



5 | **2004**

57. Jg., 10.–12. KW, 19. März 2004

ifo Schnelldienst

Kommentar

Hans-Werner Sinn

- Teilabsetzbarkeit der Wegekosten, aber wovon?

Zur Diskussion gestellt

*Wolfram F. Richter, Peter Bareis, Matthias Wrede,
Martin Gasche*

- Ist die Abschaffung der Entfernungspauschale ökonomisch sinnvoll?

Forschungsergebnisse

Doina M. Radulescu

- Produktionsmittelbesteuerung in der Landwirtschaft

Wolfgang Nierhaus

- Wirtschaftswachstum in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Daten und Prognosen

Volker Rußig

- Bis 2006 erneut leichter Rückgang der Wohnungsfertigstellungen in Europa

Oscar-Erich Kuntze

- Belgien: Günstige Konjunktorentwicklung bei fortgesetzter Stabilisierung

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel, Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

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 für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Teilabsetzbarkeit der Wegekosten, aber wovon?

3

Hans-Werner Sinn

Zur Diskussion gestellt

Ist die Abschaffung der Entfernungspauschale ökonomisch sinnvoll?

5

In der Diskussion um die Abschaffung von Steuervergünstigungen wird regelmäßig die Streichung bzw. die Reduzierung der Entfernungspauschale angeführt. Prof. Dr. *Wolfram F. Richter*, Universität Dortmund, verlangt in diesem Zusammenhang die generelle Überprüfung des Werbekostenbegriffs und des Kriteriums der beruflichen Veranlassung. Auch für Prof. Dr. *Peter Bareis*, Universität Stuttgart-Hohenheim, ist das derzeitige geltende Gesetz nicht sinnvoll: »Es sollte so geändert werden, wie dies ansatzweise bereits die Einkommensteuer-Kommission 1994 vorgeschlagen hatte, die eine Begrenzung auf die durchschnittlichen Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs vorgeschlagen hatte. Ergänzt werden sollte dies durch die Unterstellung einer etwa hälftigen privaten Veranlassung, ggf. sogar durch eine Degression der Abzugsbeträge in Abhängigkeit von der Entfernung.« Prof. Dr. *Matthias Wrede*, RWTH Aachen, plädiert ebenfalls für eine Kürzung der Entfernungspauschale, die seiner Meinung nach »effizient und gerecht« sei. Die Aufwendungen des Arbeitnehmers für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte sollten pauschal »zu einem unter den internen Grenzkosten liegenden Satz abgegolten werden«. Dagegen wendet sich Dr. *Martin Gasche*, Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates, gegen eine weitere Reduktion oder gar eine Abschaffung der Entfernungspauschalen.

Forschungsergebnisse

Produktionsmittelbesteuerung in der Landwirtschaft: In Deutschland relativ hohe Belastung im Vergleich zu wichtigen EU-Konkurrenzländern

20

Doina M. Radulescu

Das ifo Institut untersuchte im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) die Besteuerung bestimmter Produktionsmittel in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. Neben einem steuerrechtlichen Teil, in dem die unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Ländern dargelegt wurden, lag der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Analyse der sich ergebenden Belastungen der landwirtschaftlichen Produktionsmittel für landwirtschaftliche Modellbetriebe. Von besonderem Interesse war dabei, die Verschiedenartigkeit der Belastung und die dadurch steuerlich bedingten Wettbewerbsverzerrungen zu erkennen. Darüber hinaus schafft das Gutachten eine Basis für die aktuelle Diskussion über die Chancen eines aktiven Beitrags des steuerpolitischen Instrumentariums zur Umstrukturierung der Landwirtschaft. Für die untersuchten Länder wurde aufgezeigt, welche Staaten im Bereich der Landwirtschaft ökologisch orientierte Steuern auf Produktionsmittel einsetzen und welches Instrumentarium dabei primär verwendet wird. Im Ergebnis zeigte sich, dass die steuerlichen Regelungen für die landwirtschaftlichen Produktionsmittel deutlich unterschiedliche Belastungen ergeben. Dabei führen die deutschen Vorschriften, neben den steuerlichen Regelungen in Dänemark und Schweden, zu vergleichsweise hohen Belastungen – überraschenderweise weisen ökologisch orientierte Betriebe eine höhere steuerliche Belastung auf als konventionell orientierte Betriebe. Zudem konnten die mit dem Einsatz ökologisch motivierter Steuern auf landwirtschaftliche Produktionsmittel erhofften Effekte in der Empirie nur zum Teil nachgewiesen werden. Aber ohne Einsatz dieser Steuern würde beispielsweise die Belastung der landwirtschaftlichen Flächen mit Düngemittel und Pestiziden in einigen EU-Ländern über dem derzeitigen Niveau liegen.

Wirtschaftswachstum in den VGR: Zur Einführung der Vorjahrespreisbasis in der deutschen Statistik

28

Wolfgang Nierhaus

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) wurde bisher in den deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) in konstanten Preisen eines Basisjahres nachgewiesen (Festpreisbasis). Sowohl das 1993 revidierte »System of National Accounts« (SNA) der Vereinten Nationen als auch das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG1995) empfehlen, für die Berechnung der jährlichen Volumenänderung des BIP und seiner Komponenten eine möglichst zeitnahe Preisstruktur heranzuziehen (Vorjahrespreisbasis). Bei der nächsten anstehenden großen VGR-Revision, deren Ergebnisse im April 2005 veröffentlicht werden sollen, wird in der deutschen Statistik die Vorjahrespreisbasis eingeführt. Der Beitrag gibt einen Überblick über die beiden Methoden zur Berechnung des Wirtschaftswachstums.

Daten und Prognosen

Bis 2006 erneut leichter Rückgang der Wohnungsfertigstellungen in Europa

35

Volker Rußig

Ende November 2003 fand in Funchal/Madeira die 56. Euroconstruct-Konferenz statt. Die Experten aus den 19 europäischen Ländern, die in dieser Gruppe zusammenarbeiten, gehen davon aus, dass für das Euroconstruct-Gebiet – nach einer Fertigstellung von rund 2,13 Mill. Wohnungen in neuerrichteten Wohngebäuden im Jahr 2003 – 2004 diese Zahl nochmals um 40 000 Wohnungen übertroffen wird. Bis 2006 wird aber ein leichter Rückgang auf 2,10 Mill. Wohnungen erwartet. Sowohl im Eigenheimbau als auch im Geschosswohnungsbau setzt die Abwärtstendenz wieder ein. Unterschiede bestehen auch zwischen den einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen: In Mitteleuropa ist es viele Jahre sehr steil nach oben gegangen, bis 2005 wird aber – ausgelöst von Polen – ein markanter Rückschlag prognostiziert; die Rezession im westeuropäischen Wohnungsneubau dauert noch an.

Belgien: Günstige Konjunktorentwicklung bei fortgesetzter Stabilisierung von Wirtschaft und politisch-sozialem Umfeld

42

Oscar-Erich Kuntze

Die belgische Wirtschaft hat die westeuropäische Wachstumsflaute überraschend gut überstanden. Das reale Bruttoinlandsprodukt expandierte 2003 um etwa 1%. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich die Lage aber weiterhin, und die Arbeitslosenrate stieg im Jahresdurchschnitt auf 8¹/₄% an. Die Konsumentenpreise nahmen um 1,5% zu. 2004 setzt sich die konjunkturelle Erholung fort. Das reale BIP dürfte sich um ca. 2% erhöhen, und die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt bei 8¹/₂% liegen. Die Konsumentenpreise werden vermutlich um 1¹/₂% über dem Niveau von 2003 liegen. 2005 dürfte die Wirtschaft um 2³/₄% wachsen. Die Arbeitslosenquote wird durchschnittlich auf 7³/₄% sinken, und die Lebenshaltungskosten werden sich um 1¹/₂% erhöhen.

Mitteilung des Instituts

Die 55. Jahresversammlung des ifo Instituts findet am Dienstag, 22. Juni 2004, im Haus der Bayerischen Wirtschaft statt. Als Gastredner wird Václav Klaus, Präsident der Tschechischen Republik, zur EU-Osterweiterung Stellung nehmen. Im Anschluss daran werden sich Prof. Paul Kirchhof, Friedrich Merz, Prof. Hans-Werner Sinn und Prof. Wolfgang Wiegand in einem Expertengespräch zur Steuerreform in Deutschland äußern. Die Tagesordnung wird rechtzeitig bekannt gegeben.

Teilabsetzbarkeit der Wegekosten, aber wovon?

Dieser Schnelldienst widmet sich unter anderem der Frage, ob die Wegekosten für Fahrten zur Arbeitsstätte steuerlich absetzbar sind. Interessanterweise kommen alle Beiträge zu einem ähnlichen Schluss: Privat veranlasste Fahrten sollten nicht steuerlich absetzbar sein, beruflich veranlasste wohl. Die Frage ist nur, wo die Grenze zwischen beiden liegt.

Theoretisch ist die Unterscheidung klar. Wenn jemand an einem bestimmten Platz wohnt und sich zwischen verschiedenen Arbeitsstätten entscheidet, die in unterschiedlicher Entfernung liegen, dann ist die Fahrt beruflich veranlasst. Also sollten die tatsächlichen Fahrtkosten absetzbar sein. Ist der Arbeitsplatz gegeben und entscheidet sich der Arbeitnehmer zwischen einem nahe und entfernt gelegenen Wohnort, dann ist die Fahrt privat veranlasst, und Wegekosten dürfen nicht absetzbar sein. Der Grund für diese Aussagen hat wenig mit Gerechtigkeitsabwägungen, aber viel mit allokativer Effizienz zu tun. Vom Grundsatz her sollen nämlich steuerliche Bemessungsgrundlagen so definiert werden, dass Verhaltenswirkungen durch die Besteuerung vermieden werden. Die ökonomischen Entscheidungen sollen in einer Welt mit Steuern die gleichen bleiben, wie diejenigen, die ohne Steuern getroffen worden wären. Genau dieses Prinzip führt zu der Unterscheidung zwischen der beruflichen und der privaten Veranlassung.

Das Problem ist nun aber leider, dass sich die theoretische Unterscheidung der beiden Fälle in der Praxis nicht durchhalten lässt. Das Finanzamt kann nicht prüfen, welche Entscheidungssituation vorliegt. Die meisten Autoren folgern deshalb, dass eine Teilabsetzbarkeit der Wegekosten von der Steuer geboten ist.

Allein Wolfram Richter kommt hier zu einer etwas anderen Einschätzung, weil er argumentiert, im Fall der beruflichen Veranlassung müsse man davon ausgehen, dass der Arbeitgeber die Fahrt von der Wohnung zur Arbeitsstätte entlohnt, was aber in der Praxis nicht der Fall sei. Das war das einzige Argument, das ich nicht nachvollziehen konnte. Die höhere Entlohnung für weiter entfernte Arbeitsstätten ergibt sich nämlich endogen insofern, als derjenige, der einen weit entfernten einem näher gelegenen Arbeitsplatz vorzieht, dies in der Regel deshalb tut, weil er dabei mehr verdient. In der Nähe des Wohnortes ist die Auswahl an Arbeitsplätzen begrenzt. Die Wahrscheinlichkeit, gerade dort einen gut dotierten Arbeitsplatz zu finden, ist gering. In der Regel wird man im weiteren Umkreis suchen müssen. Je weiter man bereit ist zu fahren, desto höher ist der Lohn, den man findet. Genau dieses Phänomen ist der Grund dafür, dass man von beruflich veranlassten Wegekosten spricht und dass im Falle einer solchen Veranlassung Absetzbarkeit geboten ist. Insofern spricht dann wohl doch alles für die Mehrheitsmeinung der Autoren, dass eine Teilabsetzbarkeit der Fahrtkosten zur Arbeitsstätte vorgesehen werden sollte.

Unterbelichtet fand ich in diesem Zusammenhang freilich die Frage, von welcher Bemessungsgrundlage die Wegekosten teilweise absetzbar gemacht werden sollten. Ökonomisch ist die Wertschöpfung der Arbeit oder das so genannte Wertgrenzprodukt die richtige Bemessungsgrundlage. Alle von den Autoren benutzten Modelle unterstellen dies implizit, wenngleich sie es nicht problematisieren. Die Wertschöpfung der Arbeit ist das Bruttoeinkommen zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der Mehrwertsteuer. Ein Mehr an beruflich veranlassten Wegekosten sollte deshalb zu einer Sen-



Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des ifo Instituts

kung der Mehrwertsteuer, der Arbeitgeberbeiträge, der Arbeitnehmerbeiträge und der persönlichen Einkommensteuer führen.

Im heutigen Steuerrecht sind Fahrtkosten nur vom Bruttoeinkommen absetzbar, und dabei werden noch nicht einmal die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung geschmälert. Es liegt also in der Praxis bereits die Teilabsetzbarkeit vor, die aus den Argumenten der Autoren folgt. Ein Reformbedarf ergibt sich insofern nicht.

Es kann natürlich sein, dass die Teilabsetzbarkeit noch geringer ausfallen sollte, als es heute ohnehin schon der Fall ist, aber ohne genauere empirische Erhebungen über den Anteil der privat und beruflich verursachten Fahrten zur Arbeitsstätte lässt sich dazu leider wenig sagen. Mein persönlicher Schluss aus der Debatte dieses Schnelldienstheftes ist deshalb, dass Forderungen nach einer weiteren Absenkung der Entfernungspauschale, wie sie von manchen Politikern erhoben werden, aus ökonomischer Sicht nicht begründet sind.

Ist die Abschaffung der Entfernungspauschale ökonomisch sinnvoll?

In der Diskussion um die Abschaffung von Steuervergünstigungen wird regelmäßig das Streichen oder zumindest eine drastische Reduktion der Entfernungspauschale zuvorderst angeführt. Fraglich ist allerdings, ob eine Abschaffung oder Reduktion aus ökonomischer Sicht sinnvoll ist.

Pendeln, Entfernungspauschale und allokativer Effizienz der Einkommensbesteuerung

Die CDU wirbt für eine radikale Vereinfachung des Einkommensteuerrechts mit dem Argument, dass nur ein einfaches Steuersystem ein gerechtes sei. In Befolgung dieser Politik macht sie sich für die Beseitigung von Steuervergünstigungen stark. Ob Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte (im Folgenden kurz »Pendelkosten«) eine beseitigungswürdige Steuervergünstigung darstellen, ist indessen umstritten. Nicht nur die CSU sieht es anders, sondern auch prominente Ökonomen. Dabei wird in aller Regel sachverhaltensanalytisch argumentiert und die Frage diskutiert, ob Pendelkosten im tatsächlichen Sinne durch Erwerbstätigkeit veranlasst und folglich zu Recht unter Werbungskosten zu subsumieren sind.

Diesem Aufsatz liegt die Auffassung zugrunde, dass politische Gestaltungsfragen nicht durch reine Sachverhaltensanalysen entschieden werden können. Erstens sind die Ergebnisse von Sachverhaltensanalysen weniger eindeutig, als man es sich wünschen mag. Die ganze Problematik des Werbungskostenbegriffs resultiert bekanntlich aus dem Umstand, dass die Frage der beruflichen Veranlassung häufig nicht mit einem klaren Ja oder Nein beantwortet werden kann. Zweitens und noch wichtiger gibt es gegen reine Sachverhaltensanalysen Vorbehalte methodologischer Art, die bereits David Hume formuliert hat (vgl. Blaug 1980, 130). Er stellte fest, dass sich normative Forderungen (das Sollen) nicht allein durch den Verweis auf positive Fakten (das Ist) begründen lassen. Maßnahmen der Politik können vielmehr nur mit Blick auf erhoffte Wirkungen gerechtfertigt werden. Es be-

gründet geradezu die Stärke der ökonomischen Politikberatung, dass sie auf die Wirkungen von Politik abstellt und dabei zwischen Effizienz- und Verteilungswirkungen unterscheidet.

In diesem Aufsatz soll die steuerliche Behandlung von Pendelkosten effizienztheoretisch diskutiert werden. Zwar wird die hier geforderte Abschaffung der Entfernungspauschale wie jede andere effizienzsteigernde Steuerreform Belastungswirkungen hervorrufen, die als solche politisch zu bewerten und für die gegebenenfalls flankierende Maßnahmen vorzusehen sind; die Belastungen werden indessen eher unsystematisch, wenn nicht gar positiv mit der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen korrelieren. Es ist daher eine legitime Vorgehensweise, Verteilungswirkungen zu vernachlässigen und die Analyse auf allokativer Effizienzwirkungen zu beschränken.

Ein einfaches Modell privat veranlassten Pendelns

Um die allokativen Wirkungen identifizieren zu können, bedarf es einer modellhaften Vorstellung des Nutzen-Kosten-Kalküls, mit dem sich der pendelnde Arbeitsanbieter – sei er selbständig oder unselbständig tätig – konfrontiert sieht. Vereinfachend sei unterstellt, dass Pendeldistanzen D in der gleichen Zeiteinheit gemessen werden wie das Arbeitsangebot L . Die Summe $D + L$ geht zu Lasten von Freizeit und verursacht Arbeitsleid $V = V(D + L)$ mit $V', V'' > 0$. Pendeln verursacht aber nicht nur Zeitverlust, sondern auch Transportkosten, die vereinfachend als proportional zur Distanz, cD ,



Wolfram F. Richter*

* Prof. Dr. Wolfram F. Richter ist Inhaber des Lehrstuhls Volkswirtschaftslehre (Öffentliche Finanzen) an der Universität Dortmund. Der Verfasser dankt Stefan Homburg für kritische Kommentare und hilfreiche Hinweise.

angenommen werden. Die Transportkosten stellen die Pendelkosten im engeren Sinne dar. Von einer Belastung der Umwelt sei vorerst abgesehen. Pendeln muss Nutzen abwerfen, weil die Kosten andernfalls nicht hingenommen würden. Im Weiteren soll zwischen zwei Nutzenarten unterschieden werden. Die eine Art ist privater Natur. Es gibt persönliche Bindungen, deren Pflege die Bereitschaft zum Pendeln erfordert. Auch ist davon auszugehen, dass Wohnkosten mit steigender Distanz sinken, da Arbeitsplätze typischerweise in Ballungsgebieten liegen. Der private Nutzen aus Pendeln sei mit $H(D)$ mit $H' > 0 > H''$ notiert, wobei H an »housing« erinnern soll. Man kann sich $H(D)$ als eine mit der Entfernung zunehmende Wohnkostensparnis vorstellen. Pendeln, das privaten Nutzen stiftet, sei als *privat veranlasst* bezeichnet. Dem privaten Nutzen steht als zweiter Nutzen der berufliche gegenüber. Anders als im Steuerrecht soll in diesem Aufsatz aber nur dann von einer *beruflichen Veranlassung* gesprochen werden, wenn das Pendeln als solches *entlohnt* wird. Eine Entlohnung wird man nur dann unterstellen dürfen, wenn es eine Nachfrage nach entsprechenden Leistungen gibt, was wiederum nur dann der Fall sein wird, wenn die Pendelleistungen die Produktion des Arbeitgebers steigern. Man denke etwa an wechselnde Einsatzorte und Baustellen. Dieser Fall werde durch $B(D)$ mit $B' > 0 > B''$ erfasst, wobei das B für die berufliche Veranlassung steht. Die Besteuerung bei privater Veranlassung sei zuerst erörtert.

Angenommen, entsprechende Pendelkosten seien steuerlich nicht abzugsfähig, während das Arbeitseinkommen $w = F_L(L)$ mit dem Satz $t > 0$ der Lohnsteuer unterliegt. Optimierendes Verhalten liefert dann die notwendigen Bedingungen

$$H' - c = V' = (1 - t) F_L. \quad (1)$$

Die erste Gleichung charakterisiert die optimale Distanzwahl D . Der Steuerpflichtige maximiert den Nettovorteil $H(D) - cD - V(D + L)$, den das Pendeln individuell – aber auch sozial! – verspricht. Bei der Maximierung wird unterstellt, dass sowohl die Pendelkosten als auch der private Nutzen steuerlich unbeachtlich sind. Dagegen treibt die Lohnsteuer einen Keil zwischen das Grenzarbeitsleid und das Grenzprodukt der Arbeit, was in der zweiten Gleichung von (1) zum Ausdruck kommt.

Werden in dieser Situation die Pendelkosten cD steuerlich *marginal* ent- oder belastet, hat dies keine Auswirkung (erster Ordnung) auf den Nettovorteil aus Pendeln. Diese mathematisch triviale Beobachtung ist der Schlüssel zu dem Ergebnis, dass *privat veranlasste Pendelkosten im Optimum zu besteuern* und auf keinen Fall steuerlich zu entlasten sind. Die Wahl zwischen einer steuerlich marginalen Ent- oder Belastung von cD kann nämlich nach Überlegungen erfolgen, die die Auswirkungen auf das Pendelverhalten völlig aus-

blenden. Dagegen sind die lohnsteuerlichen Aufkommenswirkungen der Ent- oder Belastung sowie die notwendigen Anpassungen im Arbeitsmarkt keineswegs vernachlässigbar. Konkret heißt das, dass eine Reform dann effizienzsteigernd wirkt, wenn sie die Pendelkosten besteuert und das erzielte Aufkommen für eine Lohnsteuersenkung verwendet. Diese Aussage lässt sich leicht durch die Lösung der steuerplanerischen Maximierungsaufgabe formal bestätigen. Seien etwa $(1 - at)cD$ die Pendelkosten nach Steuer. $a = 1$ stehe für die volle steuerliche Abzugsfähigkeit, $a = 0$ für die Versagung der Abzugsfähigkeit und $a < 0$ für eine spezielle Besteuerung des Pendelns. Eine Maximierung des sozialen Überschusses

$$F(L) + H(D) - cD - V(D + L) \text{ in } D, L, t, a \quad (2H)$$

unter Beachtung der Verhaltensrestriktionen

$$H' - (1 - at)c = V' = (1 - t) F_L. \quad (1H)$$

sowie der staatlichen Budgetrestriktion

$$tLF_L - atcD = \text{konstant}, \quad (3H)$$

ergibt $a < 0$ im Optimum, und zwar solange $t > 0$ angenommen wird.¹ Statt Abzugsfähigkeit der Pendelkosten zu gewähren, verspricht es also steuerliche Effizienzgewinne, wenn die Pendelkosten einer speziellen Besteuerung unterworfen werden und das generierte Steueraufkommen zur Senkung der Lohnsteuer verwandt wird. Und dieses Ergebnis folgt aus einer Betrachtung, die mögliche Umweltbelastungen ausblendet. Es ist völlig klar, dass der Wunsch, die Umwelt zu schonen, das Argument für eine spezielle Besteuerung von Pendelkosten bzw. für eine weitere Senkung des Parameters a nur verstärkt.

Die skeptische Leserin mag sich fragen, ob das vorgestellte Modell nicht zu einfach ist und wichtige Aspekte des Pendelns ignoriert. Diese grundsätzliche Möglichkeit muss wohl erwogen werden. Allerdings lässt sich ein positives a im sozialen Optimum nur dann begründen, wenn dem Pendeln ein sozialer Grenznutzen zugesprochen werden kann, der den privaten H' wesentlich übersteigt. Dem privat veranlassenden Pendeln müssten sich also positive externe Effekte zuordnen lassen. Das Gegenteil ist indessen leichter zu begründen. Private Haushalte pendeln gerne weit, weil es eine Möglichkeit eröffnet, hohen Wohn- und Bodenpreisen auszuweichen. Damit sind pekuniäre Externalitäten negativer Art verbunden. Die Bodenpacht verursacht ja nur monetäre Transferzahlungen, und sie ist keine Abgeltung für einen realen Ressourcenverbrauch. Der private Nutzen des

¹ Das Ergebnis verallgemeinert das Korollar zur Proposition 1 in Wrede (2001). Die Verallgemeinerung bezieht sich auf die Endogenisierung des Arbeitsangebots.

Pendelns ist also hoch, während der soziale verschwindet. Wie man es auch wendet: Alles spricht für eine spezielle Besteuerung privat veranlassten Pendelns und wenig für eine einkommensteuerliche Abzugsfähigkeit. Eine entsprechende Politik hilft, die Effizienz der Besteuerung zu erhöhen. Der Schutz der Umwelt liefert lediglich ein zusätzliches, verstärkendes Argument.

Beruflich veranlassetes Pendeln

Wenn Pendeln beruflich veranlasst ist, ändern sich die Schlussfolgerungen fundamental. Vereinbarungsgemäß soll dann von einer beruflichen Veranlassung gesprochen werden, wenn das Pendeln entlohnt wird. Unterstellt sei eine Entlohnung nach dem Grenzprodukt, $r = B'(D)$. Gleiches gelte für Arbeitsleistungen, $w = F_L(L)$. Unterstellt sei ferner, dass Einkommen aus Pendeln und aus Arbeit undifferenziert besteuert wird. In diesem Fall wird der leistungsanbietende Haushalt L und D so bestimmen, dass das Einkommen nach Steuer, $(1-t)[wL + rD]$, vermindert um die privat zu tragenden Pendelkosten, $(1-at)cD$, und das Arbeitsleid, $V(D+L)$, maximiert wird. Das ergibt

$$(1-t)B' - (1-at)c = V' = (1-t)F_L \quad (1a)$$

als die verhaltensbestimmenden Restriktionen im steuerplanerischen Maximierungsproblem. Die erweiterte staatliche Budgetrestriktion lautet nach Elimination der Faktorpreise

$$t[LFL + DB'] - atcD = \text{konstant}, \quad (3a)$$

und die planerische Zielfunktion ist

$$F(L) + B(D) - cD - V(D+L). \quad (2a)$$

Die Maximierung von (2a) unter Beachtung von (1a) und (3a) in D , L , t , a liefert notwendige Bedingungen, die weniger leicht zu erschließen sind als diejenigen, die sich zuvor bei der effizienten Besteuerung privat veranlassten Pendelns ergaben. Um die Ergebnisse besser interpretieren zu können, empfiehlt es sich, den Begriff der Produktionseffizienz einzuführen. *Produktionseffizienz* ist dann gewährleistet, wenn die produktiv genutzte Zeit, bei konstant gehaltenem Arbeitsleid, $V'(D+L) = \text{konstant} \Leftrightarrow D+L = \text{konstant}$, so auf L und D aufgeteilt wird, dass der Netto-Output $F(L) + B(D) - cD$ maximiert wird. Produktionseffizienz wird damit durch die Bedingung

$$B' - c = F_L \quad (4)$$

charakterisiert. Der Vergleich von (4) und (1a) zeigt, dass Produktionseffizienz genau dann gewährleistet wird, wenn die Pendelkosten beim Arbeitsanbieter einkommensteuerlich

voll abzugsfähig sind, $a = 1$. An diese Beobachtung schließt sich unmittelbar die Frage an, wann Produktionseffizienz aus planerischer Sicht wünschenswert ist. Hierzu liefert das Produktionseffizienztheorem von Diamond und Mirrlees Hinweise (vgl. Diamond und Mirrlees 1971). Die Einhaltung von Produktionseffizienz und damit die volle Abzugsfähigkeit der Pendelkosten stellen bei verzerrender Besteuerung immer dann eine optimale Politik dar, wenn alle Reingewinne, sofern sie entstehen, steuerlich vollständig abgeschöpft werden. Dieses Theorem erlaubt zwei wichtige Feststellungen. Erstens ist volle Abzugsfähigkeit in dem Fall erstrebenswert, in dem überhaupt keine Reingewinne erwirtschaftet werden. Im vorliegenden Modell tritt dieser Fall dann ein, wenn das Grenzprodukt der Arbeit konstant in L und das Grenzprodukt des Pendelns konstant in D verlaufen. Sind dagegen die Grenzprodukte strikt fallend und werden, wie hier implizit unterstellt, die unternehmerischen Reingewinne nicht vollständig weggesteuert, dann ist Produktionseffizienz und damit die volle Abzugsfähigkeit der Pendelkosten auch nicht länger optimal. Vielmehr gilt es, durch die Wahl von a die Steuerkeile $FL - V'$ und $B' - c - V'$ in ein optimales Verhältnis zu bringen. Das Optimum hängt von drei Elastizitäten ab, und zwar von der Elastizität des Grenzleids der Arbeit, $v \equiv (D+L)V''/V' > 0$, der Elastizität des Grenzprodukts der Arbeit, $\varphi \equiv -LF_{LL}/F_L > 0$, sowie der Elastizität des Grenzprodukts des Pendelns, $\beta \equiv -DB''/B' > 0$. Die das optimale Verhältnis der Steuerkeile beschreibende Bedingung erhält man nach einer routinemäßigen Lösung des steuerplanerischen Problems. Sie sei hier nur als Ergebnis wiedergegeben:

$$\frac{FL - V'}{B' - c - V'} = \frac{vV' + \varphi F_L}{vV' + \beta B'} \quad (5)$$

Diese Elastizitätsregel (5) mag durchaus ihren ästhetischen Reiz haben, für die praktische Politik ist sie allerdings von beschränktem Nutzen. Ob das optimale a eher größer als eins oder eher kleiner sein sollte, lässt sich allgemein und ohne Kenntnis der verschiedenen Elastizitäten nicht schlussfolgern.² Das ist weiter nicht überraschend, da nach der Modellierung Arbeiten und Pendeln vergleichbar produktive Tätigkeiten darstellen. Eine steuerlich systematische Bevorzugung der einen gegenüber der anderen ist unter diesem Gesichtspunkt nicht zu erwarten. Lediglich eine sehr schwache Aussage ist möglich. Und zwar ist die rechte Seite von (5) nach Modellannahme positiv. Daher muss der Nenner auf der linken Seite das gleiche Vorzeichen haben wie der Zähler. Sind nun beide positiv, was bei positivem Lohnsteuersatz t der Fall ist, dann muss auch wegen (1a) die Bedingung $DB' > acD$ eingehalten werden. Die Abzugsfähigkeit sollte also nicht so großzügig ausfallen, dass die ab-

² Wrede (2000) modelliert Pendeln als das Ergebnis einer zeitsparenden produktiven Tätigkeit in der Privatsphäre. Da positive Reingewinne privat angeeignet werden, ist das Produktionseffizienztheorem nicht anwendbar. Im Ergebnis liegt der effiziente Abzugsgrad a strikt zwischen null und eins.

zugsfähigen Aufwendungen den Lohn des Pendelns erreichen oder gar übersteigen.

Im Ergebnis sieht man sich auf die Frage zurückgeworfen, wie wichtig das Insistieren auf Produktionseffizienz ist. Hält man Produktionseffizienz für wichtig, wird man bei produktiven Pendelkosten volle Abzugsfähigkeit, $a = 1$, gewähren wollen. Zweifelt man an der Wünschbarkeit, lässt sich über den optimalen Grad der Abzugsfähigkeit a priori wenig sagen. Nun ist hier nicht der Ort, auf die Debatte um die Relevanz des Produktionseffizienztheorems einzugehen. In der praktischen Politikberatung stellt die Forderung nach Produktionseffizienz jedenfalls einen behüteten Eckpfeiler dar. Die Aufgabe der Forderung hätte Konsequenzen, die weit über die steuerliche Behandlung von Pendelkosten hinausreichen. Insofern spricht unter pragmatischen Gesichtspunkten viel für das Insistieren auf Produktionseffizienz und für die volle Abzugsfähigkeit produktiver Pendelkosten.

Steuerpolitisches Fazit

Bei flüchtiger Betrachtung könnte man meinen, dass das skizzierte Modell lediglich Resultate liefert, die die steuerliche Praxis bestätigen. So wurde deutlich, wie wichtig es ist, für steuerliche Zwecke zwischen privat und beruflich veranlasstem Pendeln zu unterscheiden. Ferner wurde optimalsteuertheoretisch begründet, dass privat veranlasste Pendelkosten einkommensteuerlich auf keinen Fall abzugsfähig sein sollten, während sich bei beruflicher Veranlassung die volle Abzugsfähigkeit (unter Bezugnahme auf das Produktionseffizienztheorem) rechtfertigen lässt. Die Ergebnisse der Modellbetrachtung reichen indessen weiter. So wurde eine Sondersteuer auf privat veranlasstes Pendeln begründet, wobei nicht auf die Internalisierung externer Kosten der Umweltbelastung, des Stauens oder der Landschaftszersiedelung abgehoben wurde. Die Begründung beruht allein auf der Tatsache, dass es nicht effizient ist, Zeit einseitig zu besteuern, wenn sie Arbeitseinkommen hervorbringt, nicht aber dann, wenn sie privatem Pendeln dient. Für die aktuelle Steerdiskussion von größerer Bedeutung sind indessen die Schlussfolgerungen, die die Modellanalyse für die begriffliche Abgrenzung privater und beruflicher Veranlassung nahe legt. De lege lata wird die berufliche Veranlassung bei Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte bejaht. Vor dem Hintergrund der Modellbetrachtungen wäre diese Praxis nur dann zu vertreten, wenn man im Regelfall unterstellen könnte, dass Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte entlohnt werden. Diese Annahme ist aber höchst unplausibel. Man kann sich schlechterdings nicht vorstellen, dass der Arbeitgeber an der Ausweitung solcher Fahrten wirtschaftliches Interesse hat und dass er – bei Vernachlässigung steuerlicher Auswirkungen – Arbeitnehmer mit weiten Anfahrtswegen höher entlohnt als solche mit kurzen. Die steuerpolitische Konsequenz kann nur

lauten, den Fahrten zwischen Wohnung und Arbeit die berufliche Veranlassung abzusprechen und die Entfernungspauschale abzuschaffen.

