



6 | **2016**

69. Jg., 11.–12. KW, 24. März 2016

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Johanna Hey, Hanno Kube, Dieter Birk, Ralf Maiterth, Jochen Sigloch

- **Vermögenssteuer:** Wiegen die zusätzlichen Steuereinnahmen die Nachteile für den Standort Deutschland auf?

Kommentare

Niklas Potrafke und Markus Reischmann

- **Wirtschaftsreformen in Griechenland:** Eine Heraklesaufgabe

Josef Braml

- **Nach den US-Wahlen – Business as Usual?**

Dirk Meyer

- **Euro-Geldschöpfung durch die Mitgliedstaaten**

Daten und Prognosen

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

- **Energieeinsparverordnung und Baukosten im Wohnungsneubau**

Stefan Sauer und Arno Städtler

- **Eine Vielzahl von Faktoren dämpft Investitionsdynamik**

Daniela Wech

- **ifo Migrationsmonitor: Einwanderer und Asylbewerber in Deutschland**

Im Blickpunkt

Lutz Bellmann und Oliver Falck

- **Nicht alle Firmen wollen Flüchtlinge einstellen**

Daniel Leithold und Jana Lippelt

- **Kurz zum Klima: Umwelt und Demokratie**

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

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

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Forderungen nach einer Vermögensteuer: Wiegen die zusätzlichen Steuereinnahmen die Nachteile für den Standort Deutschland auf?

5

Kann die gegenwärtig diskutierte Einführung einer Vermögensteuer zu größerer Steuergerechtigkeit führen, oder belastet sie den Standort Deutschland? *Johanna Hey*, Universität zu Köln, sieht bei der Vermögensteuer nur eine eingeschränkte Tauglichkeit zur Erreichung von Finanzierungs- und Umverteilungszielen. Ginge es um zusätzliche Steuereinnahmen, sei die Vermögensteuer auch deshalb nicht Mittel der Wahl, weil es sich um eine Steuer mit relativ hohen Erhebungskosten handle. *Hanno Kube*, Universität Heidelberg, weist auf eine verfassungsrechtliche Begrenzung der Vermögensteuer durch die Eigentums- und Erbschaftsteuer hin. Ein verfassungsrechtlich ausdrücklich angelegtes Instrument zur Herstellung intergenerationaler Chancengleichheit durch Vermögensumverteilung sei hingegen die Erbschaftsteuer. Auch für *Dieter Birk*, Universität Münster, sprechen die besseren Gründe gegen eine Reaktivierung der Vermögensteuer. Für *Ralf Maiterth*, Humboldt-Universität zu Berlin, führt eine Wiedereinführung der Vermögensteuer zu einer Minderung der Standortattraktivität und hohen Compliance Costs bei überschaubarem Steueraufkommen. Und auch *Jochen Sigloch*, Universität Bayreuth, findet ein Votum für die Revitalisierung der Vermögensteuer eher »überraschend«. Denn mit Einführung der am Ist-Ertrag anknüpfenden Einkommensteuer stehe ein zeitgemäßes Modell der Einkommensbesteuerung zur Verfügung.

Kommentare

Wirtschaftsreformen in Griechenland: Eine Heraklesaufgabe

22

Niklas Potrafke und Markus Reischmann

Aufgrund der Flüchtlingskrise sind die Wirtschaftsreformen in Griechenland in den letzten Monaten aus dem Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Derzeit gibt es zwischen den europäischen Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds eine Diskussion darüber, inwieweit Griechenland die Reformauflagen des dritten Hilfspakets vom Juli 2015 umgesetzt hat und ob die Haushaltsziele erreicht werden können. Der Beitrag zeigt, welche Reformen Griechenland im Rentensystem und im Mehrwertsteuersystem umgesetzt hat und wie der Privatisierungsprozess vorangeht.

Nach den US-Wahlen – Business as Usual?

26

Josef Braml

Josef Braml, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), rechnet damit, dass die Blockade zwischen Kongress und Präsident in den USA auch nach den Kongress- und Präsidentschaftswahlen im November 2016 bestehen bleibt. Dabei wäre politisches Handeln dringend nötig, um die US-Wirtschaft wieder anzukurbeln.

Euro-Geldschöpfung durch die Mitgliedstaaten: Gefahren aus nationalem Zusatzgeld

30

Dirk Meyer

Dirk Meyer, Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg, zeigt die rechtlichen Grundlagen der ELA-Kredite, anderer Wertpapierkäufe im Rahmen des Agreement on Net Financial Assets (ANFA) und der Transaktionen im Rahmen des Target-2-Systems auf und diskutiert ihre Gefahren für die EWU.

Daten und Prognosen

Auswirkungen der Energieeinsparverordnung auf die Baukosten im Wohnungsneubau

41

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

Die in den Jahren 2009 und 2014 in Kraft getretenen Energieeinsparverordnungen (EnEV), die jeweils erhebliche Verschärfungen der baulichen Anforderungen beinhalteten, hat den Baukosten im Wohnungsneubau einen Schub gegeben. Die Effekte verteilten sich allerdings jeweils auf mehrere Jahre und wurden von anderen Entwicklungen überlagert. Einzelne Branchen des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Baugewerbes dürften von den neuen Energieauflagen profitiert haben. Der Wohnungsneubau dürfte dadurch jedoch insgesamt etwas gedämpft worden sein.

Eine Vielzahl von Faktoren dämpft Investitionsdynamik und Leasing

47

Stefan Sauer und Arno Städtler

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen moderaten Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 2 bis 3%, nach einem Plus von 5,2% im Vorjahr.

ifo Migrationsmonitor: Einwanderer und Asylbewerber in Deutschland – Zahlen, demographische Angaben, Qualifikationsstrukturen und Arbeitsmarktpartizipation

51

Daniela Wech

Der Artikel gibt einen Überblick über Einwanderungs- und Asylbewerberzahlen. Zudem werden demographische Angaben, Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktpartizipation von Ausländern sowie die Ergebnisse der im Jahr 2014 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführten Flüchtlingsstudie präsentiert. Die Arbeitsmarktpartizipation der Flüchtlinge ist deutlich niedriger als die der ausländischen Bevölkerung, die wiederum niedriger als die der deutschen Bevölkerung ist. Die Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt ist eine zentrale Herausforderung für die kommenden Jahre.

Im Blickpunkt

Nicht alle Firmen wollen Flüchtlinge einstellen

59

Lutz Bellmann und Oliver Falck

Das ifo Institut hat zusammen mit dem Personaldienstleister Randstad im 4. Quartal 2015 Personalleiter von 1 163 Unternehmen nach ihrer Absicht gefragt, in diesem oder im kommenden Jahr Flüchtlinge einzustellen. 34% der Personalleiter können sich demnach vorstellen, 2016 oder ab 2017 Flüchtlinge zu beschäftigen. Für die Beurteilung des Umfrageergebnisses sind aber die generellen Einstellungsabsichten relevant. Deshalb wurden hier Daten des IAB-Betriebspanels 2015 herangezogen, in dessen Rahmen fast 16 000 Betriebe in Deutschland danach gefragt wurden, ob sie im 1. Halbjahr 2015 Einstellungen vorgenommen haben.

Kurz zum Klima: Umwelt und Demokratie

61

Daniel Leithold und Jana Lippelt

Der *Environmental Performance Index* (EPI) betrachtet die ökologische Gesamtleistung eines Landes, der *Environmental Democracy Index* (EDI) bildet die demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten im Umweltbereich ab. Der Beitrag zeigt, dass, entgegen der allgemeinen Vermutung, nur ein geringer Zusammenhang zwischen den beiden Indizes besteht.

Liebe Leser,

ein Abschied aus dem Amt ist zwar, wie ich gelernt habe, ein mehrstufiger Prozess mit einer Vielzahl verschiedener Veranstaltungen, doch Ende März 2016 höre ich nun wirklich auf, nach 17 Jahren Arbeit für das ifo Institut und die CESifo GmbH, 25 Jahren für das Center for Economic Studies (CES), bald 32 Jahren für die volkswirtschaftliche Fakultät und 83 Semestern Lehre an verschiedenen Universitäten.



Die vielen Bekundungen der Freundschaft und Anerkennung, die mir zuteil wurden, haben mich verlegen gemacht und mit Dankbarkeit für all die Kollegen, Mitarbeiter, Gremienmitglieder und Lehrer erfüllt, die mir in meiner beruflichen Karriere so viel gegeben haben. Ohne ihre Unterstützung und ihr Wohlwollen hätte ich meine Aufgabe nicht erledigen können.

Noch bin ich nicht müde, doch sagt mir mein Verstand, dass es mit 68 Jahren an der Zeit ist, ruhiger zu werden. Ich habe meine Pflicht zu tun versucht, und mein Beruf hat mir viel Freude und Erfüllung gegeben. Ich höre hoffentlich auch nicht gleich mit dem Denken auf, zumal ich eine Verbindung zum ifo Institut behalte und dort auch weiterhin den Puls der Zeit fühlen kann. Meine Kontaktdaten bleiben gültig, obwohl ich in ein anderes Büro umziehe.*

Meinen Lehrstuhl und meine Ämter innerhalb der CESifo-Gruppe übergebe ich nun an Clemens Fuest, meinen Nachfolger, auf den ich sehr stolz bin. Clemens Fuest ist ein hervorragender und äußerst erfolgreicher Volkswirt, der in den besten Fachzeitschriften publiziert hat. Als Finanzwissenschaftler verfügt er über das nötige Überblickswissen über die Teilgebiete der VWL. Er beherrscht die mikroökonomisch basierte Wohlfahrtstheorie genauso wie die Public-Choice-Theorie oder die makroökonomische Theorie, die nach der deutschen Tradition als Teilgebiet der Finanzwissenschaft gelehrt wird. Das alles braucht man, um nicht in Zahlenmeeren zu ertrinken, um die Konturen neuer Ereignisse im Nebel erkennen zu können und auch um die Distanz zu den Mächtigen zu wahren. Volkswirte beraten zunächst einmal das Volk und dann erst die Politiker.

Das Center for Economic Studies an der LMU, das ifo Institut und die CESifo GmbH mit ihrem weltweiten Forschungsnetzwerk sind heute wohlfunktionierende wissenschaftliche Einrichtungen, die sowohl in Deutschland als auch international einen erheblichen Stellenwert erlangt haben. Sie tragen dazu bei, Deutschland auf der Landkarte der ökonomischen Forschungsstandorte sichtbar zu machen. Mein Nachfolger wird das gewonnene Terrain bewahren und neue Impulse für den Aufstieg setzen. Ich wünsche ihm allen erdenklichen Erfolg und bitte Sie darum, ihm das gleiche Vertrauen zu schenken wie mir.

Ich persönlich würde mich freuen, wenn wir die in vielen Jahren und Jahrzehnten aufgebauten Kontakte erhalten könnten.

Mit freundlichem Gruß
Ihr



Hans-Werner Sinn

* Sie erreichen mich ab April 2016 weiterhin über die Adresse des ifo Instituts.
Meine E-Mail-Adresse bleibt: sinn@ifo.de
und auch die Telefon-Nummer bleibt: [089/9224-1279](tel:08992241279).
Das indes ist meine neue persönliche Homepage: www.hanswernersinn.de.

Forderungen nach einer Vermögensteuer: Wiegen die zusätzlichen Steuereinnahmen die Nachteile für den Standort Deutschland auf?

5

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

Vermögensteuer – eingeschränkte Tauglichkeit zur Erreichung von Finanzierungs- und Umverteilungszielen

Vermögensteuer und Finanzierungszweck

Was spricht für die Einführung einer Vermögensteuer? Mit Sicherheit nicht das durch eine allgemeine Vermögensteuer zu erzielende Steueraufkommen. 1996, im letzten Jahr der Erhebung der infolge des Vermögensteuerbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts¹ außer Kraft getretenen Vermögensteuer, belief sich das Aufkommen auf ca. 9 Mrd. DM und trug damit nur zu rund 1% zum Gesamtsteueraufkommen bei.² Der Vermögensteuersatz betrug damals 1%, der persönliche Freibetrag 120 000 DM. Beides sind Größen, die sich im Hinblick auf die engen verfassungsrechtlichen Grenzen einer allgemeinen Vermögensteuer kaum verschieben lassen. Auch im internationalen Vergleich ist der Anteil allgemeiner Vermögensteuern am Gesamtsteueraufkommen, so eine solche überhaupt existiert, verschwindend gering.³

Ein Instrument zur Einnahmebeschaffung sind einmalige Vermögensabgaben wie der nach dem zweiten Weltkrieg erhobene Lastenausgleich. Sie folgen indes einer anderen Logik punktueller Bewältigung eines außerordentlichen Finanzbedarfs in Krisenzeiten⁴, der nicht mit den regulären

Instrumenten des Steuersystems zu bewältigen ist; sie sind nicht als Instrumente der laufenden Staatsfinanzierung konzipiert.

Geht es um zusätzliche Steuereinnahmen, ist die Vermögensteuer auch deshalb nicht Mittel der Wahl, weil es sich um eine Steuer mit relativ hohen Erhebungskosten handelt. Wie hoch die Kosten tatsächlich sind, ist zwar unklar.⁵ Gegner der Vermögensteuer neigen vermutlich zu Überzeichnungen. Die Höhe der Befolgs- und Vollzugskosten hängt zudem stark von der konkreten Ausgestaltung, insbesondere den zur Anwendung gebrachten Bewertungsverfahren ab. Freilich lässt sich das Bewertungsverfahren nur begrenzt vereinfachen, denn es muss den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts genügen und einen realitätsnahen Verkehrswert abbilden.⁶ Damit verbunden ist die Notwendigkeit regelmäßiger Neubewertung zur Erfassung von Wertveränderungen. Dass die regelmäßige Bewertung ruhenden Vermögens aufwendiger ist als der Ansatz von am Markt realisierten Einkommen oder Umsätzen, liegt auf der Hand.

Mehreinnahmen lassen sich auf andere Weise sehr viel einfacher erzielen. So ist die Erhöhung bestehender Steuern durch schlichte Tarifierhebung ohne größere Umstellungskosten möglich und schon deshalb in der Regel kosteneffizienter als die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer. Ein einziger Prozentpunkt Umsatzsteuer würde rund 9 Mrd. Euro Mehraufkommen bringen. Mehrkosten entstehen nur im Jahr der Tarifierhöhung infolge der notwendigen Preisanpassungen der Unternehmen. Auch die Erhöhung von Energiesteuern – siehe die



Johanna Hey*

* Prof. Dr. Johanna Hey ist Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln.

¹ BVerfG v. 22. 6. 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121.

² Das BMF beziffert die Einnahmen aus der Vermögensteuer für das Jahr 1996 in der tabellarischen Übersicht »Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten in den Kalenderjahren 1994–1997« auf 4,62 Mrd. Euro bei Gesamtsteuereinnahmen von ca. 409 Mrd. Euro.

³ Im OECD-Durchschnitt machen Vermögenssteuern (Taxes on property) in Relation zum BIP weniger als 2% aus, vgl. OECD Revenue Statistics 1965–2014, 2015, 104.

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Band 12 Ausschuss für Finanzfragen, 1999, 423 f.

⁵ Die Angaben variieren (auch je nach Ausgestaltung einer Vermögensteuer) zwischen 2% des Steueraufkommens (vgl. Bach und Beznoska, Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, Politikberatung kompakt 86, DIW, Berlin, 2012, 32) und rund 30% (vgl. Rappen, Vollzugskosten der Steuererhebung und der Gewährung öffentlicher Transfers, RWI-Mitteilungen 40, 1989, 221, 235).

⁶ BVerfG v. 22. Juni 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (1. Leitsatz, 136).

Diskussion um eine europaweite Anhebung der Mineralölsteuer zur Finanzierung der Flüchtlingskrise – wäre sehr erhebungs- und befolgungskosteneffizient, weil sie nur eine kleine Gruppe von Steuerschuldnern träfe.

Vermögensteuer und Umverteilungszweck

Wenn es nicht die Steuereinnahmen sind, was könnte den Gesetzgeber dann zur Einführung einer allgemeinen Vermögensteuer bewegen? Traditionell wird die Vermögensteuer mit dem Ziel der Umverteilung gerechtfertigt.

Gestützt werden kann staatliche Umverteilung auf das Sozialstaatsprinzip. Es handelt sich um ein Verfassungsstrukturprinzip, das den Gesetzgeber nicht zu einer bestimmten Ausgestaltung des Steuersystems zwingt, mit Umverteilung einhergehende Belastungen aber zu rechtfertigen vermag.

Das Sondervotum der Richter Gaier, Masing und Baer zum Erbschaftsteuerurteil des BVerfG vom 17. Dezember 2014⁷ geht indes einen Schritt weiter. Nach Auffassung der Senatsminderheit nehme das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG den Gesetzgeber in die Pflicht, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Er sei in der Entscheidung, Umverteilung zu organisieren, keineswegs frei. Zudem werden die Grundrechte sozialstaatlich aufgeladen.

