
- 58 *Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz.  
Von Th. Büttner, A. Ebertz, B. Kauder und M. Reischmann. 417 S. 2013. € 29,-
- 59 *Kinderbetreuung*.  
Von H. Rainer, S. Bauernschuster, W. Auer, N. Danzer, T. Hener, Chr. Holzner, J. Reinkowski u.a. 264 S. 2013. € 25,-
- 60 *Kindergeld*.  
Von H. Rainer, S. Bauernschuster, T. Hener, N. Danzer, Chr. Holzner, J. Reinkowski. 188 S. 2013. € 25,-
- 61 *Koordination von Innovations-, Energie- und Umweltpolitik*.  
Von T. Rave, U. Triebswetter, J. Wackerbauer. 301 S. 2013. € 25,-





**ifo Institut**

**im Internet:**

**<http://www.cesifo-group.de>**