Die Analyse legt aber nicht nur die Abschaffung der Entfernungspauschale nahe. Ihre Implikationen reichen weiter und rechtfertigen eine kritische Überprüfung des steuerrechtlichen Werbungskostenbegriffs, die indessen hier nicht geleistet werden kann. Werbungskosten sind definiert als Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen. Wünschenswert wäre eine Klarstellung, dass es nicht auf den Blickwinkel des Arbeitnehmers, sondern auf denjenigen des Arbeitgebers ankommt. Nur solche Aufwendungen sollten als abzugsfähige Werbungskosten anerkannt werden, die durch Leistungen verursacht werden, für die man einem Dritten – bei Vernachlässigung steuerlicher Implikationen – eine Zahlungsbereitschaft unterstellen darf. Bei einer Fortbildung wird man dies unmittelbar bejahen wollen, nicht aber bei regelmäßigen Fahrten des Arbeitnehmers zum Arbeitsplatz.

Literatur

- Blaug, M. (1980), *The Methodology of Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Diamond, P. und J.A. Mirrlees (1971), »Optimal Taxation and Public Production, I Production Efficiency, II Tax Rules«, *American Economic Review* 61, 8–27 und 261–278.
- Wrede, M. (2000), »Tax Deductibility of Commuting Expenses and Leisure«, *FinanzArchiv* 57, 216–224.
- Wrede, M. (2001), »Should Commuting Expenses Be Tax Deductible? A Welfare Analysis«, *Journal of Urban Economics* 49, 80–99.



Peter Bareis*

Begrenzung auf durchschnittliche Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs

Rechtslage

Nach geltendem Recht dürfen seit 1. Januar 2001 für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte bestimmte Beträge je Arbeitstag unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden. Als Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten gelten ab dem Jahre 2004 für jeden vollen Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte 0,30 € (0,36 € für die Jahre 2001 bis 2003) für die ersten zehn Kilometer und ebenfalls 0,30 € (0,40 € für die Jahre 2001 bis 2003) für jeden weiteren Kilometer, höchstens jedoch 4 500 € (5 112 € bis 2003) im Kalenderjahr; dieser Höchstbetrag galt nicht, wenn ein Kraftwagen benutzt wurde (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 EStG).¹ Ob und inwieweit eine solche Regelung sinnvoll ist, wird in der Öffentlichkeit aus sehr verschiedenen Blickwinkeln diskutiert – meist fehlt dabei die steuersystematische Sicht, die hier vor allem anzusprechen ist.

Systematik der Einkommensteuer

Sowohl bei einer »klassischen«² wie bei einer Einkommensteuer vom Konsumtyp³ muss eine Abgrenzung zwischen

erwerbswirtschaftlich und privat veranlassten bzw. verursachten Ausgaben⁴ erfolgen, da in beiden Systemen erwerbswirtschaftliche Ausgaben bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage abziehbar sein müssen. Dagegen sind Ausgaben für Konsumzwecke *nicht* abziehbar. Seit dem Beschluss des BVerfG⁵ von 1992 ist das typisierte Existenzminimum von der Einkommensbesteuerung freizustellen. Inwieweit sind Konsumausgaben zwar nicht abziehbar, die zum Existenzminimum zu rechnenden Ausgaben sind aber pauschal in die Tariffunktion als »Nullzone« integriert.

Ob und inwieweit die ESt für staatliche Lenkungsziele genutzt werden soll, ist umstritten. Hier wird häufig übersehen, dass der ESt-Tarif bereits Umverteilungszwecken dient. Sowohl die Freistellung des Existenzminimums wie die – damit verbundene indirekte wie zusätzlich die direkte – Progression verändern die finanzielle Lage der Steuerpflichtigen zugunsten derjenigen in den unteren Einkommensklassen. Als Ausfluss des Sozialstaatsprinzips folgt sie der Überlegung, die privaten Konsumausgaben (einschließlich der Aufwendungen für das Wohnen) nur in Höhe des typisierten Existenzminimums steuerlich freizustellen und befolgt zusätzlich⁶ den Satz: Wer mehr als ein anderer hat, soll auch prozentual mehr zur Staatsfinanzierung beitragen. Nach den Regeln der Logik liegt ein Widerspruch vor, wenn daraus der Satz abgeleitet wird: Staatsleistungen zugunsten einzelner Bürger (Transfers, Subventionen) müssen desto höher ausfallen, je höher deren Einkommen ist. Diesem Widerspruch setzt sich aus, wer Abzüge von der Bemessungsgrundlage der ESt befürwortet, die nicht erwerbswirtschaftlich verursacht (veranlasst) sind.⁷ Denn ihre finanzielle Wirkung ergibt sich aus dem ESt-Tarif und somit steigt die hierdurch gewährte Entlastung mit steigender Bemessungsgrundlage. Daher sind alle Maßnahmen fragwürdig, die Abzüge von der Bemessungsgrundlage der ESt vorsehen, ohne dass diese Beträge eindeutig erwerbswirtschaftlich veranlasst sind.

Behandlung gemischter Aufwendungen

Diese Gesichtspunkte sind bei der Abgrenzung der erwerbswirtschaftlich veranlassten von den privaten Ausgaben zu beachten. Bei den Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte werden höchst unterschiedliche Positionen zu ihrer Einordnung vertreten. Auf der einen Seite der Ska-

* Prof. Dr. Peter Bareis ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre und Prüfungswesen an der Universität Hohenheim, Stuttgart.

¹ Diese Regelung ist ebenfalls ab 1. Januar 2004 geändert worden; auf weitere Details kann nicht eingegangen werden.

² Grundsätzlich Besteuerung des realisierten Reinvermögenszugangs aus Erwerbstätigkeit, also von Konsum und Ersparnis.

³ Sparbereinigte ESt, zinsbereinigte ESt, Cash-Flow-Steuer o.Ä. Zu den Effizienzwirkungen vgl. z.B. König (1997, 105 ff.) zur Systematisierung Schneider (2002, 103 ff.).

⁴ Zwischen den Bezeichnungen Ausgaben, Aufwand und Kosten wird hier nicht differenziert, da keine Fragen der Periodenabgrenzung zu beantworten sind; allerdings gehören nicht zahlungswirksame Kosten hier nicht zum Begriffsinhalt.

⁵ Beschluss vom 25. September 1992, BStBl. 1993 II S. 413.

⁶ Die Forderung nach direkter Progression wird im geltenden Recht im mittleren Einkommensbereich zusätzlich erfüllt.

⁷ Die umstrittene Frage, ob als richtiges Prinzip das der »Veranlassung« oder der »Verursachung« dienen sollte, kann hier nicht diskutiert werden. Die Begriffe werden hier synonym verwendet.

la steht der – den USA zugesprochene – Satz: Die Arbeit beginnt am Fabrikator (vgl. BMF 1995, Begründung zur These 8). Danach sind diese Fahrtkosten reine Privatausgaben. Eine der vielen möglichen vermittelnden Positionen lautet: Der Weg von der Wohnung zur Arbeit wird der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit wegen unternommen. Der Weg von der Arbeit zur Wohnung ist folglich privat veranlasst. Schließlich wird in einem führenden Kommentar zum EstG (vgl. Schmidt und Dreneck 2003, §9 Rz. 105) ausgeführt: »Da Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte unumgänglich sind, besteht von vornherein kein Bezug zur Lebensführung«. Diese Auffassung ist offensichtlich unzutreffend. Denn damit wird unterstellt, der Ort der Wohnung sei »unumgänglich« vorgegeben. Weniger angreifbar ist die Auffassung, die Arbeit beginne erst mit dem Betreten der Arbeitsstätte. Dies unterstellt, die Wahl der Wohnung sei ausschließlich eine private Entscheidung. Wenn die Wohnung direkt neben der Arbeitsstelle liegt, werden keine Wegkosten anfallen, also sind diese auch sonst nicht erwerbswirtschaftlich veranlasst.

In Wirklichkeit handelt es sich immer um »gemischte« Ausgaben: sie sind teils privat, teils erwerbswirtschaftlich veranlasst. Das »Mischungsverhältnis« ergibt sich aus subjektiven Nutzenschätzungen, wobei die Fahrtkosten, der Konsumnutzen des Wohnens in einer bestimmten Gegend und das erwartete Ergebnis (der Nutzen) der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit am Arbeitsort die Bestimmungsfaktoren bilden. Hierfür sind Modelle gebildet worden, die sowohl einen »Konsumnutzen« des Wohnorts wie einen Nutzen des »Einkommenserzielungsstandorts« unterstellen und nach einer Besteuerungsregel suchen, welche die privaten Entscheidungen ohne Besteuerung nicht verzerrt. Daraus kann sich, wie Hundsdoerfer (2002, 176 sowie 172 mit weiteren Nachweisen) zeigt, »im Ergebnis ... ein Abzugsverbot für Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsort« ergeben. Das liegt vor allem daran, dass der Konsumnutzen des Wohnortes in keinem realen ESt-System besteuert wird.

Sollte indessen eine – angesichts der privaten Mitveranlassung notwendigerweise begrenzte – Abziehbarkeit derartiger Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zugestanden werden, so ist das »objektive Nettoprinzip« (vgl. Siegel und Bareis 2004, 121) zu beachten: Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten sind auch bei eindeutiger und alleiniger erwerbswirtschaftlicher Veranlassung immer nur als realisierte Größen anzuerkennen. Wer sich also entschließt, die Strecke mit dem Fahrrad zu fahren, der sollte nur die fahrradbedingten Ausgaben, nicht aber die Kosten einer Pkw-Fahrt absetzen dürfen. Derartige gar nicht entstandene Aufwendungen führen sonst – wegen der notwendigen Prämisse des »gegebenen Budgets« – zu einer nicht gerechtfertigten Erhöhung des Steuertarifs und damit der Staatsquote.

Nichtfiskalische Ziele

Sollen mit dem ESt-Recht auch nichtfiskalische Ziele (Lenkungsmaßnahmen) verfolgt werden, so ergeben sich Zielkonflikte. Denn werden Beträge, die nicht des objektiven Nettoprinzips wegen, sondern aus anderen Gründen für abziehbar erklärt werden, von der Bemessungsgrundlage abgezogen, so folgen die finanziellen Wirkungen für den Steuerpflichtigen dem ESt-Tarif: Der finanzielle Vorteil wächst mit steigendem Einkommen. Darin liegt ein Widerspruch zum Sozialstaatsprinzip. Die Diskussion um die Steuerfreiheit von Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeitszuschlägen für Arbeitnehmer hat dies ins öffentliche Bewusstsein gerückt, als von dieser Regelung auch Profifußballer Gebrauch gemacht haben, von denen wohl angenommen werden kann, dass ihre Einkünfte nicht am unteren Ende der Einkommensskala zu finden sind.

Infolgedessen empfiehlt es sich bei Lenkungsmaßnahmen, keinen Abzug von der Bemessungsgrundlage, sondern von der Steuerschuld vorzusehen, wie dies z.B. im »Karlsruher Entwurf« (vgl. Kirchhof et al. 2001, 45) für die Berücksichtigung des Existenzminimums von Kindern vorgesehen ist: Deren Existenzminimum wird mit einem pauschalen Steuersatz multipliziert und dieser Betrag als Abzug von der Steuerschuld (bzw. als Kindergeld) gewährt.⁸

Das geltende Recht in systematischer Sicht

Die geltende Gesetzgebung nimmt auf diese steuersystematische Gesichtspunkte wenig, häufig gar keine Rücksicht. So widerspricht eine Pauschalierung, bei der alle diejenigen, die nicht mit einem Pkw die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zurücklegen, erhebliche Beträge absetzen dürfen, die sie gar nicht aufgewendet haben, völlig der einkommensteuerlichen Systematik. Wird dies politisch mit dem Hinweis begründet, die Pauschale sei eine »Mobilitätshilfe«, so muss nicht nur bezweifelt werden, dass derjenige, der keine Aufwendungen für diese Mobilität hat, dieser Hilfe bedarf. Wie steht es dann mit der Tatsache, dass die finanziellen Wirkungen dieser »Hilfe« mit steigendem Einkommen steigen? Wächst Hilfebedürftigkeit mit steigendem Einkommen?

Das – m.E. typische – Beispiel dieser in jeder Hinsicht verfehlten Pauschalregelung verdeutlicht, dass Ziel einer derartigen Politik ist, möglichst jede Systematik auszuschalten. Denn Systematik engt die politischen Handlungsspielräume ein. Politökonomisch ist der Zustand des deutschen Steuerrechts mit der Leviathan-These bzw. der Rücksichtnahme auf schlagkräftige Interessengruppen zu einem guten Teil erklär-

⁸ Zur Vermeidung eines Verstoßes gegen die Rechtsprechung des BVerfG ist dafür der einkommensteuerliche Spitzensatz zu wählen, doch ist dies hier nicht weiter zu diskutieren.

bar (vgl. Blankart 2003, 120 ff., 234 ff.). Der Eindruck ist aber gegenwärtig nicht von der Hand zu weisen, dass die Folgewirkungen derartiger Regelungen – Widersprüchlichkeit und Zerstörung des Vertrauens in eine verlässliche Steuer- und Finanzpolitik – von den politisch Verantwortlichen ausgeblendet worden sind. Ob die vorliegenden Diskussionsbeiträge hieran etwas ändern können, bleibt zweifelhaft.

Fazit

Meine Thesen lauten somit:

1. Beträge für abziehbar zu erklären, die einem Steuerpflichtigen nicht entstanden sind, widerspricht völlig der Systematik der ESt.
2. Eine volle Abziehbarkeit der tatsächlichen Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte ist abzulehnen, da bei der Wahl des Wohnortes stets eine private Mitveranlassung vorliegt.
3. Ein völliges Abzugsverbot kann begründet werden und würde auch der Vereinfachung dienen. Dennoch bleibt zu berücksichtigen, dass diese Ausgaben wohl kaum je privat veranlasst sind. Ein gewisses Maß an erwerbswirtschaftlicher Veranlassung kann unterstellt werden.
4. Weiter kann m.E. typisierend unterstellt werden, dass die private Veranlassung mit zunehmender Entfernung des Wohnortes vom Arbeitsort zunimmt.

Hieraus folgt als Zwischenergebnis, dass – ohne Berücksichtigung denkbarer Lenkungs- und Vereinfachungszwecke – nur ein Bruchteil der tatsächlichen Aufwendungen für diese Fahrten von der Bemessungsgrundlage der ESt als Werbungskosten oder Betriebsausgaben abziehbar sein dürfen. Eine mit der Entfernung steigende Berücksichtigung ist nicht begründbar. Welches Gewicht der privaten Veranlassung beizumessen ist, kann im Einzelfall objektiv nicht festgestellt werden. Es empfiehlt sich daher eine Typisierung. Eine mehr als hälftige Berücksichtigung der tatsächlichen Aufwendungen ist schwerlich begründbar; ein Abzug von 50% ist aus pragmatischer Sicht naheliegend.

1. Sollen allein nichtfiskalische – ökologische oder sozialpolitische – Lenkungsziele als Grund für eine begrenzte Abziehbarkeit dienen, dann muss ein Konflikt mit dem Sozialstaatsprinzip vermieden werden. Denn dann geht es nicht mehr um den Abzug erwerbswirtschaftlich veranlasster Aufwendungen nach dem objektiven Nettoprinzip. Deshalb darf dann kein Abzug von der Bemessungsgrundlage der ESt erfolgen, da sonst die Entlastungswirkung mit steigendem Einkommen steigt. Empfehlenswert ist dann ein – begrenzter – Abzug von der Steuerschuld.
2. Der Gesetzgeber kann – typisierend als Höchstaufwand – die Ausgaben für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs unterstellen.

Hieraus folgt für die heute zulässigen Abzugsbeträge:

1. Sie gehen teilweise über die tatsächlichen Kosten hinaus. Dies ist ein klarer Verstoß gegen das objektive Nettoprinzip.
2. Die bis 2003 gültige Unterstellung, mit zunehmender Entfernung vom Arbeitsort steige die erwerbswirtschaftliche Veranlassung und deshalb seien höhere Abzugsbeträge erforderlich, ist nicht nachvollziehbar.
3. Die teilweise behauptete ökologische Lenkungsfunction der geltenden Entfernungspauschale ist sicher zutreffend, allerdings mit umgekehrtem Vorzeichen: sie bewirkt die ökologisch unerwünschte Zunahme des Individualverkehrs. Das ist das genaue Gegenteil der behaupteten Absicht des Gesetzgebers.

Als Fazit ergibt sich: Das derzeit geltende Recht ist nicht sinnvoll. Es sollte so geändert werden, wie dies ansatzweise bereits die Einkommensteuer-Kommission 1994 vorgeschlagen hatte, die eine Begrenzung auf die durchschnittlichen Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs vorgeschlagen hatte. Ergänzt werden sollte dies durch die Unterstellung einer etwa hälftigen privaten Veranlassung, ggf. sogar durch eine Degression der Abzugsbeträge in Abhängigkeit von der Entfernung. Dadurch frei werdende Beträge sollten zur Senkung des Steuertarifs verwendet werden.

Literatur

- Blankart, Ch.B. (2003), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 5. Aufl., München.
- BMF, Hrsg. (1995), *Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*, Schriftenreihe des BMF Heft 55, Bonn.
- Hundsdoerfer, J. (2002), *Die einkommensteuerliche Abgrenzung von Einkommenserzielung und Konsum. Eine einzelwirtschaftliche Analyse*, Wiesbaden.
- Kirchhof, P. Hrsg., (2001), *Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes*, Heidelberg.
- König, R. (1997), *Wirtschaftliche Effizienz und Steuerreformen*, Heidelberg.
- Schmidt, L. und W. Dreseck, (2003), *EStG*, 22. Aufl., München.
- Schneider, D. (2002), *Steuerlast und Steuerwirkung. Einführung in die steuerliche Betriebswirtschaftslehre*, München und Wien.
- Siegel, Th. und P. Bareis (2004), *Strukturen der Besteuerung, Arbeitsbuch Steuerrecht*, 4. Aufl., München und Wien.



Matthias Wrede*

Kürzung der Entfernungspauschale sinnvoll!

§ 9 EStG bestimmt, dass Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer als Werbungskosten abzuziehen sind. Die Aufwendungen sind allerdings in der Regel nicht in tatsächlicher Höhe, sondern pauschaliert zu berücksichtigen. Erstens ist für jeden Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte eine Entfernungspauschale von 0,30 € anzusetzen. Zweitens aber können die Pauschale übersteigende tatsächliche Aufwendungen bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel angesetzt werden. Drittens ist die Höhe der Pauschale im Kalenderjahr nach oben auf 4 500 € begrenzt, sofern der Arbeitnehmer nicht einen Kraftwagen benutzt. Viertens ist die kürzeste Straßenverbindung maßgebend, falls nicht eine offensichtlich verkehrsgünstigere Verbindung vom Arbeitnehmer regelmäßig benutzt wird.

Aus normativer Perspektive stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte überhaupt abzugsfähig sein sollten. Erst falls diese Frage bejaht wird, sind die pauschale Abgeltung der Aufwendungen an sich und die Höhe der Pauschale kritisch zu hinterfragen. Dem unvoreingenommenen Betrachter drängen sich diese Fragen schon aus zweierlei Gründen auf. Erstens zeigt ein Blick über die Landesgrenzen, dass jenseits des Atlantiks, aber auch in manchen europäischen Ländern Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte gar nicht bzw. nur bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel von den Einnahmen abgezogen werden können. Zweitens hat auch der deutsche Gesetzgeber den Abzug dieser Aufwendungen im Laufe der Jahrzehnte immer wieder neu interpretiert.

1955 wurde eine Kilometerpauschale bei Benutzung eines Kraftfahrzeugs eingeführt, die Anzahl der anerkenungsfähigen Kilometer war zunächst gedeckelt. Bis 1989 beließ der Gesetzgeber die Kilometerpauschale nahezu auf einem Niveau, um sie dann innerhalb von zehn Jahren etwa zu verdoppeln. 2001 trat die verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale an die Stelle der bisherigen Regelung. War zunächst der Ansatz für die ersten zehn Kilometer niedriger als für die Folgenden, ist mit der Gesetzesänderung zum 1. Januar 2004 diese Differenzierung wieder beseitigt worden. Im Gegenzug wurde angesichts knapper Kassen der reguläre Kilometersatz von 0,40 € auf 0,30 € gesenkt.

So vielfältig wie die gesetzlichen Regelungen sind, so heterogen sind die wissenschaftlichen Positionen. Beim Abzug der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte geht ein Riss durch die deutsche Finanzwissenschaft. Die widersprüchliche Bewertung in der Wissenschaft kann zweierlei Ursachen haben. Entweder sind die Kriterien der Bewertung nicht dieselben oder Fakten und Zusammenhänge werden unterschiedlich eingeschätzt. In der Finanzwissenschaft sind zwei Kriterien allgemein anerkannt: Effizienz und (horizontale und vertikale) Gerechtigkeit. Misst man nun die Entfernungspauschale mit diesen Ellen, dann wird man den einhändigen Ökonomen, welcher der »one hand« nicht eine »other hand« entgegengesetzt, vergeblich suchen. Doch legt man Pro- und Kontra-Argumente auf eine Waage, so senkt sich die Waage zu einer Seite: Die Aufwendungen sollten allenfalls eingeschränkt abzugsfähig sein. Mit anderen Worten: Die Kürzung der Entfernungspauschale ist effizient und gerecht.

Abzug der Aufwendungen effizient?

Die Entfernungspauschale ist eine Medaille mit zwei Seiten (vgl. Wrede 2003). Aus der Sicht eines Steuerzahlers, der sich an einem Ort im Lande angesiedelt hat, sind die Fahrten zum Arbeitsplatz unvermeidbare Aufwendungen zur Erzielung des Arbeitseinkommens. Sie sind beruflich veranlasst und sollten daher – dem objektiven Nettoprinzip der Besteuerung folgend – nicht besteuert werden. Bei der Wahl zwischen verschiedenen Arbeitsstellen wird der Arbeitnehmer sich dann für diejenige entscheiden, die ihm den höchsten Überschuss des Lohnes über die Fahrkosten verschafft. Das ist zugleich die Arbeitsstelle, an welcher der Arbeitnehmer den größten gesamtwirtschaftlichen Nutzen erbringt. Bei abziehbaren Fahrtkosten wird die Entscheidung über den Arbeitsort somit nicht durch die Einkommensteuer verfälscht.

Aus der Sicht eines Arbeitnehmers aber, der sich im Anschluss an die Wahl der Arbeitsstelle eine Mietwohnung oder ein Eigenheim sucht, stellt sich die Angelegenheit anders

* Prof. Dr. Matthias Wrede lehrt an der RWTH Aachen Allgemeine VWL und Finanzwissenschaft.

dar. Der Arbeitsweg wird länger, je weiter entfernt vom Arbeitsplatz – und je mehr im Grünen – sich der Arbeitnehmer ansiedelt. Die Fahrten sind durch die Wahl des Wohnsitzes und damit privat veranlasst. Sie sollten daher bei der Einkommensteuer unberücksichtigt bleiben. Der steuerliche Abzug der Fahrtkosten stellt eine Subvention des Wohnens im Stadtumland dar und trägt damit zum Anstieg der Bodenpreise außerhalb der Stadtzentren bei. Die Folge ist eine Ausdehnung der Städte und eine ineffiziente Zersiedelung der Landschaft (vgl. Brueckner 2003). Knapper Grund und Boden wird anderen Verwendungen entzogen bzw. für diese künstlich verteuert.

Die steuerliche Behandlung der Fahrtkosten greift folglich entweder in die Wahl des Wohnortes oder des Arbeitsplatzes oder gar in beide ein. Eine steuerliche Verzerrung von Entscheidungen ist eine unvermeidliche Folge der Besteuerung des Arbeitseinkommens. In einem solchen Fall sollte der Gesetzgeber aus allokativer Perspektive im Sinne der Theorie des Zweitbesten beide Entscheidungen möglichst wenig durch steuerliche Regelungen verfälschen. Mit anderen Worten: Eine nur teilweise Absetzbarkeit der Fahrtkosten ist tatsächlich der goldene Mittelweg. Die Fahrten sollten mit einem niedrigen Kilometersatz, der unter den tatsächlichen Kosten liegt, angesetzt werden. Eine solche Regelung wird einerseits dem Arbeitnehmer, der seinen Wohnsitz nicht verlagern will, nicht vollständig gerecht. Andererseits kann ein Arbeitnehmer weiter steuerlich gefördert ins Stadtumland ziehen. Aber in beiden Fällen fällt der gesamtwirtschaftliche Schaden, den der Steuergesetzgeber anrichtet, aufgrund des niedrigen Kilometersatzes nicht zu groß aus.

Diese Überlegungen gehen von der Prämisse aus, dass in einer funktionierenden Marktwirtschaft individuelle und gesamtwirtschaftliche Vorteile des Handelns eines einzelnen Wirtschaftssubjektes übereinstimmen. Die neue ökonomische Geographie hat demgegenüber auf Diskrepanzen zwischen individuellem und gesamtwirtschaftlichem Kalkül verwiesen – hervorgerufen durch Skaleneffekte und Agglomerationsexternalitäten. Wenn das soziale Grenzprodukt der Arbeit das individuelle Grenzprodukt in Ballungszentren übersteigt, dann können sich Subventionen für die Arbeitsaufnahme in solchen Zentren gesamtwirtschaftlich durchaus auszahlen. Der Abzug von Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte ist aber ein zu wenig passgenaues Instrument für diese Aufgabe.

Über die richtige Höhe des Kilometersatzes lässt sich gewiss trefflich streiten. Aber die folgenden Überlegungen können zumindest eine Richtschnur sein. Auf einen steuerlichen Abzug sollte ganz verzichtet werden, wenn die Arbeitsplätze weitgehend in den Stadtzentren angeboten werden und sich die Einzugsbereiche der Städte aufgrund großer Fläche

bzw. geringer Bevölkerungsdichte nicht berühren oder überlappen. Der Einfluss der Besteuerung auf die Wohnsitzwahl steht im Vordergrund, das Fernpendeln ist ein seltenes Phänomen. Anders sieht die Situation im dichtbesiedelten Deutschland mit seiner polyzentrischen Struktur und daher überlappenden Einzugsbereichen der produktiven Zentren aus. Von einem vollständigen Verzicht auf den steuerlichen Abzug der Fahrtkosten würde eine gesamtwirtschaftlich bedeutende Verzerrung der Arbeitsangebotsentscheidungen ausgehen.

Der Kilometersatz sollte umso niedriger sein, je weniger die externen Kosten der Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte – Umweltschädigungen und Überfüllungsexternalitäten – dem Berufspendler angelastet werden. Während Schädigungen der Umwelt von anderen Verkehrsteilnehmern gleichermaßen hervorgerufen werden, treten Verkehrsstockungen in besonderem Maße während des Berufsverkehrs auf. Allerdings kann ein reduzierter steuerlicher Abzug aufgrund nicht internalisierter externer Effekte bestenfalls als zweitbeste Maßnahme eingestuft werden. Bei öffentlichen Verkehrsmitteln wäre es durchaus möglich, die externen Kosten dem Fahrgast über eine geeignete Gestaltung der Fahrpreise anzulasten. Die externen Kosten des Schadstoffausstoßes bei der Nutzung des Pkw werden durch die Mineralölsteuer bereits in hohem Maße internalisiert. Ohne entfernungs-, zeit- bzw. direkt auslastungsabhängige Straßennutzungsgebühren aber fehlt es noch an einer adäquaten Zuordnung der Überfüllungsexternalitäten zu den Verursachern.

Sofern typisierend davon ausgegangen werden kann, dass die Anschaffung eines Pkw privat veranlasst ist, sollten nur die Grenzkosten (Benzin, zusätzliche Werkstattkosten, zusätzliche Kosten in der Haftpflichtversicherung etc.) der Pkw-Nutzung zur Kalkulation des angemessenen Kilometersatzes herangezogen werden. Per saldo ist daher aufgrund der nicht angelasteten Überfüllungskosten unter Berücksichtigung der raumwirtschaftlichen Aspekte bei Pkw-Nutzung der gegenwärtige Kilometersatz von 0,30 € eher zu hoch als zu gering.

Niedrige Entfernungspauschale gerecht!

Ein hoher Satz der Entfernungspauschale reduziert einerseits die Steuerlast der Nah- und Fernpendler und verlangt vom Staat andererseits, die Steuern an anderer Stelle und von anderen Steuerzahlern zu erheben. Eine Kürzung der Pauschale führt mittelfristig zu einer steuerlichen Entlastung der Steuerzahler mit kurzem Weg zur Arbeitsstätte.

Die Entfernungspauschale nutzt vor allem den Beziehern höherer Einkommen. Dies gleich aus mehreren Gründen: Wie jeder Abzug von der Bemessungsgrundlage rufen auch die

Fahrtkosten angesichts der Steuerprogression mit steigendem Einkommen eine steigende steuerliche Entlastung hervor. Dies ist dann ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit, wenn der Abzug (teilweise) ungerechtfertigt ist. Hinzu kommt, dass sich Bezieher höherer Einkommen größere Wohnungen, Häuser und Grundstücke leisten wollen und können. Sie werden das in der Regel nicht in Zentrumsnähe, sondern im Stadtumland und damit weit entfernt vom Arbeitsplatz tun. Das aber subventioniert der Staat mit der Entfernungspauschale. Bezieher geringerer Einkommen mit einer Wohnung im Zentrum kommen nicht in deren Genuss. Die Daten des Mikrozensus 2000 des Statistischen Bundesamtes scheinen zu bestätigen, dass die Länge des Arbeitsweges und die Höhe des Einkommens in einem engen positiven Verhältnis stehen. Die Entfernungspauschale verteilt eher von Arm zu Reich um als umgekehrt. Eine niedrige Pauschale ist also aus Verteilungsgesichtspunkten angemessen.

Eine geringe Pauschale bringt jedoch auch Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot mit sich. Wenn Arbeitnehmer die Fahrtkosten nicht vollständig ansetzen können, dann werden sie Selbständigen gegenüber benachteiligt, die diese als Betriebsausgaben von den Einnahmen abziehen können. Diese Ungleichbehandlung kann aber mit dem Verweis auf die unauflösbare Verzahnung von Privatsphäre und Erwerbstätigkeit bei Selbständigen gerechtfertigt werden. Bei diesen tritt die private Veranlassung bei der Wohnortwahl im Vergleich zum Arbeitnehmer in den Hintergrund.

Eine Abschaffung oder drakonische Kürzung der Entfernungspauschale brächte erhebliche Belastungen für immobile Fernpendler mit sich; eine moderate Kürzung sollte zumutbar sein. Was auf Singles zutrifft, gilt für auf Dauer angelegte Gemeinschaften umso mehr. Paare in festen Partnerschaften sind in der Wahl des Wohnortes bereits eingeschränkt, da sich zwei adäquate Arbeitsplätze schwerer an ein und demselben Ort finden lassen. Diese Beschränkung greift aber ganz besonders bei Familien, bei denen beide Elternteile berufstätig sind, da diese aufgrund der Notwendigkeit der Kinderbetreuung zusätzlichen Beschränkungen bei der Wahl des Arbeitsplatzes unterliegen. Für sie stellt eine Kürzung der Entfernungspauschale eine Belastung dar, der sie kaum ausweichen können. Daher sollte eine Kürzung nicht zu hoch ausfallen und moderat durch eine Anhebung des Kindergeldes bzw. des Kinderfreibetrages ergänzt werden. Es ist allemal günstiger, Familien direkt zu fördern als indirekt über die steuerliche Berücksichtigung der Fahrtkosten.

Pauschalierung sinnvoll

Solange die Aufwendungen für die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte nicht vollständig von der Liste der

anererkennungsfähigen Werbungskosten gestrichen werden, sollte an der pauschalierten Anrechnung der Aufwendungen nicht gerüttelt werden. Ein Einzelnachweis wäre mit höherem Zeitaufwand bzw. höheren monetären Kosten der Erhebung und Erfüllung verbunden. Ein Verzicht auf Pauschalierung würde der Steuerhinterziehung wieder Tür und Tor öffnen, da sich wahrheitswidrige Angaben über die Wahl des Verkehrsmittels nur mit beträchtlichem Aufwand aufdecken lassen. Ehrliche und Unehrlische würden in erheblichem Maße ungleich behandelt.

Die Entfernungspauschale hat darüber hinaus noch eine Kehrseite, die überraschenderweise ein Vorteil sein kann: Der von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzuziehende Betrag ist unabhängig von dem gewählten Verkehrsmittel. Wenn der Steuerpflichtige von einem billigen, aber langsamen auf ein schnelles, aber teures Verkehrsmittel umsteigt, dann sind die zusätzlichen Kosten nicht abzugsfähig. Die Wahl des Pendlers wird zugunsten langsamer Verkehrsmittel mit geringeren monetären Kosten verzerrt. Dies aber spart dem Fiskus Mittel, die letztlich einen niedrigeren Steuersatz ermöglichen und damit die allgemeinen Verzerrungen der Besteuerung des Arbeitseinkommens reduzieren (vgl. Wrede 2000).

Niedrige Entfernungspauschale sinnvoll

Effizienz und Gerechtigkeit ist gedient, wenn die Aufwendungen des Arbeitnehmers für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte pauschal zu einem unter den internen Grenzkosten liegenden Satz abgegolten werden. Der Politik bleibt damit ein Ermessensspielraum. Das mag man beklagen oder begrüßen.

Literatur

- Brueckner, J.K. (2003), »Transport subsidies, system choice, and urban sprawl«, *CESifo Working Paper* 1090.
 Wrede, M. (2000), »Tax deductibility of commuting expenses and leisure: On the tax treatment of time-saving expenditure«, *FinanzArchiv* 57, 216–224.
 Wrede, M. (2003), »Tax deductibility of commuting expenses and residential land use with more than one center«, *CESifo Working Paper* 972.