Justitiabel ist ein derartiger sozialstaatlicher Umverteilungsauftrag indes nicht. Das Sozialstaatsprinzip ist untrennbar verbunden mit dem Steuerstaatsprinzip. Die Entscheidung für die Steuer als primärer staatlicher Finanzquelle ist Ausprägung der staatlichen Solidargemeinschaft.⁸ Zwar ist das Leistungsfähigkeitsprinzip als zentraler steuerlicher Lastenausteilungsmaßstab nicht im Sozialstaatsprinzip, sondern als Maßstab der Sachgerechtigkeit im allgemeinen Gleichheitssatz zu verorten, es lässt sich aber zugleich opfertheoretisch begründen. Im Konkreten moderiert das Sozialstaatsprinzip soziale Teilhaberechte und mäßigt den Zugriff des Staates durch die Garantie der Steuerfreiheit des Existenzminimums. Indes lässt sich aus dem Sozialstaatsprinzip weder ein bestimmter Grad der Einkommensteuerprogression noch das Erfordernis einer Vermögensteuer ableiten.

Grenzen einer Vermögensteuer aus juristischer Sicht

Selbst wenn man aus einer Zunahme ungleicher Vermögensverteilung ableiten wollte, es bedürfte staatlicher

Intervention, ist eine allgemeine Vermögensteuer herkömmlicher Prägung hierfür nur sehr eingeschränkt geeignet.

Im Vermögensteuerbeschluss aus dem Jahr 1995 hat das Bundesverfassungsgericht die Vermögensteuer als eine zur Einkommensbesteuerung hinzutretende Sollertragsteuer eingeordnet.⁹ Damit sind der Höhe der Vermögensteuer enge Grenzen gesetzt. Letztlich kommt ihr nur eine progressionsverstärkende Wirkung zu. Mittels einer als Sollertragsteuer verstandenen Vermögensteuer lässt sich der Vermögenszuwachs verlangsamen. Eine Umverteilung vorhandenen Vermögens ist nicht möglich. Verfassungsdogmatisch folgt dies aus dem stärkeren eigentumsrechtlichen Schutz der Vermögenssubstanz gegenüber dem Vermögenszuwachs oder der Vermögensverwendung. Zwingt die Vermögensteuer zur Aufgabe von Vermögensgegenständen, so wiegt der Eingriff ungleich schwerer als der Zugriff im Zeitpunkt des Einkommenszuflusses oder in Abhängigkeit von einer freien Vermögensverwendungsentscheidung. Zwar schlägt der Vermögensteuereingriff in keinem Fall in eine Enteignung um, da es nicht um die Übertragung konkreter Vermögensgegenstände an den Staat geht, sondern der Steuerpflichtige das Recht zur Konkretisierung behält. Die Vermögensteuer bleibt »abstrakte Wertsummenschuld«. Sie entfaltet aber enteignungsgleiche Wirkung, wenn auf den Vermögensstamm zugegriffen wird. Da der Vermögensteuerzugriff naturgemäß entschädigungslos (Art. 14 Abs. 3 GG) erfolgen muss, ist eine nicht auf eine bloße Sollertragsbesteuerung zurückgenommene Ausgestaltung nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Im Vermögensteuerbeschluss wurde der Ausnahmecharakter einer solchen Maßnahme betont. Verhältnismäßig ist der Substanzeingriff nur in Fällen staatlicher Ausnahmelagen.¹⁰ Dies war die Situation des Lastenausgleichs nach dem Zweiten Weltkrieg, dessen Erhebung freilich ebenfalls stark gestreckt wurde, um im Regelfall eine Erbringung aus dem Vermögensertrag zu ermöglichen.

Damit verbleibt als Instrument der Vermögensumverteilung nur die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Ihre Rechtfertigung wird in der Erfassung des Leistungsfähigkeitszuwachses beim Erwerber gesehen, so dass die eigentumsrechtlichen Vorbehalte gegenüber Eingriffen in die Vermögenssubstanz nicht durchschlagen.

Standortgefährdung durch die Vermögensteuer

Wird damit deutlich, dass eine allgemeine Vermögensteuer weder zur Einnahmeerzielung noch zur Erreichung von Umverteilungszielen sonderlich gut geeignet ist, rücken die

⁷ BVerfG v. 17. Dezember 2014 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136.

⁸ In diesem Sinne etwa Kube, Staatsaufgaben und Solidargemeinschaften, DStJG 29, 2006, 11 (16 ff.).

⁹ BVerfG v. 22. Juni 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (139 f.).

¹⁰ BVerfG v. 22. Juni 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (138).

Nachteile einer allgemeinen Vermögensteuer in den Vordergrund.

Die Erhebung der Vermögensteuer ist verfassungsrechtlich und verwaltungspraktisch auf größere Vermögen beschränkt. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 14 i.V.m. Art. 6 GG einen Schutz des familiären Gebrauchsvermögens im Wert eines »durchschnittlichen Eigenheims«¹¹ ab. Erst oberhalb dieser Grenze ist ein Zugriff möglich. Außerdem wird der Bewertungsaufwand eine Beschränkung auf größere Vermögen und Großvermögen nahelegen.

Eben jene Vermögen sind aber in der Regel mobil. Dies liegt schon daran, dass der Steuerpflichtige, je größer das Vermögen und damit auch die vermeidbare Vermögensteuerlast ist, desto eher Beratungs- und Gestaltungskosten in Kauf nehmen wird, um der Steuerlast auszuweichen. Die Nachteile liegen auf der Hand: Die – ohnehin fragwürdige – Finanzierungseffizienz nimmt ebenso ab wie die Umverteilungseffizienz. Umverteilung wäre besonders wünschenswert bei Großvermögen, diese sind aber besonders gut in der Lage auszuweichen. Größer ist jedoch der volkswirtschaftliche Schaden aus der Verlagerung von Vermögensgegenständen in das Ausland. Zwar würde sich die unbeschränkte Vermögensteuerpflicht auch auf Auslandsvermögen beziehen, indes lässt sich der Steueranspruch infolge der territorial begrenzten Vollzugsmöglichkeiten kaum wirksam durchsetzen.

Grundsteuer als Ausweg?

Im Hinblick auf die Mobilität ist eine auf unbewegliche Vermögen begrenzte Vermögensteuer wie die Grundsteuer vorzugswürdig. Trotz der nach wie vor moderaten Belastung der Grundeigentümer ist die Grundsteuer schon heute mit einem Aufkommen von 12 Mrd. Euro (2013)¹² eine wichtige Säule der Kommunalfinanzierung. Fraglich ist, ob das Grundsteueraufkommen im Zuge der anstehenden Grundsteuerreform angehoben werden sollte.

Würde man Grundvermögen deutlich stärker zur Staatsfinanzierung heranziehen, stellt sich zunächst die Frage nach der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung unterschiedlicher Vermögensarten. Diese kann nicht allein in den Vorzügen geringerer Mobilität gesucht werden. Dennoch begegnet die Grundsteuer aktuell – jenseits der verfassungswidrigen Bewertung¹³ – wenig gleichheitsrechtlichen Bedenken. Dies liegt daran, dass das Bundesverfassungsgericht zum einen dem Gesetzgeber bei der Auswahl der Steuergegenstände großen Gestaltungsspielraum zubilligt, zum anderen für die Rechtfertigung kommunaler Steuern grundsätzlich einen großzügigeren Maßstab anlegt. So soll für die Kern-

frage, inwieweit Sonderlasten durch Kommunalsteuern gleichheitsrechtlich gerechtfertigt werden können, nur das schwächere Willkürverbot zur Anwendung kommen.¹⁴ Für diese dogmatisch schwer zu begründende Differenzierung mag die spezielle äquivalenztheoretische Rechtfertigung kommunaler Steuern verantwortlich sein. Die Grundsteuer wird seit jeher mit dem Nutzen kommunaler Infrastruktur für den Grundstückseigentümer gerechtfertigt. Da die über den Mietpreis überwälzte Grundsteuer zudem jeden Gemeindegeldbesitzer trifft, rückt sie in die Nähe eines allgemeinen Gemeindegeldes, was die gleichheitsrechtlichen Probleme reduziert.

Allerdings ist auch die Grundsteuer als Sollertragsteuer zu rechtfertigen¹⁵ und lässt sich im Hinblick auf die Eigentums- und Vermögensgarantie nicht beliebig anspannen. Deshalb dürfte auch die Grundsteuer als Sondervermögensteuer zur Erzielung zusätzlicher Steuereinnahmen nur begrenzt geeignet sein. Hinzu kommt die ungeklärte Frage, wie stark der existenznotwendige Wohnbedarf durch Steuern verteuert werden darf. Bisher war die Rechtsprechung¹⁶ bei der Übertragung der Vermögensteuerentscheidung auf die Grundsteuer zurückhaltend, was aber wohl in erster Linie der geringen Höhe der Grundsteuer zuzuschreiben ist.

¹¹ BVerfG v. 22. Juni 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (141).

¹² Vgl. BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2014, 13.

¹³ Vorlage des BFH gem. Art. 100 GG, BStBl. II 2014, 957 (961 ff.).

¹⁴ BVerfG v. 15. Januar 2008, 1 BvL 2/04, BVerfGE 120, 1 (29 f.).

¹⁵ Roman Seer in Tipke und Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., 2015, § 16 Rz. 1.

¹⁶ BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 18. Februar 2009, 1 BvR 1334/07, BVerfGK 15, 89 (90 f.).



Hanno Kube*

Ein Anachronismus im modernen Staat

Erneut wird eine Forderung erhoben, die schon vor drei Jahren, im Vorfeld zur letzten Bundestagswahl, im Raum stand: Die Forderung nach der Wiedereinführung der Vermögensteuer. Begründet wird die Forderung – wiederum – mit einem Fiskal- und einem Umverteilungsanliegen. So wird zum einen auf bestimmte, finanzierungsbedürftige Kostenlasten verwiesen, vor allem infolge der Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise. Zum anderen wird die vermeintlich größer werdende Kluft zwischen Arm und Reich ins Feld geführt, die durch Vermögensumschichtungen zu schließen sei.

Von der umständebedingten Sollertragsteuer zur problematischen Ergänzungsteuer

Doch ist die Vermögensteuer das richtige Instrument, um die genannten Ziele zu erreichen? Hierzu lohnt ein Blick auf die Geschichte der Vermögensteuer und ihre Entwicklung im Rahmen eines sich wandelnden Staats- und Steuerwesens. Die Vermögensteuer entstand in einer Zeit, in der die Vermögensbestände (Größe des Ackers, Anzahl an Vieh) die einzig verfügbaren, zugleich aber – in einer agrarisch geprägten Wirtschaft – hinreichend verlässliche Indikatoren für die Erträge waren, auf die der Landesherr – vermittelt über Matrikeln und Kataster, institutionell über die Stände – steuerlich zugreifen konnte. Mangels anderweitiger Möglichkeiten der Ertragserfassung gestaltete sich die direkte Besteuerung deshalb als Vermögensbesteuerung nach vermuteten Erträgen, als Sollertragsbesteuerung. Je exakter aber im weiteren Verlauf das tatsächliche Einkommen des einzelnen Steuerpflichtigen ermittelt und einkommensbesteuert werden konnte, dies vor allem infolge der zunehmenden Professionalisierung der hoheitlichen Steuerverwaltung gegen Ende des 18. Jahrhunderts, desto problematischer wurde die Legitimation der Vermögensbesteuerung als ersatzwei-

se Ertragsbesteuerung. Das preußische Steuerrecht zog die Konsequenz und stützte die überkommene Vermögensteuer im Jahr 1893, nunmehr ausdrücklich als Ergänzungsteuer zur Einkommensteuer, auf die hilfswise herangezogene Fundustheorie, nach der fundierte Einkünfte besonders gleichmäßig und leicht erzielt und deshalb ergänzend zur Einkommensteuer vermögensbesteuert werden dürfen. Die Bezugnahme auf die Einkünfte zeigt, dass die Vermögensteuer auch in ihrer Ergänzungsfunktion als Sollertragsteuer konzipiert blieb. Dementsprechend wurde sie so bemessen, dass sie als laufende Steuer und in Kumulation mit der Einkommensteuer aus den Vermögenserträgen beglichen werden konnte.

Die Fundustheorie war von Beginn an umstritten. Unter den Bedingungen der modernen Finanzwirtschaft wurde sodann immer deutlicher, dass Kapitaleinkünfte – zumal im Vergleich mit dem Arbeitslohn – keineswegs besonders gleichmäßig, mühe- und risikolos zu erzielen sind. Die Rechtfertigung des Nebeneinanders von Einkommen- und Vermögensteuer wurde damit noch prekärer. Gleichwohl hat auch der Verfassungsgeber des Grundgesetzes am hergebrachten eigenständigen Kompetenztitel für die Vermögensteuer festgehalten (Art. 106 Abs. 2 Nr. 1 GG). Der Bundesgesetzgeber hat die Kompetenz genutzt und schon 1952 ein Vermögensteuergesetz des Bundes geschaffen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht das Gesetz im Jahr 1995 wegen der verfassungswidrigen Ungleichbehandlung verschiedener Vermögensarten für verfassungswidrig erklärt und dem Bundesgesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis Ende 1996 gesetzt hatte, die aber ungenutzt verstrich, ist die Sperrwirkung des aufgrund konkurrierender Gesetzgebungskompetenz (Art. 105 Abs. 2 GG) erlassenen Gesetzes nach zutreffender Ansicht entfallen, so dass im gegenwärtigen Zeitpunkt die Länder die kompetenzrechtliche Möglichkeit hätten, Vermögensteuergesetze zu beschließen, wenn und soweit der Bund nicht tätig wird – und sei es durch die Schaffung eines inhaltsleeren Sperrgesetzes.

Verfassungsrechtliche Begrenzung durch die Eigentumsgarantie – zwei fundamentale Probleme der Vermögensteuer

Entscheidend stellt sich aber vor dem Hintergrund der wechselvollen historischen Entwicklung die Frage nach der materiellen Verfassungsmäßigkeit einer neuen, neben der Einkommensteuer erhobenen Vermögensteuer. Zentraler verfassungsrechtlicher Maßstab ist die Gewährleistung der Eigentümerfreiheit gemäß Art. 14 Abs. 1 GG. Denn sowohl die Einkommensteuer als auch die Vermögensteuer knüpfen auf Ebene der Bemessungsgrundlage an konkrete Eigentumspositionen an und müssen sich schon deshalb vor dem Eigentumsgrundrecht rechtfertigen. Dies schließt eine als Substanzsteuer konzipierte, periodisch erhobene Vermö-

* Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell), ist Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

gensteuer – auch eine solche wird mitunter gefordert – von vornherein aus. Eine Steuer, die nach ihrer Intention darauf gerichtet ist, nicht aus den Erträgen, sondern aus der Substanz beglichen zu werden, führt über die Zeit zwingend zur schrittweisen Konfiskation, also zu einem vollständigen Entzug des Eigentums. Dies ist aber in jedem Fall unverhältnismäßig. Unter dem Grundgesetz kommt die Vermögensteuer deshalb, wie es den historischen Ursprüngen entspricht, nur als Sollertragsteuer in Betracht.

Im Vermögensteuerbeschluss von 1995 hat das Bundesverfassungsgericht zu Recht darauf hingewiesen, dass die Ist- und die Sollertragsteuern auf die gleiche Form wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zugreifen und daher in ihrer kumulativen Wirkung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen sind. Gleich ob man zur weiteren Konkretisierung den Halbteilungsgedanken heranzieht oder aber, wie es das Bundesverfassungsgericht später formuliert hat, verlangt, dass die steuerliche Belastung auch höherer Einkommen für den Regelfall nicht so weit gehen darf, »dass der wirtschaftliche Erfolg grundlegend beeinträchtigt wird und damit nicht mehr angemessen zum Ausdruck kommt« (BVerfGE 115, 97 (116 f.)), ergeben sich zwei fundamentale Probleme der Verhältnismäßigkeit einer Vermögensteuer als Sollertragsteuer in heutiger Zeit:

Zum einen ist die Einkommensbesteuerung des Ist-Ertrags aus (Kapital-)Vermögen, zumal in Verbindung mit der Gewerbesteuer, dem Solidaritätszuschlag und der Kirchensteuer, heute – anders als in Preußen – schon so hoch, dass eine hinzutretende Sollertragsteuer in vielen Fällen zu einer Überbesteuerung des Ertrags führen wird. Die Höhe des einkommensteuerrechtlichen Abgeltungssteuersatzes lässt sich dem nicht durchgreifend entgegenhalten. Denn die Abgeltungssteuer führt oftmals gerade nicht zu einer nennenswerten Begünstigung der Kapitaleinkünfte; dies wegen der effektiven Bruttobesteuerung infolge des abschließenden, geringen Sparerfreibetrags, wegen der Kumulation mit der Körperschaft- und Gewerbesteuer auf Unternehmensebene bei Dividendeneinkünften und im Vergleich zum tatsächlichen Durchschnittssteuersatz bei anderen Einkunftsarten. Ebenso wenig verfängt hier das Argument, mit der Vermögensteuer würden Steuerausfälle durch Steuerhinterziehung und durch die legale Nutzung ungewollter Besteuerungslücken im Bereich der Einkommensteuer ausgeglichen werden (Nachholfunktion). Jede Steuer muss sich eigenständig rechtfertigen. Strukturelle Vollzugsdefizite bei der Einkommensteuer wirken sich auf die Gleichheitsgerechtigkeit und Verfassungsmäßigkeit dieser Steuer aus, legitimieren aber keine Zusatzsteuer, die beim Rechtschaffenen im Übrigen zu einer Doppelbelastung führt.