Martin Gasche*

Abschaffung der Entfernungspauschale ökonomisch nicht sinnvoll

Derzeitige Regelungen

Nach § 9 Einkommensteuergesetz sind Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte – unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel – in pauschalierter Form als Werbungskosten von der Steuerbemessungsgrundlage abzugsfähig: Für die ersten zehn vollen Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte konnten im Jahr 2003 noch 36 Cent und für jeden weiteren Kilometer 40 Cent angesetzt werden. Der Kompromiss des Vermittlungsausschusses vom Dezember 2003 sieht eine Reduktion der Entfernungspauschale auf einheitlich 30 Cent pro Kilometer ab dem 1. Januar 2004 vor. Zur Beurteilung einer Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte muss auch die steuerliche Behandlung der relevanten Alternativen zum Pendeln, nämlich der Umzug und die doppelte Haushaltsführung in die Betrachtung einbezogen werden. Derzeit werden Umzugskosten dann als Werbungskosten anerkannt, wenn der Umzug aufgrund eines Arbeitsplatzwechsels notwendig ist und wenn durch den Wohnungswechsel der erforderliche Zeitaufwand für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsstätte wesentlich reduziert wird. Eine dritte Möglichkeit – vor allem für den Fall, dass der Arbeitsplatz an einem weiter entfernten Ort gelegen ist – besteht darin, zwar eine Wohnung am neuen Arbeitsort zu beziehen, aber auch die alte Wohnung beizubehalten. Es ist also auch die Frage nach der Abzugsfähigkeit der Kosten für die doppelte Haushaltsführung relevant. In Deutschland sind die Mehraufwendungen für die

doppelte Haushaltsführung grundsätzlich von der Steuerbemessungsgrundlage abzugsfähig. Allerdings wurde mit dem Jahressteuergesetz 1996 die Abzugsfähigkeit auf zwei Jahre begrenzt. Die Befristung wurde damit begründet, dass es in dieser Übergangszeit für den Steuerpflichtigen möglich sein sollte, am neuen Beschäftigungsort eine Wohnung zu finden und sich dort dauerhaft einzurichten (vgl. Bundesverfassungsgericht 2003). Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Dezember 2002 erklärte allerdings die Befristung der Abzugsfähigkeit im Falle von Kettenabordnungen und im Falle von beiderseits berufstätigen Ehegatten für verfassungswidrig (vgl. Bundesverfassungsgericht 2002). Als Reaktion auf dieses Urteil wurde – noch über die Forderungen des Verfassungsgerichts hinausgehend – die zeitliche Befristung ab dem Jahr 2003 gänzlich aufgehoben.

Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte aus ökonomischer Sicht

Zur Beurteilung der Entfernungspauschale kommt es darauf an, ob aus juristischer oder aus ökonomischer Sicht argumentiert wird. Aus juristischer Sicht sind Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte notwendig, um überhaupt Einkommen zu erzielen. Nach dem objektiven Nettoprinzip müssen sie deshalb von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Teilweise wird in der Pauschalierung sogar ein Verstoß gegen das Nettoprinzip gesehen, da im Falle der Pkw-Nutzung die damit verbundenen Gesamtkosten pro Kilometer durch die Entfernungspauschale nicht vollständig abgedeckt werden können.¹

Doch ist die Gewährung der (vollen) Abzugsfähigkeit auch aus ökonomischer Sicht sinnvoll? Zur Beantwortung dieser Frage und konkreter zur Ableitung der allokativen Wirkungen der Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten zur Arbeit wird zunächst das finanzwissenschaftliche Kriterium der Entscheidungsneutralität herangezogen. Danach ist die Entscheidung eines Wirtschaftssubjekts unverzerrt, eine steuerliche Maßnahme also entscheidungsneutral, wenn die Rangfolge der Handlungen durch die steuerliche Maßnahme nicht berührt wird, mithin keine (ineffizienten) Verhaltensänderungen hervorgerufen werden. Bezogen auf die Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten heißt das: Steuerliche Regelungen dürfen die Arbeitsplatzwahl des Steuerpflichtigen und die Mobilitätsentscheidung, also die Entscheidung zwischen Pendeln und Umziehen, nicht beeinflussen.

Zur Konkretisierung wird ein kleines Modell betrachtet², in dem ein repräsentativer Arbeitnehmer vor den Fragen steht,

* Dr. Martin Gasche ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Der Verfasser dankt Herrn Dr. Christhart Bork für wichtige Hinweise und für die Informationen zum Zusammenhang zwischen Höhe der Fahrtkosten und Einkommen. Der Verfasser vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Auffassung.

¹ Vgl. Tipke (1985, 159). Die Geldkosten pro Kilometer werden z.B. vom ADAC regelmäßig höher – auf mind. 50 Cent – geschätzt.

² Das Modell orientiert sich an Richter und Theile (1998, 354 ff.).

ob er einen neuen Arbeitsplatz annehmen und – damit zusammenhängend – ob er umziehen oder pendeln soll.³ Angenommen wird, dass ein Arbeitsplatzwechsel deshalb in Frage kommt, weil eine positive Lohndifferenz ΔW (ausgedrückt in Barwerten) besteht, und dass diese Lohndifferenz die höhere Arbeitsproduktivität am neuen Arbeitsplatz widerspiegelt. Weiterhin wird unterstellt, dass ΔW den zusätzlichen Nutzen für den Arbeitnehmer repräsentiert. Diesem zusätzlichen Nutzen stehen Kosten entweder in Form des Barwerts der beruflich veranlassten Pendelkosten PK oder in Form von Umzugskosten UK gegenüber.

Um zu zeigen, wie eine einkommensteuerliche Regelung die Entscheidungen des Arbeitnehmers beeinflusst, wird als Referenz die Situation ohne Staat betrachtet. Der Arbeitnehmer wird dann den Wohnsitz beibehalten, wenn der Barwert der Pendelkosten kleiner ist als die Umzugskosten ($PK < UK$). Er wird umziehen, wenn $PK > UK$ gilt. Er wird sich also so entscheiden, dass seine Mobilitätskosten MK minimiert werden. Der Arbeitsplatz wird dann gewechselt, wenn der Barwert des Lohnzuwachses höher ist als die Mobilitätskosten:

$$\Delta W > MK = \min(PK, UK).$$

Nun wird angenommen, dass ein Staat eine Einkommensteuer erhebt und der Arbeitnehmer den Grenzsteuersatz t aufweist, mit dem die Lohndifferenz belastet wird. Die Fahrtkosten und die Umzugskosten seien von der Steuerbemessungsgrundlage abzugsfähig, was im Prinzip der derzeitigen steuerlichen Regelung entspricht. Der Arbeitnehmer würde sich nun für einen Arbeitsplatzwechsel entscheiden, wenn gilt:

$$(1 - t) \Delta W > MK = \min((1 - t) PK, (1 - t) UK).$$

In diesem Fall werden alle Kosten und der Lohnzuwachs um den gleichen Faktor gekürzt, die Einkommensteuer ist entscheidungsneutral, da sie die Rangfolge der Handlungen unberührt lässt. Gegenüber der Situation ohne Staat gibt es keine Verhaltensänderungen.

Schafft man die Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten und der Umzugskosten ab, dann wird sich der Arbeitnehmer für einen Arbeitsplatzwechsel entscheiden, wenn gilt:

$$(1 - t) \Delta W > MK = \min(PK, UK).$$

Die Verweigerung der Abzugsfähigkeit würde die Entscheidungsneutralität beseitigen. Denn nun ist eine Situation möglich, in der der Arbeitnehmer sich nicht mehr für einen Arbeitsplatzwechsel entscheidet, weil die Mobilitätskosten die

Nettolohndifferenz überschreiten. Dies ist genau dann der Fall, wenn die Differenz zwischen dem Lohnzuwachs und den Mobilitätskosten kleiner als die Steuer auf den Lohnzuwachs ist: $(\Delta W - MK) < t \Delta W$. Durch die Nichtgewährung der Abzugsfähigkeit kommt es zu einer ineffizienten Verhaltensänderung und damit zu einer allokativen Verzerrung, die eine optimale Faktorallokation verhindert. Dies muss beachtet werden, wenn im Rahmen einer großen Steuerreform die gänzliche Abschaffung der Entfernungspauschale gefordert wird (vgl. auch Sinn 2003).

Würde nur eine Kostenart abzugsfähig gestellt, z.B. nur die Umzugskosten, dann würde bei einem Arbeitsplatzwechsel zusätzlich die Mobilitätsentscheidung zugunsten des Umzugs verzerrt. Auch hier könnte es durch die steuerliche Regelung zu Verhaltensänderungen kommen, wenn $PK < UK$ aber $PK > (1 - t) UK$ gilt. Die Entscheidungsneutralität wäre auch hier nicht mehr gegeben.

Mehraufwendungen für die doppelte Haushaltsführung

Das Modell wird nun um die Handlungsalternative der doppelten Haushaltsführung erweitert. Die doppelte Haushaltsführung wird in der Regel dann gewählt, wenn der Arbeitsplatz so weit entfernt ist, dass Pendeln nicht in Frage kommt, und wenn der Umzug ebenfalls zu hohe Kosten verursachen würde, etwa weil der Arbeitsplatzwechsel nur zeitlich befristet ist oder weil der Ehepartner seinen Arbeitsplatz aufgeben müsste, aber keinen adäquaten Arbeitsplatz am neuen Wohnort findet. Sind Umzugskosten und Pendelkosten steuerlich abzugsfähig, der Barwert der Mehraufwendungen für die doppelte Haushaltsführung DHF dagegen nicht, dann stellt sich das Entscheidungsproblem wie folgt dar:

$$(1 - t) \Delta W <> MK = \min((1 - t) PK, (1 - t) UK, DHF).$$

Eine effiziente Faktorallokation kann so verhindert werden, da ein Arbeitsplatzwechsel nicht stattfindet, wenn zwar $\Delta W > DHF = MK$ gilt, wegen der Besteuerung des Lohnzuwachses aber der Arbeitsplatzwechsel sich nicht mehr lohnt: $(1 - t) \Delta W < DHF = MK$. Zudem wird die Mobilitätsentscheidung für den Fall, dass die Umzugskosten abzugsfähig sind, zugunsten des Umzugs verzerrt. Dies kann zusätzlich auch die Effizienz der Faktorallokation beeinträchtigen, wenn etwa der Ehegatte gezwungen ist, seinen Arbeitsplatz aufzugeben und keinen neuen Arbeitsplatz oder nur einen Arbeitsplatz findet, in dem er nicht gemäß seiner Produktivität eingesetzt wird. Aus diesem Grunde ist die bis zum Jahr 2003 geltende Befristung der Abzugsfähigkeit der Mehraufwendungen für die doppelte Haushaltsführung in allokativer Hinsicht skeptisch zu betrachten. Wird der Abzug (ohne Befristung) gewährt, gilt für das Entschei-

³ Zur Vereinfachung wird die Möglichkeit der doppelten Haushaltsführung zunächst außer Acht gelassen.

dungsproblem: $(1 - t) \Delta W < MK = \min((1 - t) PK, (1 - t) UK, (1 - t) DHF)$. In diesem Fall ist Entscheidungsneutralität sowohl im Hinblick auf die Arbeitsplatzwahl als auch hinsichtlich der Mobilitätsentscheidung gegeben.

Andere Kosten: private Pendelkosten und Mietpreisunterschiede

Oft wird darauf hingewiesen, dass Pendler nicht nur die Fahrtkosten von der Steuer absetzen können, sondern noch einen zweiten Vorteil in Form von geringeren Mieten auf dem Land hätten. Im Modell könnte man einen Mietpreisunterschied berücksichtigen, indem man den Barwert der Mietpreisdifferenz ΔMP zu den Umzugskosten addiert.⁴ Da Mietpreisunterschiede nicht von der Steuer abgesetzt werden können, stellt sich die Entscheidung für den Arbeitnehmer wie folgt dar:⁵

$$(1 - t) \Delta W < MK = \min((1 - t) PK, (1 - t) UK + \Delta MP)$$

In diesem Fall würde die Mobilitätsentscheidung zugunsten des Pendelns verzerrt und die Entscheidungsneutralität verletzt. Allerdings spiegeln Mietpreisunterschiede oft den Nutzen aus Standortvorteilen wider, weshalb die Mietpreisunterschiede in das Nutzenkalkül hinsichtlich der Arbeitsplatz- und Mobilitätsentscheidung nicht einzubeziehen sind (vgl. Richter und Theile 1998, 354). Denn die mit dem Umzug verbundenen Standortvorteile stellen ein Konsumelement dar, das mit höheren Mieten bezahlt wird und deshalb einkommensteuerlich irrelevant sein sollte (vgl. Sachverständigenrat 2003, Ziffer 493).

Weiterhin wird argumentiert, dass im Umzugsfall nicht nur die Umzugskosten selbst, sondern auch private Pendelkosten in Form von Heimfahrten zu Freunden, Verwandten und Bekannten anfallen. Diese privaten Pendelkosten pPK sind indirekt beruflich veranlasst, da sie vom Arbeitsplatzwechsel und dem damit verbundenen Umzug herrühren (vgl. Richter und Theile 1998, 354). Da die privaten Pendelkosten steuerlich nicht berücksichtigt werden, wird ebenfalls die Mobilitätsentscheidung zugunsten des Pendelns (und der doppelten Haushaltsführung) verzerrt; Entscheidungsneutralität ist nicht mehr gegeben.

Generell wird die Entscheidungsneutralität hinsichtlich der Mobilitätsentscheidung immer dann verletzt, wenn andere Kosten AK auftreten, die zwar mit den verschiedenen Handlungsalternativen verbunden sind, steuerlich aber nicht berücksichtigt werden. Dem kann erstens dadurch begegnet werden, dass alle Kosten nicht mehr abzugsfähig sind. Die Entscheidungsregel für den Arbeitsplatzwechsel würde sich dann darstellen als:⁶

$$(1 - t) \Delta W > MK = \min(PK, UK + AK).$$

Hinsichtlich der Mobilitätsentscheidung wäre Entscheidungsneutralität hergestellt, allerdings würde dies dazu führen, dass die Entscheidungsneutralität hinsichtlich der Arbeitsplatzwahl verzerrt wird, da der Arbeitnehmer im Fall $(\Delta W - MK) < t \Delta W$ den Arbeitsplatzwechsel unterlassen würde, den er ohne Einkommensteuer noch vollzogen hätte. Durch die Verweigerung der Abzugsfähigkeit wird also eine Neutralität hinsichtlich der Entscheidung zwischen Umzug und Pendeln auf Kosten einer effizienten Faktorallokation erreicht.

Zweitens kann die Entscheidungsneutralität sowohl hinsichtlich der Mobilitätsentscheidung als auch hinsichtlich der Arbeitsplatzwahl realisiert werden, indem alle Kosten abzugsfähig gestellt werden:

$$(1 - t) \Delta W < MK = \min((1 - t) PK, (1 - t) UK + (1 - t) AK).$$

Dies ist allerdings in der Praxis mit Abgrenzungsproblemen verbunden und missbrauchsanfällig. Nicht zuletzt würde es zu enormen Einnahmenverlusten für den Fiskus kommen.

Die dritte Möglichkeit, um Entscheidungsneutralität bei der Mobilitätsentscheidung zu erreichen, besteht darin, die Abzugsfähigkeit z.B. der Pendelkosten zu begrenzen, die Umzugskosten aber weiter voll abzugsfähig zu stellen. Es wird nun angenommen, dass von den beruflich bedingten Pendelkosten nur der Betrag $x PK$ abgesetzt werden kann, wobei $x < 1$ gilt. Ein Arbeitsplatzwechsel würde dann stattfinden, wenn gilt:

$$(1 - t) \Delta W > MK = \min((1 - tx) PK, (1 - t) UK + AK).$$

Der Faktor x könnte so gewählt werden, dass die Neutralität der Mobilitätsentscheidung (zumindest approximativ) hergestellt werden kann. Dies führt aber dazu, dass die Arbeitsplatzentscheidung verzerrt wird, nämlich dann wenn $(1 - t) \Delta W < (1 - tx) PK = MK$ aber $(1 - t) \Delta W > (1 - t) PK$ gilt. Somit zeigt sich eine Trade-off-Beziehung zwischen Neutralität der Mobilitätsentscheidung und Neutralität hinsichtlich der Arbeitsplatzwahl. Es kommt also bei der Entscheidung für oder gegen eine Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zum Arbeitsplatz darauf an, ob man eine effiziente Faktorallokation oder eine unverzerrte Mobilitätsentscheidung höher gewichtet.

Bei der Begrenzung der Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte ist zudem zu bedenken, dass nicht nur im Falle eines Umzugs zusätzliche Aufwendungen entstehen, die steuerlich nicht berücksichtigt

⁴ Analog könnte man auch ΔMP von den Pendelkosten subtrahieren.

⁵ Zur Vereinfachung wird die doppelte Haushaltsführung nicht berücksichtigt.

⁶ Es wird als Beispiel angenommen, dass die zusätzlichen Kosten AK im Falle des Umzugs anfallen.

werden können, sondern auch beim Pendeln zusätzliche Kosten anfallen, z.B. in Form von Zeitkosten.

Privat veranlasste Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte

Ist die Entscheidung des Arbeitnehmers für den Umzug gefallen, z.B. weil der neue Arbeitsplatz sehr weit vom derzeitigen Wohnort entfernt ist und auch die doppelte Haushaltsführung keine relevante Alternative darstellt, dann steht der Arbeitnehmer vor der Frage, ob er eine neue Wohnung direkt am Arbeitsort oder etwas weiter entfernt vom Arbeitsort wählt und pendelt. Diese Entscheidung ist nun nicht mehr beruflich veranlasst, sondern fällt in die Privatsphäre. Wählt der Arbeitnehmer eine Wohnung, die weiter entfernt vom Arbeitsort liegt, dann sind die deshalb entstehenden Pendelkosten privat veranlasst und die Gewährung ihrer Abzugsfähigkeit würde die Standortwahl der Wohnung zugunsten einer weiter entfernten Wohnung verzerren. Die Abschaffung der Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten zur Arbeitsstätte wäre also in diesem Fall für eine unverzerrte Wohnortentscheidung sinnvoll. Damit die Entscheidungsneutralität bei der Arbeitsplatzwahl gewahrt bliebe, müssten die Umzugskosten zur neuen Wohnung aber weiterhin abzugsfähig sein.

Privat veranlasste Pendelkosten können auch dann entstehen, wenn eine Umzugsentscheidung gar nicht im Zusammenhang mit einem Arbeitsplatzwechsel steht, mithin $\Delta W = 0$ gilt. Pendelkosten die deshalb anfallen, weil der Arbeitnehmer bei gegebenem Arbeitsplatz eine weiter entfernte Wohnung im Grünen bezieht, sind privat veranlasst. Die Abzugsfähigkeit der Umzugskosten würde die Entscheidung zugunsten des Umzugs und die Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten würde – bei getroffener Umzugsentscheidung – die Entscheidung zugunsten eines weiter entfernten Wohnorts verzerren (vgl. Sachverständigenrat 2003, Ziffer 495).

Die Tatsache, dass es auch Fälle gibt, in denen die Fahrtkosten zur Arbeitsstätte privat veranlasst sind, spricht dafür, die Abzugsfähigkeit der Pendelkosten zu begrenzen. Die Abzugsfähigkeit darf aber nicht vollständig verweigert werden, da es auch Fälle gibt, in denen die steuerliche Berücksichtigung der Pendelkosten eine optimale Faktorallokation und eine unverzerrte Mobilitätsentscheidung gewährleistet. Mit Blick auf die allokativen Wirkungen ist somit die derzeitige Regelung im Einkommensteuerrecht, die – im Falle der Pkw-Nutzung – einen begrenzten Abzug der Fahrtkosten in Form der Entfernungspauschale, einen (bedingten) Abzug der Umzugskosten und einen Abzug der Mehraufwendungen für die doppelte Haushaltsführung zulässt, sinnvoll und sollte auch im Rahmen einer großen Steuerreform nicht aufgegeben werden.

Verteilungspolitische, umweltpolitische und regionalpolitische Aspekte

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die gänzliche Abschaffung der Entfernungspauschale nicht effizient wäre. Allerdings muss gefragt werden, ob aus verteilungspolitischer, umweltpolitischer oder regionalpolitischer Sicht eine Abschaffung gerechtfertigt werden kann. Verteilungspolitisch bedenklich wäre der Abzug der Pendelkosten dann, wenn er in großem Ausmaß vor allem die Bezieher hoher Einkommen begünstigen würde, wenn er also regressiv wirken würde. Dies wäre dann gegeben, wenn die Entfernung zum Arbeitsplatz mit zunehmenden Einkommen signifikant zunehmen würde.⁷ Tatsächlich ist die Wegstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte für Bezieher höherer Einkommen im Durchschnitt tendenziell höher als für Geringverdiener, der Unterschied ist aber nicht so groß, als dass man damit eine Abschaffung der Entfernungspauschale rechtfertigen könnte (vgl. DIW 2003b, 628). Zudem zeigt sich empirisch, dass eine Abschaffung der Entfernungspauschale die Bezieher geringer Einkommen relativ stärker belasten würde (vgl. DIW 2003a, 606, Fn. 17). So würden bei Wegstrecken von 20 bis 50 Kilometern die Nettoeinkommenseinbußen bei Geringverdienern 3% und bei gut Verdienenden 1,5% betragen (vgl. DIW 2003b, 628).⁸

Die Entfernungspauschale wird vor allem aus umweltpolitischer Sicht kritisiert, da sie das Pendeln und damit den »Umweltverbrauch« begünstige. Ihre Abschaffung wäre deshalb aus umweltpolitischer Sicht vorteilhaft. Hier muss aber bedacht werden, dass es nicht Aufgabe der Einkommensteuer sein sollte, umweltpolitische Ziele zu realisieren. Diese könnten durch eine – richtig ausgestaltete – Ökosteuer zielgenauer erreicht werden.

Aus regionalpolitischer Sicht wird als Argument gegen die Entfernungspauschale regelmäßig angeführt, dass mit der Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten die Zersiedelung der Landschaft gefördert, hohe Verkehrsströme und damit einhergehend hohe Infrastrukturkosten erzeugt würden (vgl. DIW 2003a, 605). Allerdings ist vor allem in vielen Gegenden in den neuen Bundesländern die Entvölkerung von abgelegenen Räumen ein Problem, das durch die Reduktion oder gar die Abschaffung der Entfernungspauschale noch verschärft würde. Zu bedenken ist auch, dass es in Vergangenheit Teil der Struktur- und Regionalpolitik war, die Menschen aus den

⁷ Die Tatsache, dass der absolute Vorteil aus der Entfernungspauschale vom Grenzsteuersatz abhängt, ist keinesfalls verteilungspolitisch bedenklich, sondern – da es sich bei den Fahrtkosten um Werbungskosten handelt, die von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden müssen – konform mit dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

⁸ Dies ist damit zu begründen, dass bei gleich hohen abzugsfähigen Fahrtkosten der Anteil der Fahrtkosten am Gesamteinkommen bei Geringverdienern größer ist als bei Personen mit höherem Einkommen. Entsprechend kann die Verweigerung des Abzugs bei Geringverdienern – trotz höherem Grenzsteuersatz für Personen mit hohem Einkommen – zu größeren prozentualen Nettoeinkommenseinbußen führen.

Ballungsräumen herauszulocken. Eine Verweigerung der Abzugsfähigkeit würde eine nachträgliche Bestrafung bedeuten.

Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass zur Realisierung einer effizienten Faktorallokation der Abzug der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte von der Steuerbemessungsgrundlage geboten ist. Die Tatsache, dass auch privat veranlasste Fahrtkosten entstehen können, spricht für eine Begrenzung des steuerlichen Abzugs. Eine solche Begrenzung ist in Form der Entfernungspauschale im deutschen Einkommensteuerrecht verwirklicht worden. Eine weitere Reduktion oder gar eine Abschaffung der Entfernungspauschale kann ökonomisch nicht begründet werden.

Literatur

- Bundesverfassungsgericht (2002), 2 BvR 400/98 vom 4. Dezember 2002, Absatz-Nr. (1-75), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20021204_2bvr040098.html.
- Bundesverfassungsgericht (2003), *Pressemitteilung* 30 vom 7. April.
- DIW (2003a), »Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt«, *DIW-Wochenbericht* (40).
- DIW (2003b), »Entfernungspauschale: Bezieher hoher Einkommen begünstigt – Aktuelle Ergebnisse zum Verkehrsverhalten privater Haushalte«, *DIW-Wochenbericht* (42).
- Richter, W. und C. Theile (1998), »Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte: Ein Vorschlag zur Verwirklichung einkommensteuerlicher Entscheidungsneutralität«, *Steuer und Wirtschaft* (4), 351–357.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Jahresgutachten 2003/04, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*, Wiesbaden.
- Sinn, H.W.(2003), *Hände weg von der Entfernungspauschale*, ifo Standpunkt, Nr. 48, München, 2. Oktober.
- Tipke, K. (1985), »Von der Unordnung zur Neuordnung des Einkommensteuerrechts«, in A. Raupach, K. Tipke und A. Uelner (Hrsg.), *Niedergang oder Neuordnung des deutschen Einkommensteuerrechts*, Köln, 133–173.

Produktionsmittelbesteuerung in der Landwirtschaft:

In Deutschland relativ hohe Belastung im Vergleich zu wichtigen EU-Konkurrenzländern

20

Doina M. Radulescu

Die Untersuchung der Besteuerung bestimmter Produktionsmittel (Düngemittel, Pestizide, Mineralölprodukte, Gas und Strom) in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten war Ziel eines Gutachtens, das im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) vom Öffentlichen Sektor des ifo Instituts kürzlich fertig gestellt wurde.¹ Neben einem steuerrechtlichen Teil, in dem die unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Ländern dargelegt wurden, lag der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Analyse der sich ergebenden Belastungen der landwirtschaftlichen Produktionsmittel in Bezug auf den Gewinn für landwirtschaftliche Modellbetriebe. Von besonderem Interesse war dabei, die Verschiedenartigkeit der Belastung und die dadurch steuerlich bedingten Wettbewerbsverzerrungen zu erkennen. Darüber hinaus sollte auch eine Basis für die aktuelle Diskussion über die Chancen eines aktiven Beitrags des steuerpolitischen Instrumentariums zur Umstrukturierung der Landwirtschaft geschaffen werden. Für die untersuchten Länder wurde aufgezeigt, welche Staaten im Bereich der Landwirtschaft ökologisch orientierte Steuern auf Produktionsmittel einsetzen und welches Instrumentarium dabei primär verwendet wird. Insgesamt gesehen lässt sich feststellen, dass die steuerlichen Regelungen für die landwirtschaftlichen Produktionsmittel doch deutlich unterschiedliche Belastungen ergeben. Dabei führen die deutschen Vorschriften, neben den steuerlichen Regelungen in Dänemark und Schweden, zu vergleichsweise hohen Belastungen – überraschenderweise weisen ökologisch orientierte Betriebe eine höhere steuerliche Belastung auf als konventionell orientierte Betriebe. Zudem konnten die mit dem Einsatz ökologisch motivierter Steuern auf landwirtschaftliche Produktionsmittel erhofften Effekte in der Empirie nur zum Teil nachgewiesen werden. Jedoch lässt sich auch feststellen, dass ohne Einsatz dieser Steuern beispielsweise die Belastung der landwirtschaftlichen Flächen mit Düngemittel und Pestiziden in einigen EU-Ländern über dem derzeitigen Niveau liegen würde.

Ein Überblick über die Steuerbelastung des Produktionsmitteleinsatzes in ausgewählten EU-Ländern ist deshalb von Interesse, da sich der Wettbewerb im Agrarsektor durch die gemeinsame europäische Währung bereits verschärft hat und die Erweiterung der EU durch den Zugang stark agrarisch orientierter Länder zu weiteren Problemen führen wird.

So kann die Landwirtschaft durch ihre bodengebundene Wirtschaftsweise nicht auf ungünstige steuerliche Standortbedingungen durch Betriebsverlagerungen in andere EU-Länder reagieren. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, steuerlich bedingte Wettbewerbsverzerrungen für diesen Bereich zu identifizieren und im politischen Konsens auf EU-Ebene zu beseitigen. Sollte dies nicht möglich sein, ist zum einen unter Umständen durch eine Anpassung nationaler Regelungen der durch steuerliche Wettbewerbsverzerrungen bedingte Druck auf die deutsche Landwirtschaft zu verringern.

Zum anderen sollte Deutschland aber auch mit verstärktem Einsatz auf eine eu-

ropäische Lösung in der Frage einer einheitlichen Besteuerung ökologisch problematischer Inputs wie Energie hinwirken. Außerdem ist es für die deutsche Landwirtschaftspolitik von Interesse, inwieweit eine Neuorientierung der Landwirtschaft über die Steuerpolitik mitgestaltet werden kann. So haben einige EU-Länder bereits vor längerer Zeit begonnen, landwirtschaftliche Produktionsmittel unter ökologischen Gesichtspunkten verstärkt zu belasten, um den Einsatz dieser Mittel zu reduzieren. Dabei werden in diesen Ländern auch landwirtschaftliche Produktionsmittel belastet, die bislang in Deutschland von einer Besteuerung ausgenommen sind. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die in diesen Ländern mit der Besteuerung bzw. Belastung anvisierten Ziele erreicht worden sind, d.h. ob man mit dem Einsatz solcher Instrumente zu einer Umorientierung der Landwirtschaft gelangen kann.

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf dem im November 2003 fertig gestellte Gutachten »Produktionsmittelbesteuerung der Landwirtschaft in ausgewählten EU-Partnerländern«, veröffentlicht als ifo Forschungsbericht Nr. 20, München, Februar 2004.

In der Untersuchung werden folgende Steuern analysiert:

- Steuern und Abgaben auf Düngemittel und Pflanzenschutzmittel;
- Kraftfahrzeugbesteuerung;
- Mineralölbesteuerung;
- Elektrizitäts- und Gasbesteuerung.

Die betrachteten Länder sind Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Österreich und Schweden.

Synoptische Darstellung

Die folgende Übersicht (S. 20) bietet eine Zusammenfassung der steuerlichen Regelungen für von Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft verwendete Produktionsmittel.

Es ist ersichtlich, dass nur Dänemark und Schweden eine Steuer auf **Düngemittel** erheben. Die Landwirtschaft in Dänemark unterliegt einem Quotensystem und die in Schweden der normalen nationalen Düngemittelsteuer. Außerdem wird in diesen Ländern wie auch in Frankreich eine **Pestizidsteuer** erhoben. Das einzige Land, das **Antibiotika und wachstumsfördernde Mittel** besteuert, ist Dänemark.

Bezüglich der **Kraftfahrzeugsteuer** ist zu erkennen, dass in allen untersuchten Ländern bis auf Dänemark für alle landwirtschaftlichen Betriebe Steuerfreiheit besteht.

Größere Unterschiede ergeben sich in der Besteuerung von **Mineralöl**. Eine derartige Steuer gibt es in allen untersuchten Ländern, wobei die Landwirtschaft auf nationaler Ebene sehr unterschiedlich behandelt wird. Ein etwas komplizierteres System existiert in Dänemark und Schweden, dort gibt es neben einer Energiesteuer eine CO₂-Steuer sowie eine Schwefelsteuer auf Mineralöle. Die dänische Landwirtschaft muss aber lediglich die CO₂-Steuer entrichten. Die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland sind von Steuererhöhungen auf Dieselkraftstoff ausgenommen. Für landwirtschaftliche Fahrzeuge gilt hier ein gleichbleibender »Agrardieselsteuersatz«.² Ein ermäßigter Steuersatz auf Mineralöl wird für landwirtschaftliche Betriebe in Frankreich, Großbritannien und Italien angewendet. Lediglich die Landwirtschaft in Österreich erhält im Rahmen der Mineralölbesteuerung keine Ermäßigung.

² Mit dem 1. November 2001 wurde in Deutschland ebenfalls eine Schwefelsteuer eingeführt. Kraftstoffe (Benzin und Diesel) mit mehr als 50 mg Schwefel je Kilogramm Kraftstoff wurden in einer ersten Stufe mit 3 Pfennig (1,5 Cent) pro Liter belastet. Die Bemessungsgrenze wurde seit dem 1. Januar 2003 auf 10 mg Schwefel je Kilogramm gesenkt. Die Schwefelsteuer hat aber ihre Bemessungsgrundlage sowohl in der ersten als auch in der zweiten Stufe verloren, da die Mineralölindustrie den Schwefelgehalt ihrer Produkte entsprechend gesenkt hat. Seit 1. Januar 2003 bietet die Mineralölindustrie nur noch Kraftstoffe mit einem Schwefelgehalt unter 10 mg/kg (= schwefelarme Kraftstoffe) an.

Hinsichtlich der Besteuerung von **Heizöl** sind folgende Charakteristika hervorzuheben: Die Heizölsteuer in Dänemark unterliegt der Energiesteuer sowie einer Kohlendioxid- und Schwefeldioxid-Steuerkomponente. Dabei zahlen die landwirtschaftlichen Betriebe den normalen Steuersatz. Die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland und Schweden erhalten eine Ermäßigung auf den regulären Heizölsteuersatz. Betriebe in Schweden zahlen pauschal nur ein Viertel des CO₂-Steuersatzes, wenn das Heizöl zu Heizzwecken verwendet wird. In Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und Österreich wird Heizöl mit dem jeweils nationalen, regulären, d.h. bei Verwendung zu Heizzwecken heranzuziehenden Steuersatz belegt.

Die **Elektrizitätsbesteuerung** weist folgende Merkmale in den untersuchten Ländern auf: In Dänemark wird eine Energiesteuer, sowie eine Kohlendioxid- und Schwefelsteuer auf Elektrizität erhoben. Die Landwirtschaft muss die normale Steuer entrichten, wie auch in Frankreich, Großbritannien und Italien. In Österreich können die landwirtschaftlichen Betriebe eine Abgabenvergütung geltend machen. Das Stromsteuergesetz in Deutschland sieht einen reduzierten Steuersatz für landwirtschaftliche Betriebe ab einer jährlichen Mindeststeuerbelastung vor. In Schweden können die Landwirte ab einem gewissen Mindestverbrauch an Elektrizität eine Steuerrückforderung anmelden und diese einfordern.