Zum anderen und insbesondere ist zu vergegenwärtigen, dass die Vermögensteuer nur als Sollertragsteuer vor dem Eigentumsgrundrecht zu rechtfertigen, zugleich aber wei-

testgehend ertragsblind ist. Denn im Unterschied zur Epoche der agrarischen Wirtschaft, in der die Erträge einer Ackerfläche oder einer Viehherde im Großen und Ganzen voraussehbar waren, lassen sich realitätsgerechte Sollerträge durch den Wert des Gesamtvermögens einer Person heute kaum verlässlich bestimmen. Besteuerungsgrund und Bemessungsgrundlage klaffen hier in abenteuerlicher Weise auseinander. Die Verhältnismäßigkeit der Besteuerung wird damit zur Glückssache und ist alles andere als strukturell gesichert. Ein Beispiel: Bei einer – nicht untypischen – Eigenkapitalrentabilität von 2% würde eine Vermögensteuer in Höhe von 1% für sich allein zu einer Ertragsbelastung von 50% führen. In der Kumulation mit der Einkommensteuer ergäbe sich eine ertragsteuerliche Gesamtbelastung des Einzel- oder Mitunternehmers von teilweise über 90%. Der wirtschaftliche Erfolg käme hierbei ganz sicher nicht mehr »angemessen zum Ausdruck«. Schlimmer noch würde sich die Lage bei neu gegründeten eigenkapitalstarken Unternehmen im Aufbau darstellen, die über geringe Anfangserträge verfügen oder sich sogar im Bereich steuerlicher Verluste bewegen; vermögensteuerliche Substanzeingriffe wären hier vorgezeichnet. Gleiches gilt freilich für alle Kapitalanleger, auch typische Sparer, in Zeiten von Niedrigzinsen; schnell wäre mit einer Vermögensteuer der geringe, nach der Kapitalertragsteuer verbleibende Zins aufgezehrt – von der Inflation ganz zu schweigen.

Praktisch nicht zu bewältigende Bewertungsfragen

Die effektive Entkopplung von Belastungsgrund und Bemessungsgrundlage ist zugleich als Bewertungsproblem zu verstehen. So muss die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer, im Hinblick auf den Belastungsgrund, »auf die Ertragsfähigkeit der wirtschaftlichen Einheiten« bezogen sein und deren Werte auch »in ihrer Relation realitätsgerecht abbilden« (BVerfGE 93, 121 (136)). Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt und die obigen Beispiele bestätigen, dass eine solche, ertragsfähigkeitsentsprechende Bewertung im Angesicht der heute höchst komplexen Vermögens- und Ertragsstrukturen praktisch unmöglich ist, selbst unter Zugrundelegung vereinfachter Ertragswertverfahren. Wie ist etwa die Ertragsfähigkeit von Barvermögen einzuschätzen, das auf ganz unterschiedliche Weise investiert werden kann? Wie steht es um die Ertragsfähigkeit von Vermögen, das in ausländische Volkswirtschaften eingebunden ist? Haben Gegenstände des Privatgebrauchs, etwa Kunstsammlungen, einen Ertragswert? Und, besonders bedeutsam: Wie ist mit Vermögenswerten und Anwartschaften im Zusammenhang mit der Altersvorsorge von Selbständigen, Angestellten und Beamten umzugehen? Noch erschwerend kommt hinzu, dass – um realitätsgerecht zu bleiben – periodisch wiederkehrend bewertet werden müsste. Die Praxis ist schon an der – lange Jahre geforderten – gleichheitsge-

rechten Neuabstimmung im Verhältnis zwischen Grundvermögen und sonstigem Vermögen gescheitert. Wie sollte vor diesem Hintergrund eine angemessene Neubewertung des Gesamtvermögens auf regelmäßiger Basis gelingen; zumal eine solche, die auch gegen Hinterziehungen etwa durch international gut vernetzte Wohlhabende gefeit und vom Aufwand her für alle Beteiligten, nicht zuletzt für die in ihrer Privatsphäre grundrechtlich geschützten Steuerpflichtigen, tragbar wäre? Wer eine gerechte Besteuerung will, wird die Vermögensteuer deshalb schon aufgrund der massiven Bewertungsschwierigkeiten ablehnen. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt entschieden, dass eine Steuer, deren materiellrechtliche Ausgestaltung auf strukturelle Vollzugsdefizite hinausläuft, gleichheits- und damit verfassungswidrig ist.

Kein Weg zu höheren Steuereinnahmen

Die Vermögensteuer bahnt somit keinen verfassungsrechtlich gangbaren Weg zu höheren Steuereinnahmen, soweit man diese trotz des derzeitigen Aufkommensniveaus für erforderlich hält, um absehbare Ausgabenlasten zu bewältigen. Zur Finanzierung einmaliger Sonderlasten sind laufend erhobene, reguläre Steuern ohnehin nicht das richtige Instrument. Hierzu sieht das Grundgesetz die 2013 ebenfalls diskutierte Vermögensabgabe vor (Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG), die freilich ganz außergewöhnliche, sich aus katastrophentypischen Ereignissen ergebende Finanzierungsbedarfe voraussetzt. Die Anforderungen werden durch das der Norm zugrunde liegende Beispiel der Kriegslasten aus dem Zweiten Weltkrieg vorgeprägt.

Im Übrigen bleibt zur Erhöhung der Steuereinnahmen immer die Möglichkeit, die – auf den Einzelnen und seine Situation umfassend Rücksicht nehmende und deshalb in besonderer Weise freiheits- und gleichheitsgerechte – Einkommensteuer durch Tarifveränderung zu erhöhen; was dann aber offen und ehrlich vertreten werden müsste.

Verhältnismäßige Umverteilung durch die Erbschaftsteuer

Auch das Umverteilungsanliegen vermag die strukturbedingt oftmals unverhältnismäßige Vermögensteuer nicht zu rechtfertigen. Zwar können außerfiskalische Lenkungsziele eine von der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen abweichende Belastung im Grundsatz legitimieren. Doch setzt dies in jedem Fall voraus, dass die eingesetzte Steuerregelung geeignet ist, den Lenkungsziel zu fördern. Eine jährliche Vermögensteuer in Höhe von beispielsweise 1% kann aber nennenswerte Vermögensumschichtungen von vornherein nicht bewirken. Eine signifikante Umverteilung würde erhebliche Substanzeingriffe erfordern, die wegen des Ver-

bots der Konfiskation über die Zeit jedoch gerade nicht auf periodischer Basis vorgenommen werden dürfen, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen und punktuell, »in staatlichen Ausnahmefällen«, mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar sind (BVerfGE 93, 121 (138)). Im Übrigen trägt der Umverteilungszweck, anders als alle anderen sachlichen Lenkungsziele, kein Maß in sich, das die Verhältnismäßigkeit des Zugriffs sichern würde.

All dies verweist – sieht man von den Belastungswirkungen der Einkommensteuerprogression ab – auf das verfassungsrechtlich ausdrücklich angelegte Instrument zur Herstellung intergenerationaler Chancengleichheit durch Vermögensumverteilung, die Erbschaftsteuer (Art. 106 Abs. 2 Nr. 2 GG). Als einmalige Belastung im Zeitpunkt des Vermögenstransfers ist sie, bei Wahrung der Verhältnismäßigkeit, vor der durch Art. 14 Abs. 1 GG speziell geschützten Erbrechtsgarantie zu rechtfertigen. Anders als die Vermögensteuer kann die Erbschaftsteuer auf eine praktisch durchführbare – weil auf eine klar umgrenzte Erbmasse im Moment des Erbfalls bezogene – Bewertung, richtigerweise zu schlichten Verkehrs-, nicht komplexen Ertragswerten, gestützt werden. Die Konzentration sollte sich deshalb darauf richten, die Reform der Erbschaftsteuer ins Ziel zu bringen, anstatt eine erneute, fruchtlose Diskussion um die Wiedereinführung einer Steuer zu erzwingen, die in einem modernen, freiheitlichen und mit einer effizienten Steuerverwaltung ausgestatteten Gemeinwesen anachronistisch erscheint. Beide ins Feld geführten Ziele, das Fiskalziel wie auch das Umverteilungsziel, lassen sich mit Steuern erreichen, die sehr viel genauer und verlässlicher zwischen Freiheit und Gemeinwohl, gerade auch im Einzelfall, zu vermitteln vermögen, als dies die Vermögensteuer kann. Wir sollten auf Steuern verzichten, die Gerechtigkeit wollen, aber ganz erhebliche Gefahren in sich bergen, Ungerechtigkeit zu schaffen.



Dieter Birk*

Vermögensteuer in Deutschland? Die besseren Gründe sprechen gegen eine Reaktivierung

An der Vermögensteuer scheiden sich die Geister. Das ist nicht verwunderlich, denn es gibt kaum eine andere Steuer, für die ebenso gute Gründe wie Gegengründe sprechen, die gegeneinander abzuwägen sind. Die Steuerpolitik ist – je nach Couleur – gespalten. Es gibt vehemente Befürworter und ebenso entschiedene Gegner. In der Steuerrechtswissenschaft und in der Finanzwissenschaft wird die Vermögensteuer überwiegend kritisch gesehen.

Nachdem das BVerfG die Vermögensteuer wegen der gleichheitswidrigen Ermittlung der Bemessungsgrundlage für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis 31. Dezember 1996 gesetzt hat, wird sie seit dem fruchtlosen Ablauf dieser Reformfrist nicht mehr erhoben, wenn auch das Vermögensteuergesetz formal (als Gesetz ohne Anwendungsbereich) weiter besteht. Dass der Gesetzgeber diese Frist so einfach hat verstreichen lassen, liegt (auch) an den Hürden, die das BVerfG errichtet hat. Es sieht nämlich die Rechtfertigung im sog. Sollertrag des Vermögens, also nicht im realen, sondern im typischerweise unterstellten – das BVerfG spricht vom »erwarteten« – Ertrag.¹ Dies führt – soweit Sollertrag und realer Ertrag übereinstimmen – zur steuerlichen Doppelbelastung mit der Einkommensteuer und – soweit dem Sollertrag kein realer Ertrag gegenübersteht – zur Belastung der Substanz, die eigentlich unbelastet bleiben sollte. Zugleich stellt das BVerfG das Postulat der eigentumschonenden Besteuerung (damals noch in Form des »Halbteilungsgrundsatzes«²) auf, was wiederum dazu führt, dass bei hohen Einkommensteuersätzen nur wenig Spielraum für eine ergänzende Vermögensteuer bleibt. Da aber große, d.h. besteuerswürdige Vermögen meist mit hohen Einkommen und damit mit hohen Steuersätzen korrelieren, sind einer Vermögensteuer nach

gegenwärtigem Stand verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt. Politische Forderungen nach Einführung einer 5%-igen Vermögensteuer³ stehen mit dieser Rechtsprechung nicht im Einklang und bauen wohl eher auf die Erwartung, dass das BVerfG mehr als 20 Jahre nach der Vermögensteuerentscheidung das Dogma der Sollertragsbesteuerung aufgeben könnte.

Diese Erwartung ist nicht ganz unberechtigt. Denn dass das Konzept der Sollertragsbesteuerung nicht überzeugend ist, hat schon das Sondervotum des Richters Böckenförde zur Vermögensteuerentscheidung des 2. Senats eindrucksvoll aufgezeigt. Das Sondervotum sieht richtigerweise in der Innehabung des Vermögens eine eigenständige besteuerswürdige Leistungsfähigkeit.⁴ Eine Vermögensteuer, die sich auf das Leistungsfähigkeitsprinzip stützt, kann in der Tat nur als maßvolle Substanzbesteuerung gerechtfertigt werden. Niemand kann heute vorhersagen, ob der 2. Senat in veränderter Besetzung an der wenig überzeugenden Rechtsfigur der Sollertragsbesteuerung festhalten wird, die dem Gesetzgeber für die Regelung der Vermögensteuer nur wenig Spielraum belässt. Aber schon jetzt kann gesagt werden, dass eine 5%-ige Belastung des Vermögens, mit dem Gebot einer eigentumschonenden Besteuerung nicht im Einklang steht, auch wenn die Steuer erst ab einem Millionenvermögen greifen soll.

Für die allgemeine Vermögensteuer, also eine Steuer auf das Gesamtvermögen, sprechen vor allem Gründe der *Steuer-gerechtigkeit*. Eine gerechte Besteuerung hat sich am Leistungsfähigkeitsprinzip zu orientieren. Steuerliche Leistungsfähigkeit tritt in drei Grundformen auf, nämlich im Einkommen, im Vermögen und im Verbrauch/Aufwand. Jede dieser drei ökonomischen Erscheinungsformen vermittelt Leistungsfähigkeit, an die der Gesetzgeber anknüpfen kann und sollte, wenn er ein gerechtes Steuersystem schaffen will. Die Vermögensleistungsfähigkeit ist auf dem Hintergrund einer gerechten Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit ein eigenständiger Belastungsgrund, was im Übrigen auch gegen die verfassungsgerichtliche Denkfigur einer Sollertragsbesteuerung spricht.⁵ Kein Argument gegen die Vermögensteuer ist, dass das Vermögen (im Normalfall) aus versteuertem Einkommen gebildet und deshalb bereits durch die Einkommensteuer erfasst wurde. Wäre dieses Argument richtig, dürften auch keine Steuern auf die Einkommensverwendung erhoben werden, denn auch die Beträge, die durch Konsum ausgegeben werden, sind regelmäßig bereits durch die Einkommensteuer erfasst worden. Aus versteuertem Einkommen wird vielmehr durch Vermögensbildung neue steuerliche Leistungsfähigkeit gebildet, an die der Staat anknüpfen kann.

* Prof. Dr. Dieter Birk ist em. Professor für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Steuerrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

¹ BVerfGE 93, 121 (140).

² BVerfGE 93, 121, Leitsatz 3.

³ Vgl. Fraktion DIE LINKE vom 19. Januar 2010 BT-Ds. 17/453 und vom 29. März 2012, BT-Ds. 17/8792.

⁴ BVerfGE 93, 111 (152 ff.).

⁵ Vgl. Birk, Rechtfertigung der Besteuerung des Vermögens aus verfassungsrechtlicher Sicht, DStJG 22, 1999, 6 (14).

Auch die Binnensystematik des Steuerrechts spricht für eine allgemeine Vermögensteuer. Das geltende Steuerrecht erfasst zurzeit nur einen kleinen Ausschnitt des ruhenden Vermögens, nämlich Immobilien. Diese werden durch die Grundsteuer belastet. Es ist unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten nicht erklärbar, warum nur auf einen Teil des Gesamtvermögens eine Vermögensteuer erhoben wird, warum also einseitig nur derjenige belastet wird, der sein Vermögen in Form von Immobilien bildet und derjenige steuerfrei bleibt, der Vermögen in Form von Gesellschaftsanteilen, Wertpapieren, Geldbeständen oder sonstigen wertvollen Gegenständen aufbaut. Alle Formen der Vermögensbildung indizieren Leistungsfähigkeit und sollten unter gleichheitsrechtlichem Gesichtspunkt auch gleichmäßig erfasst werden. Eine Rechtfertigung für die Sonderbelastung nur einzelner Vermögensgegenstände ist nicht ersichtlich.

Für die Vermögensteuer werden auch verteilungspolitische Argumente angeführt, die sich ebenfalls an Gerechtigkeitszielen orientieren. Die OECD hat in einem im Dezember 2014 veröffentlichten Arbeitspapier vor einer immer größer werdenden Kluft zwischen Arm und Reich gewarnt.⁶ Die wachsende Einkommensungleichheit verschlechtert die Bildungschancen der schwächeren Schichten und beeinflusst damit in negativer Hinsicht auch die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Einkommensungleichheit führt zu Vermögensungleichheit, und hier könnte eine Vermögensteuer bremsend wirken. Allerdings sollte man die Erwartungen nicht zu hoch setzen: Eine Korrektur der Vermögensverteilung kann nicht Aufgabe der Vermögensteuer sein. Als Umverteilungsinstrument hat die Vermögensteuer nie funktioniert. Als solche müsste sie konfiskatorische Elemente enthalten, und das wäre mit der Eigentumsgarantie nicht vereinbar. Als taugliches Instrument zur Schaffung einer gerechteren Güterverteilung in einer Gesellschaft scheidet eine mit einem maßvollen Steuersatz versehene (früher 1%) Vermögensteuer aus. Die Vermögensteuer schafft zusätzliches Einkommen, das im Haushalt für soziale Belange, insbesondere für die Herstellung gleicher Bildungs- und damit Erwerbschancen verwendet werden kann, sie verteilt aber nicht selbst das Vermögen »von arm zu reich«.

Zusätzliches Steueraufkommen schafft noch nicht mehr Verteilungsgerechtigkeit. Zwar lag nach Berechnungen des DIW das Einkommen der Vermögensteuer in den 1950er und 1960er Jahren bei 0,4% des Bruttosozialprodukts, was heute etwa 10 Mrd. Euro bedeuten würde.⁷ Die zusätzlichen Steuereinnahmen könnten also durchaus von Relevanz sein, wenn sie auch im letztmaligen Erhebungsjahr nur 2,3 Mrd. Euro ausmachten, was aber vor allem an der Begünstigung

des Grundvermögens lag.⁸ Aber wie der Staat seine Steuereinnahmen ausgibt, entscheidet der Haushaltsgesetzgeber, der sich einer Vielzahl politischer Notwendigkeiten gegenüber sieht, die mit der Kluft zwischen Arm und Reich nichts zu tun haben (man denke nur an den Verteidigungshaushalt). Umgekehrt rechtfertigt ein unausgeschöpftes Steuerpotenzial noch keine Steuer. Wie der Staat seinen Finanzbedarf deckt, entscheidet sich in einem gerechtigkeitsorientierten Steuersystem nicht danach, »wo etwas zu holen ist«, sondern wo besteuerswürdige Leistungsfähigkeit vorliegt, an die der Staat ohne Nachteile für das Gemeinwohl und ohne Verletzung anderer verfassungsrechtlicher Vorgaben anknüpfen kann. Deshalb soll eine Vermögensteuer nicht (nur) erhoben werden, weil sie zusätzliche Steuereinnahmen bringt. Entscheidend ist auch nicht, ob das zusätzliche Steueraufkommen die Nachteile dieser Steuer aufwiegt. Abzuwägen sind vielmehr die Nachteile und Schwierigkeiten mit den genannten Postulaten der Steuergerechtigkeit. Wiegen die Nachteile schwerer, so sollte eine Vermögensteuer nicht erhoben werden, auch wenn das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sie an sich nahelegen würde.

Tatsächlich wiegen die Nachteile, die mit der Erhebung der Vermögensteuer verbunden sind, schwer. Es muss einen schon stutzig machen, dass die allgemeine Vermögensteuer in den entwickelten Ländern wenig verbreitet ist. Eine Steuer auf das (private) Gesamtvermögen gibt es derzeit in Frankreich, in der Schweiz und in Norwegen. Die meisten Länder haben sie abgeschafft. Von den Gründen, die gegen eine Vermögensteuer sprechen, soll deshalb abschließend die Rede sein.

Die »Achillesferse« der Vermögensteuer ist die Bewertung.⁹ Möchte der Gesetzgeber das gesamte Vermögen erfassen und mit einem einheitlichen Steuersatz belegen, muss er sicherstellen, dass alle wirtschaftlichen Einheiten realitätsgerecht bewertet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies mehrfach eingefordert, zuletzt in der Entscheidung zur Grunderwerbsteuer.¹⁰ Aber welche Bewertung ist richtig? Wird Geldvermögen mit dem Nennwert, werden Wertpapiere mit dem Börsenwert erfasst, dann muss das übrige ruhende Vermögen in einem Verfahren bewertet werden, das sich zumindest annäherungsweise am Marktwert (Verkehrswert) orientiert. Eine Verkehrswertbesteuerung widerspricht aber dem oben beschriebenen verfassungsgerichtlichen Sollertragsdogma; richtig wäre danach eigentlich eine Ertragswertbesteuerung, die aber dann durchgängig sein müsste und Gegenstände, die per se keinen Ertrag abwerfen (z.B. Gebrauchsvermögen, Schmuck usw.), ausnehmen müsste, was die Vermögensteuer wieder lückenhaft

⁶ Vgl. <http://www.oecd.org/berlin/presse/einkommensungleichheit-beeintraechtigt-wirtschaftswachstum.htm>.

⁷ Vgl. http://www.diw.de/de/diw_01.c.412762.de/presse/diw_glossar/verm_gensteuer.html.

⁸ Vgl. Maithert und Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 89.

⁹ Vgl. Maithert und Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 133.

¹⁰ BVerfG BStBl. II 2015 (Leitsatz 2); s. schon BVerfG 93, 121 (Leitsatz 1).

werden ließe.¹¹ Stellt man dagegen richtigerweise (aber im Gegensatz zur Rechtsprechung des BVerfG) auf die Vermögenssubstanz ab, ist der Marktwert (Verkehrswert) maßgeblich, der nur bei Realisierung in Erscheinung tritt. Alle Verfahren, den Verkehrswert auch nur annäherungsweise zu erfassen, unterliegen – das ist vielfach untersucht worden – erheblichen (»unüberwindlichen«¹²) Fehlerquellen und sind mit signifikanten Gleichheitsproblemen befrachtet.¹³

Aber selbst wenn man die Bewertungsprobleme in den Griff bekäme, bliebe die Frage, wie das Betriebsvermögen besteuert werden soll. Eine steuerliche Privilegierung des Betriebsvermögens – wie bei im geltenden Erbschaftsteuerrecht – unterliegt hohen Rechtfertigungsanforderungen¹⁴, führt zu einer immensen Komplizierung des Gesetzes, schafft erhebliche Rechtsanwendungsprobleme und löst neue gleichheitsrechtliche Probleme aus, da die Grenzen vom Privatvermögen zum Betriebsvermögen vom Steuerpflichtigen in weitem Umfang gestaltet werden können. Sie widerspräche der Grundidee einer gerechten Vermögensbesteuerung und verschärfte die Kluft zwischen Arm und Reich im relevantesten Bereich. Dadurch entstünden verfassungsrechtliche Risiken, die, wie das geltende (verfassungswidrige) Erbschaftsteuerrecht deutlich vor Augen führt, ein kluger Gesetzgeber nicht eingehen sollte.

Beim ertragslosen ruhenden Vermögen stellt sich weiter das Problem fehlender Liquidität. Wer das »Pech« hat, wertvolle Gemälde zu besitzen oder in einer eigenen Wohnung zu wohnen, die aufgrund ihrer Lage einen sehr hohen Marktwert hat, muss die Vermögensteuer aus seinem Einkommen bestreiten. Ist ihm das nicht möglich und kommt auch keine Kreditaufnahme in Betracht, muss er sein Vermögen veräußern, um die notwendige Liquidität zu erlangen. In solchen Fällen kann die Vermögensteuer unverhältnismäßige Auswirkungen haben, die mit der Eigentumsgarantie in Konflikt geraten.

Vielfach untersucht worden ist auch die Frage der Effizienz. Eine Vermögensteuer, die die gleichheitsrechtlichen Vorgaben des BVerfG erfüllt, also diejenige, die »je für sich zu bewertenden wirtschaftlichen Einheiten«¹⁵ realitätsgerecht erfasst, das persönliche Gebrauchsvermögen in bestimmten Grenzen verschont, das Betriebsvermögen begünstigt, aber zugleich die Gestaltungsanfälligkeit auf ein Mindestmaß reduziert, wird sehr kompliziert sein und viele Anwendungsprobleme auslösen. Das Vermögensteuerrecht ist Massenfallrecht, die sachgerechte Bewertung der einzelnen wirtschaftlichen Einheiten ist ein gigantisches Unterfangen, der Steuervollzug, der eine Kontrolle der privaten Vermögens-

sphäre erfordert, ist aufwändig, die Erhebungskosten werden erheblich sein. Wissenschaftlich fundierte Schätzungen sprechen von (mindestens) 20% des Steueraufkommens, wobei die Befolgungskosten noch nicht eingerechnet sind, die auf 12% geschätzt werden.¹⁶ Bei Erhebungskosten einer derartigen Größenordnung ist die Frage nach dem ökonomischen Sinn einer solchen Steuer, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt des Steueraufkommens als auch unter dem Gesichtspunkt der Belastung des Einzelnen zur Erfüllung seiner steuerlichen Pflichten, berechtigt.

Die Argumente gegen eine Vermögensteuer wiegen schwer. Der Gesetzgeber, der dem Gedanken einer Reaktivierung der Vermögensteuer näher tritt, muss das Pro und Contra sorgfältig abwägen. Bei dem Grad der Kompliziertheit, den unsere Steuerrechtsordnung erreicht hat, sollte der Weg nicht in Richtung einer weiteren erheblichen Komplizierung gegangen werden. Wenn auch das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit für eine allgemeine Vermögensteuer spricht, so gibt es doch überzeugende Gründe, die den Verzicht des Gesetzgebers auf die Besteuerung des individuellen Gesamtvermögens nahelegen. Wer sich gründlich und politisch vorurteilsfrei mit der Vermögensteuer beschäftigt, wird zu dem Schluss kommen: Ökonomische Vernunft und politische Klugheit sprechen gegen eine Reaktivierung der Vermögensteuer.

¹¹ Näher Hey, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 43 ff.

¹² Vgl. Diller, Grottko und Schildbach, StuW 2015, 222 (233).

¹³ Siehe nur Hey, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 45 ff.

¹⁴ BVerfG vom 17. Dezember 2014, DStR 2015, 31 (Rn. 130 ff).

¹⁵ BVerfGE 93, 121 (Leitsatz 1).

¹⁶ Vgl. Diller, Grottko und Schildbach, StuW 2015, 222 (235); Maithert und Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 131 f.



Ralf Maiterth*

Wiedereinführung der Vermögensteuer: Minderung der Standortattraktivität und hohe Compliance Costs bei überschaubarem Steueraufkommen

Die Forderung nach der (Wieder-)Einführung der Vermögensteuer in Deutschland erfreut sich zunehmender Beliebtheit. Dies gilt nicht nur für Politik und weite Teile der Bevölkerung, sondern seit Pikettys aufsehenerregendem Werk »Das Kapital im 21. Jahrhundert« auch für den bislang eher skeptischen Wissenschaftsbetrieb. Die Argumente zugunsten einer Vermögensteuer sind verteilungspolitischer Natur und wohlbekannt. Es sollen die »starken Schultern« entsprechend ihrer besonders ausgeprägten Leistungsfähigkeit (stärker) an der Staatsfinanzierung beteiligt und zudem der ungleichen Vermögensverteilung entgegengewirkt werden.

Ob eine Vermögensteuer aus Gerechtigkeitsgründen wünschenswert ist, ist werturteilsbehaftet und deshalb nicht zu beantworten. Mit Blick auf die geplanten Steuereinnahmen in der Größenordnung von 10 Mrd. Euro p.a. ist klar, dass der Umverteilungseffekt bei einem Gesamtvermögen der privaten Haushalte von über 6 Bill. Euro eher marginal ausfallen wird. Auch der Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen (gegenwärtig über 640 Mrd. Euro p.a.) ist überschaubar. Eindeutig negativ fällt die Beurteilung der Vermögensteuer im Hinblick auf die Attraktivität des Standorts Deutschland aus. Darüber hinaus sprechen administrative Gründe gegen eine Vermögensteuer.

Deutlich steigende und renditeabhängige Steuerbelastung

Die Vermögensteuer bemisst sich nach dem Wert des Vermögens und fällt unabhängig

* Prof. Dr. Ralf Maiterth ist Inhaber der KPMG-Stiftungsprofessur für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Humboldt-Universität zu Berlin, Forschungsprofessor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Vorstandsmitglied von arqus e.V.

von den erzielten Erträgen an, die Gegenstand der Ertragsbesteuerung sind. Dennoch sind Vermögen- und Ertragsteuern wesensverwandt. So gehen von einer 1%igen Vermögensteuer bei einer 4%igen Rendite dieselben Belastungswirkungen aus wie von einer 25%igen Ertragsteuer. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Steuerarten besteht darin, dass Ertragsteuern auf die tatsächlich erwirtschafteten (Ist-)Erträge und die Vermögensteuer auf die zu erwartenden (Soll-)Erträge abzielen.

Während die prozentuale Steuerbelastung bei der Vermögensteuer mit der Höhe des erzielten Gewinns variiert (vgl. Tab. 1), ist die Ertragsteuerbelastung – von Progressionseffekten einmal abgesehen – konstant.

Die Belastung des erzielten Ertrags mit Vermögensteuer sinkt mit steigender Vorsteuerrendite, da die relative Bedeutung der (fixen) Vermögensteuer mit zunehmender Rendite abnimmt. Während eine 1%ige Vermögensteuer bei einer 2%igen Vorsteuerrendite 50% des Ertrags beansprucht, fällt sie bei 20% Rendite mit 5% kaum noch ins Gewicht.

Die renditeabhängige Vermögensteuerbelastung tritt zur (renditeunabhängigen) Ertragsteuerbelastung hinzu, so dass sich selbst im politisch relevanten Fall eines 1%igen Vermögenssteuersatzes bei »normalen« Renditen beachtliche Gesamtsteuerbelastungen ergeben. Die Belastungswirkung wird durch die Nichtabzugsfähigkeit der Vermögensteuer bei der ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage verstärkt.

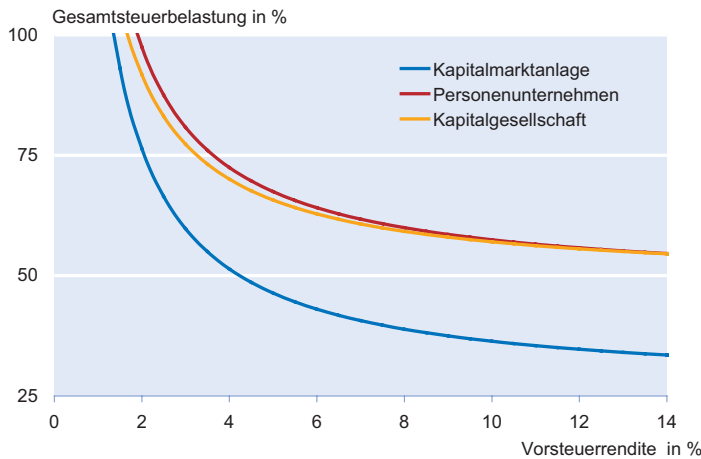
Die Gesamtsteuerbelastung nähert sich mit steigender Bruttorendite asymptotisch der Ertragsteuerbelastung an, die im unternehmerischen Bereich im Ausschüttungsfall gegenwärtig bei knapp unter 50% liegt. In Abbildung 1 ist die renditeabhängige Gesamtsteuerbelastung dargestellt, die sich bei Umsetzung des VStG-E 2014 der Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen ergäbe (1%iger Steuersatz und Halbvermögensverfahren bei Kapitalgesellschaften und deren Anteilseignern, vgl. dazu Bach und Beznoska 2012, S. 13).

Bei niedrigen Renditen kommt es zu erheblichen Steuerbelastungen. Im unternehmerischen Bereich beträgt die Gesamtsteuerbelastung bei einer 2%igen Bruttoverzinsung nahezu 100%. Aber auch bei höheren Renditen (5% bzw. 10%) ergeben sich noch beachtliche Belastungen (rd. 66% bzw. 57%). Eine mit Hilfe von Jahresabschlussdaten bör-

Tab. 1 Ertragsbelastung in Abhängigkeit von Vermögensteuersatz und Vorsteuerrendite

| Vermögensteuersatz in % | Vorsteuerrendite in % | | | |
|-------------------------|-----------------------|-------|-------|-------|
| | 2,00 | 5,00 | 10,00 | 20,00 |
| 1 | 50,00 | 20,00 | 10,00 | 5,00 |
| 2 | 100,00 | 40,00 | 20,00 | 10,00 |

Abb. 1
Renditeabhängige Gesamtsteuerbelastung



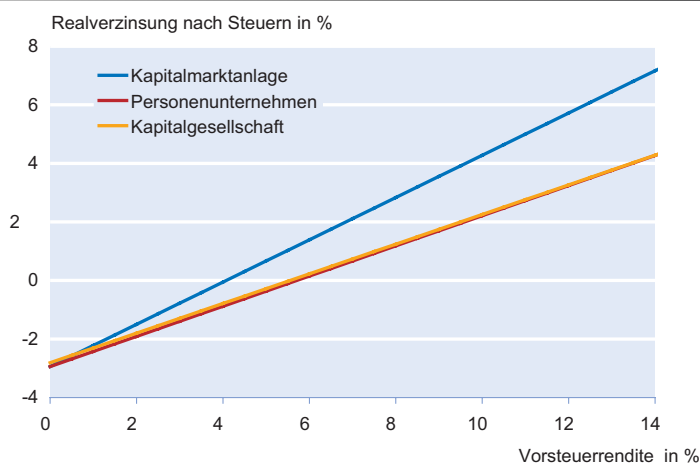
Quelle: Bad und Beznosha (2012).

sennter Unternehmen vorgenommene Simulation der Wirkungen des VStG-E 2014 über einen Zeitraum von sechs Jahren kommt zum Ergebnis, dass sich die Steuerbelastung der Unternehmen durch die Einführung der Vermögensteuer im Durchschnitt fast verdoppeln würde (vgl. Hoppe, Maiterth und Sureth 2015, S. 18).

Die Zusatzbelastung, die eine Vermögensteuer mit sich bringt, wirkt gerade in Zeiten niedriger Renditen besonders negativ auf die Kapitalbildung. Kommen relativ hohe Inflationsraten dazu, wie von der EZB gewünscht und in Deutschland 2011 bis 2013 realisiert, bedarf es bereits zur Realkapitalerhaltung hoher Bruttorenditen.

Im Unternehmensbereich müssen im Fall der Umsetzung des VStG-E 2014 bei einer 2%igen Inflation nahezu 6% erwirtschaftet werden, um das eingesetzte Kapital real erhalten zu können. Knapp 2%-Punkte davon werden benötigt,

Abb. 2
Realverzinsung bei 2% Inflationsrate



Quelle: Berechnung des Autors.

um die Vermögensteuer gemäß dem VStG-E 2014 entrichten zu können. Erst bei höheren Renditen kann die Eigenkapitalbasis gestärkt werden (vgl. Abb. 2).