Schließlich ist der **Gasbesteuerung** ebenfalls eine wichtige Rolle zuzuschreiben. So werden die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland und Großbritannien mit dem jeweils nationalen regulären Steuersatz auf Gas belastet. In Deutschland aber besteht die Möglichkeit der Steuervergütung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft, wenn das Gas zum mittelbaren oder unmittelbaren Verheizen verwendet wurde. In Dänemark wird die Energiesteuer auf Gas zu 100%, die CO₂-Steuer zu 10% zurückerstattet, falls das Gas für landwirtschaftliche Zwecke verwendet wurde. Ähnliche Regelungen gelten auch in Schweden. Die Landwirtschaft in Frankreich unterliegt der Normalbesteuerung, Da diese aber erst ab einem Verbrauch von über 5 Mill. kWh/Jahr greift, kann davon ausgegangen werden, dass die normalen landwirtschaftlichen Betriebe mit einem niedrigeren Verbrauch keine Steuer entrichten müssen. In Italien müssen die landwirtschaftlichen Betriebe den normalen Steuersatz zahlen, lediglich für Methangas gilt eine ermäßigte Besteuerung. Die Landwirtschaft in den Niederlanden und in Österreich unterliegt generell der regulären Besteuerung.

Belastungsvergleich auf der Basis deutscher landwirtschaftlicher Modellbetriebe

Der Blick über die Grenzen in ausgewählte EU-Länder im ersten Abschnitt lässt erkennen, dass in diesen Ländern in

Übersicht Steuerliche Regelungen für von Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft verwendete Produktionsmittel

	Deutschland	Dänemark	Frankreich	Großbritannien	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden
Düngemittelsteuer	keine	Quotensystem bzw. Befreiung	keine	keine	keine	keine	Düngemittelsteuer wurde 1994 abgeschafft	0,198 €/kg Stickst. 3,291 €/kg Cadmium
Pestizidsteuer	keine	Je nach Schädlingsbekämpfungsmittel	7 Schädlichkeitskategorien	keine	keine	keine	keine	2,195 €/kg aktiver Komponente
wachstumsfördernde Mittel + Antibiotika	keine	Je nach eingesetzter Substanz	keine	keine	keine	keine	keine	keine
Kfz-Steuer	Befreiung	erm. Satz: 8,75 €	Befreiung	Befreiung	Befreiung	Befreiung	Befreiung	Befreiung
Mineralölsteuer auf Dieselloststoffe für landwirtschaftliche Nutzfahrzeuge	für 2002 und 2003: Normalsteuersatz abzüglich Vergütung es verbleiben 255,60 € je 1000 l, d.h. 0,2556 €/l	Für die Landwirtschaft geltender Steuersatz 2002 und 2003: 0,0327 €/l	Für die Landwirtschaft gilt ein ermäßigter Steuersatz, der dem Satz für Heizöl entspricht: 2002 und 2003: 0,0566 €/l	In der Landwirtschaft kommt der so genannte „red diesel“ zum Einsatz: 2002: 0,0438 €/l 2003: 0,0588 €/l	Normalsteuersatz für 2002 und 2003: 0,40324 €/l Die Landwirtschaft bezahlt aber nur 22% des normalen Satzes: 0,0887 €/l	2002: 0,1918 €/l 2003: 0,1970 €/l Leichtes Heizöl (Summe aus Brennstoffsteuer, regulative Energiesteuer, ermäßigter Mineralölsteuersatz).	für 2002 und 2003: Normalbesteuerung, keine Ermäßigungen 2002: 0,282 €/l	Summe aus Energie und CO ₂ -Steuer, keine Schwefelsteuer 2002: 0,3425 €/l 2003: 0,3487 €/l
Steuer auf für Heizzwecke verwendetes leichtes Heizöl	Normalsteuersatz 2002 + 2003: 61,35 €/1000 l Vergütung: 2002: 16,36 je 1000 l 2003: 8,18 je 1000 l	Für die Landwirtschaft geltender Steuersatz 2002 und 2003: 0,2841 €/l	Keine Ermäßigungen für die Landwirtschaft 2002 Steuersatz 2002 und 2003: 0,0566 €/l	Keine Ermäßigung für die Landwirtschaft, Normalsteuersatz: 2002: 0,0382 €/l 2003: 0,0521 €/l	Normalsteuersatz, wird auch von der Landwirtschaft entrichtet: 2002 und 2003: 0,1509 €/l	2002: 0,1918 €/l 2003: 0,1970 €/l Leichtes Heizöl (Summe aus Brennstoffsteuer, regulative Energiesteuer, ermäßigter Mineralölsteuersatz).	Bei Verwendung als Heizstoff 0,042 €/l	Leichtes Heizöl unterliegt nur 25% des normalen CO ₂ -St.-Satzes 2002: 0,0591 €/l 2003: 0,0597 €/l
Stromsteuer	Normalsteuersatz 2002: 0,0179 €/kWh 2003: 0,0205 €/kWh bis zu einer Stromsteuerbelastung von 511 € im Kalenderjahr, darüber ermäßigter Steuersatz 2002: 20% des regulären Steuersatzes 0,00358 €/kWh 2003: 60% des regulären Steuersatzes 0,0123 €/kWh	Für die Landwirtschaft geltender Steuersatz 2002 und 2003: 0,0756 €/kWh	Die Steuersätze auf Strom werden lokal von den Kommunen und Départements festgelegt. Sie dürfen nicht höher als 8% für die Kommunen und 4% für die Départements sein. Keine Ausnahmeregelungen für die Landwirtschaft.	Keine Ermäßigungen für die Landwirtschaft, Normalbesteuerung: 2002 und 2003: 0,0060 €/kWh	Für die Landwirtschaft gibt es keine Ausnahmeregelungen: 2002 und 2003: 0,0031 €/kWh Zu beachten: hinzu kommen Zuschläge der Gemeinden zwischen 0,0185 und 0,02 €/kWh und der Provinzen in Höhe von 0,009 €/kWh Durchschnittl. Betrag: 0,03135 €/kWh	Elektrizität wird nur im Rahmen der regulativen Energiesteuer besteuert Bis zu 10 000 kWh 2002: 0,0601 €/kWh 2003: 0,0639 €/kWh 10 000-50 000 kWh 2002: 0,0200 €/kWh 2003: 0,0207 €/kWh über 50 000 kWh 2002: 0,0061 €/kWh 2003: 0,0063 €/kWh	Normalsteuersatz: 0,015 €/kWh Landwirtschaftliche Großbetriebe können eine Energieabgabenvergütung geltend machen.	Stromsteuersatz bei normaler Verwendung: 2002: 0,0217 €/kWh 2003: 0,0249 €/kWh Bei Verwendung für landwirtschaftliche Zwecke kann die gezahlte Steuer über 1000 SEK (109,7 €) zurückverlangt werden.

Steuer auf zu Heizzwecken verwendete - Erdgas - Flüssiggas	Normalsteuersatz 2002: 0,0035 €/kWh 2003: 0,0055 €/kWh Vergütung* 2002: 0,0013 €/kWh 2003: 0,0015 €/kWh Normalsteuersatz 2002: 38,34 €/1000 kg 2003: 60,60 €/1000 kg Vergütung* 2002: 10,22 €/1000 kg 2003: 14,02 €/1000 kg	Für die Landwirtschaft geltender Steuersatz 2002 und 2003: Erdgas 0,0021 €/kWh Flüssiggas: 0,0026 €/kWh Rückerstattung der Energiesteuer zu 100% und der CO ₂ -St. zu 10%	Landwirtschaft fällt unter die Normalregelung. 2002 und 2003: Erdgas 0,0012 €/kWh Steuer wird erst ab einem Verbrauch von über 5 Mill. kWh/Jahr erhoben. Flüssiggas 0,0 €/kWh	Keine Ermäßigungen für die Landwirtschaft, Normalbesteuerung: 2002 und 2003: Erdgas 0,0021 €/kWh Flüssiggas 0,00096 €/kWh	Keine besonderen Ermäßigungen für die Landwirtschaft: 2002 und 2003: Methangas 0,00096 €/kWh Flüssiggas 0,01357 €/kWh	Erdgas unterliegt sowohl der Brennstoff- als auch der regulativen Energiesteuer. 5.000-170.00 m ³ 2002: 0,0053 €/kWh 2003: 0,0055 €/kWh 170.000-1 Mill. m ³ 2002: 0,0016 €/kWh 2003: 0,0017 €/kWh	Normalsteuersatz für Gas. 2002 und 2003: Erdgas 0,00335 €/kWh Flüssiggas 0,00307 Landwirtschaftliche Großbetriebe können eine Energieabgabenergütung geltend machen.	Reduzierter Steuersatz für die Landwirtschaft: 2002 (2003): Erdgas 0,0034 (0,0034) €/kWh Flüssiggas 0,0044 (0,0045) €/kWh Rückerstattungsmöglichkeit wie bei der Stromsteuer: hier 100% E-St. und 25% CO ₂ -St.-rückerstattungsfähig
---	--	--	---	--	--	---	--	---

* **Vergütung:** Wenn die Vergütungen für leichtes Heizöl, Erdgas und Flüssiggas den Selbstbehalt von 205,00 € nicht überschreitet, wird die Mineralölsteuer nicht vergütet.
 Quelle: Mennel und Förster (2002); OECD; Eco-Tax Database; Europäische Kommission (2002); ECOTEC Research and Consulting (2001); Inventar der Steuern (2000); siehe als Länderquellen die im Literaturverzeichnis angegebenen Hinweise.

der Landwirtschaft zwar Produktionsmittelsteuern zum Einsatz kommen, doch lassen sich erhebliche Unterschiede sowohl in Bezug auf die Bemessungsgrundlage im Allgemeinen, besondere Befreiungen bei Regelungen im Einzelfall und den dann jeweils tatsächlich zur Anwendung kommenden Steuersätze feststellen.

Da eine einfache Betrachtung des allgemeinen steuerlichen Regelwerkes (einschließlich der besonders begünstigenden Einzelregelungen) jedoch nicht geeignet ist, die in den genannten Staaten tatsächlich bestehende Steuerbelastung zu beurteilen und international zu vergleichen, wurden anhand definierter Modellfälle einzelne Berechnungen vorgenommen.

Bei der Festlegung der Modellbeispiele geht es insbesondere um die Fragestellung, was genau genommen das Ziel der Untersuchung ist, denn Belastungsvergleiche können von verschiedenen Standpunkten aus durchgeführt werden. So können z.B. Modellbetriebe für jedes zu untersuchende Land gebildet werden und für diese dann die spezielle in diesem Land sich ergebende Belastung ermittelt werden. Damit würde aufgezeigt, wie typische deutsche Betriebe im Vergleich zu typischen französischen oder italienischen Betrieben belastet sind. Hingegen wird hier der Fragestellung nachgegangen, wie deutsche Modellbetriebe durch die inländischen Steuern belastet sind, bzw. welche Veränderungen sich bei Anlegen der ausländischen Steuergesetze ergeben würden. Dieser Vergleich sagt nichts darüber aus, wie die typischen französischen oder italienischen Betriebe wirklich belastet sind. Er lässt aber erkennen, welche steuerliche Belastung für die ausgewählten deutschen Betriebe bei Anwendung der ausländischen Steuergesetze eintreten würde. Ein solcher Belastungsvergleich ist gerade deshalb sinnvoll, da häufig von verschiedenen Seiten die Übernahme ausländischer Regelungen in das deutsche Recht gefordert wird. Zu einer adäquaten Beurteilung muss allerdings neben den besonders begünstigenden Einzelregelungen anderer Staaten immer auch die Steuerbelastung im Ganzen gesehen werden (vgl. Parsche und Haug 2001).

Im Zusammenhang mit den Modellrechnungen hat sich gezeigt, dass eine Bezugnahme auf die Gewinne der ausgewählten Betriebe insbesondere bei einem Vergleich der Ertragssteuern in der EU sinnvoll ist (vgl. Parsche und Steinherr 1995). Bei einer Untersuchung über die Produktionssteuern hingegen, dient als Bezugsgröße die so genannten wirtschaftliche Größe der Betriebe in EGE (Europäische Größeneinheiten).³ Für diese Abgrenzung der landwirtschaft-

³ Eine EGE entspricht einem Wert von 1 200 ECU bzw. €. Die wirtschaftliche Größe eines landwirtschaftlichen Betriebes wird ermittelt, indem für jedes Erzeugnis der Umfang der Produktion separat festgestellt und mit dem ihm zugehörigen Standarddeckungsbeitrag bewertet wird. Die Summe der Standarddeckungsbeiträge aller im Betrieb vorkommenden Produktionszweige, dividiert durch 1 200 ECU bzw. €, ergibt die Betriebsgröße in EGE.

lichen Betriebe im Rahmen der durchzuführenden Untersuchung sprechen zwei Gründe, nämlich der fachliche Zusammenhang, d.h. dass es für eine vergleichende Beurteilung nationaler Produktionssteuern von der Sache her eher angemessen ist, Betriebe gleichen Produktionsumfangs bzw. gleicher Produktionskapazitäten heranzuziehen, und der quellenspezifische Zusammenhang.

Der im Folgenden modellierte Vergleich dient dazu, die Höhe der Belastung landwirtschaftlicher Betriebe mit Produktionssteuern sowie deren Zusammensetzung in den untersuchten Ländern zu ermitteln und darzustellen. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird von den Produktionsverhältnissen landwirtschaftlicher Betriebe unterschiedlicher Produktionsausrichtung und Betriebsgröße in Deutschland ausgegangen, d.h. deren datenmäßige Abbildung wird zur Kalkulationsgrundlage für den Belastungsvergleich mit allen untersuchten Ländern.⁴ Grundlage für den angestrebten Vergleich bilden die betrieblichen Produktionsverhältnisse deutscher Haupterwerbsbetriebe der Produktionsausrichtungen Ackerbau, Milcherzeugung und Veredlung, zusätzlich der Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe insgesamt, also einschließlich sonstiger Produktionsausrichtungen. Datengrundlage ist der Ernährungs- und agrarpolitische Bericht der Bundesregierung 2003⁵ mit Ergebnissen für das Wirtschaftsjahr 2001/2002.

In einem weiteren Vergleich wird auf die Gegenüberstellung ökologisch und konventionell wirtschaftender Betriebe abgestellt.

Die Ergebnisse der Analyse der Modellbetriebe werden in Abbildung 1 aufgezeigt. Für die deutschen steuerlichen Regelungen lässt sich eine klare Belastungssteigerung von 2002 auf 2003 erkennen.

Lediglich die dänischen und die schwedischen steuerrechtlichen Vorschriften führen auf der Basis des deutschen Modellbetriebs zu einer höheren Belastung in Bezug auf den Gewinn (14,2%: Dänemark; 11,2%: Schweden). Verantwortlich dafür ist in erster Linie die hohe Besteuerung der Produktionsmittel Heizöl, Erdgas und Elektrizität in diesen Ländern.

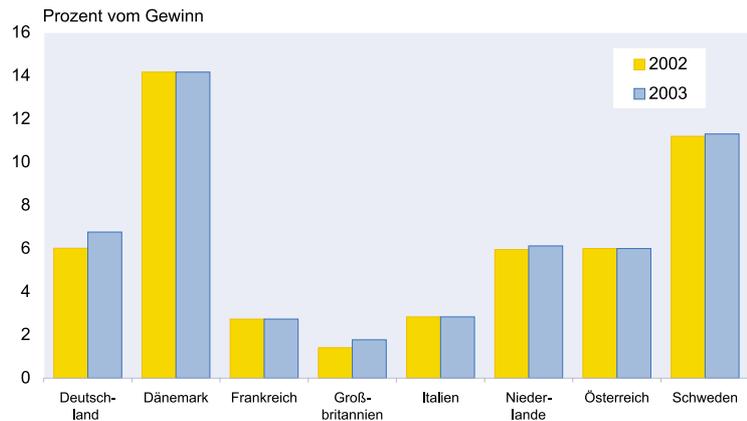
Die eingesetzten Steuersätze der Niederlande und Österreichs ergeben ein leicht unter

⁴ In der vorliegenden Veröffentlichung wird nur auf die unterschiedlichen Produktionsausrichtungen Bezug genommen. Die zugrunde liegende Untersuchung weist auch die Betriebsgrößen mit aus.

⁵ Vgl. <http://www3.verbraucherministerium.de/index00020338684910229F2F6521C0A8D816.html>.

Abb. 1

**Länderübergreifender Belastungsvergleich 2002 und 2003
Konventionelle Haupterwerbsbetriebe (insgesamt)**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

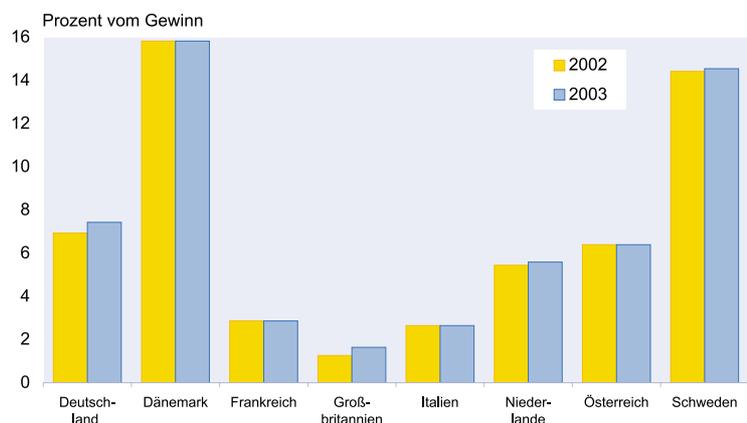
dem Durchschnitt (6,3%) liegendes Belastungsniveau des Gewinns. Am belastungsärmsten stellen sich dagegen die britischen steuerrechtlichen Vorschriften dar, wobei die Jahressteigerung der relativen Belastung des Gewinns mit ca. 25% vergleichsweise stark ausfällt.

Sieht man von den Belastungen in Dänemark und Schweden ab, so zeigt sich, dass die deutschen steuerrechtlichen Regelungen zu relativ hohen Werten führen, und dies insbesondere im Vergleich zu im Agrarsektor wichtigen Konkurrenzländern wie Frankreich, Großbritannien und Italien.

Bei Detailbetrachtung der Bereiche Ackerbau, Milchproduktion und Veredlung finden sich tendenziell die gleichen Ergebnisstrukturen. Die steuerliche Belastung im Ackerbau (vgl. Abb. 2) liegt fast durchweg über dem Niveau der Modellbetriebe insgesamt. In Schweden ist die relativ hohe Steuer-

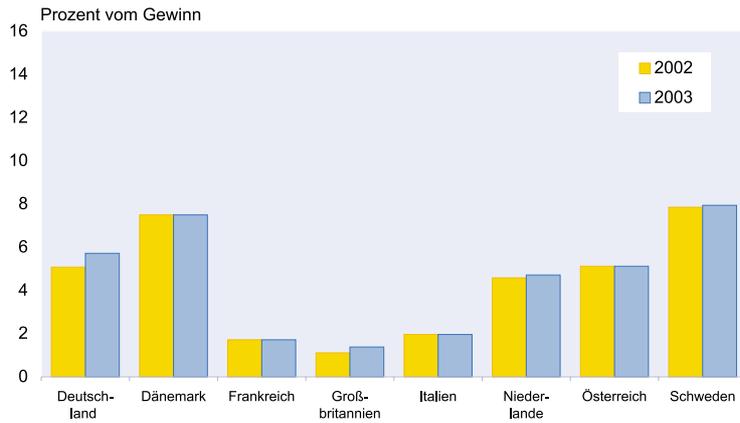
Abb. 2

**Länderübergreifender Belastungsvergleich 2002 und 2003
Konventionelle Ackerbaubetriebe**



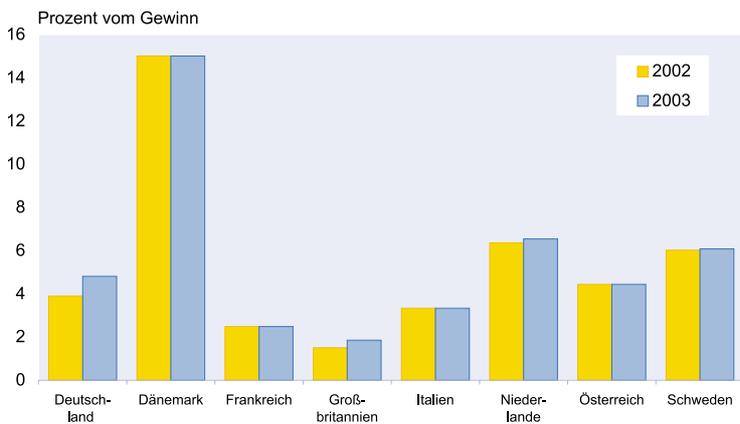
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3
Länderübergreifender Belastungsvergleich 2002 und 2003
Konventionelle Milcherzeugungsbetriebe



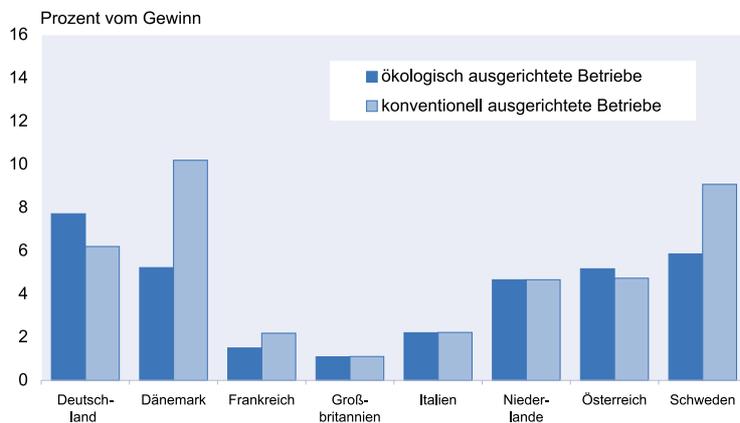
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4
Länderübergreifender Belastungsvergleich 2002 und 2003
Konventionelle Veredlungsbetriebe



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 5
Länderübergreifender Belastungsvergleich 2002
Ökologisch versus konventionell ausgerichtete Haupterwerbsbetriebe



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

erbelastung des Gewinns im Ackerbau im Vergleich zu den anderen Betriebsformen auf die tendenziell stärkere Besteuerung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zurückzuführen.

Die Milcherzeugungsbetriebe, deren Belastung in Abbildung 3 dargestellt wird, unterliegen der geringsten steuerlichen Belastung aller betrachteten landwirtschaftlichen Produktionsausrichtungen. Dies liegt vor allem daran, dass die untersuchten Produktionsmittel nur in begrenztem Umfang verwendet werden. Heizöl, Gas und Elektrizität spielen in der Milcherzeugung eine untergeordnete Rolle, einzig Dieselkraftstoff kommt verstärkt zum Einsatz. Daraus resultiert die niedrigere steuerliche Belastung am Gewinn in Dänemark verglichen mit den anderen Betriebsformen, denn Dieselkraftstoff unterliegt dort einer sehr viel geringeren Belastung als die anderen Produktionsmittel.

Bei den Veredlungsbetrieben ergibt sich ein relativ einheitliches Bild im Ländervergleich, sieht man von Dänemark ab (vgl. Abb. 4). Die dänischen Belastungswerte weichen aufgrund der in diesem Bereich stark eingesetzten Energieträger Heizöl, Erdgas und elektrischem Strom, welche einer intensiven Besteuerung unterliegen, deutlich von denen der anderen Länder ab. Sie heben das Durchschnittsniveau der Belastung von Veredlungsbetrieben spürbar an.

Ein länderübergreifender Belastungsvergleich der ökologisch ausgerichteten mit den konventionellen Betrieben ergibt für Deutschland ein auf den ersten Blick sehr überraschendes Ergebnis. Die ökologischen Modellbetriebe werden vom deutschen Steuerrecht stärker belastet als die vergleichbaren konventionellen. Deutlich wird dies anhand der Abbildung 5.

Hauptsächlich ist dies Konsequenz der relativ starken Dieselsebesteuerung in Deutschland. Diese fällt für ökologische Betriebe aufgrund der um ein Drittel höheren landwirtschaftlichen Nutzfläche wesentlich stärker ins Gewicht. Ähnliches lässt sich, wenn auch in geringerem Ausmaß, bei Anlegen der österreichischen Steuervorschriften feststellen. Bei allen anderen betrachteten Ländern werden die Ökobetriebe hinsichtlich der Steuerbelastung günstiger bzw. den konventionellen Betrieben gleichgestellt.

Die ökologisch orientierten Maßnahmen der Steuergesetzgebung haben das Ziel, die Landwirte zu einem umweltfreundlicheren Verhalten durch Reduktion von beispielsweise Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteln zu animieren. Dabei lassen Untersuchungen über die Auswirkungen der eingesetzten steuerlichen Regelungen erkennen, dass die Steuern auf die verwendeten Produktionsmittel relativ stark erhöht werden müssten, um eine weitere Reduzierung des Produktionsmitteleinsatzes zu erreichen.⁶

Oft werden die Aufkommen der ökologischen Steuern von den untersuchten Ländern an einen bestimmten Verwendungszweck gekoppelt. Die Niederlande und Italien beispielsweise setzen einen Teil der Steuereinnahmen für Umweltprojekte ein. Ein weiterer Teil wird im Rahmen einer ökologischen Steuerreform zur Entlastung des Faktors Arbeit durch Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung verwendet. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind derartige Zweckbindungen als bedenklich einzustufen. Das Nonaffektationsprinzip untersagt das Abhängigmachen der Ausgaben vom Aufkommen einer bestimmten Steuer und fordert eine unabhängige Präferenzbildung auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite unter Beachtung der gesetzten Prioritäten. Dies ist nur in Schweden zu beobachten. Dort werden die Einnahmen aus der Pestizid- und Düngemittelsteuer dem allgemeinen Haushalt zugeführt und dann Umweltschutzmaßnahmen und Förderprogramme aus dem allgemeinen Haushalt finanziert.

Zusammenfassung

Das Ziel des Gutachtens war es, einen Eindruck über die Verschiedenartigkeit der steuerlichen Belastung der Landwirtschaft zu ermöglichen und dadurch bedingte Wettbewerbsverzerrungen aufzuzeigen. Ein Überblick über die Steuerbelastung des Produktionsmitteleinsatzes in ausgewählten EU-Ländern ist deshalb von Interesse, da sich der Wettbewerb im Agrarsektor durch die gemeinsame europäische Währung bereits verschärft hat und die Erweiterung der EU durch den Zugang stark agrarisch orientierter Länder zu weiteren Problemen führen wird. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, steuerlich bedingte Wettbewerbsverzerrungen für diesen Bereich zu identifizieren und im politischen Konsens auf EU-Ebene zu beseitigen. Sollte dies nicht möglich sein, ist unter Umständen durch eine Anpassung nationaler Regelungen der durch steuerliche Wettbewerbsverzerrungen bedingte Druck auf die deutsche Landwirtschaft zu verringern. Beispielsweise zeigt die Untersuchung, dass die deutschen steuerlichen Regelungen zu einer im Vergleich zu wichtigen Konkurrenzländern höheren steuerlichen Belastung der verwendeten Produktionsmittel führen.

Des Weiteren kann und soll die Untersuchung auch als Basis für die aktuelle Diskussion über die Chancen eines aktiven Beitrags des steuerpolitischen Instrumentariums zur Umstrukturierung der Landwirtschaft dienen. Für die untersuchten EU-Staaten wird aufgezeigt, welche Länder im Bereich der Landwirtschaft ökologisch orientierte Steuern auf Produktionsmittel einsetzen und welches Instrumentarium dabei primär verwendet wird. Von Interesse dürfte dabei in diesem Zusammenhang sein, dass ökologisch ausgerichtete Hauptidebetriebe bei Anlegen der deutschen Steuersätze die höchste Belastung erfahren im Vergleich zu den Effekten im Zusammenhang mit den ausländischen Steuerrechten. Die steuerliche Belastung bei ökologisch ausgerichteten Hauptidebetriebe in Deutschland liegt sogar über der Belastung der konventionell ausgerichteten deutschen Hauptidebetriebe.

Was die mit dem eingesetzten Instrumentarium angestrebten Umstrukturierungsziele betrifft, so kann die empirische Überprüfung der Effekte nur unter Miteinbeziehung theoretischer Modellanalysen ein umfassendes Bild liefern. Dabei sind die bisherigen Resultate als wenig befriedigend einzustufen. Es lässt sich jedoch feststellen, dass in einigen Ländern ohne Einsatz dieser Steuern beispielsweise die Belastung der landwirtschaftlichen Flächen mit Düngemitteln und Pestiziden über dem derzeitigen Niveau liegen würde.

Literatur

- Brockmeier, M., J.H. Ko und P.M. Schmitz (1993), »The sectoral and economy-wide effects of a partial or total chemical ban on German agriculture«, in: J. Michalek und C.H. Hanf (Hrsg.), *The Economic Consequences of a Drastic Reduction in Pesticide Use in the EU*, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- Carpentier, A. und F. Salanié (1999), »Engrais et pesticides: Effets incitatifs des instruments économiques, Note préparée pour les Entretiens de Ségur«, INRA, Paris, 29. Juni.
- Danish Ministry of Taxation (1998), *Energy Taxes – The Danish Model*, Kopenhagen, <http://www.skm.dk/finish.pdf>.
- ECOTEC Research & Consulting (2001), *Study on the economic and environmental implications of the use of environmental taxes and charges in the EU and its member states*, April 2001.
- Europäische Kommission (2002), *Study on vehicle taxation in the member states of the European Union*, Final Report, Januar 2002, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/car_taxes/vehicle_tax_study_15-02-2002.pdf.
- Hoevenagel, R. und E. van Noort (1999), *Study on a European Union Wide Regulatory Framework for levies on pesticides*, Bericht für die Europäische Kommission, DG XI, Brüssel.
- Mennel, A. und J. Förster (2002), *Steuern in Europa, Amerika und Asien*, 46. Lieferung.
- Parsche, R., P. Haug et al. (2001), *Internationaler Vergleich der Systeme zur Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft*, ifo Forschungsberichte, München.
- Parsche, R. und M. Steinherr (1995), *Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft in ausgewählten EU-Partnerländern*, ifo Studien zur Finanzpolitik Nr. 58, München.
- Eco-Tax Database 2000.
- Inventar der Steuern (2000), 17. Auflage (http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info-doc/taxation/taxinventory/tax_inventory17ed_de.pdf)
- OECD: Database environmental taxes http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Oekosteuer_final-Julii.pdf

⁶ Vgl. Brockmeier et al. (1993); Carpentier und Salanié (1999); Hoevenagel und Noort (1999).

Länderspezifische Literatur

Danish Institute of Agricultural Sciences (2002), Successful phasing out of Growth Promoters, 26. November 2002, <http://www.agrsci.dk/AGPFAP2002/pressemed1271102.html>.

Danish Ministry of Taxation (1998), Energy Taxes – The Danish Model, Copenhagen, <http://www.skm.dk/finish.pdf>.

http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public;jsessionid=EOWITO2O00MUH-QFI22FCFFWAVDT3EIV3?paf_dm=full&paf_gm=content&paf_gear_id=100006&pageld=recherche_detail&action=resultDetails&requestid=84773 (Artikel vom 11.03.2003).

http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public;jsessionid=MUQKAHEEMNHU-JQFI22FCFFWAVDT3EIV3?paf_dm=popup&paf_gm=content&typePage=cpr02&paf_gear_id=500018&docOid=documentstandard_780.

<http://www.industrie.gouv.fr/energie/petrole/textes/taxes-applicables-2002.htm>.

<http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/unarticledecode.ow?code=CGIM-POT0.rcv&art=1010>.

<http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/uncode.ow?code=CDYANES0.rcv>.

<http://www.legifrance.gouv.fr/Waspad/VisuArticleCode?commun=CGIM-PO&code=&h0=CGIMPO00.rcv&h1=1&h3=195>.

<http://www.climate-change-levy.com/ccl.html>

<http://www.defra.gov.uk/environment/pesticidestax//01.htm>.

<http://www.hmso.gov.uk>.

<http://www.ifs.org.uk/taxsystem/current.shtml>.

<http://www.agenziaentrate.it/servizi/bollo/informazioni/index.htm>.

<http://www.finanze.it>.

http://www.finanze.it/dipartimentopolitichefiscali/fiscalitalocale/tasse_auto/index.htm

<http://www.repubblica.it/online/fatti/carbon/tax/tax.html>.

<http://www2.minvrom.nl/docs/internationaal/Quafuel1.pdf>.

Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij (2001), *Dünger und Umweltschutz – Das niederländische Konzept gegen Nährstoffüberschuss und Ammoniakemission*, Den Haag 2001.

<http://www.bmf.gv.at/steuern/neuegesetze/bbg2003steuern.htm>.

<http://www.notisum.se/rnp/SLS/LAG/19880327.HTM>–16.07.2002.

Swedish Tax Authority (2002), Information from the Swedish Tax Authority: Excise duties.

Swedish Tax Authority (2003) Information from the Swedish Tax Authority: Excise duties.