Volatilität der Bewertungsergebnisse, Substanzbesteuerung und fehlende Rechtsformneutralität

Ein weiteres Problem resultiert aus der Vermögensbewertung. Der Wert von Sachvermögen und damit auch der Wert eines Unternehmens hängen sowohl von den (zukünftig) erzielten Erträgen als auch vom exogenen Kapitalmarktzins ab. Abgesehen davon, dass sich verlässliche i.S.v. gleichmäßige Vermögenswerte mangels hinrei-

chender Markttransaktionen meist nicht ermitteln lassen, variiert der Wert von Sachvermögen mehr oder minder stark im Zeitablauf. So ergeben sich in Niedrigzinsphasen hohe, in Hochzinsphasen dagegen niedrige Unternehmenswerte. Dies sei anhand des vereinfachten Ertragswertverfahrens (§§ 200–203 BewG) aufgezeigt. Der Steuerwert eines Unternehmens wird hier durch Kapitalisierung des aus Vergangenheitswerten abgeleiteten »zukünftig nachhaltig erzielbaren Jahresertrags« ermittelt. Beim derzeitigen Basiszins i.H.v. 1,1% ergibt sich (nach Addition eines (Risiko-) Zuschlags i.H.v. 4,5%) ein Vervielfältiger i.H.v. 17,86. Damit beträgt der Steuerwert eines Unternehmens mit einem (Brutto-)Jahresertrag i.H.v. 100 000 Euro, von dem pauschal 30% Ertragsteuerbelastung abgezogen werden, rund 1 250 000 Euro. Die zu entrichtende Vermögensteuer bewirkt demnach eine zusätzliche Ertragsteuerbelastung i.H.v. 12,5%, so dass die Gesamtsteuerlast auf den Gewinn knapp 60% ausmacht. Beträgt der Basiszins dagegen 4% bzw. 10%, beläuft sich der Unternehmenswert auf rund 820 000 Euro bzw. 480 000 Euro. Die Steuerbelastung sinkt entsprechend, ohne dass sich die Ertragskraft des Unternehmens geändert hätte.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Substanzbesteuerung, die immer dann eintritt, wenn der nach Ertragsteuern verbleibende Gewinn nicht ausreicht, um die Vermögensteuer zu begleichen. In diesem Fall ist die Steuer aus der Unternehmenssubstanz zu begleichen, was besonders schwer in Zeiten von Verlusten wiegt. Gemäß der Untersuchung von Hoppe, Maiterth und Sureth (2015) würde die Hälfte der betrachteten Unternehmen in mindestens einem Jahr einen Substanzverzehr erleiden.

Schließlich ist noch die fehlende Rechtsformneutralität einer Vermögensteuer zu nennen, wenn im Bereich von Kapitalgesellschaften (auch) auf Ebene der Kapitalgesellschaft besteuert wird. Die Vermögensteuer der Kapitalgesellschaft mindert die Dividenden und damit die Einkommensteuer der Gesellschafter, während die Vermögensteuer bei Personenunternehmen die ertragsteuerliche Bemessungsgrundlage nicht verringert.

Ausweichhandlungen durch Kapitalverlagerungen zu erwarten

Bei Einführung einer neuen Steuer sollte zudem das internationale steuerliche Umfeld beachtet werden. Da eine allgemeine Vermögensteuer kaum noch anzutreffen ist, können ausländische Investoren eine Belastung mit Vermögensteuer vermeiden, indem sie auf Investitionen in Deutschland verzichten. Steuerinländer wiederum können der deutschen Vermögensteuer durch Auslandsinvestitionen ganz oder zumindest teilweise ausweichen. Dies liegt an den immer noch gültigen Regelungen zur Vermögensteuer in den meisten deutschen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). Analog zur ertragsteuerlichen Behandlung ist ausländisches Betriebsvermögen ebenso freigestellt wie Beteiligungen an ausländischen Personengesellschaften. Beteiligungen an ausländischen Kapitalgesellschaften sind freigestellt, wenn es sich um eine qualifizierte (Schachtel-) Beteiligung handelt, die von einer inländischen Kapitalgesellschaft gehalten wird. Zudem genießt im Ausland belegenes Immobilienvermögen auch bei Privatpersonen eine DBA-Freistellung. Damit werden lediglich Investitionen in inländisches Betriebs- und Grundvermögen belastet, was wiederum einen Anstieg der inländischen Kapitalkosten mit sich bringt. Diese steuerbedingte Kostensteigerung wird von den Unternehmern möglichst weitergereicht, so dass die unternehmerische Vermögensteuer ganz oder zumindest teilweise überwältigt wird. Da Preissteigerungen aufgrund des internationalen Wettbewerbs oftmals nicht durchsetzbar sind, dürfte die Vermögensteuer vor allem die inländischen Arbeitnehmer treffen.

Vermögensteuer kaum administrierbar

Ein weiterer in der Vermögensteuerrdiskussion regelmäßig vernachlässigter Aspekt ist die Administrierbarkeit. Die Vermögensteuer ist aufgrund der Notwendigkeit, Sachvermögen zu bewerten, in ihrer Erhebung außerordentlich teuer und in hohem Maße streitanfällig. Nach DIW-Berechnungen würde eine Vermögensteuer entsprechend dem VStG-E 2014 rund 143 000 natürliche und 164 000 juristische Personen treffen (vgl. Bach und Beznoska 2012, S. 15). Selbst bei nur fünf Bewertungsobjekten pro natürlicher Person und drei Beteiligungen an anderen Kapitalgesellschaften pro ju-

ristischer Person, die zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung vom Unternehmenswert abzuziehen sind, sind mehr als 1,2 Mio. Objekte regelmäßig zu bewerten. Die Bewertung dürfte sich in vielen Fällen selbst bei Grundvermögen als schwierig erweisen, da es sich oftmals um Auslands- oder besonders gestaltete Wohnimmobilien handelt, die sich den standardisierten steuerlichen Bewertungsverfahren entziehen. Dazu kommen Kunst-, Oldtimer-, Uhren- und sonstige Sammlungen, die kaum zu bewerten sind. Dass die Bewertung von Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen aufwändig und damit teuer ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Daran ändert die Existenz des vereinfachten Ertragswertverfahrens nichts, da dieses nicht zwingend anzuwenden ist. Daher werden aufwändige und streitanfällige gutachterliche Unternehmensbewertungen immer dann vorgenommen werden, wenn der Steuerwert nach dem vereinfachten Ertragswertverfahren aus Sicht der Steuerpflichtigen zu hoch ausfällt.

Bedenklich stimmen sollte eine Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft aus dem Jahre 2004, wonach der Verwaltungsaufwand einer Vermögensteuer in keinem Verhältnis zum Steueraufkommen steht. Es müssten mindestens 1 500 Stellen für die Festsetzung und Erhebung der Vermögensteuer sowie zwischen 5 000 und 10 000 Stellen (je nach Verfahren) für die Bewertung des Grundvermögens geschaffen werden. Für die Bewertung von Betriebsvermögen wurde ein Bedarf von mindestens 1 000 Mitarbeitern genannt, wobei eine (einfache) Bewertung mit Steuerbilanzwerten unterstellt wurde. Da entsprechend ausgebildete Finanzbeamte nicht einmal auf längere Sicht verfügbar sein werden, ist mit einer Umschichtung der Arbeit in den Finanzbehörden hin zu den Vermögensteuerabteilungen zu rechnen. Die daraus resultierenden Einnahmeeinbußen bei anderen Steuerarten sind bei den Aufkommensschätzungen (10 Mrd. Euro p.a.) nicht berücksichtigt.

Gleichmäßigkeitsverletzungen infolge der Vermögensbewertung

Die für Zwecke der Substanzbesteuerung in Deutschland verwendeten steuerlichen Bewertungsverfahren von Sachvermögen, sei es die Einheitsbewertung oder die Bedarfsbewertung bei Grundvermögen oder der Verwendung von Steuerbilanzwerten zur Unternehmensbewertung, sind aufgrund ihrer unzutreffenden Bewertungsergebnisse regelmäßig vom Bundesverfassungsgericht für gleichheits- und damit verfassungswidrig erklärt worden. Dieses Schicksal droht auch den derzeitigen standardisierten steuerlichen Bewertungsverfahren, da auch deren Bewertungsergebnisse in hohem Maße streuen. Von daher sind Gleichmäßigkeitsverletzungen bei einer Vermögensteuer vorprogrammiert.

Fazit

Die Steuereinnahmen aus einer Vermögensteuer sind so gering, dass sie die Nachteile für den Standort Deutschland in keiner Weise aufwiegen. Durch die Wiedereinführung der Vermögensteuer würde der Wirtschaftsstandort Deutschland erheblich an Attraktivität verlieren und die aus fiskalischer Sicht äußerst erfolgreiche Politik der Steuersenkungen auf Unternehmensgewinne konterkariert. Welcher Investor schreckt nicht vor einer ertragsunabhängigen Steuer zurück, die selbst in Verlustperioden zu zahlen ist, wenn er diese einfach durch Investition an einem anderen Standort vermeiden kann? Aber auch die mit der Bewertungsproblematik einhergehende Unsicherheit über die tatsächliche Vermögensteuerbelastung wirkt auf potentielle Investoren abschreckend.

Darüber hinaus ist eine Vermögensteuer in ihrer Erhebung unverhältnismäßig teuer und eine adäquate Vermögensbewertung gelingt nur bedingt. Bleibt zu hoffen, dass die Befürworter der Wiedereinführung der Vermögensteuer in Deutschland nach eingehender Beschäftigung mit dieser Steuer zum selben Schluss kommen wie der britische Labour-Politiker *Healey* im Jahr 1989:¹ »You should never commit yourself in Opposition to new taxes unless you have a very good idea how they will operate in practice. We had committed ourselves to a Wealth Tax; but in five years I found it impossible to draft one which would yield enough revenue to be worth the administrative cost and the political hassle«.

Literatur

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

Boadway, R., E. Chamberlain und C. Emmerson (2010), »Taxation of Wealth and Wealth Transfers«, in: S. Adam et al. (Hrsg.) *The Mirrlees Review Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford, 737–814.

Hoppe, Th., R. Maiterth und C. Sureth (2015), »Vermögensteuer und ihre Implikationen für den Wirtschaftsstandort Deutschland – eine betriebswirtschaftliche Analyse«, arqus-Working Paper Nr. 181.



Jochen Sigloch*

Vermögensbesteuerung in kritischer Analyse

Immer wenn bedeutsame gesellschaftspolitische Anliegen ins Bewusstsein rücken, sehen nicht wenige in der Vermögensteuer die probate Geheimwaffe, diese Wünsche finanziell umzusetzen. Damit erklärt sich, dass die Vermögensteuer bei wichtigen Grundsatzfragen und tagesaktuellen Herausforderungen permanent – offen oder verdeckt – auf der steuerpolitischen Agenda steht. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine Vermögensteuer wirklich ein geeignetes Finanzierungsinstrument darstellt. Der nachfolgende Beitrag ist der Versuch, diese Frage in zehn Schritten zu klären.

Vermögensteuer – eine Analyse in zehn Schritten

1) Entstehung und Rechtfertigungen der Vermögensteuer

Als älteste Form der Besteuerung von Personen nach ihrer Leistungsfähigkeit gilt die Kopfsteuer (vgl. Naumann 1925, S. 5 ff.). Sie konnte so lange erhoben werden, wie soziale, einkommens- und vermögensmäßige Unterschiede nicht oder nur in geringem Umfang bestanden. Mit dem Hervortreten dieser Unterschiede ergab sich die Notwendigkeit einer Steuerdifferenzierung. Entwickelt wurden Vermögens-Besitzsteuern, mit denen versucht wurde, von äußeren Merkmalen wie Viehbestand, Türen und Fenster auf den erfahrungsgemäß zu erwartenden Soll-Ertrag der Vermögensobjekte zu schließen.

Erst sehr viel später – erstmals 1799–1802 – wurde in England als Sonderabgabe zur Finanzierung der hohen Lasten des Kriegs gegen Napoleon temporär eine Einkommensteuer eingeführt. In der Folgezeit wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts vor allem in Preußen die Entwicklung einer auf Ist-Erträgen aufbauenden Allgemeinen Einkommensteuer

¹ Zitiert nach Boadway, Chamberlain und Emmerson (2010, S. 782).

* Prof. em. Dr. Jochen Sigloch war Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Bayreuth.

vorangetrieben. Auch nach der Einführung der Allgemeinen Einkommensteuer wurde die Vermögensteuer nicht abgeschafft, sondern als Ergänzungssteuer auf fundiertes Einkommen beibehalten (vgl. Tipke 2003, S. 913 ff.).

2) Was ist Vermögen?

Die konsequente Durchführung einer Vermögensteuer setzt die Erfassung des gesamten Vermögens voraus, das nach dem Vermögensteuergesetz aus den vier Vermögensarten Land- und Forstwirtschaft, Betriebsvermögen, Grundvermögen und sonstiges Vermögen gebildet wird. Dass hier beim sonstigen Vermögen, zu dem insbesondere auch wertvoller Hausrat, Schmuck, Antiquitäten und Kunstgegenstände gehören, erhebliche Erfassungsdefizite auftreten, die ohne unangemessenes Eindringen in die Privatsphäre der Steuerpflichtigen nicht wirksam beseitigt werden können, braucht nicht betont zu werden. Zum Vermögen zählen auch Ansprüche aus Lebensversicherungen sowie Rentenanwartschaften und Rentenansprüche.

Vermögen lässt sich als Investitions- und Konsumpotenzial definieren: Zum finanziellen Vermögen rechnen allgemein alle materiellen und immateriellen Güter und Rechtspositionen, aus denen für den Vermögensinhaber laufende oder einmalige Einzahlungsüberschüsse zu erwarten sind. Aus dieser abstrakten Beschreibung von Vermögen folgt zwingend seine Bewertung als Barwert künftiger Einzahlungsüberschüsse zuzüglich vorhandener Bestände an Zahlungsmitteln.

3) Sind Einkommen- und Vermögensteuer alternative Ertragsteuerkonzepte?

Für Kapitaleinkommen stehen zwei Wege der Ertragsbesteuerung offen:

Zum einen kann der erzielte Ist-Ertrag der Einkommensteuer unterworfen werden. Zum anderen kann der erfahrungsgemäß zu erwartende Soll-Ertrag mit einer Vermögensteuer belastet werden. Beide Wege führen bei entsprechender Ausgestaltung zum gleichen Belastungsergebnis, wie ein einfaches Beispiel zeigt:

Beispiel: Eine Immobilie werfe dauerhaft einen Mietertrag von 50 000 Euro ab. Für die Bewertung der Immobilie werde ein Zinssatz von 5% zugrunde gelegt. Geht man vereinfachend von einer ewigen Jahresrente von 50 000 Euro aus, so ermittelt sich der Wert der Immobilie als Barwert der ewigen Rente beim Zinssatz von 5% mit 1 Mio. Euro

Soll der »Zehnte« des Ertrags besteuert werden, so kann dies mit einer Einkommensteuer von 10% erreicht werden – das Steueraufkommen beträgt dann 5 000 Euro. Das identische Steueraufkommen von 5 000 Euro kann aber auch

durch eine Vermögensteuer von 0,5% erzielt werden. Der aufkommensäquivalente Vermögensteuersatz ergibt sich aus der Beziehung

$$\text{Vermögensteuersatz} = \text{Einkommensteuersatz} \times \text{Vermögensrendite}$$

Das Beispiel zeigt, dass die Soll-Ertragsteuer Vermögensteuer und die Ist-Ertragsteuer Einkommensteuer auf denselben Ertrag zugreifen und bei entsprechenden Steuersätzen das gleiche Steueraufkommen generieren. Beide Steuern können damit bei vermögensbasiertem Einkommen als technische Alternativen einer Einkommensbesteuerung angesehen werden. An Grenzen stößt das Vermögensteuerkonzept bei Arbeitseinkünften, da eine Bewertung von Humankapital besondere Schwierigkeiten aufwirft und Akzeptanzproblemen begegnet.

4) Besteuerung des Ertrags durch mehrere Ertragsteuern in Grenzen zulässig

Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht in seinem höchst beachtenswerten Vermögensteuerbeschluss vom 22. Juni 1995¹ festgestellt, dass eine Vermögensteuer verfassungsmäßig unbedenklich ist und auch neben der Einkommensteuer erhoben werden kann. Verfassungsbedenken bestehen nur, wenn beide Steuern zusammen die Schranke der Übermaßbesteuerung überschreiten. Diese Schranke wurde zunächst in der Nähe der hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand gesehen, allerdings wurde diese konkrete Festlegung später (leider) wieder auf das Verbot einer Übermaßbesteuerung reduziert.

Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus denkbar, neben der Einkommensteuer auch eine Vermögensteuer zu erheben – etwa auch in einer Kombinationsvariante, dass das Steueraufkommen zur Hälfte von der Einkommensteuer und zur Hälfte von der Vermögensteuer aufgebracht würde. Trotz des offenkundigen Charmes der damit möglichen niedrigeren Steuersätze erscheint dieses Nebeneinander beider Steuerarten aus Gründen der »doppelten« Erhebungs- und Befolgungskosten für den Steuergläubiger und den Steuerpflichtigen keine ernstzunehmende Lösung. Notwendig ist eine Entscheidung für eine der beiden Steuerarten.

5) Vermögensteuer als aufwändige Umwegsteuer

Die Vermögensteuer ist verfahrenstechnisch eine kostenintensive Umwegsteuer: Obwohl die Vermögensteuer nur den Sollertrag eines Jahres erfassen will, ist es für die korrekte Ermittlung des Vermögens als Barwert aller künftigen Erträge notwendig, im Bewertungszeitpunkt alle in künftigen Jahren anfallenden Ertragsüberschüsse fachgerecht zu ermit-

¹ Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995 – 2 BvL 37/91 –, BVerfGE 93 S. 121–165.

teln und für deren Verdichtung auf einen Barwert die jeweils anzuwendenden Diskontierungszinssätze zutreffend festzulegen. Da die Vermögensteuer eine Jahressteuer darstellt, sind damit alljährlich – oder zumindest in relativ kurzen Zeitabständen – Aktualisierungen und Neubewertungen erforderlich, die erhebliche Kosten verursachen.

Über die administrativen Kosten bei der Finanzverwaltung und die Befolgungskosten bei den Steuerpflichtigen gibt es leider keine eindeutigen empirischen Daten. Maiterth und Houben² referieren aus einer RWI-Studie aus Mitte der 1980er Jahre, wonach die Administrationskosten der Finanzverwaltung mit 20% des Steueraufkommens und die Befolgungskosten der Steuerpflichtigen mit 12% geschätzt werden; aus einer – die Wiedereinführung der Vermögensteuer nicht befürwortenden – Stellungnahme der Deutschen Steuergewerkschaft aus dem Jahr 2004 – wird zitiert, dass bei einer Wiedereinführung der Vermögensteuer »mindestens 1 500 Stellen für die Festsetzung und Erhebung der Vermögensteuer, zwischen 5 000 und 10 000 Stellen (je nach Verfahren) für die Bewertung des Grundvermögens sowie mindestens 1 000 neue Arbeitsplätze – selbst wenn die Steuerbilanzwerte übernommen würden – für die regelmäßige Neufeststellung der Werte des Betriebsvermögens dauerhaft neu geschaffen werden« müssten. Bei einer vorsichtigen Schätzung wäre der zusätzliche jährliche Personalbedarf mit 500 Mio Euro zu veranschlagen. Spengel und Streif (2013, S. 12) verweisen auf ein Gutachten von Löffelholz et al. aus dem Jahre 1988, wonach die Vermögensteuer im Vergleich zu anderen Steuern mit überproportional hohen Erhebungskosten von 43% des Aufkommens verbunden ist.

6) Vermögenbesteuerung nimmt auf Liquidität keine Rücksicht

Vermögensbewertungen basieren stets auf Zukunftsprognosen und sind daher naturgemäß mit hoher Unsicherheit behaftet. Klammert man das Unsicherheitsproblem zunächst aus und unterstellt Sicherheit, so sind damit fehlerfreie Zukunftsschätzungen möglich. Doch sind damit nicht alle Probleme ausgeräumt:

- Vergleichsweise unproblematisch ist eine Vermögensbesteuerung bei Sicherheit, wenn relativ konstante jährliche Ertragsrückflüsse gegeben sind. In diesen Fällen kann die periodisch anfallende Vermögensteuer aus den jährlichen Ertragsüberschüssen bezahlt werden.
- Handelt es sich indes um Vermögen mit schwankenden Rückflüssen oder sehr späten Ertragsrückflüssen (z.B. Nullzinsanleihen), so kann eine alljährlich erhobene Vermögensteuer Liquiditätsprobleme aufwerfen. Man könnte hier auch von einer Vermögensbesteuerung noch nicht zugeflossener Einzahlungen und damit gleichsam »unre-

alisierter« Erträge sprechen. Deren Besteuerung kann zu Liquiditätsengpässen führen, die nicht selten eine Notveräußerung mit erheblichen Werteinbußen erzwingen. Muss zur Begleichung der Steuerzahlung ein Kredit aufgenommen werden, drohen zumindest zinsbedingte Vermögenseinbußen.

7) Gefahr einer echten Substanzbesteuerung durch Vermögensteuer

Eine Vermögensbesteuerung führt auch bei korrekter Vermögensermittlung, die für alle Vermögensarten näherungsweise den gemeinen Wert ermittelt, zu einer echten Substanzminderung, wenn Verluste auftreten oder im Falle geringer Renditen die Erträge nicht ausreichen, die geforderte Vermögensteuer zu entrichten.

Derartige Substanz-Auszehrungsfälle sind bei risikobehafteten Einkommen aus Unternehmen keineswegs selten: Sie treten derzeit nahezu immer bei sicheren Sparanlagen auf, wenn wegen des niedrigen Zinsniveaus die erzielbaren Renditen noch unter einem maßvoll festgesetzten Vermögenssteuersatz liegen.

8) Vermögensbewertung auf der Basis möglicher oder erzielter Erträge?

Erhebliche Probleme wird eine Vermögensbesteuerung dann aufwerfen, wenn die Vermögensbewertung gemäß dem Prinzip der bestmöglichen Verwertung nicht auf Basis der erzielten, sondern der möglichen Erträge durchgeführt wird. Dies ist ein Verstoß gegen das Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit, da *Leistungsfähigkeit* grundsätzlich nicht an den möglichen, sondern an den tatsächlich erzielten Erträgen anknüpft.

Politische Aufmerksamkeit erlangte dieses Phänomen, als in Frankreich auf der Ile de Ré das von Bauern bewirtschaftete Ackerland für die Zwecke der Vermögensbesteuerung zu den hohen Preisen von stark nachgefragtem Bauland bewertet wurde und dies gleichsam zur steuerlichen Vertreibung der Bauern von der heimischen Scholle führte. Erst massive Proteste der Bevölkerung haben zur Aufhebung dieser Bewertungspraxis geführt.

9) Vermögensteuer ohne Korrektur von Bewertungsirrtümern

Gibt man die realitätsferne Annahme einer irrtumsfreien Prognose der zukünftigen Rückflüsse und Zinssätze auf, stellt sich die Frage, wie die Vermögensteuer Prognoseirrtümer berücksichtigt. Die Antwort ist einfach: gar nicht! Fehlbewertungen gehen bei zu geringen Vermögensschätzungen zulasten des Fiskus und bei überhöhten Schätzungen zulasten des Steuerpflichtigen!

² Zum Folgenden vgl. Maiterth und Houben (2013 S. 1910) mit Literaturhinweisen.

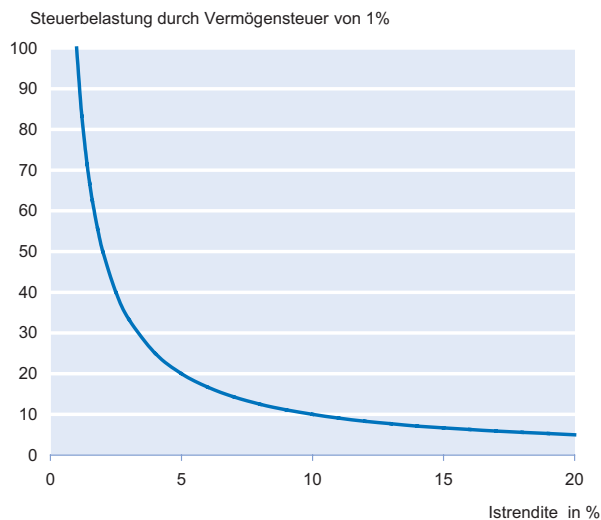
Anders als die Einkommensteuer, die wegen der bestehenden Bilanzidentität Bewertungsirrtümer im Zeitablauf automatisch berücksichtigt, wobei bei unvollständiger steuerlicher Verlustkompensation und progressivem Tarif neben Nettozinseffekten auch Bemessungsgrundlageneffekte auftreten, sieht eine Vermögensbesteuerung mit Ausnahme von Billigkeitsregelungen keinerlei Korrekturmaßnahmen vor.

10) Renditeabhängige Ungleichbelastung von Vermögen bei Anwendung eines einheitlichen Vermögensteuersatzes

Vermögensbestände weisen je nach Risikoklasse unterschiedlich hohe Marktrenditen auf: Bei Anwendung eines einheitlichen Vermögensteuersatzes von 1% ergeben sich abhängig von der Vermögensrendite ertragsbezogen höchst unterschiedliche Vermögensteuerbelastungen, wie Abbildung 1 zeigt.

Abb. 1

Ertragsbelastung durch eine Vermögensteuer iHv 1%



Quelle: Berechnung des Autors.

Beispiel: Eine sichere Geldanlage A werfe nur eine bescheidene Rendite von 2% ab. Mit der Geldanlage B kann wegen der höheren Risikoklasse eine Rendite von 5% erzielt werden.

Bei einem einheitlichen Vermögensteuersatz von 1% wird Geldanlage A ertragsbezogen mit 50% besteuert, während die ertragsbezogene Vermögensteuerbelastung der Geldanlage B nur 20% beträgt. Offenbar wird im Beispielfall der Risikozuschlag in Höhe von 4% nicht besteuert. Zu beachten ist, dass diese Folge auch dann eintritt, wenn die Ertragswerte fachgerecht ermittelt werden.

Wollte man Objekte entsprechend ihrer Ertragskraft gleichmäßig mit Vermögensteuer belasten, müssten für Vermögensanlagen unterschiedlicher Risikoklassen entsprechend

unterschiedliche Vermögensteuersätze zur Anwendung kommen. Wollte man mit der Vermögensteuer eine Ertragsbelastung von 20% erreichen, wäre die sichere Geldanlage A mit einem Vermögensteuersatz von 0,2%, die risikoreichere Anlage B mit einem Vermögensteuersatz von 1% zu belegen. Eine solche Handhabung wäre nicht praktikabel und würde in der Praxis vermutlich nur Unverständnis auslösen.

Weitere Überlegungen

Bekanntermaßen haben die Niederlande im Jahr 2001 die Besteuerung von Vermietungsobjekten umgestellt: Bis zum Jahr 2000 wurden Vermietungseinkünfte der progressiv ausgestalteten Einkommensteuer unterworfen, seit 2001 werden Vermietungseinkünfte mit einer fiktiven Rendite von 4% des Nettovermögens einer Einkommensteuer von 30% unterworfen. Im Ergebnis entspricht dies der Einführung einer Vermögensteuer von $(30\% \times 4\% =) 1,2\%$ für Vermietungsobjekte. Negative Auswirkungen sind die ungleiche Steuerbelastung von Immobilien mit unterschiedlich hohen Renditen – der Ansatz einer Pauschalrendite von 4% auf den Vermögensnettowert kann diese Ungleichheit nicht beseitigen. Mögliche positive Effekte können eventuell in der Vermeidung der bei Vermietungseinkünften typischerweise häufigen Ermittlungsstreitigkeiten und in der besseren Ausschöpfung des steuerlichen Ertragspotenzials von Immobilieneinkünften gesehen werden.

Nicht selten wird die These vertreten, dass im internationalen Vergleich für Deutschland ein Nachholbedarf an Vermögensbesteuerung bestehe. Dieser Behauptung ist zumindest irreführend.

Wenn in diesem Zusammenhang die Vermögensteuer in den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada verwiesen wird, verkennt dies völlig, dass dort keine nennenswerte Vermögensteuer erhoben wird. Vielmehr wird zur Deckung der finanziellen Gemeindeausgaben jährlich eine »property tax« erhoben, die im Wesentlichen als Grundsteuer ausgeprägt ist. Deren Steueraufkommen dient dazu, die finanziellen Lasten einer Gemeinde alljährlich auf der Basis der Immobilienwerte auf die Gemeindemitglieder zu verteilen. Die Immobilienwerte dienen gleichsam als Äquivalenzziffern für die Zuteilung der in der Gemeinde entstandenen finanziellen Lasten auf ihre Gemeindemitglieder. Dass diese Art der grundvermögensbezogenen Gemeindefinanzierung nicht selten zu Härten führt, ist nicht zu übersehen.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass international eher ein Trend zur Abschaffung einer Vermögensbesteuerung besteht (vgl. Spengel und Streif 2013, S. 9 f.). Eine Wiederbelebung der Vermögensteuer in Deutschland wäre damit das falsche Signal und mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen ein Schritt ins steuerliche Abseits.

Ergebnis

Die laufende Vermögensbesteuerung in Form einer Soll-Ertragsteuer ist eine historisch frühe Form der Ertragsbesteuerung, die bei verfassungskonformer Ausgestaltung auch heute noch erhoben werden darf. Sie heute noch als Modell für eine laufende Ertragsbesteuerung zu empfehlen, ist angesichts ihrer konzeptionellen Schwächen als Soll-Ertragsteuer schwer verständlich. Wesentliche und gravierende Mängel sind

1. erhebliche administrative Erhebungs- und Befolgungskosten,
2. verfahrensbedingt eine hohe Gefahr von Fehlbewertungen,
3. fehlende automatische Korrektur von Bewertungsirrtümern,
4. mangelnde Rücksichtnahme auf Liquiditätserfordernisse der Steuerpflichtigen,
5. krisenverstärkende Wirkung bei Verlusten und sinkenden Anlagerenditen und
6. verfahrensbedingt eine extreme Renditeabhängigkeit mit Blick auf die ertragsbezogene Vermögensbelastung.

Ein Votum für die Revitalisierung der auf Soll-Erträgen aufbauenden laufenden Vermögensteuer muss umso mehr überraschen, als mit der Erfindung und Einführung einer am Ist-Ertrag anknüpfenden Einkommensteuer ein zeitgemäßes Modell der Einkommensbesteuerung zur Verfügung steht. Dieses Modell ist keineswegs ohne Mängel, doch würde es die Mühen lohnen, dieses Konzept – nicht zuletzt durch Schließung nationaler und internationaler Besteuerungslücken – zukunftsfähig weiterzuentwickeln.

Literatur

Maiterth, R. und H. Houben (2013), »Wirkungen einer wiederbelebten Vermögensteuer – Belastungs- und Finanzierungsaspekte«, DStR, 1906–1911.

Naumann, P. (1925), *Die Methoden und Probleme in der Bemessung der Einkommensteuer*, Halberstadt.

Spengel, Chr. und F. Streif (2013), »Von einer Wiederbelebung einer Vermögensteuer in Deutschland ist abzuraten«, *ifo Schnelldienst* 66(14), 9–13.

Tipke, K. (2003), *Die Steuerrechtsordnung, Band II: Steuerrechtfertigungstheorie, Anwendung auf alle Steuerarten, sachgerechtes Steuersystem*, 2. Aufl., Verlag Schmidt (Otto), Köln.

Rechtsprechung

Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 – 2 BvL 37/91 –, BVerfGE 93 S. 121–165.

Wirtschaftsreformen in Griechenland: Eine Heraklesaufgabe

22

Niklas Potrafke und Markus Reischmann

Aufgrund der Flüchtlingskrise sind die dringend notwendigen Wirtschaftsreformen in Griechenland in den letzten Monaten aus dem Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Derzeit gibt es zwischen den europäischen Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds einen Disput darüber, inwieweit Griechenland die Reformauflagen des dritten Hilfspakets vom Juli 2015 umgesetzt hat und ob die Haushaltsziele erreicht werden können. Wir stellen dar, welche Reformen Griechenland im Rentensystem und im Mehrwertsteuersystem umgesetzt hat und wie der Privatisierungsprozess vorangeht.

Die Griechenlandkrise hat Europa bis Ende Juli 2015 in Atem gehalten. Unmittelbar nach dem Beschluss des dritten Hilfspakets hat jedoch die Flüchtlingswelle die Probleme in Griechenland von der politischen Tagesordnung gespült. Derzeit landen täglich tausende Flüchtlinge auf den Inseln der Ägäis. Nach Schließung der griechisch-mazedonischen Grenze stauen sich die Flüchtlinge nun in Griechenland. Die schwierige wirtschaftliche Lage in Griechenland wird durch die Belastungen durch die Registrierung und Versorgung der Flüchtlinge noch verschärft.