Wirtschaftswachstum in den VGR: Zur Einführung der Vorjahrespreisbasis in der deutschen Statistik

28

Wolfgang Nierhaus

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist der wichtigste Indikator für Konjunktur und Wirtschaftswachstum. In den deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) wurde bisher das reale BIP in konstanten Preisen eines Basisjahres nachgewiesen (Festpreisbasis). Sowohl das 1993 revidierte »System of National Accounts« (SNA) der Vereinten Nationen als auch das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG1995) empfehlen, für die Berechnung der jährlichen Volumenänderung des BIP und seiner Komponenten eine möglichst zeitnahe Preisstruktur heranzuziehen (Vorjahrespreisbasis). Auf der Grundlage der Entscheidung der EU-Kommission vom 30. November 1998 wird in der deutschen Statistik bei der nächsten anstehenden großen VGR-Revision die Vorjahrespreisbasis eingeführt.¹ Erste Ergebnisse sollen im April 2005 veröffentlicht werden. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die beiden Methoden zur Berechnung des Wirtschaftswachstums.²

Das bisherige Verfahren: Festpreisbasis

Der wichtigste Indikator für Konjunktur und Wirtschaftswachstum in einer Volkswirtschaft ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das *nominale BIP* misst die im Inland entstandene Produktion *in laufenden Preisen einer Berichtsperiode*. Von der *Entstehungsseite* entspricht es dem Geldwert aller im Inland produzierten Waren und Dienstleistungen nach Abzug des Wertes der im Produktionsprozess als Vorleistungen verbrauchten Güter. Berechnet man das Bruttoinlandsprodukt von der *Verwendungsseite*, so entspricht es dem Summenwert der Nachfragekomponenten (privater Konsum + öffentlicher Konsum + Bruttoinvestitionen + Exporte – Importe).

Oftmals ist man aber nicht an der Entwicklung von Größen in laufenden Preisen interessiert, sondern allein an der Bewegung der *Realgrößen*, d.h. an der Veränderung der effektiven Gütervolumina. Das nominale Bruttoinlandsprodukt muss zu diesem Zweck in eine Preis- und in eine Mengenkomponekte (*reales Bruttoinlandsprodukt*) zerlegt werden. In Deutschland wird das reale Bruttoinlandsprodukt bisher *in konstanten Preisen eines Basisjahres* dargestellt (Festpreisbasis). Dieses Vorgehen entsprach der Praxis der amtlichen Statistik in vielen anderen europäischen Ländern und den Empfehlungen des internationalen System of National Accounts aus dem Jahr 1968. Demzufolge ergibt sich das reale BIP für ein bestimmtes Berichtsjahr *t* als Summe aus

i ($i = 1, \dots, n$) Volumina $Q(i, t)$, die mit Preisen $P(i, 0)$ eines festen Basisjahrs bewertet werden.³

$$(1) \text{ BIP}_{\text{real}}(t) = \sum_{i=1, \dots, n} Q(i, t) P(i, 0)$$

Der Vorteil des bisherigen Verfahrens zur Berechnung des realen Bruttoinlandsprodukts besteht zunächst darin, dass es rechenstechnisch einfach gehalten und schlüssig zu interpretieren ist. Zudem sind die Jahresergebnisse in konstanten Preisen *additiv konsistent*, d.h. die Summe der nach der Festpreismethode berechneten realen Verwendungskomponenten (realer Konsum, reale Bruttoinvestitionen, realer Außenbeitrag) ergibt das nach der gleichen Methode direkt ermittelte reale BIP. Das Gleiche gilt für die Aggregate der Entstehungsseite. Mit den Angaben in

¹ Rechtlicher Anlass für die Einführung der Vorjahrespreisbasis in der deutschen VGR war die Kommissionsentscheidung 98/715/EG vom 30. November 1998 (zur Klarstellung von Anhang A der (ESVG-)Verordnung Nr. 2223/96 im Hinblick auf die Grundsätze zur Preis- und Volumenmessung). Dieser Rechtsakt schreibt in Grundsatz 3 vor: »Die auf der elementaren Aggregationsebene abgeleiteten Volumenmaße werden mit Gewichten aggregiert, die aus dem Vorjahr abgeleitet werden« (Statistisches Bundesamt 2003).

² Teile des Aufsatzes basieren auf einem im ifo Schnelldienst erschienenen Artikel aus dem Jahr 2001 (vgl. Nierhaus 2001).

³ Konkret wird das Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen vom Statistischen Bundesamt derart ermittelt, dass auf möglichst niedrigem Aggregationsniveau die Wertangaben eines Jahres *t* für einzelne Gütergruppen mit Preisindizes deflationiert werden, die auf das jeweilige Basisjahr bezogen sind (z.B. 1995 = 100). Die Summe der so berechneten realen Teilaggregate ergibt das gesuchte reale BIP. Der in der deutschen VGR nachrichtlich ausgewiesene Preisindex des BIP (BIP-Deflator) vom Paasche-Typ $P(t) = \frac{\sum_i P(i, t) Q(i, t)}{\sum_i P(i, 0) Q(i, t)}$ folgt implizit aus der Division des nominalen BIP durch das so ermittelte reale BIP.

konstanten Preisen eines Basisjahres konnte gerechnet werden wie mit Wertgrößen in jeweiligen Preisen; die Bildung von realen Summen oder Differenzausdrücken war auf jeder Aggregationsstufe und in jeder räumlichen Gliederung (Bund/Länder) möglich. Auch die Beiträge der realen Verwendungskomponenten zur Veränderung des realen BIP (Wachstumsbeiträge) waren rechentechnisch leicht zu ermitteln.⁴

Nachteilig an der Festpreismethode ist allerdings, dass der Vergleich realer Größen mit wachsendem Abstand vom Basisjahr zunehmend problematisch werden kann. Ändert sich zwischenzeitlich die *Preisstruktur* gravierend, so sind die Basispreise nur noch beliebig-fiktive Werte, die durch die aktuellen Marktverhältnisse nicht mehr zu rechtfertigen sind. Das reale BIP werde – so die Kritik – in derartigen Fällen mehr und mehr zu einem statistischen Artefakt (vgl. Neubauer 1994, 74). Zudem bewirkt der Wechsel zu einer neuen Preisbasis normalerweise Korrekturen der bisher ausgewiesenen realen Veränderungsrate. Maßgeblich hierfür ist, dass die Volumensänderung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr $BIP_{real}(t)/BIP_{real}(t-1)$ beim bisherigen Verfahren von den Preisen der Basisperiode abhängig ist:

$$(2) BIP_{real}(t)/BIP_{real}(t-1) = \sum_{i=1, \dots, n} Q(i, t)P(i, 0) / \sum_{i=1, \dots, n} Q(i, t-1)P(i, 0)$$

Nur wenn die relativen Preise $P(i, t)/P(j, t)$ ($i \neq j$) zwischen alter und neuer Preisbasis konstant geblieben sind, d.h. zwischenzeitlich hat sich allenfalls das allgemeine Preisniveau, nicht aber die Preisstruktur geändert, bleibt die Rate $BIP_{real}(t)/BIP_{real}(t-1)$ konstant. Andernfalls kommt ein Effekt zum Tragen, der mit »*Substitution Bias*« bezeichnet wird: Zum Beispiel haben Sachgüter und Dienstleistungen, die überdurchschnittlich nachgefragt werden, normalerweise Preise, die nur unterdurchschnittlich steigen oder sogar sinken. Bei einer Aktualisierung der Preisbasis erhalten derartige Produkte ein geringeres Gewicht⁵, was dazu führt, dass die Wachstumsrate des realen BIP im Vergleich zur Wachstumsrate auf alter Preisbasis *kleiner wird*.⁶ Das Ausmaß der

Verzerrung, die durch die Änderung der relativen Preise verursacht wird, ist umso stärker, je größer der Abstand von der Basisperiode ist und umso deutlicher sich die Preis- und Mengenrelationen geändert haben (vgl. Kasten 1).

Das Problem deutlich veränderter Preisstrukturen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wurde im vergangenen Jahrzehnt durch die »*Preisimplosion*« bei EDV-Investitionen (z.B. Personal Computer) virulent; rechentechnisch in jüngster Zeit noch verstärkt durch die Einführung *hedonischer Indizes* zur verbesserten Erfassung von Qualitätsänderungen in der Preisstatistik. Hedonische Ansätze messen allfälligen Qualitätsänderungen bei der Berechnung von produktspezifischen Preisindizes ein größeres Gewicht bei als herkömmliche Bereinigungsverfahren. Eine stärkere Erfassung von Qualitätsverbesserungen lässt z.B. die Preiskomponente von IT-Investitionen rascher sinken und – bei gegebenen nominalen Umsätzen – die Mengenkompente schneller steigen. Das Statistische Bundesamt hat bisher derartig methodisch bedingte Verzerrungen bei der Berechnung des realen BIP auf Festpreisbasis dadurch reduziert, dass es das Basisjahr (derzeit das Jahr 1995) regelmäßig aktualisierte, und zwar im Allgemeinen in einem 5-Jahres-Rhythmus. Dabei erfolgte die Rückrechnung des realen Bruttoinlandsprodukts am aktuellen Rand auf der größtmöglichen Disaggregationsstufe, für weiter zurückliegende Zeiträume wurde die Umrechnung jedoch nur auf höheren Aggregationsebenen vorgenommen, so dass innerhalb der Teilaggregate die alten Preisstrukturen erhalten blieben. Folgerichtig war nach Auffassung des Statistischen Bundesamts ein neues Preisbasisjahr primär für die dem Basisjahr folgenden Perioden von Bedeutung (vgl. Essig et al. 1993, 614). Die Richtung der Korrekturen bei der Wachstumsrate des realen BIP und seiner Komponenten ist bei einem Wechsel der Preisbasis naturgemäß nicht eindeutig, insgesamt war in der deutschen VGR das Ausmaß der Korrekturen in der Vergangenheit aber relativ gering.⁷

⁴ Vereinfacht setze sich das reale BIP aus den beiden realen Aggregaten A und B zusammen, d.h. es gelte $BIP_{real}(t) = A(t) + B(t)$. Dann errechnen sich die Beiträge der Komponenten A und B zur Veränderung des realen BIP im Vergleich zum Jahresergebnis t-1 in Prozentpunkten gemäß den Formeln $[A(t) - A(t-1)]/BIP_{real}(t-1) \times 100$ bzw. $[B(t) - B(t-1)]/BIP_{real}(t-1) \times 100$.

⁵ Für die relative Änderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts lässt sich auch schreiben: $BIP_{real}(t)/BIP_{real}(t-1) = \sum Q(i, t)/Q(i, t-1) \times g(i, t-1)$ mit $g(i, t-1) = [Q(i, t-1)P(i, 0)]/\sum Q(i, t-1)P(i, 0)$. Hierbei gibt $Q(i, t)/Q(i, t-1)$ die relative Änderung der Mengenzahl für Gut i gegenüber t-1 an und $g(i, t-1)$ den Anteil der realen Ausgaben für Gut i am realen BIP des Jahres t-1 (Gewichtsfaktor). Differenziert man den Gewichtsfaktor $g(i, t-1)$ partiell nach dem entsprechenden Güterpreis $P(i, 0)$, so folgt $\partial g(i, t-1)/\partial P(i, 0) = \sum_{k \neq i} Q(k, t-1)P(k, 0)Q(i, t-1)/[\sum Q(i, t-1)P(i, 0)]^2 > 0$. Folglich geht mit sinkendem Preis $P(i, 0)$ das Gewicht $g(i, t-1)$ des Produkts i zurück.

⁶ Eine Überzeichnung der Wachstumsrate des realen BIP muss nicht zwangsläufig auftreten: So können Güter und Dienstleistungen trotz überdurchschnittlich steigender Preise bei einer hohen Einkommenselastizität der Nachfrage verstärkt konsumiert werden (z.B. Wohnungsnutzung). In diesem Fall wird die Veränderung des realen BIP mit wachsendem Abstand von der Basisperiode *unterzeichnet* (vgl. Scheuer und Leifer 1996, 474).

⁷ In Deutschland erfolgte der Wechsel auf die Preisbasis 1995 im Jahr 1999, allerdings waren die Ergebnisse durch konzeptionsbedingte Änderungen der deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Umstellung auf das ESVG 1995) in so starkem Maße beeinflusst, dass eine Isolierung des »*Substitution Bias*« nicht möglich war. Aussagefähig ist deshalb ein Vergleich der vorangegangenen Umstellung im Jahr 1993. Vergleicht man die Wachstumsraten für das reale BIP in Westdeutschland vor und nach dieser Revision (Umstellung der Preisbasis von 1985 auf 1991), so lässt sich eine systematische Verzerrung nicht erkennen. Bei den realen Ausstattungsinvestitionen war die Wachstumsrate über den gesamten Zeitraum der Umrechnung (1960 bis 1992) im jahresdurchschnittlichen Mittel um rund 0,2 Prozentpunkte niedriger als auf der vorherigen Preisbasis. Etwa die Hälfte dieses Effekts ist nach Angaben des Statistischen Bundesamts auf den EDV-Bereich zurückzuführen, der überdurchschnittliche Wachstumsraten bei rückläufigen Preisen verzeichnete. Mit den niedrigeren Preisen des Jahres 1991 bewertet hatte das hohe Wachstumstempo in diesem Segment auf die gesamten Ausstattungsinvestitionen einen geringeren Einfluss als bei der vorherigen Bewertung mit den höheren Preisen des Jahres 1985. Betrachtet man allein die Veränderung der Ausstattungsinvestitionen der Unternehmen im Zeitraum 1985 bis 1992, so fiel die Wachstumsrate durch den »*Substitution Bias*« von 6,2% p.a. (auf Preisbasis 1985) auf 5,8% p.a. (auf Preisbasis 1991) zurück (vgl. Nierhaus 2001, 45).

Kasten 1**Wirtschaftswachstum mit »Substitution Bias«**

Die folgende Modellrechnung zeigt den möglichen Einfluss des »Substitution Bias« auf die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP), der sich bei der *Methode der Festpreisbasis* immer dann ergibt, wenn sich die Preisstrukturen zwischen altem und neuem Preisbasisjahr deutlich ändern. Dem Zahlenbeispiel liegt eine geschlossene Volkswirtschaft zugrunde; das nominale BIP ergibt sich aus den laufenden Ausgaben für Konsumgüter und für Investitionsgüter. In der Modellrechnung ändert sich die Preisstruktur dahingehend, dass die Preise für Konsumgüter von Periode zu Periode steigen, während die Preise für Investitionsgüter permanent sinken. Berechnet man das reale BIP auf Basis der (konstant gehaltenen) Preise von Periode 3, so beträgt die BIP-Wachstumsrate durchschnittlich 3,4% pro Periode. Wird die Preisbasis aktualisiert (Preise der Periode 5), so nimmt das reale BIP nur noch um durchschnittlich 3,1% pro Periode zu. Maßgebend hierfür ist, dass die im Zahlenbeispiel stark gestiegenen Investitionsgütervolumina nach der Umbasierung mit niedrigeren Preisen bewertet werden, was ihr Gewicht im Gesamttaggregat so deutlich reduziert, dass die Wachstumsrate des realen BIP im Vergleich zum alten Rechenstand um 0,3 Prozentpunkte durchschnittlich sinkt. Umgekehrt fällt die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate – gemessen am BIP-Deflator (Paasche-Preisindex) nach der Umbasierung um durchschnittlich 0,3 Prozentpunkte höher aus.

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts: Festpreisbasis**Periode 3 als Basisperiode**

Periode	Konsumgüter		Investitionsgüter		BIP	reales BIP	nachrichtlich:
	Mengen	Preise	Mengen	Preise	in jeweiligen Preisen	in konstanten Preisen von Periode 3	Paasche-Preisindex (Periode 3 = 100)
1	100,0	6,0	50,0	4,0	800,0	775,0	103,2
2	102,0	6,1	55,0	3,5	814,7	802,9	101,5
3	104,0	6,2	60,0	3,1	830,8	830,8	100,0
4	106,0	6,3	65,0	2,7	843,3	858,7	98,2
5	108,0	6,4	70,0	2,3	852,2	886,6	96,1
Veränderung gegenüber der Vorperiode in %							
2	2,0	1,7	10,0	-12,5	1,8	3,6	-1,7
3	2,0	1,6	9,1	-11,4	2,0	3,5	-1,4
4	1,9	1,6	8,3	-12,9	1,5	3,4	-1,8
5	1,9	1,6	7,7	-14,8	1,1	3,2	-2,1

Periode 5 als Basisperiode

Periode	Konsumgüter		Investitionsgüter		BIP	reales BIP	nachrichtlich:
	Mengen	Preise	Mengen	Preise	in jeweiligen Preisen	in konstanten Preisen von Periode 5	Paasche-Preisindex (Periode 5 = 100)
1	100,0	6,0	50,0	4,0	800,0	755,0	106,0
2	102,0	6,1	55,0	3,5	814,7	779,3	104,5
3	104,0	6,2	60,0	3,1	830,8	803,6	103,4
4	106,0	6,3	65,0	2,7	843,3	827,9	101,9
5	108,0	6,4	70,0	2,3	852,2	852,2	100,0
Veränderung gegenüber der Vorperiode in %							
2	2,0	1,7	10,0	-12,5	1,8	3,2	-1,3
3	2,0	1,6	9,1	-11,4	2,0	3,1	-1,1
4	1,9	1,6	8,3	-12,9	1,5	3,0	-1,5
5	1,9	1,6	7,7	-14,8	1,1	2,9	-1,8

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Das neue Verfahren: Vorjahrespreisbasis

Bei der nächsten großen Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2005 wird in Deutschland bei der Berechnung von Volumenangaben von der Festpreisbasis auf die *Vorjahrespreisbasis* umgestellt. Sowohl das 1993 revidierte System of National Accounts (SNA) als auch das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995) empfehlen, zur Messung der *kurzfristigen* Änderung der Mengenkompente des BIP (bzw. seiner Teilaggregate) *möglichst zeitnahe Preisstrukturen* zu verwenden: »If the objective is to measure the actual movements of prices and volumes from period to period indices should be compiled only between consecutive time

periods« (System of National Accounts 1993, 387). Die *längerfristige* Änderung von Volumina sollte durch *Verkettung* (d.h. Multiplikation) jährlicher Volumenänderungen berechnet werden: »Changes in prices and volumes between periods that are separated in time are then obtained by cumulating the short-term movements: i.e., by linking the indices between consecutive periods together to form ›chain indices‹ (ebenda, 387).«

Offen bleibt bei dieser Handlungsanweisung, mit welchem Volumenindex die *jährliche* Änderung des realen BIP abgebildet werden soll. Während sich z.B. die statistischen Ämter der USA und Kanadas für einen *Fisher-Mengenindex* (geometrisches Mittel aus einem Laspeyres-Mengenindex

und einem Paasche-Mengenindex) entschieden haben, den auch das SNA1993 und das ESVG1995 nicht zuletzt aus axiomatischen Gründen prioritär empfehlen⁸, wird in Deutschland (und in anderen Staaten der EU) auf der Grundlage der o.g. Kommissionsentscheidung ein Laspeyres-Mengenindex L_M verwendet:

$$(3) L_M(t, t-1) = \frac{\sum_{i=1, \dots, n} Q(i, t) P(i, t-1)}{\sum_{i=1, \dots, n} Q(i, t-1) P(i, t-1)}$$

L_M misst die *kurzfristige* Änderung der Volumina in *konstanten Preisen des Vorjahres $t-1$* ; das Volumen in Vorjahrespreisen $\sum_i Q(i, t) P(i, t-1)$ wird hierzu durch den *Nominalwert des Vorjahres* $\sum_i Q(i, t-1) P(i, t-1)$ dividiert.⁹ Durch fortlaufende Verkettung (d.h. Multiplikation) der einzelnen Indexwerte L_M miteinander erhält man einen *Kettenmengenindex vom Laspeyres-Typ* $KL_M(t, 0)$, der die *langfristige* Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts in einem beliebig gewählten Zeitintervall $[0, t]$ zeigt. Der rekursive Ausdruck hierfür lautet:

$$(4) KL_M(t, 0) = KL_M(t-1, 0) \times L_M(t, t-1)$$

Der Startwert der Kette $KL_M(0, 0)$ im sog. *Referenzjahr 0* wird dabei gleich 100 gesetzt.¹⁰ Gleichung 4 generiert eine Zeitreihe von $t+1$ Volumenmessziffern, jeweils bezogen auf das Referenzjahr:

$KL_M(0, 0) = 100$, $KL_M(1, 0) = L_M(1, 0) \times 100$, $KL_M(2, 0) = L_M(2, 1) \times L_M(1, 0) \times 100, \dots$, $KL_M(t, 0) = \prod_{k=1, \dots, t} L_M(k, k-1) \times 100$. Die Wahl des Referenzjahres ändert naturgemäß nichts an den numerischen Werten der einzelnen Kettenglieder $L_M(t, t-1)$, es dient – anders als ein Preisbasisjahr bei der Festpreismethode – lediglich als »Referenzpunkt«. Soll das Referenzjahr auf ein anderes Jahr ζ umbasiert werden, so sind alle Elemente $KL_M(t, 0)$ der Zeitreihe durch den Stand des Index im neuen Referenzjahr $KL_M(\zeta, 0)$ zu dividieren.¹¹

Auch im neuen System kann das reale Bruttoinlandsprodukt als Niveaugröße dargestellt werden. Die Absolutwerte werden nun als *verkettete Volumenangaben zum Referenz-*

jahr 0 bezeichnet. Formal erhält man $t+1$ verkettete Volumenangaben für das BIP (oder für Teilaggregate mit Ausnahme von Saldengrößen mit wechselnden Vorzeichen wie Vorratsveränderung und Außenbeitrag), indem der Kettenindex $KL_M(t, 0)$ fortlaufend mit den nominalen Ausgaben $\sum_i Q(i, 0) P(i, 0)$ im Referenzjahr 0 multipliziert und dann durch 100 dividiert wird:

$$(5) KBIP_{real}(t) = KL_M(t, 0) \times \frac{\sum_{i=1, \dots, n} Q(i, 0) P(i, 0)}{100}$$

Die beiden durch die Gleichungen (4) bzw. (5) definierten Zeitreihen $KL_M(t, 0)$ bzw. $KBIP_{real}(t)$ sind naturgemäß identisch, was die prozentualen Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr oder auch anderen Perioden anbetrifft, da sie sich nur im Skalierungsfaktor $\sum_i Q(i, 0) P(i, 0)$ voneinander unterscheiden. Durch die jährliche Aktualisierung der Preisbasis wird der »Substitution Bias«, der ein gravierender Nachteil der bisher verwendeten Festpreismethode war, automatisch ausgeschaltet (vgl. Kasten 2).

Verkettete Volumina lassen sich jedoch nicht mehr als Angaben in konstanten Preisen interpretieren, da sie nicht allein durch reine Mengenänderungen bestimmt werden. Auch sind verkettete Volumenwerte – mit Ausnahme der Angaben für das Referenzjahr 0 und dem ersten darauf folgenden Jahr¹² – *additiv inkonsistent*. Mit anderen Worten: Die Summe der verketteten Verwendungskomponenten (privater Konsum, Bruttoinvestitionen usw.) ergibt nicht das nach der gleichen Methode direkt ermittelte Bruttoinlandsprodukt. Das Gleiche gilt für Zwischenaggregate und auch für räumliche Aggregate (Bund/Länder/EWU-Ebene). Die Nichtadditivität kommt umso stärker zum Tragen, je weiter die Berichtsperiode von der Referenzperiode entfernt ist. Im Allgemeinen entsteht ein Residuum (= Differenz zwischen dem direkt ermittelten verketteten realen BIP und der Summe der verketteten Volumenangaben auf kleinster Disaggregationsstufe). Die Residuen sind von der Wahl des Referenzjahrs und vom jeweiligen Disaggregationsgrad abhängig. Im Referenzjahr selbst und im darauf folgenden Jahr sind die Residuen null (vgl. Kasten 3).¹³

Um diesem Mangel wenigstens zum Teil abzuwehren, wird das Statistische Bundesamt ergänzend Absolutwerte des realen Bruttoinlandsprodukts in *konstanten Preisen des Vorjahres* ausweisen.¹⁴ Hierzu wird einfach der Mengenindex $L_M(t, t-1)$ mit dem *nominalen* BIP des Vorjahres $\sum_i Q(i, t-1) P(i, t-1)$ multipliziert:

⁸ Im SNA 1993 heißt es etwa: »The preferred measure of year to year movements of GDP volume is a Fisher volume index« (System of National Accounts 1993, 392). Indizes nach der Fisher-Formel erfüllen z.B. den *Faktorkehrtest* (in diesem Fall können Wertsteigerungen – gemessen an einem Index der nominalen Umsätze – in das Produkt einer nach der gleichen Indexformel berechneten Preis- und Mengenkomponente berechnet werden).

⁹ Äquivalent kann der Laspeyres-Mengenindex L_M dadurch ermittelt werden, dass ein Index des nominalen BIP mit Hilfe eines Paasche-Preisindex P_P deflationiert wird. Die Indexformel hierfür lautet:
 $P_P(t, t-1) = \frac{\sum_i P(i, t) Q(i, t)}{\sum_i P(i, t-1) Q(i, t)}$.

¹⁰ Äquivalent kann der verkettete Laspeyres-Mengenindex KL_M dadurch ermittelt werden, dass ein Index des nominalen BIP mit Hilfe eines verketteten Paasche-Preisindex KP_P deflationiert wird. Die Indexformel hierfür lautet: $KP_P(t, 0) = KP_P(t-1, 0) \times P_P(t, t-1)$ mit $KP_P(0, 0) = 100$.

¹¹ Nach dem SNA 993 und dem ESVG1995 ist die Volumen- bzw. Preismessung mit Laspeyres-Kettenindizes eine akzeptable Alternative zu verketteten Fisher-Indizes. Verkettete Laspeyres- bzw. Paasche-Indizes haben allerdings den Nachteil, dass sie bei zyklischen Preis- und Mengenbewegungen stärker zu- oder abnehmen können als Fisher-Kettenindizes (Drift).

¹² Für das erste Jahr, das dem Referenzjahr 0 folgt, entspricht der verkettete Volumenwert $KBIP_{real}(1)$ einem in konstanten Preisen des Vorjahres berechneten Volumen $\sum_i Q(i, 1) P(i, 0)$.

¹³ Eine umfassende Kritik an der Verwendung von Kettenindizes in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen findet sich bei von der Lippe (1999; 2000).

¹⁴ Dies ist ein besonderer Vorteil der Laspeyres-Indexformel. Im Gegensatz dazu lassen sich z.B. bei Verwendung einem Fisher-Mengenindex Volumina nicht in konstanten Preisen des Vorjahres darstellen.

Kasten 2

Wirtschaftswachstum ohne »Substitution Bias«

Modellrechnung 2 zeigt, dass die *Methode der Vorjahrespreisbasis* den »Substitution Bias« eliminiert: Die Veränderungsrate des realen BIP ist nun unabhängig vom jeweiligen Referenzjahr. Wie in Modellrechnung 1 ergibt sich das nominale BIP aus den laufenden Ausgaben für Konsumgüter und Investitionsgüter. Um die Ergebnisse mit den Resultaten des bisherigen Festpreisverfahrens vergleichbar zu machen, sind die gleichen Preis- und Mengenbewegungen eingestellt worden. Verkettete Volumenangaben erhält man durch die Fortschreibung des nominalen BIP (eines beliebig wählbaren Referenzjahres) mit einem verketteten Laspeyres-Mengenindex (vorletzte Spalte). Unabhängig von der Wahl des Referenzjahres (im Beispiel: Periode 3 oder Periode 5) ergeben sich im gesamten Rechenzeitraum die gleichen BIP-Wachstumsraten. Die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate – gemessen am Preisindex des BIP – ist ebenfalls unabhängig vom jeweiligen Referenzjahr. Die Berechnung erfolgt hier mit Hilfe eines verketteten Paasche-Preisindex. Ergänzend werden auch Volumina in konstanten Preisen des Vorjahres berechnet; aufgrund der fehlenden zeitlichen Vergleichbarkeit ist hier der Nachweis von Veränderungsdaten gegenüber dem Vorjahr jedoch nicht sinnvoll.

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts: Vorjahrespreisbasis

Periode 3 als Referenzperiode

Periode	Konsumgüter		Investitionsgüter		BIP		Reales Bruttoinlandsprodukt		nachrichtlich:
	Mengen	Preise	Mengen	Preise	in jeweiligen Preisen	in konst. Preisen d. Vorjahres	Verkettete Volumina Referenzperiode 3	Verketteter Laspeyres-Mengenindex (Periode 3 = 100)	Verketteter Paasche-Preisindex (Periode 3 = 100)
1	100,0	6,0	50,0	4,0	800,0	–	770,7	92,8	103,8
2	102,0	6,1	55,0	3,5	814,7	832,0	801,6	96,5	101,6
3	104,0	6,2	60,0	3,1	830,8	844,4	830,8	100,0	100,0
4	106,0	6,3	65,0	2,7	843,3	858,7	858,7	103,4	98,2
5	108,0	6,4	70,0	2,3	852,2	869,4	885,3	106,6	96,3
Veränderung gegenüber der Vorperiode in %									
2	2,0	1,7	10,0	-12,5	1,8	–	4,0	4,0	-2,1
3	2,0	1,6	9,1	-11,4	2,0	–	3,6	3,6	-1,6
4	1,9	1,6	8,3	-12,9	1,5	–	3,4	3,4	-1,8
5	1,9	1,6	7,7	-14,8	1,1	–	3,1	3,1	-2,0

Periode 5 als Referenzperiode

Periode	Konsumgüter		Investitionsgüter		BIP		Reales Bruttoinlandsprodukt		nachrichtlich:
	Mengen	Preise	Mengen	Preise	in jeweiligen Preisen	in konst. Preisen d. Vorjahres	Verkettete Volumina Referenzperiode 5	Verketteter Laspeyres-Mengenindex (Periode 5 = 100)	Verketteter Paasche-Preisindex (Periode 5 = 100)
1	100,0	6,0	50,0	4,0	800,0	–	742,0	87,1	107,8
2	102,0	6,1	55,0	3,5	814,7	832,0	771,6	90,5	105,6
3	104,0	6,2	60,0	3,1	830,8	844,4	799,8	93,8	103,9
4	106,0	6,3	65,0	2,7	843,3	858,7	826,6	97,0	102,0
5	108,0	6,4	70,0	2,3	852,2	869,4	852,2	100,0	100,0
Veränderung gegenüber dem Vorperiode in %									
2	2,0	1,7	10,0	-12,5	1,8	–	4,0	4,0	-2,1
3	2,0	1,6	9,1	-11,4	2,0	–	3,6	3,6	-1,6
4	1,9	1,6	8,3	-12,9	1,5	–	3,4	3,4	-1,8
5	1,9	1,6	7,7	-14,8	1,1	–	3,1	3,1	-2,0

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

$$(6) \text{ BIP}_{\text{real}}(t) = \text{LM}(t, t-1) \times \sum_{i=1, \dots, n} Q(i, t-1) P(i, t-1) \\ = \sum_{i=1, \dots, n} Q(i, t) P(i, t-1)$$

Diese Rechenvorschrift generiert eine Sequenz von (additiv konsistenten) Volumina *in konstanten Preisen des Vorjahres*.¹⁵ Die Ausdrücke $\sum_i Q(i, t) P(i, t-1)$ können allerdings nicht zeitlich miteinander verglichen werden, da die Preisbasis der einzelnen Elemente von Periode zu Periode wechselt.¹⁶ Die Berechnung von Veränderungsdaten z.B. gegenüber dem Vorjahr ist von daher nicht sinnvoll (siehe dazu auch Kasten 2).

¹⁵ Konkret wird zukünftig das BIP in konstanten Preisen des Vorjahres derart ermittelt, dass auf möglichst niedrigem Aggregationsniveau die Wertangaben eines Jahres t direkt mit Preisindizes deflationiert werden, die auf den Jahresdurchschnitt des Vorjahres $t-1$ normiert sind.

¹⁶ Für $t-1$ bestimmt sich z.B. das reale BIP nach:
 $\text{BIP}_{\text{real}}(t-1) = \sum Q(i, t-1) P(i, t-2)$.

Fazit

Ab dem Frühjahr 2005 wird auch in den deutschen VGR zur Berechnung des realen Wirtschaftswachstums die Methode der Vorjahrespreisbasis verwendet, die das bisherige Festpreisverfahren ablöst. Der Nachweis von Ergebnissen auf Vorjahrespreisbasis wird sich für das frühere Bundesgebiet voraussichtlich auf den Zeitraum 1970 bis 1991 erstrecken, für Gesamtdeutschland erfolgt der Nachweis ab 1991. Unmittelbarer rechtlicher Anlass für den Systemwechsel ist die Kommissionsentscheidung 98/715/EG. Die EU-weiten Harmonisierungsbemühungen stehen politisch im engen Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997, der bei Verletzung des staatlichen Defizitziels in einem Mitgliedsland Sanktionsmechanismen vorsieht sowie Ausnahmeregelungen, die vor allem auf die re-

Kasten 3
Verkettete Volumina und additive Inkonsistenz

Modellrechnung 3 zeigt, dass die Summe der verketteten Verwendungskomponenten in der Regel nicht das nach der gleichen Methode direkt ermittelte BIP ergibt (additive Inkonsistenz). Im Allgemeinen entstehen Restgrößen (Residuen), die von der Wahl des Basisjahrs und vom Disaggregationsgrad abhängig sind. Im Beispiel setzt sich das nominale Bruttoinlandsprodukt vereinfacht aus den Ausgaben für zwei Teilgütergruppen (Konsumgüter und Investitionsgüter) zusammen. Jede Teilgütergruppe besteht wiederum aus zwei Waren (Konsumgut 1 und Konsumgut 2 bzw. Investitionsgut 1 und Investitionsgut 2). Der Nachweis aller realen Größen (verkettete Volumina) erfolgt zunächst auf Basis der Referenzperiode 3, danach auf Basis der Periode 5. Der Vollständigkeit halber werden auch die Deflatoren für die beiden Teilaggregate bzw. für das BIP (verkettete Preisindizes nach Paasche) angegeben.

Wählt man als Referenzzeitraum Periode 3, so ergibt die Summe der realen Konsum- bzw. Investitionsausgaben z.B. in Periode 1 den Wert 3 509,1 (= 2 774,5 + 734,6), während sich der Betrag für das gesondert berechnete reale BIP auf 3 500,9 beläuft. Folglich ergibt sich ein Differenzbetrag (Residuum) in Höhe von - 8,3 oder - 0,2% des realen BIP. In Periode 3 und 4 sind die realen Summenwerte mit dem direkt berechneten realen BIP deckungsgleich, die Residuen sind null. Wird Periode 5 als Referenzzeitraum gewählt, so beläuft sich die Summe der realen Konsum- bzw. Investitionsausgaben in Periode 1 auf 3 627,6 (= 2 959,5 + 668,1), während das direkt ermittelte reale BIP 3597,6 beträgt. Der Differenzbetrag hat sich demzufolge auf - 30,1 erhöht (- 0,8% des realen BIP), was zeigt, dass die Residuen bei Veränderungen der Preisstruktur mit wachsendem zeitlichen Abstand von der Referenzperiode größer werden.

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts: Vorjahrespreisbasis

Periode 5 als Referenzperiode

Periode	Konsumgut 1		Konsumgut 2		Investitionsgut 1		Investitionsgut 2		Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	
	Mengen	Preise	Mengen	Preise	Mengen	Preise	Mengen	Preise		
1	300,0	6,0	200,0	4,0	100,0	6,0	50,0	4,0	3400,0	
2	310,0	6,1	195,0	4,3	104,0	5,9	60,0	3,6	3559,1	
3	320,0	6,2	190,0	4,6	108,0	5,8	70,0	3,2	3708,4	
4	330,0	6,3	185,0	4,9	113,0	5,7	85,0	2,8	3867,6	
5	340,0	6,4	180,0	5,3	118,0	5,6	100,0	2,5	4040,8	
Periode	Konsumausgaben			Investitionsausgaben			Bruttoinlandsprodukt		Residuum ^{a)}	
	in jeweiligen Preisen	Verketteter Paasche-Preisindex (Per. 3 = 100)	Verkettete Volumina Referenzperiode 3	in jeweiligen Preisen	Verketteter Paasche-Preisindex (Per. 3 = 100)	Verkettete Volumina Referenzperiode 3	Verketteter Paasche-Preisindex (Per. 3 = 100)	Verkettete Volumina Referenzperiode 3		in % des realen BIP
1	2600,0	93,7	2774,5	800,0	108,9	734,6	97,1	3500,9	-8,3	-0,2
2	2729,5	96,9	2817,2	829,6	104,6	793,4	98,6	3607,9	-2,7	-0,1
3	2858,0	100,0	2858,0	850,4	100,0	850,4	100,0	3708,4	0,0	0,0
4	2985,5	103,1	2897,0	882,1	95,1	927,4	101,1	3824,4	0,0	0,0
5	3130,0	106,7	2934,4	910,8	90,9	1001,5	102,8	3932,2	-3,7	-0,1

Periode 5 als Referenzperiode

Periode	Konsumausgaben			Investitionsausgaben			Bruttoinlandsprodukt		Residuum ^{a)}	
	in jeweiligen Preisen	Verketteter Paasche-Preisindex (Per. 5 = 100)	Verkettete Volumina Referenzperiode 5	in jeweiligen Preisen	Verketteter Paasche-Preisindex (Per. 5 = 100)	Verkettete Volumina Referenzperiode 5	Verketteter Paasche-Preisindex (Per. 5 = 100)	Verkettete Volumina Referenzperiode 3		in % des realen BIP
1	2600,0	87,9	2959,5	800,0	119,7	668,1	94,5	3597,6	-30,1	-0,8
2	2729,5	90,8	3005,1	829,6	115,0	721,5	96,0	3707,6	-19,0	-0,5
3	2858,0	93,7	3048,6	850,4	110,0	773,4	97,3	3810,8	-11,1	-0,3
4	2985,5	96,6	3090,2	882,1	104,6	843,4	98,4	3930,0	-3,5	-0,1
5	3130,0	100,0	3130,0	910,8	100,0	910,8	100,0	4040,8	0,0	0,0

^{a)} Differenz zwischen dem realen Bruttoinlandsprodukt und der Summe aus realen Konsum- und Investitionsgütern (jeweils verkettete Volumina).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts abstellen (vgl. Statistisches Bundesamt 2003). Konzeptionell folgt der Systemwechsel den Empfehlungen des derzeit aktuellen revidierten System of National Accounts (SNA1993) und auch des Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG1995), wengleich durch die spezifische Verwendung von Laspeyres-Kettenindizes (anstelle von Fisher-Kettenindizes wie in den USA) bei der Volumenmessung international keine vollständige Harmonisierung erreicht wird.

Der Nachweis des realen Bruttoinlandsprodukts und seiner Komponenten unter Verwendung eines zeitnahen Gewich-

tungsschemas vermeidet Revisionen, die sich bei der herkömmlichen Darstellung auf Festpreisbasis bei jedem turnusmäßigen Wechsel des Basisjahrs aufgrund von Preis- und Mengenstrukturveränderungen ergeben («Substitution Bias»). Die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts ist im neuen deutschen VGR-System unabhängig vom jeweiligen Referenzjahr. Das neue Verfahren birgt allerdings auch erhebliche Nachteile: Die Summe der realen Verwendungskomponenten (Konsum, Bruttoinvestitionen usw.) ergibt im neuen System nicht mehr das reale Bruttoinlandsprodukt, das – anders als bisher – separat berechnet wird. Das Gleiche gilt für die Summe der Wertschöpfung der Wirt-

schaftsbereiche. Im Allgemeinen entstehen Restgrößen, die u.a. von der Wahl des Referenzjahrs und vom jeweiligen Disaggregationsgrad der Berechnungen abhängen. Die alternative Berechnung des realen BIP und seiner Komponenten in konstanten Preisen des Vorjahres ergibt zwar eine Sequenz jeweils additiv konsistenter Volumina, die einzelnen Werte sind aber dafür zeitlich nicht mehr miteinander vergleichbar. Dies alles erschwert die Interpretation der Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und dürfte ihre Nutzung für Konsumenten ohne hinreichende VGR-Kenntnisse zumindest für eine Übergangsfrist beeinträchtigen.

In Deutschland sind bisher die Korrekturen des Wachstumstempos bei turnusmäßigen Aktualisierungen der Preisbasis verhältnismäßig klein ausgefallen. Die Volumenberechnung auf der Basis von Vorjahrespreisen wird von daher kein grundsätzlich anderes Bild für die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in der Vergangenheit ergeben. Modellrechnungen, die das Statistische Bundesamt für den Zeitraum 1991 bis 2000 durchgeführt hat, zeigen für die jährliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts auf der Basis von Vorjahrespreisen lediglich in den Jahren 1999 und 2000 ein um jeweils $\frac{1}{10}$ Prozentpunkt niedriges Wachstumstempo als auf der herkömmlichen Festpreisbasis, in den übrigen Jahren ergab sich kein numerischer Unterschied. Bei den Teilaggregaten ergaben sich erwartungsgemäß etwas größere Abweichungen, wobei sich die quantitativ bedeutsamsten Unterschiede in einer Größenordnung von $\pm 0,3$ Prozentpunkten bei den Importen und den Ausrüstungen zeigten (vgl. Mayer 2001, 1037). Mit dem Vordringen hedonischer Verfahren bei der Erfassung der Preisentwicklung könnte sich dies in Zukunft allerdings graduell ändern. Hedonische Techniken erfassen Qualitätsänderungen von Gütern in größerem Umfang als herkömmliche Bereinigungsverfahren, was c.p. zu einem geringeren Preisanstieg und damit zu einer dynamischeren Entwicklung realer Aggregate führt. Im herkömmlichen Festpreissystem würde deshalb der »Substitution Bias« tendenziell an Gewicht gewinnen. Für die deutsche Statistik ist damit ein Systemwechsel bei der Volumenmessung in den VGR auch unabhängig von den Vorgaben der EU-Kommission sinnvoll. Nach dieser Revision sind die Ergebnisse der deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen von der Methodologie wie von der Darstellung zugleich kompatibler mit den Angaben der USA und anderer wichtiger Industriestaaten.

Literatur

- Essig, H. et al. (1993), »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1. Halbjahr 1993«, *Wirtschaft und Statistik* (9).
 Mayer, H. (2001), »Preis- und Volumenmessung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen«, *Wirtschaft und Statistik* (12).
 Neubauer, W. (1994), »Deflationierung«, in D. Brümmerhoff und H. Lützel (Hrsg.), *Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*, München.

Nierhaus, W. (2001), »Wirtschaftswachstum in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen: Ein Vergleich Deutschland – USA«, *ifo Schnelldienst* 54(3), 41–51.

Scheuer, M. und H.-A. Leifer (1996), »Zur Umstellung des realen Bruttoinlandsprodukts in den USA auf einen Kettenindex«, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (9).

Statistisches Bundesamt 2003), Sitzung des Fachausschusses Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen am 26. November 2003, Tagungsunterlagen, TOP 2.1.1, Einführung der Vorjahrespreisbasis.

System of National Accounts (1993), Commission of the Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, and World Bank.

von der Lippe, P. (1999), »Kritik internationaler Empfehlungen zur Indexformel für Preisindizes in der amtlichen Statistik«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 218(3+4), 385–414.

von der Lippe, P. (2000), »Der Unsinn von Kettenindizes«, *Allgemeines Statistisches Archiv*, Bd. 84, 67–82.

Bis 2006 erneut leichter Rückgang der Wohnungsfertigstellungen in Europa

Ausgewählte Ergebnisse der Euroconstruct-Winterkonferenz 2003

35

Volker Rußig

In den 19 europäischen Ländern, die in der Euroconstruct-Gruppe¹ zusammenarbeiten, wurden 2003 nach einem leichten Anstieg rund 2,13 Mill. Wohnungen in neuerrichteten Wohngebäuden fertiggestellt; 2004 könnten es sogar nochmals 40 000 Wohnungen mehr werden. Bis 2006 wird aber ein leichter Rückgang auf 2,10 Mill. Wohnungen erwartet. Sowohl im Eigenheimbau als auch im Geschosswohnungsbau setzt die Abwärtstendenz – bei im Detail unterschiedlichen Verläufen – wieder ein. Unterschiede bestehen auch zwischen den einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen: In Mittelosteuropa ist es viele Jahre sehr steil nach oben gegangen, bis 2005 wird aber – ausgelöst von Polen – ein markanter Rückschlag prognostiziert; die Rezession im westeuropäischen Wohnungsneubau dauert noch an. Gemessen an den Wohnungsfertigstellungen bleibt die Bautätigkeit in diesem »Europa« also zwar auf beachtlich hohem Niveau, es kommt aber zu einem leichten »Abbröckeln« und zu strukturellen Verschiebungen zwischen den Ländern und Gebäudearten. Ein kräftigerer Wiederanstieg zeichnet sich in Europa selbst auf mittlere Sicht nicht ab. In diesem ersten Bericht über die 56. Euroconstruct-Konferenz² (Ende November 2003 in Funchal/Madeira) wird auf die aktualisierten und um ein Jahr verlängerten Prognosen zur Wohnungsneubautätigkeit eingegangen; in einem weiteren Aufsatz soll die Entwicklung des wertmäßigen Bauvolumens mit Differenzierung nach Bausparten und Bauleistungskategorien behandelt werden.

Wichtige Determinanten des Wohnungsbaus weiter im »roten Bereich«

Unter den Variablen, die Auskunft geben über die Entwicklung der Bautätigkeit in Europa, trifft die Zahl der genehmigten oder fertiggestellten Wohnungen vielfach auf besonders großes Interesse. Dies hängt damit zusammen, dass die dadurch bewirkte Veränderung des Wohnungsbestandes und der (Qualität der) *Wohnungsversorgung* einen wichtigen Bereich der privaten Lebensführung direkt tangiert und dass (deshalb) die Wirtschafts- und Sozialpolitik diesem Teilssektor, der tradi-

tionell durch vielfältige und aufwendige Staatsinterventionen gekennzeichnet ist, große Aufmerksamkeit schenkt.

Obwohl weiterhin gravierende Unterschiede zwischen den 19 in die Analysen einbezogenen Ländern (vgl. die Länderliste in Tab. 1) bestehen, lässt sich bezüglich der Determinanten der konjunkturellen Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit in Europa doch als allgemeingültige Aussage festhalten, dass die meisten der »wichtigsten« Einflussfaktoren anhaltend zur Schwäche tendieren:

- Das gesamtwirtschaftliche *Wachstum* ist 2003 weiter und in Westeuropa deutlich unter die 1%-Marke gefallen; für 2004 wird zwar eine leichte Beschleunigung erwartet (Flaig et. al. 2003), aber erst ab 2005 gewinnt die *BIP-Zunahme* an Tempo (Anstieg auf

¹ In dem 1975 gegründeten und seitdem immer enger geknüpften europäischen Forschungs- und Beratungsnetzwerk »Euroconstruct« arbeiten Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie aus 4 mittelosteuropäischen Ländern zusammen; weitere europäische Länder werden »nachrichtlich« einbezogen. Mit der Parallelorganisation »Asiaconstruct« bestehen enge Kooperationsbeziehungen. Die an wechselnden Orten in Europa veranstalteten Halbjahreskonferenzen bilden den Kern der Euroconstruct-Aktivitäten; außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu strukturellen Entwicklungen im europäischen Bausektor erstellt.

Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut dieses Netzwerkes.

Die 57. Euroconstruct-Konferenz findet am 10. und 11. Juni 2004 in Stockholm statt. Interessenten können sich wegen des Programms und der Anmeldeunterlagen entweder im Internet informieren (www.ifo.de oder www.euroconstruct.org) oder direkt an das ifo Institut wenden.

² Die Einzelergebnisse der 56. Euroconstruct-Konferenz mit detaillierten Erläuterungen und Begründungen zu den (Länder- bzw. Europa-)Prognosen können den umfangreichen Tagungsunterlagen entnommen werden. Außer den hier im Überblick behandelten Wohnungsfertigstellungen sind darin auch Angaben zu den drei großen Baubereichen Wohnungsbau, Nichtwohnhochbau und Tiefbau (jeweils Neubau und Altbauerneuerung) und zum aggregierten europäischen Bauvolumen sowie die 19 (und weitere) Länderberichte mit ausführlichen Analysen und standardisierten Tabellen enthalten. Die beiden Tagungsbände (in englischer Sprache: Summary Report und Country Report) können beim ifo Institut bezogen werden.

rund + 2,5% p.a.). Die Zahl der Arbeitslosen wird trotzdem nur ganz allmählich zurückgehen, und die verfügbaren Einkommen dürften allenfalls zeitverzögert wieder so kräftig zunehmen wie in früheren Perioden.

- Weder bei den (Hypotheken-)Zinsen, die auf einem nahezu »historischen« Tief verharren, noch bei den von hartem Wettbewerb bei Unterauslastung der Baukapazitäten geprägten *Baupreisen*, noch bei den *Mieten* und den – hiervon mitbestimmten – *Immobilienpreisen* (vgl. ECB 2003; BIZ 2003) ist in nächster Zeit mit einer Tendenzumkehr oder gar einem stärkeren Anziehen zu rechnen.
- Angesichts der Engpässe in den öffentlichen Haushalten sind vom *Staat* nicht nur keine Impulse für den Wohnungsbau zu erwarten – im Gegenteil: Vielfach werden die direkten und indirekten *Subventionen* (z.B. in Deutschland: Sozialwohnungsbau, Abschreibungskonditionen und Eigenheimzulage) eher noch weiter zusammengestrichen.

Fehlendes Vertrauen und ausgeprägter »Herdentrieb« bestimmen das Verhalten der Investoren

Bei den Determinanten des Wohnungsbaus (wie generell im Bau- und Immobiliensektor mit seinen langen Realisierungs- und Bindungsfristen) geht es nicht allein und vielleicht nicht einmal in erster Linie oder entscheidend um die aktuellen und die »objektiv« prognostizierten zukünftigen Werte, vielmehr kommt den subjektiven *Erwartungen* der Akteure eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Es kann deshalb gar nicht so sehr überraschen, dass sowohl bei den institutionellen Anlegern als auch (und wohl noch stärker ausgeprägt) bei den potentiellen privaten, an Selbstnutzung oder an Rendite und Alterssicherung orientierten Bauherren das *Vertrauen* auf eine in absehbarer Zeit tief greifende Verbesserung fehlt. Insbesondere die Einkommenserzielung bleibt von hoher Unsicherheit bestimmt.

Hinzu kommt ein ausgeprägter (dem bekannte »Schweinezyklus« verwandter) »Herdeneffekt«: Wenn *einige* sich nicht mehr oder noch nicht wieder trauen, üben *viele* Zurückhaltung (vgl. z.B. Rottke und Wernecke 2001/02). Hier zeigt allerdings ein Blick auf die zyklischen Ausschläge in der Vergangenheit, dass dieser Zusammenhang auch in positiver Richtung wirkt: Ziemlich rasch kann es im Wohnungsbau zu einer Auflösung des Attentismus und zu einer steilen Aufwärtsentwicklung kommen, wenn zunächst nur *wenige* wieder Mut fassen oder auf zukünftige Gewinne und Wertsteigerungen spekulieren und dann – in aller Regel mit deutlicher Verzögerung, aber kumulativ – die »*ganze Meute*« versucht, auf den bereits abgefahrenen und rasch beschleunigenden Zug aufzuspringen.

Die angesprochenen (und weitere) Faktoren, zu denen es in (West-)Europa derzeit, und auch absehbar, kaum Gegen-

gewichte gibt, wirken vor dem Hintergrund einer in Europa insgesamt guten *Wohnungsversorgung* sowie der in vielen Ländern nur wenig wachsenden oder – in längerfristiger Perspektive – stagnierenden bzw. sogar (wie in Deutschland) rückläufigen Bevölkerungszahlen (Zunahme im Euroconstruct-Gebiet 2003 gegenüber 2002: Einwohner nur + 0,2%; Privathaushalte immerhin + 0,6%). Der (Zuwachs beim) *Bedarf* an zusätzlichen Wohnungen ist also längst nicht mehr so groß wie in Perioden (oder heute noch in einzelnen Ländern) mit Wohnungsknappheit und rasch steigenden Bevölkerungs- und Haushaltszahlen.

Regionalstruktur des europäischen Wohnungsbaus: Deutschland mit hohen, aber stark rückläufigen Anteilswerten

Der Wohnungsneubau in Europa bleibt sowohl wert- als auch (gemessen an der Zahl der fertiggestellten Wohnun-

Tab. 1
Wohnungsfertigstellungen^{a)} in Europa^{b)}
2000 – 2003 – 2006^{c)}
Anteilswerte^{d)} der Länder/Ländergruppen

	2000	2003	2006
Österreich	2,5	2,0	2,1
Belgien	2,0	1,8	1,8
Dänemark	0,7	0,9	1,0
Finnland	1,5	1,3	1,4
Frankreich	14,9	13,8	13,5
Deutschland	17,4	10,9	13,9
Irland	2,4	3,1	2,4
Italien	9,4	11,8	11,6
Niederlande	3,3	2,8	3,3
Norwegen	1,1	1,0	0,9
Portugal	5,1	3,1	3,2
Spanien	22,6	26,3	24,4
Schweden	0,6	0,9	1,0
Schweiz	1,5	1,4	1,6
Großbritannien	8,0	8,4	9,4
Westeuropa (EC-15)	93,0	89,7	91,4
Tschechien	1,2	1,5	1,6
Ungarn	1,0	1,6	1,7
Polen	4,2	6,7	4,8
Slowakei	0,6	0,6	0,5
Mittelosteuropa (EC-4)	7,0	10,3	8,6
Europa (EC-19)	100,0	100,0	100,0

^{a)} Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden.
– ^{b)} Euroconstruct-Gebiet (EC-19); 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder. – ^{c)} 2000: Istwerte; 2003: Schätzwerte; 2004 und 2005: Prognose; 2006: Ausblick. – ^{d)} Anteil (in %) an den Fertigstellungen insgesamt (EC-19).

Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz in Funchal/Madeira, November 2003).

gen) mengenmäßig zwar auf beachtlich hohem Niveau, es fehlen aber *Impulse*, die aus der Stagnations- oder Schrumpfungsphase herausführen könnten. Da die Fertigstellungen den Abschluss des Produktionsprozesses bilden, schlägt sich der Anstieg des Wohnungsneubauvolumens, der in Europa nach den aktualisierten Prognosen 2005 zunächst nur ganz schwach einsetzt, 2006 aber ziemlich rasch Fahrt aufnimmt, in der um ein Jahr erweiterten Prognoseperiode noch nicht im Bruttozugang zum Wohnungsbestand nieder.

Einen ersten Eindruck von den nach Ländern differenzierten Entwicklungen und Strukturverschiebungen im europäischen Wohnungsneubau vermittelt die Betrachtung der *Anteilswerte* der 19 Länder an den aggregierten Wohnungsfertigstellungen (vgl. Tab. 1). Überraschend liegt im gesamten Beobachtungszeitraum nicht Deutschland, sondern *Spanien* an der Spitze; sein Anteil dürfte 2003 auf deutlich über ein Viertel gestiegen sein, bis 2006 aber wieder etwas unter diesen Wert fallen. *Deutschland* hat beim Anteilswert seit Anfang dieser Dekade bis zum vergangenen Jahr fast 7 Prozentpunkte verloren; sein Gewicht steigt aber bis zum Ende der Prognoseperiode wieder an und liegt 2006 erneut über dem von *Frankreich*, von dem es 2003 deutlich überholt worden ist.

Auch *Italien* und *Großbritannien* können in den nächsten Jahren weiter Boden gut machen. Der Anteil dieser »Großen 5« westeuropäischen Länder an den Wohnungsfertigstellungen im gesamten Euroconstruct-Gebiet, der 2000 bei 72,3% lag und im vergangenen Jahr wohl auf 71,2% gesunken ist, steigt bis 2006 voraussichtlich wieder auf fast 73% an. Selbst bei kräftigen absoluten oder relativen Veränderungen bleibt das Gewicht der übrigen kleineren westeuropäischen Länder weitgehend konstant; bemerkenswert ist allerdings der große Anteilsverlust von *Portugal* seit 2000 und von *Irland* bis zum Ende der Prognoseperiode.

Über viele Jahre hinweg konnten die vier Euroconstruct-Länder in *Mittelosteuropa* ihre Fertigstellungszahlen ziemlich rasch und relativ zum Gesamtgebiet kräftiger ausweiten; ihr Anteil dürfte 2003 über die 10%-Marke geklettert sein. Bis 2006 wird allerdings mit einem Rückgang des Anteilswertes gerechnet, weil in *Polen* bis 2005 ein starker Einbruch der Wohnungsfertigstellungen erwartet wird und die übrigen Ländern ihr Gewicht lediglich stabil halten können.

Erneut Abwärtstendenz bei den absoluten Fertigstellungszahlen in Westeuropa

Auch bei den Absolutwerten der fertiggestellten Wohnungen in neuen Wohngebäuden zeigt sich in *Mittelosteuropa* bis auf Polen nur wenig Bewegung (vgl. Tab. 2); für Polen wird allerdings der prozentual weitaus stärkste Rückgang unter allen 19 Euroconstruct-Ländern vorausgeschätzt (2005 gegenüber dem Rekordjahr 2003: rund – 37%; 2006: Wiederanstieg). Am nächsten kommt diesem Negativ-Ergebnis noch *Irland* (2006/2003: – 22%); Deutschland hatte am Beginn der Dekade einen gleich starken Einbruch im Wohnungsneubau zu verzeichnen (2003/2000: – 37%).

Für die gesamten Wohnungsfertigstellungen gelangt man für das Euroconstruct-Gebiet im Schätz- und Prognosezeitraum zu folgenden komprimierten Aussagen (jeweils 2006 gegenüber dem Schätzwert für 2003):

- Bei den *absoluten Veränderungen* (insgesamt: über – 35 000 WE; Westeuropa: fast + 5 000 WE, MOE-Staa-

Tab. 2
Wohnungsfertigstellungen^{a)} in Europa^{b)} 2003 – 2006^{c)}
Absolutwerte (in 1 000 WE)

	2003	2004	2005	2006
Österreich	42,5	43,0	42,8	43,0
Belgien	38,5	36,8	37,0	37,0
Dänemark	20,0	20,5	21,0	21,5
Finnland	28,5	29,5	29,5	29,5
Frankreich	294,0	298,0	288,0	283,0
Deutschland	232,0	262,0	251,0	290,0
Irland	65,0	59,5	54,5	50,5
Italien	252,0	257,0	254,0	242,0
Niederlande	60,0	65,0	67,5	70,0
Norwegen	22,3	21,4	19,0	18,6
Portugal	65,3	64,9	65,0	67,5
Spanien	560,0	583,0	560,0	510,0
Schweden	19,9	19,8	20,4	21,3
Schweiz	29,3	31,6	33,0	33,0
Großbritannien	179,0	184,0	188,0	196,0
Westeuropa (EC-15)	1908,3	1976,0	1930,7	1912,9
Tschechien	31,2	33,7	33,4	33,5
Ungarn	35,0	33,0	35,0	36,0
Polen	142,0	115,0	90,0	100,0
Slowakei	12,0	12,0	11,0	11,0
Mittelosteuropa (EC-4)	220,2	193,7	169,4	180,5
Europa (EC-19)	2128,5	2169,7	2100,1	2093,4

^{a)} Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden. – ^{b)} Euroconstruct-Gebiet: 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder. – ^{c)} 2003: Schätzwerte; 2004 und 2005: Prognose; 2006: Ausblick.

Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz in Funchal/Madeira, November 2003).

ten: nahezu – 40 000 WE) zählen zu den *Verlierern*: Belgien, Frankreich, Irland, Norwegen und Spanien (am stärksten mit – 50 000 WE) sowie Polen (– 42 000 WE) und die Slowakei; die übrigen zwölf Länder erwarten steigende Fertigstellungszahlen, wobei der Sonderfall Deutschland (Zunahme um 58 000 WE wegen der Realisierung vorgezogener Genehmigungen infolge der – mehrfach angekündigten – Kürzung der Eigenheimzulage) sowie die Niederlande und Großbritannien als *Gewinner* herausragen.

- Bei den **prozentualen Veränderungen** (insgesamt – 1,7%; Westeuropa: + 0,2%, MOE-Staaten: rund – 18,0%) sind auf der *Verliererseite* zu finden: Belgien, Frankreich, Irland (mit mehr als – 22%), Norwegen (fast – 17%) und Spanien sowie Polen (fast – 30%) und Slowakei; auch hier zählen zwölf Länder zu den *Gewinnern*, wobei jetzt allerdings neben Deutschland (rund + 25%) die Niederlande und die Schweiz (jeweils schwach zweistellige Zunahme) sowie Großbritannien ganz vorne liegen.

Die konjunkturelle Entwicklung im europäischen Wohnungsneubau verläuft also (nicht nur) gemessen an den Fertigstellungen weiterhin hochgradig unterschiedlich. Das ziemlich stabile Gesamtergebnis von etwas mehr als 2 Mill. neuen Wohnungen (= Bruttozugang zum Wohnungsbestand durch Neubau) kommt deshalb zustande, weil sich einige Länder (oder Teilgebiete bzw. Regionen) im Aufschwung befinden, während andere (Teile von) Staaten Rückschläge zu verkraften haben.

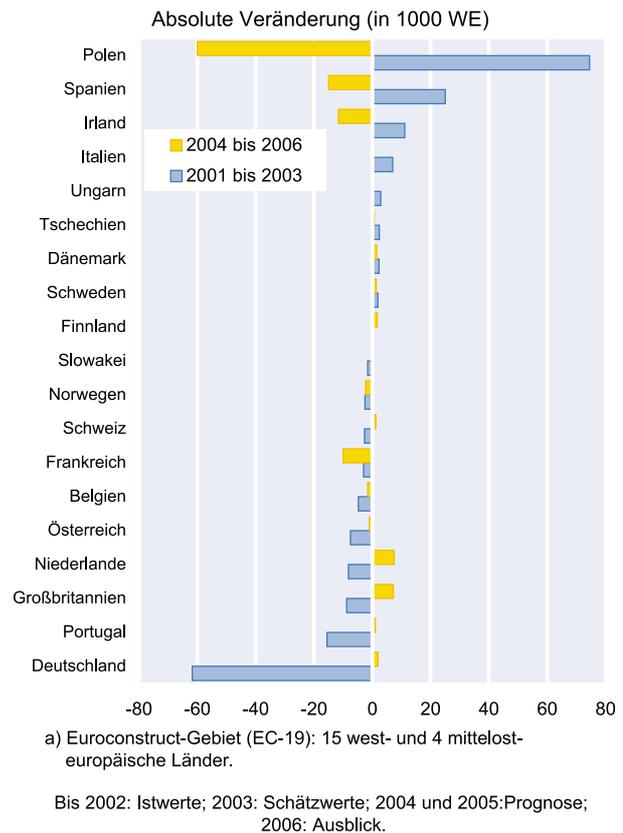
Eigenheimbau: Auf leichte Zwischenerholung folgt kräftiger Einbruch

Die Zahl der in neuen Eigenheimen fertiggestellten Wohnungen war schon im Basisjahr 2002 wieder leicht gestiegen, hatte aber den Rückgang gegenüber 2000 nicht ganz aufholen können. In den Schätzwerten für das abgelaufene Jahr wird mit einem weiteren Anstieg auf 1,04 Mill. Wohnungen (= + 3,8%) gerechnet, und dieses Niveau dürfte von den 19 Ländern zusammen 2004 sogar noch etwas übertroffen werden. Anschließend wird aber für 2005 ein neuerlicher Einbruch auf nur noch 0,96 Mill. Wohnungen (fast – 8%) prognostiziert; im Ausblick auf 2006 wird eine Stabilisierung erwartet.

Wegen der in den letzten Jahren stark unterschiedlichen Entwicklungen mit etlichen scharfen Richtungswechseln werden die *absoluten Veränderungen* im Eigenheimbau der 19 Euroconstruct-Länder hier für zwei Dreijahresperioden gegenübergestellt (vgl. Abb. 1):

- Im Zeitraum 2001 bis 2003 zog insbesondere Deutschland kräftig nach unten, aber auch in Portugal und Großbritannien sowie in den Niederlanden, in Österreich, Bel-

Abb. 1
Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Eigenheimen in Europa^{a)}



Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz in Funchal/Madeira, Nov. 2003).

gien und Frankreich wurden weniger neue Eigenheime bezugsfertig; dem standen wesentlich höhere Fertigstellungszahlen in Polen sowie in Spanien, Irland und Italien (und in weiteren vier Ländern) gegenüber, so dass sich insgesamt noch eine Zunahme um mehr als 10 000 WE ergab.

- Für den Prognosezeitraum 2004 bis 2006 wird zwar für Deutschland eine schwach positive Veränderung im Eigenheimbau erwartet, und auch in Portugal sowie – weit stärker – in Großbritannien und in den Niederlanden dreht die Entwicklung ins Plus; auf der anderen Seite der Skala werden insbesondere für Polen, aber auch für Spanien und Irland sowie wiederholt für Norwegen und verstärkt für Frankreich niedrigere Fertigstellungszahlen prognostiziert; insgesamt ergibt sich für diese Periode (trotz des leichten Wiederanstiegs in 2006) ein Rückgang um über 77 000 WE.

Von einer *stabilisierenden Wirkung* des überwiegend zur Selbstnutzung bestimmten Eigenheimbaus kann – anders als in den Jahrzehnten davor in Deutschland und in den meisten der übrigen Euroconstruct-Länder – nicht mehr die Rede sein. Die Verunsicherung scheint sich vielmehr auch

den »Häuslebauern« massiv und nachhaltig »aufs Gemüt« gelegt zu haben.

Mehrfamiliengebäude: Nur geringe Schwankungen um stabiles Niveau

Demgegenüber bildet der traditionell viel volatilere Geschosswohnungsbau derzeit fast eine »Oase der Stabilität« im europäischen Wohnungsneubau: Die Fertigstellungszahlen schwanken nur relativ wenig um einen Wert von etwas über 1 Mill. Wohneinheiten. Schon 2001 zogen die Fertigstellungen in Mehrfamiliengebäuden wieder an denen in Eigenheimen vorbei; sie können diesen Vorsprung bis zum Ende der Prognoseperiode noch weiter ausbauen.

Auch für die Fertigstellungen in dieser Gebäudekategorie ergibt die Betrachtung der absoluten Veränderungen in den einzelnen Länder für die beiden Zeiträume 2001 bis 2003 und 2004 bis 2006 ein ziemlich heterogenes Bild (vgl. Abb. 2):

- Erneut und mit noch auffälligerem Abstand zog am Beginn dieser Dekade *Deutschland* den europäischen Ge-

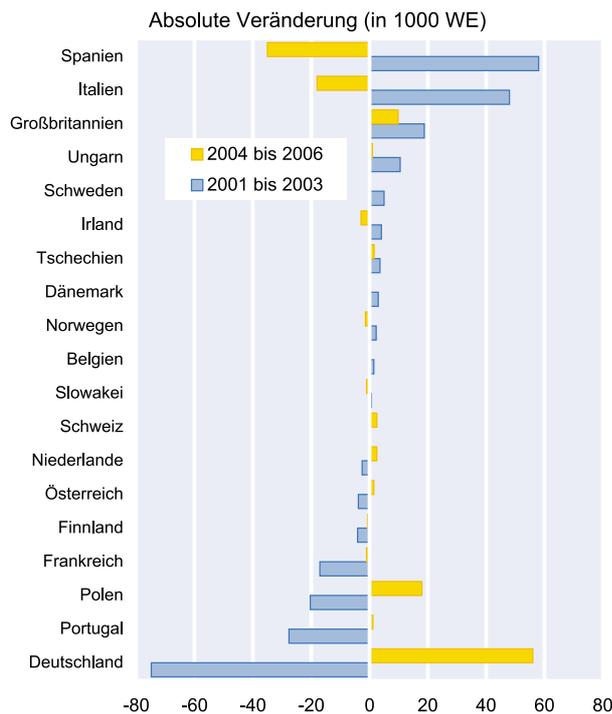
schosswohnungsbau nach unten (fast – 75 000 WE in drei Jahren); in Portugal, Polen und Frankreich sowie in drei weiteren Ländern gingen die Fertigstellungszahlen in Mehrfamiliengebäuden ebenfalls zurück; hierzu bildeten vor allem Polen und Italien, aber auch Großbritannien, Ungarn und Schweden sowie sechs weitere Länder ein insgesamt so starkes Gegengewicht, dass am Ende noch ein kleines Plus von etwas mehr als 5 000 WE entstehen konnte.