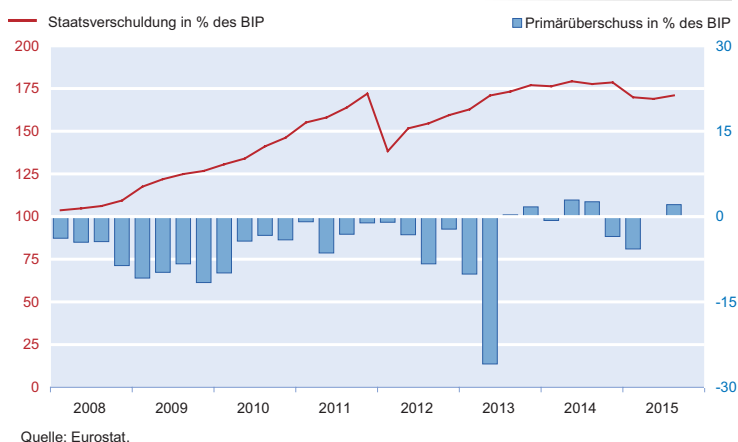
Gleichzeitig gibt es zwischen den europäischen Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds einen Disput darüber, inwieweit Griechenland die Reformauflagen des dritten Hilfspaketes umgesetzt hat und ob die Haushaltsziele erreicht werden können. Das dritte Hilfspaket sieht finanzielle Unterstützungen aus dem European Stability Mechanism (ESM) von bis zu 86 Mrd. Euro über einen Zeitraum von drei Jahren vor. Der IWF partizipiert formal nicht am dritten Hilfspaket, war aber an den Verhandlungen

beteiligt und unterstützt die Reformen in Griechenland. Die Reformauflagen des dritten Hilfspakets umfassen insbesondere eine Rentenreform, eine Mehrwertsteuerreform und ein Privatisierungsprogramm.¹ Dadurch sollte im Jahr 2015 ein Primärüberschuss (Einnahmen abzüglich Ausgaben ohne Zinsausgaben) von $-0,25\%$, im Jahr 2016 ein Primärüberschuss von $0,5\%$, im Jahr 2017 ein Primärüberschuss von $1,75\%$ und im Jahr 2018 ein Primärüberschuss von $3,5\%$ erreicht werden.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der griechischen Staatsverschuldung und der Primärüberschüsse als Anteil am BIP seit dem Jahr 2008. Nach dem Schuldenschnitt im ersten Quartal 2012 stieg die Schuldenstandsquote bis zum dritten Quartal 2015 von 138% wieder auf 171% . Im dritten Quartal 2015 erreicht Griechenland einen Primärüberschuss von 2% . Für das gesamte Jahr 2015 wird ein Primärdefizit von $3,5\%$ erwartet.

Der IWF schätzt, dass Griechenlands Primärüberschuss im Jahr 2018 bei ca. 2% liegen wird und fordert stärkere Reformbemühungen. Solange sich die europäischen Institutionen und der IWF nicht über den Reformfortschritt einigen, können sie nicht entscheiden, ob Griechenland die ersten Auflagen für die Auszahlungen neuer Kredite erfüllt hat. Die Zustimmung des IWF ist eine Voraussetzung dafür, dass Länder wie Deutschland, Österreich oder Finnland neuen Krediten zustimmen. Nach einem Treffen der Euro-Gruppe am 7. März 2016 wurde bekannt gegeben, dass die Vertreter der sogenannten Troika nach Griechenland

Abb. 1
Entwicklung vom Schuldenstand und Primärdefizit in Griechenland



¹ Vgl. Euro Summit Statement vom 12. Juli 2015 und Memorandum of Understanding zwischen Europäischer Kommission und Griechenland vom 19. August 2015.

zurückkehren sollen, um den Fortschritt der Reformen zu überprüfen. Wir zeigen, welche Reformen Griechenland im Rentensystem und im Mehrwertsteuersystem bislang umgesetzt hat und wie der Privatisierungsprozess vorangeht.

Rentenreform

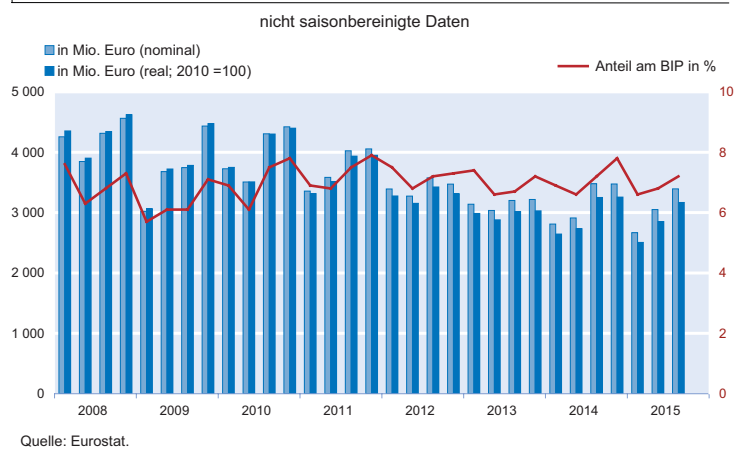
Das Rentensystem in Griechenland ist teuer und uneinheitlich. Die Rentenkasse wird durch Transferzahlungen aus dem Staatsbudget unterstützt. Deswegen verlangten die internationalen Gläubiger eine Reform zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Rentensystems. So sollten im Jahr 2015 Einsparungen in Höhe von 0,25% des BIP und im Jahr 2016 Einsparungen in Höhe von 1% des BIP realisiert werden. Außerdem sollten die Anreize zur Frühverrentung reduziert werden. Als Zeitplan wurde vorgesehen, dass die neuen Gesetze bis Oktober 2015 erlassen und im Januar 2016 in Kraft treten sollten.

Die griechische Regierung hat den Gläubigern einen Entwurf für ein neues Rentensystem vorgelegt. Dieser Entwurf sieht Rentenkürzungen und eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge vor. Am stärksten wären von der geplanten Reform die Landwirte betroffen. Die Landwirte zahlen derzeit nur 7% ihres Einkommens in die Rentenversicherung ein. Der Beitrag soll bis zum Jahr 2019 stufenweise auf 20% angehoben werden. Gegen den Reformentwurf gibt es starken Widerstand in der Bevölkerung, insbesondere unter den Landwirten, und in den Gewerkschaften. So legte am 4. Februar 2016 ein Generalstreik das Land lahm. Deswegen erscheint es fraglich, ob die Regierung ihren Reformplan durchsetzen kann. Der stellvertretende Direktor der Europa-Abteilung des IWF, Poul Thomson, schrieb am 11. Februar 2016, dass Griechenland im Rentensystem deutlichere Einsparungen in der Höhe von 4 bis 5% des BIP vornehmen müsse, um im Jahr 2018 einen Primärüberschuss von 3,5% erreichen zu können. Eine Alternative wäre laut Thomson, dass die Eurozone Griechenland einen weiteren Schuldenschnitt gewährt.²

Mehrwertsteuerreform

Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer liegen in Griechenland unter dem EU-Durchschnitt.³ Gründe für die niedrigen Mehrwertsteuereinnahmen sind insbesondere Steuervergünstigungen und Steuerhinterziehung. Steuervergünsti-

Abb. 2
Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen in Griechenland



gungen gibt es beispielsweise auf Produkte in den Bereichen der Telekommunikation und der Energie. Außerdem gelten auf vielen Inseln vergünstigte Mehrwertsteuersätze. Die Schattenwirtschaft machte in Griechenland im Jahr 2015 ca. 22,4% des BIP aus und liegt damit über dem EU-Durchschnitt von 18% (vgl. Schneider 2015). Die Gläubiger verlangten von Griechenland eine Ausweitung der Steuerbasis durch Reduktion vieler Steuervergünstigungen und eine Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems. Durchgeführt werden sollten diese Reformen bis März 2016.

Am 10. Juli 2015 wurde die große Zahl unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze auf drei reduziert (6, 13 und 23%). Anstatt des ermäßigten Steuersatzes von 13% für viele Waren und Dienstleistungen wurde der reguläre Steuersatz von 23% eingeführt. Damit ist das System aber immer noch kompliziert. Am 1. Oktober 2015 wurde auf sechs Inseln der vergünstigte Mehrwertsteuersatz abgeschafft. Auf einigen Inseln gilt der vergünstigte Steuersatz jedoch weiterhin. Trotz der bisherigen Reformen lässt sich bislang noch kein deutlicher Anstieg der Mehrwertsteuereinnahmen beobachten. Abbildung 2 zeigt die Mehrwertsteuereinnahmen nominal, real und als Anteil am BIP. Im dritten Quartal 2015 lagen die Mehrwertsteuereinnahmen ca. 2% unter den Einnahmen des dritten Quartals 2014.

Privatisierungsprogramm

Als Eckpfeiler (»cornerstone«) des Reformprogramms wurde die Privatisierung staatlicher Unternehmen bezeichnet. Durch Privatisierungen sollen Einnahmen zum Abbau der Verschuldung generiert und die Effizienz der Wirtschaft erhöht werden. Bereits im Jahr 2010 hatten die Gläubiger im Rahmen des ersten Hilfspakets gefordert, dass Griechenland bis Ende des Jahres 2015 durch den Verkauf von Vermögenswerten wie Banken, Flughäfen, Häfen, Elektrizitätswerken und Land 50 Mrd. Euro erlöse. Der Privatisierungsprozess sollte vom Hellenic Republic Asset Development

² Vgl. <https://blog-imfdirect.imf.org/2016/02/11/greece-toward-a-workable-program/> (abgerufen am 4.3.2016).
³ Gemessen als tatsächliche Steuereinnahmen als Anteil an den theoretischen Steuereinnahmen (vgl. Europäische Kommission 2015).

Tab. 1
Große Privatisierungsprogramme

| | Vermögenswert | Käufer | Erlös |
|------|---|--------------------------------------|--|
| 2016 | Hafen von Piraeus | Cosco Group | 369 Mio. Euro (+ 410 Mio. Euro Konzessionen bis 2052) |
| 2015 | 14 regionale Flughäfen | Fraport AG | 1,2 Mrd. Euro (+ 916 Mio. Euro Konzession über 40 Jahre) |
| 2014 | Radiofrequenzen | Wind, Cosmote, Vodafone | 380 Mio. Euro |
| 2014 | Hellinikon SA (Verwaltungsgesellschaft ehemaligen Flughafens von Athen) | Lamda Development SA | 915 Mio. Euro |
| 2013 | Staatliche Lotterie | Hellenic Lotteries SA | 190 Mio. Euro (+ 580 Mio. Euro Konzessionen über zwölf Jahre) |
| 2013 | OPAP (Lotto- und Sportwettenanbieter) | Emma Delta Hellenic Holdings Limited | 622 Mio. Euro (+ 30 Mio. Euro über zehn Jahre und 60 Mio. Euro Dividende aus 2012) |
| 2013 | Hellenic Gas Transmission Operator (DESFA) | Azerbaijani oil company SOCAR | 188 Mio. Euro |
| 2011 | Sportwettenlizenzen | OPAP | 580 Mio. Euro |
| 2011 | OTE (Telekommunikationsunternehmen) | Deutsche Telekom | 392 Mio. Euro |
| 2011 | Mobiltelefonlizenzen | OTE, Vodafone, Wind | 381 Mio. Euro |

Quelle: HRADF.

Fund (HRADF) durchgeführt werden. Es zeigte sich aber schnell, dass diese ambitionierten Ziele nicht erreicht werden konnten. Privatisierungserlöse in Höhe von 50 Mrd. Euro waren auch wieder eine Bedingung für das dritte Hilfspaket im Juli 2015. Bis März 2016 sollte ein neuer Privatisierungsfonds eingerichtet werden, der von den europäischen Institutionen überwacht wird. Im Jahr 2015 sollten 1,4 Mrd. Euro, im Jahr 2016 3,7 Mrd. Euro und im Jahr 2017 1,3 Mrd. Euro aus Privatisierungen gewonnen werden.

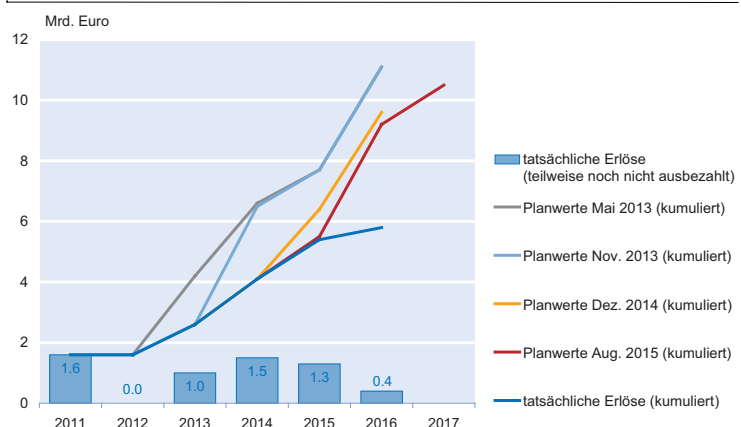
Bislang wurden zahlreiche Vermögensgegenstände in den HRADF übertragen, darunter Unternehmen, Infrastruktureinrichtungen und Immobilien. Seit 2011 wurden Privatisierungserlöse in Höhe von ca. 5,8 Mrd. Euro realisiert (die aber noch nicht alle ausgezahlt wurden). Zukünftige Konzessionszahlungen, beispielsweise für Flughäfen, Häfen und die Lotterie, führen zu zusätzlichen Einnahmen. Die höchsten Erlöse wurden durch den Verkauf von 14 Regionalflughäfen (an die Fraport AG), der Verwaltungsgesellschaft des ehemaligen Flughafens von Athen, des staatlichen Sportwettenanbieters, des Telekommunikationsunternehmens OTE (an die Deutsche Telekom), von Mobilfunk- und Radiofrequenzen, des Hafens von Piraeus und der staatlichen Lotterie erzielt (vgl. Tab. 1). Offene Bieterverfahren gibt es derzeit beispielsweise noch für den Hafen von Thessaloniki, den Flughafen von Athen und die Raffineriegesellschaft Hellenic Petroleum.

Ein neuer, von den europäischen Institutionen überwachter Privatisierungsfonds wurde bis heute nicht eingerichtet, und der HRADF verwaltet weiterhin die zu privatisierenden

Vermögensgegenstände. In Anbetracht der bisherigen Privatisierungserfolge ist es fraglich, ob tatsächlich 50 Mrd. Euro aus Privatisierungen Erlöse erzielt werden können. Abbildung 3 zeigt die geplanten und realisierten Privatisierungserlöse der vergangenen Jahre. Die Privatisierungsziele der einzelnen Jahre konnten nicht eingehalten werden, und die Ziele wurden immer wieder revidiert.

Fazit

Die Auflagen des dritten Hilfspakets für Griechenland sind in den letzten sieben Monaten nur halbherzig angepackt worden, doch das neue Geld wird verbraucht. Bereits im Juli 2015 war abzusehen, dass das dritte Hilfspaket auf Sand gebaut war (vgl. z.B. Potrafke und Reischmann 2015). Nach dem Staatskonkurs vom Juli wäre der Grexit richtig

Abb. 3
Kumulierte Privatisierungserlöse

Quelle: HRADF, Memorandum of Understanding zwischen Europäischer Kommission und Griechenland

gewesen, und er ist immer noch richtig, denn Griechenland ist zu teuer und kann seine Wettbewerbsfähigkeit nur durch eine Abwertung wiederherstellen (vgl. Sinn 2015).⁴ Es ist unverantwortlich, die Eurokrise mit immer mehr Geld der Steuerzahler zu übertünchen. Die scheinbar noch gesunden Länder der Eurozone haben genug eigene Probleme.

Literatur

Europäische Kommission (2015), »Tax Reforms in EU Member States 2015 – Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability«, Institutional Paper 008, September.

Potrafke, N. und M. Reischmann (2015), »Mit dem Zahlungsausfall Athens steht der IWF vor einem Scherbenhaufen«, *WirtschaftsWoche*, 10. Mai, 37.

Potrafke, N. und M. Reischmann (2016), »How to deal with the crisis in Greece? Empirical evidence based on an experts' survey«, mimeo.

Schneider, F. (2015), »Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2015: Different developments«, mimeo.

Sinn, H.-W. (2015), »The Greek Tragedy«, *CEifo Forum* 16, Special Issue, Juni.

⁴ In der Tat war die Zustimmung von Experten zum Grexit in Ländern mit niedriger Staatsverschuldung höher als in Ländern mit hoher Staatsverschuldung (vgl. Potrafke und Reischmann 2016).

Die Blockade zwischen Kongress und Präsident wird auch nach den Kongress- und Präsidentschaftswahlen am 8. November 2016 bestehen bleiben. Dabei wäre politisches Handeln dringend nötig, um die US-Wirtschaft wieder anzukurbeln. Denn die durch das Gelddrucken der US-Notenbank erkaufte Zeit läuft ab. Derweil dürfte aber ein ernstzunehmender äußerer Rivale, namentlich China, helfen, innere Zerwürfnisse zu überwinden und dem Präsidenten als Oberbefehlshaber der Nation Handlungsfreiheiten zu eröffnen. Die Handelsnation Deutschland muss aufpassen, um nicht zwischen die Fronten von Militärmächten zu geraten.

Am 20. Januar 2017 wird der nächste Präsident oder die erste Präsidentin der USA den Amtseid auf der Westseite des Kapitols, am Sitz des Parlaments, ablegen und danach die Pennsylvania Avenue hinunter zum Weißen Haus fahren. Dieses Ritual, das die beiden widerstreitenden Staatsgewalten, den Kongress und das Amt des Präsidenten, verbindet, verdeutlicht das institutionelle Spannungsverhältnis, in dem auch der nächste Amtsinhaber im Weißen Haus versuchen muss, Politik zu gestalten, um die prekäre Lage seines Landes zu verbessern.