- Im Prognosezeitraum (2004 bis 2006) sind die Richtungsänderungen in vier Ländern besonders auffällig: In Deutschland und Polen (+ 56 000 bzw. + 18 000 WE) zum Positiven, in Spanien und Italien (– 35 000 bzw. – 18 000 WE) ins Negative; zusammen mit etlichen kleineren Zunahmen ergibt sich im Geschosswohnungsbau ein (2006 schon wieder etwas »verblässender«) Anstieg um fast 35 000 fertiggestellte Wohnungen.

Auch bei den Mehrfamiliengebäuden wird ein Teil der Wohnungen von Privathaushalten zur Selbstnutzung errichtet, allerdings differiert dieser Anteil in den europäischen Ländern stark, und er schwankt im Zeitablauf ziemlich kräftig. Die Einbrüche in dieser Gebäudekategorie dürften auch deshalb schwächer sein, weil viele Bauherren auf diese billigere Form des Erwerbs von Wohneigentum (auch als Ferienhäuser oder Zweitwohnungen) ausgewichen sind bzw. auszuweichen planen. Insoweit institutionelle Anleger oder renditeorientierte Privatanleger zum Gesamtergebnis beitragen, ist weiterhin von einem »gebremsten« Engagement und einer eher abwartenden Haltung auszugehen.

Abb. 2

Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Mehrfamilienhäusern in Europa^{a)}



a) Euroconstruct-Gebiet (EC-19): 15 west- und 4 mittelost-europäische Länder.

Bis 2002: Istwerte; 2003: Schätzwerte; 2004 und 2005: Prognose; 2006: Ausblick.

Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz in Funchal/Madeira, Nov. 2003).

Kurzfristig nur sehr loser Zusammenhang zwischen Wohnungsfertigstellungen sowie BIP-Wachstum und Veränderung von Bevölkerung und Privathaushalten

Die plausible Hypothese, dass eine *positive Korrelation* besteht zwischen der Veränderung der Zahl der in einem Land fertiggestellten Wohnungen einerseits, dem Wachstumstempo der Gesamtwirtschaft (und damit der verfügbaren Einkommen) sowie der Veränderung der Zahl der Einwohner bzw. der Privathaushalte andererseits, findet in den Zahlen für den – zugegeben: relativ kurzen – Beobachtungszeitraum keine klare Unterstützung (vgl. Tab. 3):

- Ein weit überdurchschnittliches *Wirtschaftswachstum* im Zeitraum 2001 bis 2006 (Durchschnitt: knapp + 14%) tritt eben nicht nur zusammen mit stark gestiegenen Wohnungsfertigstellungen auf, vielmehr gibt es in dieser Kategorie Länder mit nur durchschnittlicher (Spanien und Polen) oder sogar unterdurchschnittlicher (Irland und Slowakei) Veränderung der Zahl der bezugsfertig gewordenen Wohnungen; umgekehrt lag in manchen Ländern mit

Tab. 3
Zusammenhang zwischen Wohnungsfertigstellungen sowie
Wirtschaftswachstum und Veränderung der Haushaltszahlen
2001 bis 2006

BIP-Wachstum ^{a)}	Veränderung der Zahl der fertiggestellten Wohnungen ^{b)}	Länder (Auswahl)
- weit überdurchschnittlich	- weit überdurchschnittlich	Ungarn, Tschechien
	- durchschnittlich	Spanien, Polen
	- unterdurchschnittlich	Irland, Slowakei
- stark unterdurchschnittlich	- weit unterdurchschnittlich	Portugal, Deutschland, Österreich
	- leicht unterdurchschnittlich	Niederlande, Schweiz, Belgien, Frankreich
- leicht unterdurchschnittlich	- überdurchschnittlich	Italien, Dänemark, Schweden
	- leicht unterdurchschnittlich	Belgien, Frankreich, Norwegen
Veränderung der Zahl der Privathaushalte ^{c)}	Veränderung der Zahl der fertiggestellten Wohnungen ^{b)}	Länder (Auswahl)
- weit überdurchschnittlich	- durchschnittlich	Irland, Spanien
	- unterdurchschnittlich	Norwegen, Portugal
- stark unterdurchschnittlich	- weit überdurchschnittlich	Ungarn
	- leicht überdurchschnittlich	Italien, Polen
- leicht unterdurchschnittlich	- weit überdurchschnittlich	Dänemark, Schweden, Tschechien

^{a)} Veränderung der (realen) Bruttoinlandsprodukts (in %) 2001 bis 2006. –
^{b)} Veränderung der Zahl der fertiggestellten Neubau-Wohnungen (in %) 2001 bis 2006. –
^{c)} Veränderung der Zahl der Privathaushalte (in %) 2001 bis 2006.

Quelle: Berechnungen und Zusammenstellung des ifo Instituts nach Euroconstruct-Daten (Konferenz in Funchal/Madeira, November 2003).

stark unterdurchschnittlicher BIP-Zunahme der Bruttozugang zum Wohnungsbestand durch Neubau nur ganz leicht unter dem Gesamtdurchschnitt (Niederlande, Schweiz, Belgien und Frankreich).

- Auch bei der Veränderung der Zahl der *Privathaushalte* (Durchschnitt im Euroconstruct-Gebiet für 2001 bis 2006: + 5 1/2%) treten weit überdurchschnittliche Zunahmen zusammen mit einem durchschnittlich (Irland und Spanien) oder sogar unterdurchschnittlich (Norwegen und Portugal) großen Anstieg der Wohnungsfertigstellungen auf; eine besonders schwache Zunahme der Privathaushalte (ähnliche Zusammenhänge lassen sich auch für die *Einwohner* ermitteln) korreliert in diesem Zeitraum in Ungarn sowie in Italien und Polen mit einer (stark) überdurchschnittlichen Wohnungsbauaktivität.

Offensichtlich überlagern sich diese direkten und indirekten Determinanten des mengenmäßigen Wohnungsbaus untereinander und mit anderen Einflussfaktoren (Zins- und Preis-erwartungen, staatliche Interventionen usw.) derart stark und teilweise gegenläufig sowie zusätzlich phasenverschoben,

dass sich im Konjunkturzyklus bzw. für relativ kurze Perioden mit einfachen Vergleichen und Schätzansätzen kein klarer positiver Zusammenhang aufzeigen lässt. Dies sollte aber nicht dahingehend interpretiert werden, dass die im Euroconstruct-Gebiet auf hohem Niveau stagnierenden und bis 2006 erneut leicht rückläufigen Fertigstellungszahlen nicht doch auf die anhaltende Wirtschaftsschwäche sowie auf die eher stagnierende und in vielen europäischen Ländern langfristig rückläufige Bevölkerung zurückzuführen sind.

Fazit: Anhaltender Attentismus und ausbleibende Impulse führen in Europa zu etwas niedrigeren Fertigstellungszahlen

In der Vergangenheit haben unterschiedliche Determinantenkonstellationen – einzelne Einflussgrößen oder mehrere Faktoren im Verbund – zu einer besonders raschen Ausweitung der Wohnungsbautätigkeit geführt: Starker Anstieg der Bevölkerungs- und der Haushaltszahlen, insbesondere durch Migrationsschübe, *und/oder* kräftige Erhöhung der verfügbaren Einkommen (auch schon in den Erwartungen) *und/oder* der absehbare oder befürchtete Anstieg der Inflationsrate mit schnell steigenden Mieten und Wohnungspreisen *und/oder* staatliche Programme zur Konjunkturankurbelung über den Wohnungsneubau. Von keinem dieser Einflussfaktoren ist in nächster Zeit eine besondere Wirksamkeit zu erwarten.

In der Determinantenkonstellation für die Wohnungsfertigstellungen dominieren vielmehr derzeit und fast bis zum Ende der Prognoseperiode die dämpfenden Merkmalsausprägungen. Der Bruttozugang zum Wohnungsbestand durch Neubautätigkeit geht deshalb bis 2006 erneut leicht zurück, er bleibt aber mit rund 2,1 Mill. fertiggestellten Wohnungen auf ziemlich hohem Niveau.

Der Eigenheimbau ist in diesem Konjunkturzyklus (anders als in früheren Phasen) stärker negativ betroffen als der Geschosswohnungsbau. Deutschland und Polen können bei den Mehrfamiliengebäuden bis 2006 eine besonders markante Tendenzumkehr ins Positive erwarten, wohingegen Spanien und Italien das Gesamtergebnis im Prognosezeitraum (2004 bis 2006) negativ beeinflussen. Auch bei den Eigenheimen kommt Deutschland (sowie abgeschwächt noch weitere Länder) allmählich aus der Talsohle; hier sorgen Polen, Spanien und Irland für den absolut »gewichtigs-ten« Dämpfungseffekt.

Hinter der ziemlich stabil hohen Gesamtzahl der fertiggestellten Neubauwohnungen verbergen sich in den 19 Euroconstruct-Ländern also stark unterschiedliche und »wechselnd-gegenläufige« Entwicklungen. Wer von einer Harmonisierung der Wohnungsbaukonjunktur in Europa träumt, muss auch an die »Schattenseiten« einer solchen Entwicklung denken: Die konjunkturellen Schwankungen bei den Wohnungsfertigstellungen (wie auch bei anderen Variablen) würden dann noch viel stärker ausfallen. Die europäische Vielfalt hat also auch hier ihre positiven Aspekte.

Literatur

- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, BIZ (2003), *73. Jahresbericht 2002/03*, Basel.
- European Central Bank, ECB (2003), *Structural Factors in the EU Housing Markets*, Frankfurt am Main.
- Euroconstruct (ed.: ITIC, Lisboa/Portugal; 2003 a), *The Construction Sector Outlook 2004 to 2006 – Summary Report of the 56th Euroconstruct Conference*, Funchal/Madeira, November 2003.
- Euroconstruct (ed.: ITIC, Lisboa/Portugal; 2003 b), *The Construction Sector Outlook 2004 to 2006 – Country Report of the 56th Euroconstruct Conference*, Funchal/Madeira, November 2003.
- Flaig, G., W. Nierhaus, W. Meister, O.-E. Kuntze, A. Gebauer, E. Langmantel, M. Meurers, M. Ruschinski und T. Wollmershäuser (2003), »ifo Konjunkturprognose 2004: Erholung hat begonnen«, *ifo Schnelldienst* 56(24), 16–42.
- Rottke, N. und M. Wernecke (2001/02), »Management im Immobilienzyklus«, *Immobilien Zeitung*, versch. Ausgaben: Juni 2001 bis Januar 2002.
- Rußig (2003 a), »Bauwirtschaft in Europa: Erst mittelfristig wieder steigende Produktion«, *ifo Schnelldienst* 56(17), 15–21.
- Rußig (2003 b), »Wohnungsfertigstellungen in Europa bis 2005: Weiter anhaltende Abwärtstendenz«, *ifo Schnelldienst* 56(15), 15–21.

Belgien: Günstige Konjunktorentwicklung bei fortgesetzter Stabilisierung von Wirtschaft und politisch-sozialem Umfeld

42

Oscar-Erich Kuntze

Relativ günstige Wirtschaftsentwicklung 2003. Fortsetzung der konjunkturellen Erholung 2004 und 2005. Geldpolitik wirkt bis ins Jahr 2005 hinein expansiv. Finanzpolitik bleibt etwa konjunkturalneutral und konsolidierungsorientiert. Steueramnestie 2004. Bremsende Wirkung der Euro-Aufwertung lässt allmählich nach. Anhaltend hohe Überschüsse der Leistungsbilanz. Moderat steigende Verbraucherpreise. Zunächst noch hohe Arbeitslosigkeit.

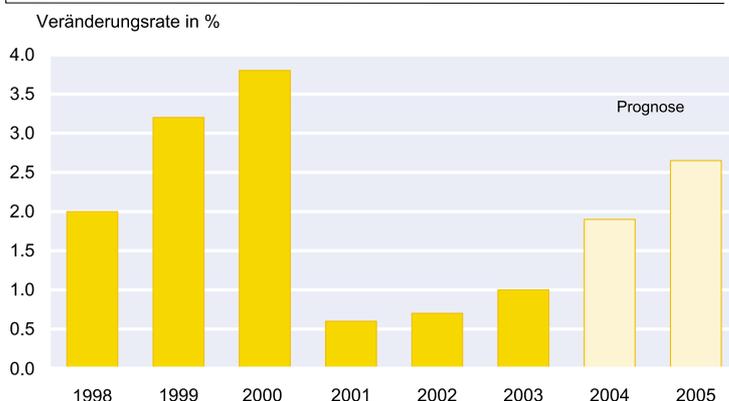
Das soziale und politische Umfeld präsentiert sich, wie bereits seit einiger Zeit, recht ruhig im Vergleich zu den siebziger, achtziger und frühen neunziger Jahren. Die seit über 30 Jahren laufende Staatsreform ist weitgehend abgeschlossen, die neuen Strukturen festigen sich. Damit wurde freilich auch die ethnische Trennung zwischen Flamen und Wallonen fortgesetzt, und durch die Übertragung wichtiger Funktionen an die drei Regionen Brüssel, Flandern und Wallonien ist es oft genug schwerer geworden, Entscheidungen von nationalem Interesse zu fällen. Insgesamt klingen die zeitweise den Zusammenhalt des Staates bedrohenden Spannungen zwischen den Volksgruppen weiter ab. Der unter dem Begriff »Sprachenstreit« höchst unzureichend umrissene Kulturkampf zwischen Flamen und Wallonen, der das Land in den siebziger und frühen achtziger Jahren in eine schwere Krise gestürzt und infolge der massiv steigenden Staatsverschuldung auch die wirtschaftlichen Grundlagen gefährdet hatte, ist mittels einer in Europa einmaligen Föderalisierung in beherrschbare Formen geleitet worden. Das seit 1948 entwickelte, spezifisch belgische

Miteinander von Regierung, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden besteht zudem weiter und behält seine in vielerlei Hinsicht stabilisierende Funktion, da die – wie u.a. in Österreich – traditionell starke politische und gesellschaftliche Position der Sozialpartner gewahrt werden konnte. In dem früher verschiedentlich von Skandalen und damit sichtbar gewordenen gesellschaftlichen Verfälschungen geprägten Land hat sich vieles verbessert.

Dies zeigt sich auch an den laufenden bzw. in einigen Monaten anlaufenden Gerichtsverfahren Cools und Dutroux. Beide Fälle hatten die Bevölkerung tief und anhaltend aufgewühlt und durch den schleppenden und undurchsichtigen Gang der Ermittlungen das ohnehin schwache Vertrauen in die staatlichen Instanzen nachhaltig erschüttert. Bei erstem handelt es sich um den 1991 ermordeten einstigen Vorsitzenden der wallonischen Sozialisten. Im Laufe der Untersuchungen kamen Verbindungen zur Unterwelt, sowie Schmiergeld-, Parteipenden- und Korruptionsaffären ans Licht, die im Zusammenhang mit der mit dem Niedergang der belgischen Montanindustrie und damit Walloniens entstandenen moralischen Krise zu sehen ist. Bei Dutroux handelt es sich um einen Mörder und Kinderschänder, dessen Fall undurchsichtige Verbindungen zu Staatsverwaltung und Justiz erkennen ließ und zum Auslöser einer Polizei- und Justizreform wurde.

Ansatzweise regt sich wieder Vertrauen in die öffentlichen Institutionen sowie allgemeines Interesse an der Politik. Dies alles fand seinen Widerhall auch in der zunehmenden Stabilität auf der parlamentarischen Ebene. So konnte die von dem umtriebigen, populären und energischen Ministerpräsidenten Verhofstadt geführte Regierung 1999/2003 fast die gesamt-

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

te Legislaturperiode durchstehen – für belgische Verhältnisse über Jahrzehnte hinweg durchaus ungewöhnlich. Aus den Wahlen zum belgischen Parlament im Mai 2003 gingen die beiden, sie wesentlich tragenden großen Parteien (Liberale und Sozialisten mit je einem flämischen und einem wallonischen Flügel) gestärkt hervor. Sie regieren seither, gestützt auf eine noch breitere parlamentarische Basis ohne die Grünen, welche sich während der letzten Legislaturperiode als extrem unbotmäßiger Regierungspartner gezeigt und dafür von den Wählern ebenso extrem abgestraft worden waren. Die jahrzehntelang politisch dominierenden Christdemokraten haben sich in der Opposition programmatisch und personell noch nicht ausreichend regeneriert. Gleichwohl konnten sie in Flandern, jüngsten Umfrageergebnissen zufolge, den flämischen Zweig der Liberalen (VLD) bezüglich Popularität überrunden. Auch die rechtsgerichteten Parteien Vlaams Bloc und Front National konnten bis zuletzt zulegen.

Das **Kabinett Verhofstadt II** war von einer bisher kaum gewohnten Stabilität geprägt. Diese wurde jedoch unlängst geschwächt durch Irritationen innerhalb der Liberalen Partei Flanderns (VLD) des Premierministers im Zusammenhang mit dem geplanten neuen kommunalen Wahlrecht von Nicht-EU-Bürgern. Das Miteinander der auf Wirtschaftsreformen drängenden Liberalen sowie den an der Spitze personell verjüngten und glaubhaft reformierten Sozialisten ist trotz kontroverser Auffassungen in Einzelfällen von konsensuellem Willen zu Wirtschaftsreformen unter Wahrung der sozialen Kohärenz geprägt. So kann damit gerechnet werden, dass die Regierung, gestützt auf ausreichende Mehrheiten in beiden Kammern des Parlaments die volle Legislaturperiode durchstehen kann, trotz gelegentlicher innerparteilicher Querelen, anhaltend großer regionaler wirtschaftlicher Unterschiede, ethnischer Spannungen und nach wie vor stärker als in anderen westeuropäischen Ländern auf die Volksvertretung einwirkenden Interessen von Parteiorganisationen und wohlorganisierten Interessengruppen.

Dies gilt auch trotz der im vergangenen Herbst wieder stärker aufgeflamnten **Streiktätigkeit**, wie sich an den Arbeitskämpfen bei den Ford-Werken Genk und bei der Post in Lüttich zeigte. In beiden Fällen handelte es sich nicht um die früher üblichen Lohnstreiks oder politisch motivierte Ausstände, was eine Gefährdung der korporatistischen Einkommenspolitik bedeutet hätte. Die Arbeitsniederlegungen richteten sich vielmehr gegen den geplanten Abbau von Arbeitsplätzen.

Besondere Bedeutung haben im laufenden Jahr **verschiedene Wahlen**. Sie werden auch darüber Aufschluss geben, inwieweit die gesamtbelgische Regierung mit ihrer Wirtschaftspolitik Rückhalt bei der Bevölkerung findet. Das Europäische Parlament wird neu bestellt, Neuwahlen bei den drei Teilparlamenten stehen an; Gemeinderatswahlen sind

erst 2006 fällig, werden die öffentlichen Bauinvestitionen aber schon 2005 beeinflussen. Letztere wirken vor allem im Vorfeld immer anregend auf die öffentlichen Investitionen.

Wirtschaftspolitisch ist für das laufende Jahr und für 2005 Konstanz wahrscheinlich, gerichtet auf die weitere Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, die Fortsetzung der Strukturformen (u.a. beim Arbeitsrecht), Straffungen bei der Rentenversicherung sowie weiteren Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes. Dabei dürfte die Finanzpolitik etwa neutral auf die Konjunktur wirken, während die Lohnpolitik weiterhin auf moderate Anhebungen der Arbeitsentgelte abzielt, um auch auf diese Weise die Beschäftigung – eine der wirtschaftspolitischen Prioritäten – zu stützen.

Wirtschaftsentwicklung 2003

Die **weltwirtschaftlichen Rahmendaten** stellten sich folgendermaßen dar: In den **Vereinigten Staaten** stieg das reale Bruttoinlandsprodukt um 3,1%. In **Japan** übertrafen Nachfrage und Produktion das Volumen von 2002 um $2\frac{3}{4}\%$. In **Mitteleuropa** expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um ungefähr $3\frac{1}{2}\%$. In **Westeuropa** und in der EU nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um $\frac{3}{4}\%$ zu, im Euro-Raum stieg es um $\frac{1}{2}\%$, und in Deutschland blieb es gegenüber 2002 unverändert. Der Einfuhrpreis für **Rohöl** betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt 28,7 US-Dollar pro Barrel; gegenüber dem Vorjahr ist das eine Verteuerung um rund 13%. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) verteuerten sich gegenüber dem Jahr 2002 auf Dollar-Basis um etwa 14%. Der **Wechselkurs des Euro** betrug im Schnitt des Jahres 1,13 US-Dollar, was gegenüber 2002 eine Aufwertung um 19,7% bedeutet; 2001 wurde der Tiefstand des Euro mit 0,90 US-Dollar-Cent registriert. Das Volumen des **Welthandels** hat gegenüber 2002 in einer Größenordnung von 5% expandiert.

Die **belgische Wirtschaft** hat die westeuropäische Wachstumsflaute dank pragmatischer, die Inlandsnachfrage stützender Wirtschaftspolitik und guter internationaler Wettbewerbsfähigkeit überraschend gut überstanden. Zwar dämpfte auch hier die kräftige Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar den Export, doch waren die unmittelbar bremsenden Effekte infolge der weitestgehend auf Europa konzentrierten Exporte sehr begrenzt; andererseits profitierte z.B. die stark ausgebaute Basischemie von den gesunkenen Einstandspreisen für auf Dollar-Basis notierte Rohstoffe. Die retardierenden Einflüsse des Irak-Konflikts und des hieraus resultierenden weltweit schwachen Wirtschaftswachstums, des kräftigen Ölpreisanstiegs zu Jahresbeginn sowie von SARS waren indes auch hier sehr spürbar. Der Preisauftrieb blieb mit 1,5% im Vorjahresvergleich (Konsumentenpreise gemäß HVPI) moderat; seit dem Frühjahr war

das Preisniveau tendenziell fast stabil. In Relation zum BIP konnte die öffentliche Hand sogar einen leichten Finanzierungsüberschuss erzielen und die Staatsverschuldung weiter reduzieren; in allen anderen westeuropäischen Ländern gingen die Aktivsalden entweder zurück, oder die Defizite nahmen zu. Allerdings verschlechterte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt auch hier deutlich; bei sinkender Beschäftigung vor allem in der verarbeitenden Industrie stieg die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt auf $8\frac{1}{4}\%$. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** expandierte um ca. 1% – eine Rate, die über dem westeuropäischen Mittel liegt. Dahinter steht eine Stagnation im ersten Halbjahr, welcher eine deutliche Belebung während der zweiten Jahreshälfte folgte. Getragen wurde das Wachstum vom privaten und öffentlichen Verbrauch, während Bruttoanlageinvestitionen (dank steigenden Wohnbauinvestitionen) und Exporte etwa den vorjährigen Volumina entsprachen. Da auch der Import fast unverändert blieb und die Terms of Trade günstiger geworden waren, wies die Leistungsbilanz vermutlich (die vorläufigen Angaben sind in diesem Falle noch unzuverlässiger als die meisten anderen Daten) wiederum einen deutlichen und gegenüber 2002 erhöhten Überschuss aus.

Der **private Konsum** hat um etwa $1\frac{1}{2}\%$ zugenommen und damit nicht nur stärker als allgemein erwartet, sondern auch etwas lebhafter als im westeuropäischen Durchschnitt. Dies, obwohl die Beschäftigung nochmals gesunken ist und die Arbeitslosigkeit stieg. Außerdem sind die Lohnerhöhungen und damit die Reallohnsteigerungen erneut zurückgegangen, und zwar deutlich. Schwerer wogen indes die Senkung der Einkommensteuer, wobei es sich als günstig erwies, die Bezieher niedriger Einkommen mit ihrer hohen marginale Konsumquote zu bevorzugen. Außerdem ist die Sparquote um etwa einen Prozentpunkt niedriger gewesen als 2002. Die Verbraucher haben also, wohl mit Blick auf die für 2004 vorgesehenen weiteren Steuererleichterungen und spürbar höheren Reallohnsteigerungen, mit einer Veränderung der Sparquote auf die geringere Zunahme der Arbeitseinkommen reagiert, auch weil in den beiden Vorjahren offensichtlich Anschaffungen aufgeschoben worden waren, wie das schwache Verbrauchswachstum zeigt. Auch wirkte sich der Aufschwung im Wohnungsbau nach vorangegangener Rezession günstig aus. Der **öffentliche Verbrauch** dürfte um $1\frac{3}{4}\%$ und damit am stärksten aller großen Nachfragekomponenten ausgeweitet worden sein. Trotz konsolidierungsorientierter Finanzpolitik wurden u.a. die Maßnahmen zur Stimulierung der Beschäftigung verstärkt.

Das Volumen der **Bruttoanlageinvestitionen** ist gegenüber 2002 annähernd unverändert geblieben. Im Verlauf hat sich die seit dem zweiten Quartal 2002 zu beobachtende Stagnation bis zur Jahresmitte fortgesetzt, gefolgt von einer allmählichen Belebung. Angesichts der zunächst noch weiter unter den langfristigen Durchschnitt gesunkenen Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie, der laufen-

den starken Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar, der zunächst ungeklärten Lage im Irak-Konflikt und der – Unternehmensbefragungen zufolge – bis zur Jahresmitte laufend verschlechterten Absatz- und Ertragserwartungen ist das kein schlechtes Resultat. Allerdings bedeuteten die weiter gesunkenen kurzfristigen und langfristigen Zinsen sowie die markant schwächer gestiegenen Lohnstückkosten eine beträchtliche Entlastung für die unternehmerische Ertragslage und damit für die Investitionsfähigkeit. Dies umso mehr, als in Belgien die Gewinne besonders eng mit den Investitionen korrelieren, weil die Innenfinanzierung erheblich ausgeprägter ist als in anderen westeuropäischen Ländern, was mit den vielen Tochterunternehmen ausländischer Firmen zusammenhängt. Günstig war auch, dass die Finanzinstitute bei der Risikoabwägung zwar vorsichtiger geworden sind, aber von einer ausgeprägten Kreditzurückhaltung keine Rede sein konnte, da ihre Ertragslage – etwa im Gegensatz zu deutschen Geschäftsbanken – dank der schon vor Jahren eingeleiteten strukturellen Bereinigungen durchaus befriedigend war. Hinzu kamen Nachholeffekte, da in den Jahren zuvor vor allem bei IT-Ausrüstungen stark gespart worden war. Zu Erweiterungsinvestitionen bestand indes kein Anlass – sehr wohl aber für Rationalisierungs- und Ersatzinvestitionen, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wenigstens einigermaßen zu halten –, obwohl die Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie nicht sehr stark unter den langfristigen Durchschnitt von rund 80% gefallen war. Das wirkte sich auch auf den industriell-gewerblichen Bau negativ aus, zumal die Mieten für Büros und Ladenlokale nur noch schwach gestiegen sind. Der Wohnungsbau, stimuliert von den niedrigeren Zinsen und als Reaktion auf die vorjährige Rezession, erholte sich kräftig. Demgegenüber hat die öffentliche Hand ihre Investitionen etwas eingeschränkt.

Der **Export** von Gütern und Dienstleistungen hat etwa auf dem Niveau von 2002 stagniert. Entscheidend für diese Flaute war nicht so sehr die Euro-Aufwertung gegenüber dem US-Dollar, sondern die Konjunkturschwäche in Westeuropa, wo drei Viertel der Warenlieferungen und ein noch höherer Prozentsatz der Dienstleistungsausfuhr abgesetzt werden. Erschwerend wirkte sich bei der immer noch vorproduktlastigen Industriestruktur das weitere Abwärtsschwingen des europäischen Lagerzyklus aus. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit konnte jedoch gegenüber der westeuropäischen Konkurrenz annähernd gehalten werden. Da die **Einfuhr** vermutlich ebenfalls gegenüber dem Vorjahr annähernd etwa stagniert hat, die Terms of Trade jedoch deutlich günstiger wurden, hat sich der **Leistungsbilanzüberschuss** auf eine Größenordnung von $5\frac{1}{4}\%$ weiter erhöht.

Auf dem **Arbeitsmarkt** hat sich die Lage weiter verschlechtert. Die Beschäftigung ist nochmals zurückgegangen; sie war in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stetig ausgeweitet worden, bis dieser Prozess im vierten Quartal 2001

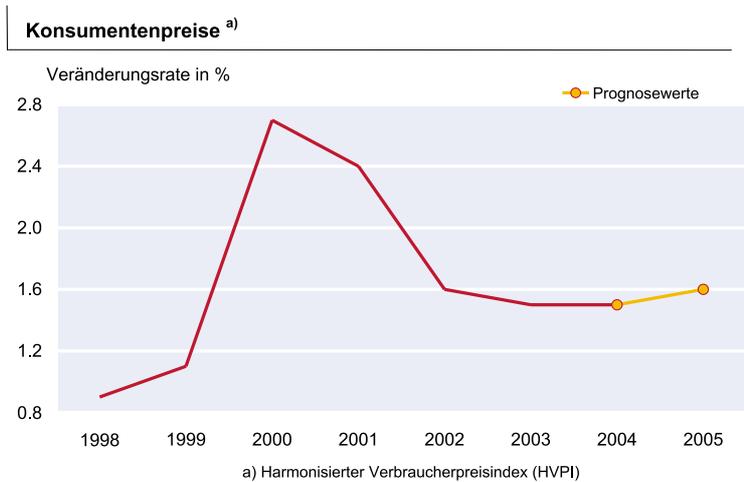
abrupt endete. Die Arbeitslosenquote nahm im Jahresdurchschnitt auf 8 1/4% zu, obwohl sich die verstärkten beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf die gefährdetsten Gruppen – ältere Arbeitnehmer, Jugendliche, weibliche Arbeitssuchende – konzentrierten. Auch war das Mindestalter für Frühpensionierungen von 55 auf 57 Jahre heraufgesetzt worden.

Der Preisauftrieb war nach dem ganz überwiegend auf den starken Ölpreisanstieg zu Jahresbeginn zurückzuführenden Teuerungsschub sehr gering. Die **Konsumentenpreise** (HVPI) sind im Jahresdurchschnitt um 1,5% und damit schwächer als im Mittel der EU-Länder gestiegen. Stabilisierend wirkten die dann wieder sinkenden Ölpreise, die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar sowie die bei verlangsamtem Lohnanstieg deutlich verhaltener erhöhten Lohnstückkosten. Auch erlaubte der Wettbewerb im Allgemeinen keine Ausweitungen der Gewinnmargen. Und schließlich wurden keine indexrelevanten Steuern und Abgaben heraufgesetzt.

Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftspolitik wird sowohl im laufenden Jahr als auch 2005 ungefähr neutral auf die Konjunktur wirken. Während die Geldpolitik noch bis ins kommende Jahr hinein Impulse gibt, dürfte die Finanzpolitik neutral oder leicht restriktiv sein. Demgegenüber wird die Lohnpolitik heuer spürbar expansiver sein als 2003 und diese Linie im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs auch nächstes Jahr fortsetzen. Bremsend, wenn auch weniger als in den meisten anderen westeuropäischen Ländern wirkt die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Allerdings nimmt der dämpfende Effekt sukzessive ab. Die seit Jahren laufenden Strukturreformen werden – auch bezüglich der Arbeitsgesetzgebung – in Richtung Flexibilisierung fortgesetzt. Verkehrspolitisch, mit erheblicher Relevanz für die Arbeitskosten, beginnt jetzt ein interessantes Experiment.

Die **Geldpolitik** stützt die Konjunktur bis in das Jahr 2005 hinein. Allerdings lässt die Intensität sukzessive nach. Zwar erfolgte die letzte monetäre Lockerung durch die Europäische Zentralbank (EZB) im Juni 2003 – als vermutlich letzter Schritt einer seit Mai 2001 zu beobachtenden Reihe von Zinssenkungen (damals war der Leitzins von 4,75 auf 4,5% herabgesetzt worden). Aber erstens wirken Zinsänderungen mit längerer Verzögerung. Zweitens ist ausreichend Liquidität vorhanden, selbst wenn man berücksichtigt, dass M3 in erheblichem Umfang Gelder enthält, die wegen der niedrigen Kapitalmarktzinsen und in Erwartung höherer Renditen kurzfristig angelegt und eigentlich dem langfristigen



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Kapital zuzurechnen sind. Die der EZB als wichtige Referenzgröße dienende Geldmenge M3 lag seit 1999 stets weit über dem Zielwert von 4,5% p.a. und übertraf 2003 das Vorjahresniveau um 8%. Drittens lagen die kurzfristigen Realzinsen (Dreimonatszinsen) während des zweiten Halbjahrs 2003 angesichts einer Teuerungsrate (HVPI) von 2,1% im Euroraum bei null, und sie dürften im laufenden Jahr nur geringfügig, 2005 allerdings wieder rascher steigen. Denn es ist im Zuge der konjunkturellen Erholung gegen Ende dieses Jahres mit einer Zinsanhebung durch die EZB zu rechnen zwecks Sicherung des mäßigen Preisauftriebs, neben M3 ihrem zweiten wichtigen Referenzwert (die Anstiegsrate der Konsumentenpreise soll »mittelfristig nahe 2%« liegen). Wegen der verzögerten Wirkung von Zinsänderungen würde die Konjunktur im Jahre 2005 selbst dann nicht wesentlich tangiert, wenn der Schlüsselzins im Laufe des kommenden Jahres weiter angehoben würde – nennenswert retardierend macht sich das erst 2006 bemerkbar. Auch die Kapitalmarktzinsen bleiben real noch einige Zeit niedrig, obwohl der Tiefpunkt des Zinszyklus im zweiten Quartal 2003 durchschritten worden war. Für **Belgien** sind die kurzfristigen Zinsen weder mit Blick auf das Wirtschaftswachstum, noch hinsichtlich des Preisanstiegs zu hoch. Wenn die Ausweitung der Buchkredite an den privaten Sektor erst seit vergangenen Herbst nach vorangegangenen Rückgang allmählich wieder rascher expandierten, so lag das nicht an einer Kreditklemme (die hiesigen Finanzinstitute haben ihre Strukturen bereits in Ordnung gebracht), sondern an der konjunkturbedingt schwachen Nachfrage verbunden mit einer nach den Erfahrungen mit der New-Economy-Blase verständlichen Zurückhaltung bei riskanten Engagements. Die Finanzierungsbedingungen bleiben für die Unternehmen trotz aufwärts tendierender kurz- und langfristiger Zinsen auch 2005 gut. Geld und Kapital ist genug vorhanden. Dies umso mehr, als die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte weitere spürbare Fortschritte macht, was dämpfend auf die Zinsen öffentlicher Anleihen und damit auf die Langfristzin-

sen wirkt. Zudem dürften die Aktienkurse noch einige Zeit weiter steigen. Bremsend wirkt hingegen auch hier die weitere Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Diese hatte Anfang 2002 begonnen und sich fast durchgängig bis Ende 2003 fortgesetzt. Erst zuletzt war der Trend, vermutlich nur vorübergehend, unterbrochen worden. Nominal gewann der Euro gegenüber dem US-Dollar im Schnitt des Jahres 2002 um 5,6% und 2003 um 19,7%. Real effektiv ist die Aufwertung 2003 mit 11,3% allerdings sehr viel geringer ausgefallen.

Die **Finanzpolitik** setzt ihren auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte abzielenden Kurs erfolgreich fort, was umso mehr erstaunt, als beim Staatshaushalt 2003 ein Wirtschaftswachstum von 2,1% unterstellt worden war. Des Rätsels Lösung liegt zum überwiegenden Teil in der Übertragung des Pensionsfonds der Belgacom, dem in Belgien führenden Telecom-Unternehmen, an dem der Staat 50,1% der Anteile hält, auf den Staatshaushalt, womit diesem 3,6 Mrd. € oder 1,3% des BIP zuflossen. Ferner zahlt Belgacom jährlich 17,5% ihrer Lohnsumme. Im Gegenzug übernahm der Staat alle Pensionsverpflichtungen auch für jene Beschäftigten, die noch Beamtenstatus haben. Damit waren die Möglichkeiten »kreativer Buchhaltung« jedoch noch nicht ausgeschöpft. So wurde Belgacom genötigt, eine Sonderdividende auszuschütten. Und die Ende 2002 über Plan liegenden Steuereinnahmen wurden buchhalterisch auf 2003 übertragen. Zudem sind die Tabaksteuer und einige Gemeindesteuern heraufgesetzt worden. Auf diese Weise konnten die öffentlichen Haushalte nach einem insgesamt ausgeglichenen Budget 2002 im vergangenen Jahr in Relation zum BIP einen Überschuss von voraussichtlich 0,2% erwirtschaften, obwohl für private Haushalte und Unternehmen (Verringerung des Körperschaftsteuersatzes auf 40%, Abschaffung der »Krisensteuer«) Steuerentlastungen im Umfang von etwa 1,5 Mrd. € erfolgten und deutlich mehr für das Gesundheitswesen, die Justiz, die Polizei und die Entwicklungshilfe ausgegeben wurde. Ansonsten war die Ausgabenpolitik durch Sparsamkeit geprägt, wobei allerdings die dank nochmals gesunkener Zinsen weiter erheblich verringerten Aufwendungen für den Zinsendienst der Staatsschuld eine beträchtliche Rolle spielten. (Im Verhältnis zum BIP ist dieser netto auf 5,3% gesunken. 1990 hatte er noch 11,3% betragen.) Im Jahr 2004 kommt es zu einer weiteren Reduktion der Körperschaftsteuer – der gesamte Prozess zieht sich bis 2007 hin, und auch die Sätze für Sozialbeiträge der Unternehmen sinken heuer und 2005 um jeweils 0,2% des BIP. Nachdem die privaten Haushalte 2003 um 0,4% des BIP entlastet wurden, folgen heuer und 2005 nur noch geringe Erleichterungen. Die in den USA schon seit längerem praktizierte negative Besteuerung wurde eingeführt, um den Abstand zwischen Arbeitslosenunterstützung und Mindestlohn weiter zu verringern. Der heuer beginnende mittelfristige Eisenbahn-Investitionsplan wird den mit rund 5 Mrd. € hoch verschuldeten

SNCB/NMBS eine spürbare Ausweitung ihrer Investitionen erlauben. Die Aufwendungen für das Gesundheitswesen werden um preisbereinigt 4,5% aufgestockt. Außerdem werden die beschäftigungspolitischen Maßnahmen ausgeweitet auf der Basis eines Abkommens mit den Sozialpartnern, welches mittelfristig 60 000 neue Arbeitsplätze im Laufe der Jahre 2003/2007 vorsieht. Von einer Steueramnestie erhofft man sich zusätzliche Einnahmen im Ausmaß von 850 Mill. €; die Strafsteuersätze betragen 6 bzw. 9%. Zusätzliche Einnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. € oder 0,5% des BIP fallen noch aus der 2003 eingeleiteten Belgacom-Transaktion an. Solide finanziert wird also auch der Staatshaushalt 2004 nicht sein. Auch begünstigt durch die bessere konjunkturelle Lage sollten die öffentlichen Haushalte 2004 jedoch, wie budgetiert, zumindest ausgeglichen abschließen. Da das zugrunde gelegte Wirtschaftswachstum mit 1,9% eher vorsichtig angesetzt ist, könnte sogar ein Überschuss erwirtschaftet werden. Damit würde die öffentliche Bruttoverschuldung unter 100% des BIP sinken; der Höhepunkt war 1993 mit 138,1% verzeichnet worden. Insgesamt dürfte die Konjunktur von der Finanzpolitik keine Anstöße erhalten.

Die **Einkommenspolitik** ist in ihrem korporativistischen Grundmuster ein Spiegelbild des sich in Richtung auf verstärkte Konkordanz bewegenden politischen Systems. Sie orientiert sich weiterhin an der Lohnentwicklung in den angrenzenden kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften. Die seit 1994 im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Sanierungskurses äußerst restriktive einkommenspolitische Linie auf der Grundlage staatlicher Vorgaben ist ab 1997 langsam gelockert worden. Ende 2000 einigten sich Regierung und Sozialpartner auf einen Sozialpakt für die Jahre 2001/2002. Derzeit läuft der **Accord Interprofessionel 2003–2004**. Er sieht für beide Jahre insgesamt eine Erhöhung der Nominallöhne um durchschnittliche 5,4% vor. Hiervon dürfen die Branchentarifverträge der wirtschaftlichen Situation in den Unternehmen entsprechend etwas nach oben oder unten abweichen. 2003 betrug der Lohnanstieg mit Blick auf die flauere Konjunktur und die Einkommensteuersenkung 2 bis 2½%, also weniger als die Hälfte. Heuer wird der Ausgleich erfolgen, zu dem sich in der zweiten Jahreshälfte eine etwas erhöhte Wage-drift addiert. Nachdem sich die zweijährigen Sozialpakete bewährt haben, ist für die Jahre 2005/2006 mit einem neuen, den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung tragenden Abkommen zu rechnen.

Die **Arbeitsmarktpolitik** hatte bereits 2002 auf die Osterweiterung der EU zum 1. Mai 2004 reagiert und klargestellt, dass man mit Blick auf die hohe Arbeitslosigkeit von den vertraglich zulässigen Möglichkeiten der Zugangsbeschränkung für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsländern zunächst für zwei Jahre (wahrscheinlich aber länger) Gebrauch machen werde. In dieser Richtung hatten sich Österreich und Deutschland bereits 2001 geäußert und da-

für allseits heftige Kritik geerntet. Mittlerweile haben sich alle derzeitigen EU-Mitglieder mit Ausnahme Irlands für diese restriktive Linie entschieden.

Die **strukturellen Reformen** gehen weiter, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Derzeit wird vor allem über eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts verhandelt. Die Regelungen für Schicht- und Sonntagsarbeit sollen geändert werden, um die Wettbewerbsposition besonders der Industrie zu stärken. Angestrebt wird ferner eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten. Das Steuerrecht will man transparenter und klarer gestalten, um die Attraktivität des Standorts Belgien für ausländische Investoren zu erhöhen. Eine weitere Einschränkung der Frühpensionierung ist geplant, um der demographischen Entwicklung durch eine höhere Beschäftigungsrate Rechnung zu tragen. Zugunsten von Forschung und Wissenschaft sind neue Initiativen vorgesehen.

Verkehrspolitisch läuft im März 2004 eine interessante Aktion an. Der von der Regierung auf 1,5 Mrd. € pro Jahr bezifferte Verlust an Arbeitszeit durch Verkehrsstaus und eingeschränkte Kapazitäten der öffentlichen Verkehrsbetriebe soll vor allem im Interesse der Wirtschaft verringert werden. Das gilt vor allem für den Großraum Brüssel, wo sich die Verkehrsprobleme in den letzten Jahren drastisch verschärft haben. Nun können öffentlich Bedienstete sowie solche von Post und Belgacom gratis mit der Bahn zur Arbeit fahren, wobei der Staat einen entsprechenden Ausgleich zahlt; die Staatsbediensteten Flanderns können bereits seit einiger Zeit öffentliche Verkehrsmittel auf dem Weg zum Arbeitsplatz unentgeltlich benutzen. Die Unternehmen sollen bewogen werden, ab 2005 mit der Staatsbahn diesbezügliche Verträge abzuschließen, wobei der Staat 20% der Kosten übernehmen will.

Wirtschaftsentwicklung 2004

Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um 4¹/₂%. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um 2³/₄% zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um rund 4%. In **Westeuropa** sowie in der EU-15 erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um fast 2%; im Euroraum und in Deutschland expandiert es um 1³/₄%. Der Importpreis für **Rohöl** liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt bei 29,5 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 25% mehr als 2003. Der **Wechselkurs des Euro** liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1,20 bis 1,30 US-Dollar. Das Volumen des **Welthandels** dürfte in einer Größenordnung von 9% ausgeweitet werden.

In **Belgien** setzt sich die konjunkturelle Erholung bei kräftigem weltwirtschaftlichen Rückenwind fort. Hierauf deutet

auch die Entwicklung der auf der Basis von Umfragen bei Unternehmen und Verbrauchern erhobenen Indikatoren für das Wirtschaftsklima hin. Dabei macht die seit gut 20 Jahren zu beobachtende Verbesserung des politischen und wirtschaftlichen Umfelds, also die Stabilisierung des Landes, weitere Fortschritte. Dabei ist besonders die in Westeuropa allmählich in einen Aufschwung einmündende Entwicklung von Bedeutung, da die außenwirtschaftliche Verflechtung mit den westeuropäischen Volkswirtschaften besonders eng ist, während die Lieferungen in den Dollarraum verglichen mit vielen anderen westeuropäischen Ländern weniger ins Gewicht fallen. Wichtig ist ferner das Aufwärtsschwingen des internationalen Lagerzyklus, von dem die belgische Industrie erfahrungsgemäß infolge ihrer immer noch recht vorproduktlastigen Struktur überdurchschnittlich profitiert. Von der Wirtschaftspolitik sind hingegen insgesamt keine Impulse zu erwarten. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte um ca. 2% expandieren, in erster Linie stimuliert von der Ausfuhr. Da die Einfuhr jedoch noch etwas lebhafter zunehmen dürfte und die Verbesserung der Terms of Trade geringer ausfällt als 2003, ist mit einem in Relation zum BIP nicht mehr wesentlich erhöhten Überschuss der Leistungsbilanz zu rechnen. Weniger ausgeprägt, aber sehr deutlich gewinnt die Investitionstätigkeit an Schwung. Das gilt für Ausrüstungs- und Bauinvestitionen gleichermaßen. Der private Konsum dürfte bei kaum noch sinkender Sparquote nur wenig stärker als im Vorjahr expandieren, während der Staatsverbrauch etwas kräftiger zunimmt. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich die Lage etwa ab der Jahresmitte nicht weiter. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt bei 8¹/₂% liegen. Der Preisauftrieb, weiterhin gedämpft durch die Importpreise, bleibt moderat. Die Konsumentenpreise werden vermutlich um 1¹/₂% über dem Niveau von 2003 liegen.

Der **Export** von Gütern und Dienstleistungen erweist sich als die weitaus dynamischste Komponente auf der Nachfrageseite. Mit etwa 84% am BIP hat er ein im westeuropäischen Vergleich außerordentlich hohes Gewicht und mithin eine ungewöhnlich große Bedeutung für die konjunkturelle Entwicklung. Er dürfte um ca. 5¹/₂% zunehmen; bereits seit letztem Herbst nimmt die Entwicklung der Auftragseingänge einen sehr günstigen Verlauf. Wesentlicher stimulierender Faktor ist der weltweite Wirtschaftsaufschwung im Allgemeinen und die Konjunktererholung in Westeuropa im Besonderen, wohin rund drei Viertel der Warenlieferungen und ein noch höherer Prozentsatz der Dienstleistungsausfuhr gehen. Demgegenüber wiegen die bremsenden Effekte der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar weniger schwer, zumal sie im Laufe des Jahres schwächer werden. Günstig ist, dass die Lohnstückkosten nicht nennenswert stärker steigen als der westeuropäische Durchschnitt. Ferner profitiert die Wirtschaft infolge der vorproduktlastigen Industriestruktur von dem aufwärts schwingenden Lagerzyklus in Europa. Und schließlich kommt welt-

weit auch der Investitionszyklus in Gang, was von erheblicher Bedeutung ist, da Belgien mit einem Anteil von rund 3% an der Weltausfuhr einen in Relation zum BIP überdurchschnittlich hohen Anteil hält. Günstig ist ferner, dass die Industrie von internationalen Konzernen dominiert wird, die hier in ihrem weltweiten Verbund produzieren und für den Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sorgen. Und schließlich liegen die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung mit 2,2% des BIP (2002) etwas über dem EU-Durchschnitt, was zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts beiträgt. Die **Einfuhr** (Anteil am BIP ca. 80%) dürfte etwas dynamischer als der Export wachsen. Weil zudem die Verbesserung der Terms of Trade spürbar geringer sein wird als 2003, dürfte die **Leistungsbilanz** einen nur noch schwach auf knapp 5¹/₂% des BIP steigendes Aktivum ausweisen.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** (ca. + 2³/₄%) kommen deutlich in Schwung, und zwar auf breiter Front. Stimulierend wirken neben der zunehmenden Produktion sowie verbesserten Absatz- und Ertragsersparungen auch die höhere Auslastung der Kapazitäten. Das gilt besonders für die Ausrüstungsinvestitionen. Zwar wird es erst im späteren Verlauf des Jahres allmählich wieder zu einer Ausweitung der Kapazitäten kommen. Aber in die Rationalisierung und den Ersatz veralteter Anlagen wird deutlich mehr investiert. Das gleiche gilt für IT-Ausrüstungen, bei denen seit Anfang dieses Jahrzehnts ein Nachholbedarf entstanden ist, der 2003 erst teilweise gedeckt worden war. Auch die Bauinvestitionen entwickeln erhebliche Dynamik. Vor allem die öffentliche Hand investiert wesentlich mehr als im Vorjahr, das noch von rezessiven Tendenzen geprägt war. So läuft heuer der neue mittelfristige Investitionsplan der Staatsbahnen, die seit Jahren durch umfangreiche Investitionen die Bauproduktion wesentlich stützen, an, der durch erheblich höhere öffentliche Zuwendungen als bisher alimentiert wird. Außerdem sind heuer Wahlen zu den Regionalparlamenten fällig, was die Investitionsfreudigkeit der

Gebietskörperschaften erfahrungsgemäß hebt. Beim Wohnungsbau – und hierauf weisen auch die seit Mitte 2003 spürbar steigenden Baugenehmigungen hin – verstärkt sich die Aufwärtsentwicklung, obwohl der soziale Wohnungsbau nicht nennenswert ausgeweitet wird, trotz des ambitionierten mittelfristigen Programms (15 000 Wohnungen während der Jahre 2001/2004) der flämischen Regionalregierung und die Aufwendungen für Renovierungsarbeiten weiterhin um etwa 2% expandieren. Anregend wirken die immer noch günstigen Finanzierungsbedingungen, die rascher steigenden realen verfügbaren Einkommen sowie die Verbesserung der konjunkturellen Aussichten. Die Verschiebung vom Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern hin zu Wohnungen setzt sich bei gleichzeitiger langsamer Verringerung der Wohnfläche fort. Auch der industriell-gewerbliche Bau kommt auf Touren. Das gilt hauptsächlich für Geschäfts- und Bürobauten, in die nach dem scharfen Einbruch im vergangenen Jahr deutlich mehr investiert wird mit Blick auf die im Zuge der konjunkturellen Erholung anziehenden Nachfrage.

Der **private Konsum** nimmt mit 1³/₄% etwas lebhafter zu als im Vorjahr. Denn die Reallöhne steigen schneller als zuvor, und die Einkommensteuer wird weiter gesenkt. Auch sind die Zinsen niedrig, und die konjunkturellen Aussichten werden besser, so dass der im zweijährigen Turnus stattfindende Brüsseler Automobilsalon den Absatz von PKW beflügeln dürfte. Zudem regt der zunehmende Wohnungsneubau den Absatz von Einrichtungsgegenständen an. Aber die Beschäftigung belebt sich erst im zweiten Halbjahr, die Arbeitslosigkeit bleibt hoch, und die Sparquote dürfte etwa auf ihrem vergleichsweise hohen Stand verharren, was einem kräftigen Konsumaufschwung entgegensteht. Der **öffentliche Verbrauch** dürfte neuerlich in einer Größenordnung von 1³/₄% ausgeweitet werden, was sich mit den erheblich höheren Ausgaben für das Gesundheitswesen sowie für Justiz und Polizei erklärt.

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten

– in % –

	2002	2003 ^{a)} EU ^{d)}	2004 ^{a)}				2005 ^{a)}	
			IRES ^{b)}	BFP ^{c)}	EU ^{d)}	OECD ^{e)}	EU ^{d)}	OECD ^{e)}
Bruttoinlandsprodukt	0,7	0,8	2,7	1,6	1,8	1,9	2,3	2,8
Inlandsnachfrage	0,8	0,9	2,3	1,9	1,9	2,0	2,4	2,5
Privater Verbrauch	0,8	1,6	1,8	1,6	1,6	1,8	2,2	2,1
Staatsverbrauch	2,0	1,7	1,5	1,6	2,0	1,9	1,8	1,6
Bruttoanlageinvestitionen	- 2,5	- 0,3	3,5	3,2	2,0	2,9	3,6	4,7
Exporte ^{f)}	1,0	- 1,1	6,4	4,0	2,2	4,7	4,2	6,9
Importe ^{f)}	1,2	- 1,1	6,0	4,6	2,3	4,9	4,4	6,7
Industrieproduktion (ohne Bau)	1,3	0,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Konsumentenpreise (HVPI)	1,6	1,5	1,5	1,4	1,6	1,4	1,9	1,4
Arbeitslosenquote	7,3	8,2	8,8	8,8	8,3	8,5	7,8	8,2
Leistungsbilanz (Saldo) ^{g)}	4,5	5,2	n.a.	3,9	4,5	5,5	4,2	6,0
Finanzierungssaldo des Staates ^{g)}	0,1	0,2	0,2	n.a.	- 0,4	0,0	- 0,4	- 0,5

^{a)} Schätzungen (EU). – ^{b)} Institut de Recherches Economiques et Sociales, Louvain-la-Neuve, vom Dezember 2003. – ^{c)} Bureau Fédéral du Plan, Brüssel, vom September 2003. – ^{d)} Kommission der EU, Brüssel, vom November 2003. – ^{e)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom Dezember 2003. – ^{f)} Güter und Dienstleistungen. – ^{g)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Auf dem **Arbeitsmarkt** wird das zyklische Tief mit der üblichen Verzögerung gegenüber der konjunkturellen Entwicklung durchschritten. Im Laufe des zweiten Halbjahrs nimmt die Beschäftigung allmählich wieder zu (wozu auch das mittelfristige Programm zur Schaffung von 60 000 neuen Arbeitsplätzen während der Jahre 2003/2007 beiträgt), obwohl der Abbau von Arbeitsplätzen in der Industrie weitergeht und die öffentliche Hand ihren überbesetzten Personalbestand verringern will. Ob die neu eingeführte negative Einkommensteuer, welche den Abstand zwischen Arbeitslosenunterstützung und Mindestlohn verringert, vermehrt Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme bewegen kann, lässt sich noch nicht beurteilen. Die Arbeitslosigkeit geht nur langsam zurück. Im Jahresdurchschnitt dürfte jedoch eine gegenüber 2003 etwa stagnierende Zahl der Beschäftigten und eine im Jahresmittel bei 8¹/₂% liegende Arbeitslosenquote resultieren. Die Tendenz zur Teilzeitarbeit dürfte auch hier weiter zunehmen. Aus der Osterweiterung der EU zum 1. Mai 2004 erwächst keine zusätzliche Belastung des Arbeitsmarktes durch Zuwanderer, da von den hierfür möglichen Beschränkungen Gebrauch gemacht wird.

Die **Preisentwicklung** bleibt moderat aufwärts gerichtet. Hierauf lässt auch die Entwicklung der Erzeuger- und Großhandelspreise schließen, weil die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar stabilisierend wirkt und die Lohnstückkosten nur schwach zunehmen. Nennenswerte Anhebungen indexrelevanter indirekter Steuern und Abgaben sind nicht geplant. Und noch ist die Konjunktur nicht so weit in Fahrt gekommen, dass die Gewinnmargen schon wieder in größerem Umfang ausgeweitet werden können. Die Konsumentenpreise (HVPI) dürften im Jahresdurchschnitt neuerlich um 1¹/₂% steigen.

Wirtschaftsentwicklung 2005

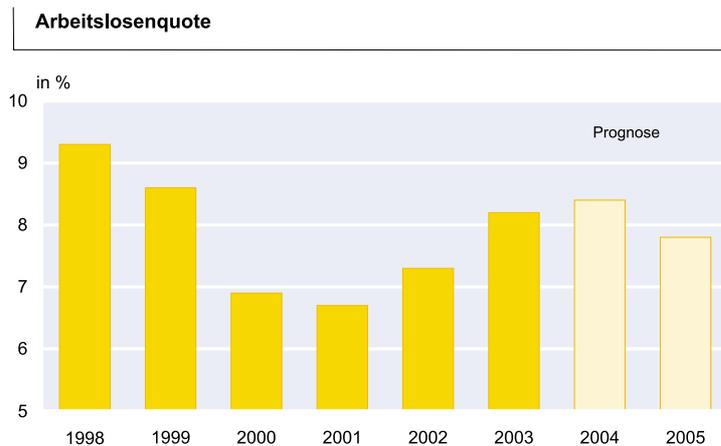
Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um 3¹/₂%. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um 1³/₄% zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um 4¹/₄%. In **Westeuropa** und der EU-15 erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um 2¹/₂%; im Euroraum und in Deutschland expandiert es etwas weniger kräftig. Der Importpreis für **Rohöl** liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt wieder bei 29,5 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 20% mehr als 2004. Der **Wechselkurs des Euro** liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1,25 bis 1,35 US-Dollar. Das Volumen des **Welthandels** dürfte in einer Größenordnung von 8% ausgeweitet werden.

In **Belgien** setzt sich die Expansion von Nachfrage und Produktion bei ungefähr konjunkturneutral wirkender Wirtschaftspolitik bis weit in das Jahr hinein in tendenziell we-

nig verändertem Tempo fort. Wegen des außergewöhnlich hohen Exportanteils am BIP geschieht dies ganz überwiegend in Abhängigkeit von der Ausfuhrentwicklung. Diese, weiterhin kräftig stimuliert vom weltweiten Wirtschaftsaufschwung, weist neuerlich trotz weiter steigendem Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-Dollar die höchste Dynamik aller großen Nachfrageaggregate aus, obwohl die kräftigen Impulse vom internationalen Lageraufbau entfallen. Da der Import etwa gleich oder etwas weniger lebhaft ausgeweitet wird, nimmt das Aktivum der Leistungsbilanz trotz kaum noch verbesserter Terms of Trade nochmals zu. Bei den inländischen Nachfragekomponenten weisen die Bruttoanlageinvestitionen den größten Schwung auf, wesentlich bedingt durch die von mehreren Faktoren begünstigte Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen. Aber auch die Bauproduktion expandiert kräftig. Der private Konsum wird durch rascher steigende Reallöhne, sinkende Sparquote und steigende Beschäftigung deutlich angeregt, während der öffentliche Verbrauch etwa wie zuvor zunimmt. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte sich um 2³/₄% erhöhen. Unter diesen Bedingungen geht die Arbeitslosigkeit schneller als im Vorjahr zurück, und die Arbeitslosenquote sinkt auf 7³/₄% im Jahresdurchschnitt. Die Teuerung entwickelt sich im weiteren Verlauf des Jahres allmählich rascher, so dass die Konsumentenpreise um 1¹/₂% über dem Niveau von 2004 liegen dürften.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen dürfte um 6³/₄% expandieren, stimuliert von der immer noch deutlich aufwärts gerichteten Weltkonjunktur und nur wenig gedämpft durch den erneut gegenüber den Währungen des Dollarraumes aufwertenden Euro. Gegenüber dem Schnitt der westeuropäischen Volkswirtschaften wird sich die Situation bei den Lohnstückkosten nicht nennenswert verschlechtern. Zwar ist in den USA nach den Präsidentschaftswahlen eine weniger expansive Wirtschaftspolitik und damit ein nicht mehr so lebhaftes Wirtschaftswachstum zu erwarten. Aber in Ost- und Südostasien sowie in Europa (dem – einschließlich Mittel- und Osteuropas – mit etwa vier Fünfteln der Lieferungen weitaus wichtigsten Absatzmarkt) erhöhen sich Nachfrage und Produktion stärker als 2004. Hiervon betroffen ist die gesamte Breite der Exportpalette, von Vorprodukten über Investitionsgüter bis zu den Konsumgütern. Das gilt infolge des weltweit immer noch aufwärts schwingenden Investitionszyklus besonders für die Lieferung von Investitionsgütern mit ihrem relativ hohen Ausfuhranteil. Allerdings klingt der 2004 vom internationalen Lageraufbau ausgehende, durch die vorproduktlastige Industriestruktur bedingte Impuls rasch ab. Die **Einfuhr** dürfte etwas schneller als die Ausfuhr wachsen. Bei kaum noch verbesserten Terms of Trade ist daher mit einem Überschuss der **Leistungsbilanz** in der Größenordnung von 5³/₄% des BIP zu rechnen.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** (etwa + 4¹/₂%) werden die Konjunktur kräftig stützen. Das gilt besonders für die Aus-



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

rüstungsinvestitionen infolge einer Reihe günstiger Faktoren. So sind die Zinsen trotz steigender Tendenz immer noch niedrig und die Finanzinstitute auch zu riskanteren Engagements durchaus in der Lage. Die Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie nimmt weiter zu und überschreitet den langfristigen Durchschnitt, so dass auch wieder mehr Erweiterungsinvestitionen vorgenommen werden. Zudem verbessert sich bei expandierender Produktion die Ertragslage, auch weil die Körperschaftssteuer weiter gesenkt wird; diese Steuererleichterung wird sukzessive bis 2007 fortgesetzt. Ertrags- sowie Absatzerwartungen bleiben günstig. Der restliche Nachholbedarf aus den Jahren der Investitionsrezession 2002/2003 wird gedeckt. Ferner stimuliert der forcierte Ausbau der Übertragungsnetze für die dritte Mobilfunkgeneration. Und schließlich zwingt der noch schärfer werdende internationale Wettbewerb zu verstärkter Rationalisierung und zum Ersatz veralteter Anlagen. Die Bauinvestitionen nehmen leicht unterdurchschnittlich, aber auf breiter Front lebhaft zu. Das gilt in erster Linie für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, einschließlich der im Zuge des mittelfristigen Investitionsplan durch zusätzlich staatliche Mittel finanziell gestärkten Staatsbahn. Auch im Gesundheitswesen wird mehr investiert. Den industriell-gewerblichen Bau stimulieren die kräftig zunehmenden Ausrustungsinvestitionen sowie die erhöhte Nachfrage nach modern ausgestatteten Büro- und Geschäftsbauten. Der Wohnungsbau zieht nochmals an. Denn die Einkommenslage der privaten Haushalte bessert sich nochmals, die Finanzierungsmöglichkeiten sind immer noch günstig, und das konjunkturelle Umfeld stimmt optimistisch.

Der **private Konsum** wird um $2\frac{3}{4}\%$ ausgeweitet. Die Reallohne steigen deutlich, die Einkommensteuersätze sinken nochmals (überdurchschnittlich dürften Geringverdiener hiervon profitieren; ihre marginale Konsumquote ist sehr hoch), und die Sparquote normalisiert sich im Zuge des weiteren konjunkturellen Aufschwungs allmählich wieder. Außerdem,

und das ist sehr wichtig, bessert sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt etwas rascher, wobei vor allem die Beschäftigung zunimmt. Die immer noch günstigen Zinsen erleichtern vermehrte Anschaffungen vornehmlich dauerhafter Güter. Obwohl in Jahren mit ungeraden Zahlen der verkaufsfördernde Brüsseler Automobilsalon nicht stattfindet, dürften die Neuzulassungen von Pkw weiter anziehen. Auch beflügelt der lebhafte Wohnungsneubau den Absatz von Einrichtungsgegenständen. Und schließlich wird nochmals mehr Geld für IT-Geräte ausgegeben nun, da sich die dritte Generation des Mobilfunks zunehmend durchsetzt. Der **öffentliche Verbrauch** dürfte neuerlich um $1\frac{3}{4}\%$ zunehmen. Überdurchschnittlich steigen weiterhin die Ausgaben für Polizei und Justiz, vor allem aber für das Gesundheitswesen.

Auf dem **Arbeitsmarkt** bessert sich die Situation stetig. Die Beschäftigung nimmt merklich zu (überdurchschnittlich bei Teilzeitstellen), wobei auch das mittelfristige, zwischen Regierung und Sozialpartnern vereinbarte Beschäftigungsprogramm eine Rolle spielt. Eine Belastung des Arbeitsmarktes durch Zuwanderer aus den neuen EU-Mitgliedsländern ist nicht zu befürchten. Denn die Regierung hat Zugangsbeschränkungen erlassen, wie sie in fast allen anderen alten EU-Ländern auch beschlossen worden sind. Diese gelten zunächst bis Mai 2006. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt auf $7\frac{3}{4}\%$ zurück gehen und damit etwas unter dem EU-Durchschnitt liegen.

Die **Konsumentenpreise** (HVP) erhöhen sich im weiteren Verlauf des Jahres etwas stärker. Denn die stabilisierenden Effekte der Euro-Aufwertung werden schwächer, und die günstige Konjunkturlage ermöglicht es den Unternehmen vermehrt, ihre Gewinnspannen auszuweiten. Da andererseits keine nennenswerten Anhebungen von indirekten Steuern und Abgaben abzusehen sind und der Wettbewerb in dieser sehr offenen Volkswirtschaft sehr lebhaft bleibt, dürfte die Inflationsrate im Schnitt des Jahres bei $1\frac{1}{2}\%$ liegen.

Abgeschlossen am 10. März 2004

CESifo WORLD ECONOMIC SURVEY

VOLUME 3, No. 1

FEBRUARY 2004

WORLD ECONOMIC CLIMATE

World Economic Climate considerably improved

ECONOMIC EXPECTATIONS

Economic expectations for the next six months are highly optimistic

INFLATION

Inflation will remain moderate

INTEREST RATES

Begin of tightening cycle expected

CURRENCIES

Growing overvaluation of the euro

SPECIAL TOPIC

Fear of terrorism has affected business prospects for 2004 in several regions

Under support


International Chamber of Commerce
The world business organization

www.cesifo.de/wes



Forthcoming

CESifo DICE REPORT

Journal for Institutional Comparisons

VOLUME 2, No.1

SPRING 2004

	Forum
DECENTRALISING THE PUBLIC SECTOR	Fritz Breuss/ Markus Eller Anwar Shah/ Theresa Thompson/ Heng-fu Zou Leonardo Letelier Ugo Panizza Jorge Martinez- Vasques/ João do Carmo Oliveira
	Research Reports
ENVIRONMENTAL TAXES	Katrin Millock/ Céline Nauges/ Thomas Sterner
PUBLIC SPENDING EFFICIENCY	António Afonso
	Reform Models
PRIVATISATION IN ITALY EMPLOYMENT PACTS IN ITALY	Andrea Goldstein Sascha O. Becker
	Database
MACROECONOMIC PROBLEMS OF DECENTRALISATION LEARNING ACCOUNTS FAMILY RELATED POLICIES CAPITAL INCOME TAXATION EARLY RETIREMENT BURDEN PENSION REFORMS IN EASTERN EUROPE	
	News



The international platform of Ludwig-Maximilians University's
Center for Economic Studies and the Ifo Institute for Economic Research, Munich

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

Englisch:

<http://www.cesifo.de/lfoInstitute>