Was viele Beobachter hierzulande nicht auf dem (Fernseh-)Schirm haben, die sich nur auf das Kopf-an-Kopf-Rennen der Bewerber um das vermeintlich mächtigste Amt in Washington konzentrieren, sind die Wahlkämpfe, in denen die Mehrheitsverhältnisse der beiden Kammern im Kongress entschieden werden. Die Wahlen um die 435 Sitze im Abgeordnetenhaus und ein Drittel (34 Sitze) des 100-köpfigen Senats sind genauso wichtig, weil jede Seite des Kapitols auch den nächsten Präsidenten in den meisten Politikfeldern blockieren kann – und es auch tun wird.

Es wäre jedoch handlungsfähige Politik nötig, um die US-Wirtschaft wieder in Gang zu bringen und auf Touren zu halten. Indem die US-Notenbank Geld druckte, konnte der wirtschaftliche Einbruch bislang abgewendet und ein mäßiges Wachstum erwirkt werden. Insgesamt wurde die Bilanz der US-Notenbank auf 4,5 Billionen Dollar aufgebläht und damit selbst für viele Experten unvorstellbare Summen billigen Geldes in die

Wirtschaft gepumpt (vgl. Labonte 2015, S. 13–14). Die US-Notenbank hat seitdem unter anderem Staatsanleihen in Höhe von 2,5 Billionen Dollar und verbriefte Immobiliendarlehen im »Wert« von 1,7 Billionen Dollar im Bestand. Obschon die US-Notenbank im Oktober 2014 aufhörte, mit weiterer »quantitativer Lockerung« zusätzliche Papiere zu kaufen, werden die fälligen Anleihen laufend durch neue ersetzt. Indem sie damit die Geldschwemme aufrechterhält und die sogenannte Liquidität auf den Märkten auch nicht mit spürbar höheren Zinsen abschöpft, ist die US-Notenbank also »weiterhin im Krisenmodus« (Wiebe und Mallien 2015). Doch damit wurde nur Zeit gekauft und im schlimmsten Fall dafür gesorgt, dass sich weitere Finanzblasen gebildet haben.

Schon viel zu lange haben sich unkritische Beobachter von den hohen Kursen an den Börsen blenden lassen. Einige deutsche Unternehmensführer bleiben weiterhin unbeirrt in ihren Lobpreisungen der amerikanischen Marktwirtschaft oder glauben an die Wunderheilung des »amerikanischen Patienten«. Dass die aktuellen Börsenwerte einer Handvoll IT-Unternehmen jene der führenden 20 deutschen Industrieunternehmen übertreffen, wird gern als Beleg für die Innovationskraft der USA herangezogen. Von diesen »Wert«-Schöpfungen werden aber wieder nur wenige Insider profitieren. Wer die Börsenwerte der immer noch zu hoch gehandelten US-Unternehmen für bare Münze nimmt, ignoriert die Tatsache, dass die Kurse an den Börsen nicht zuletzt auch dank der Geldschwemme der US-Notenbank nach oben befördert wurden und die »Werte« sich als weitere Illusion herausstellen könnten. Dementsprechend nervös waren die Märkte, als die US-Notenbank gegen Jahresende 2015 die Fe-

* Dr. Josef Braml ist gelernter Bankkaufmann, promovierter Politologe und USA-Experte der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

deral Funds Rate – den Zinssatz, zu dem sich Banken Geld ausleihen können, nur leicht auf 0 bis 0,5% an hob und damit signalisierte, dass die Tage des billigen Geldes gezählt sein könnten. Auf die Aussicht, künftig keine Geldspritzen mehr zu erhalten, reagierten die Marktteilnehmer wie Drogenabhängige nach einem kalten Entzug: nervös bis panisch. Zu Jahresbeginn 2016 rutschten an der Wall Street die Aktien mehrerer Banken in den Keller; innerhalb weniger Handelstage haben sich bei vielen Aktientiteln die Kursgewinne des gesamten Vorjahres in Luft aufgelöst. Mitte Januar 2016 sackte der Index der größten amerikanischen Firmen (Standard & Poor's 500) auf 1 880 – die niedrigste Marke seit August 2014 (vgl. Neate 2016). Seitdem ist die Lage an den Börsen sehr volatil. Im schlimmsten Fall wird die Blase zerplatzen – mit unvorhersehbaren Folgen. Im besten Falle wird die Luft langsam entweichen, die Aktienkurse werden etwas langsamer sinken und sich wieder den realen Wirtschaftsverhältnissen annähern.

Im Energiesektor werden die Folgen der lockeren Geldpolitik bereits deutlich sichtbar. Der »Ölrausch« in den USA wurde beflügelt durch das billige Geld der US-Notenbank. Viele kleinere Pionierunternehmen, die von Private-Equity-Firmen finanziert und vertraglich zu Mindestmengen verpflichtet wurden, können aufgrund des gegenwärtigen – durch den Preiskampf Saudi-Arabiens forcierten – Überangebots und Preisverfalls bei Schiefergas nicht mehr ihre Investitions- und Produktionskosten decken. Die meisten Pioniere werden sich wirtschaftlich zu Tode »fracken«. In erster Linie sind Produzenten gefährdet, die nicht eigenes Kapital investiert, sondern sich hoch verschuldet haben. Viele sind von Investoren abhängig, die nicht langfristig anlegen, sondern den schnellen Profit suchen. Beide, klamme Produzenten und gierige Investoren, dürften sich jedoch mit dem Fracking-Boom verspekuliert haben.

Mit dem Zerplatzen der Blase im Öl- und Gassektor wird auch der Traum von der Energieunabhängigkeit und der Reindustrialisierung der USA zerstört werden. Vielmehr besteht die Gefahr, dass ganze Landstriche, die bislang vom Öl- und Gasboom profitierten, nunmehr mit wirtschaftlichen Einbrüchen konfrontiert werden, die Arbeitsplätze vernichten. Zudem werden die Staatshaushalte einer Reihe von Einzelstaaten belastet und Banken gefährdet, die die Öl- und Gasförderung mit Krediten befeuert hatten. Es bleibt zu hoffen, dass nicht wieder – wie schon nach dem Platzen der Immobilienblase – durch umfangreiche Kreditausfälle das gesamte Finanzsystem in Mitleidenschaft gezogen wird.

Gleichwohl bedeutet der Fluch für die Öl- und Gasförderregionen einen zeitlich begrenzten Segen für die US-Volkswirtschaft, die zu zwei Dritteln von privater Nachfrage getrieben wird. Solange die Ölpreise niedrig sind, haben Amerikaner mehr Kaufkraft und können es sich leisten, zu konsumieren oder ihre drückende Schuldenlast etwas zu er-

leichtern. Es ist bemerkenswert, ja, alarmierend, dass trotz des durch die US-Notenbank herbeigeführten niedrigen Zinsniveaus und der indirekten Wirtschaftsförderung durch niedrige Energiepreise die US-Wirtschaft nicht wirklich Fahrt aufnehmen kann.

Um die schwache Realwirtschaft anzukurbeln, müsste die Politik sehr schnell handeln – in den Bereichen Infrastruktur und Bildung investieren sowie durch eine Reform des Steuersystems dafür sorgen, dass die Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen nicht weiter zunimmt und die Wirtschaft noch stärker belastet. Sieht man sich die Verteilung der Vermögen und Einkommen in den USA genauer an, fallen sofort gravierende Unterschiede auf, die sozialen Sprengstoff bergen und geradezu verhindern, dass die Wirtschaft wieder in Gang kommt. Wenn nämlich stimmt, dass die amerikanische Wirtschaft zum Gutteil durch Nachfrage, also vom Privatkonsum, angetrieben wird, dann ist die soziale Schieflage Gift für die wirtschaftliche Erholung. Im Vergleich zu anderen hochindustrialisierten Ländern ist in den USA die Umverteilung in Form von Arbeitslosengeld und Sozialabgaben recht gering (vgl. OECD 2015). Das hat zur Folge, dass immer mehr Amerikaner immer weniger kaufen können, weil auch das Konsumieren auf Pump nicht mehr in dem Ausmaß wie bisher möglich ist.

Während die partiell ungleiche Einkommensverteilung in vielen (europäischen) Ländern durch Sozialpolitik ausgeglichen wird, finanzieren andere, allen voran die US-Bürger, ihren Konsum durch Kredite, in der Vergangenheit erfolgte dies vor allem durch kreditfinanzierte Immobilien. Fehlende staatliche Regulierungen, die lockere Geldpolitik der US-Notenbank und auch ausländische Kreditgeber halfen dabei, indem sie reichlich billiges Geld zur Verfügung stellten und den amerikanischen Traum einer »Eigentümergeellschaft« und eine Wohlstandsillusion nährten. Der Immobilienmarkt, der bis zum Platzen der Blase zwei Drittel bis drei Viertel des US-Konsums alimentierte (vgl. Stiglitz 2010, S. 28), indem Häuser immer wieder beliehen und als Geldautomaten missbraucht wurden, wird diese vermeintliche Wachstumsfunktion nicht mehr übernehmen können.

Denn das kreditfinanzierte amerikanische Konsummodell lief in der Vergangenheit, weil insbesondere asiatische Volkswirtschaften, vor allem China, den Gegenwert ihrer Exporte den USA wieder als Kredite zur Verfügung stellten.¹ Indem etwa die chinesische Zentralbank fortwährend US-Staatsanleihen kaufte, sorgte sie dafür, dass sie einerseits die eigene Währung, den Renminbi, gegenüber dem Dollar abwertete. Andererseits konnten die nunmehr mit einem kräftigen Dollar ausgestatteten Amerikaner über diesen Währungsmechanismus weiterhin verbilligte chinesische Produk-

¹ Allen voran haben asiatische Zentralbanken massiv amerikanische Staatsanleihen erworben: China und Japan finanzieren mit jeweils 1,2 Billionen Dollar einen Gutteil der Schuldenlast der Weltmacht (vgl. Labonte und Nagel 2015, S. 1–2).

te kaufen. Der erst später fällige Preis war jedoch, dass die Zinsen in den USA zu niedrig waren und zu Fehlallokationen führten, indem sie eine Immobilienblase nährten, die das Konsumieren auf Pump ermöglichte. Diese Symbiose funktionierte auf wundersame Weise – bis zum Platzen der Immobilienblase, der damit ausgelösten Banken- und Finanzkrise und der einhergehenden weltweiten »Wert«-Verluste.

Aus dem bisherigen Schaden klüger geworden, versuchen die Entscheidungsträger in Peking nunmehr, sich aus der Dollar-Falle zu lösen, die eigene Wirtschaft stärker auf Binnenkonsum umzustellen und Chinas Exportmärkte zu diversifizieren. Mit seiner Seidenstraßeninitiative (»Ein Gürtel, Eine Straße«) will das Reich der Mitte über Land- und Seewege seine Wirtschaft mit den Nachbarn in der Region, mit Westasien, Afrika und Europa verbinden. Wenn China Straßen, Bahnlinien, Flughäfen, Häfen und Telekommunikationsverbindungen selbst oder über von ihm dominierten multilateralen Organisationen finanziert, kommen vor allem chinesische Arbeiter in Lohn und Brot. Zudem werden neue Absatzmärkte in Zentralasien und Europa erschlossen – und die Einflussbereiche seiner glorreichen Vergangenheit wieder errichtet.

Das ist aus Sicht der Geostrategen in Washington ein äußerst bedrohliches Szenario. Wenn China sogenannte öffentliche Güter wie Infrastruktur, Handels- und Informationswege zur Verfügung stellt, baut es langsam, aber sicher seine Vormachtstellung aus. Indem es als kluge Macht seine nationalen Interessen breiter definiert, anderen erlaubt, davon ebenso zu profitieren, kann es Führung beanspruchen und Gefolgschaft erwarten. Ein Beleg dafür ist Pekings Erfolg, trotz massiven Gegendrucks der USA, europäische Partner wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland für seine Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) gewonnen zu haben. Da der amerikanische Kongress über fünf Jahre internationale Vereinbarungen blockierte, China mehr Mitsprache in den bestehenden, von den USA dominierten Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank und IWF) einzuräumen, baut das Reich der Mitte nunmehr von ihm beeinflusste Alternativstrukturen auf.

Der berühmte amerikanische Politikwissenschaftler Francis Fukuyama, der seinerzeit vorschnell das »Ende der Geschichte« ausgerufen, sprach im Wettkampf der Systeme den Sieg liberaler Demokratien und freier Marktwirtschaften gefeiert hatte, diagnostiziert heute elementare Defizite der amerikanischen Demokratie. Diese seien umso problematischer, weil sich ein neuer Konkurrent, namentlich China anschicke, sein Gegenmodell zu exportieren. Die Geschichte geht also doch weiter, denn Fukuyama sieht eine neue »historische Auseinandersetzung« um das »Schicksal Eurasiens« im Gange: zwischen den USA und seinen westlichen Partnern auf der einen und China auf der anderen Seite (vgl. Fukuyama 2016).

Bereits heute stellt die von Peking weltweit orchestrierte Entwicklungshilfe die Bemühungen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds in den Schatten. Während dem amerikanischen Staat Geld und Handlungsfähigkeit fehlen, selbst im eigenen Land die maroden Straßen, Brücken und Flughäfen zu erneuern, finanziert China weltweit Infrastruktur, entwickelt damit neue Absatzmärkte und kann sich so vom bisherigen Hauptabnehmer USA emanzipieren – dem es bislang in großen Mengen das Geld geliehen hatte, damit dieser chinesische Produkte kaufen konnte.

Das betrifft nicht nur US-Bürger, die aus ihrer Wohlstand-illusion gerissen werden, sondern auch den amerikanischen Staat, der ebenso schon seit Längerem über seine Verhältnisse lebt. China ist nicht mehr bereit, in dem Maße wie bisher mit seinen Devisenreserven den US-Staatshaushalt zu finanzieren, der zu einem Großteil dafür verwendet wird, die Weltmacht militärisch und sicherheitsdienstlich gegen die »gelbe Gefahr« aufzurüsten. Diese Veränderungen des »business as usual« alarmieren den militärisch-industriellen Komplex ebenso wie die Wall Street.

Die Vordenker – in fast ausschließlich privat finanzierten – Think Tanks mahnen bereits zu einer neuen »Grand Strategy«. Auch sie nehmen China ins Visier. Anstelle des bisherigen Flickwerks einzelner Strategien gegenüber diversen Ländern und in bestimmten Politikfeldern (Sicherheits-, Handels- oder Energiepolitik) sollten die USA wieder eine globale, themenübergreifende Ausrichtung, also eine umfassende »Grand Strategy«, verfolgen (vgl. z.B. Mattis 2015). Damit solle auf jeden Fall verhindert werden, dass ein möglicher Rivale den USA die See- oder Lufthoheit im eurasischen Raum – dem bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich interessantesten Gebiet dieser Erde – streitig macht und wirtschaftliche Aktivitäten der USA unterbindet oder ihnen den Zugang zu Ressourcen verwehrt. Obwohl dies selten offen ausgesprochen worden ist, haben die Militäroperationen und diplomatischen Aktivitäten der USA in den vergangenen Dekaden genau dieses zentrale Ziel verfolgt – so lautet die Analyse des Congressional Research Service, des überparteilichen wissenschaftlichen Dienstes des Kongresses (vgl. O'Rourke 2015, S. 8).

China wird auch von den aktuellen Wahlkämpfern thematisiert, von denen die meisten von der Finanz- und Rüstungsindustrie gesponsert und von Experten in Think Tanks beraten werden, die sich damit eine künftige Anstellung in der nächsten Regierung erhoffen. Eine Schar von Wahlkämpfern ist sich bei allem Streit in innen- und außenpolitischen Fragen in einem Punkt mehr oder wenig einig: nämlich der Bedrohung durch China zu begegnen. Wer das Ganze als Wahlkampfgetöse abtut, das nach den Wahlen wieder vergessen sein wird, ignoriert die innenpolitische Dynamik in den USA ebenso wie die wirtschaftlichen Zusammenhänge und die sich international abzeichnenden Machtverschie-

bungen. Die USA werden mit allen Mitteln, harter und weicher Macht, versuchen, den weiteren Machtzuwachs Chinas zu verhindern.

Deutschlands Verantwortliche in Politik und Wirtschaft sollten sich bereits jetzt Gedanken machen, wie diese Konfrontation zwischen China und den USA abgemildert werden kann. Denn es ist nicht im Interesse einer Handelsnation, die umfangreiche Wirtschafts-, Handels- und Währungsbeziehungen mit beiden unterhält, zwischen die Fronten von Militärmächten zu geraten.

Auch die EU sollte ein vitales Interesse haben, die sino-amerikanische Rivalität in eine regionale multilaterale Architektur einzubetten, weil die Wirtschaftsinteressen der EU dies offenkundig machen.² Chinas Außenhandel hat sich in den vergangenen zwölf Jahren verzehnfacht. Die EU ist Chinas größter Handelspartner. Seit Ende 2013 verhandeln die EU und China über ein umfassendes Investitionsabkommen, in dem Investitionsschutz und Marktzugang für Investoren geregelt werden sollen (vgl. Auswärtiges Amt 2015).

Bereits heute wird deutlich, dass sich Europa wegen der gravierenden sozioökonomischen Probleme in den USA nicht mehr auf die Kaufkraft der Amerikaner verlassen kann. Europäische und asiatische Volkswirtschaften müssen sich von ihrem Wunschdenken verabschieden, dass bald wieder eine auf Pump getriebene Konsumlokomotive USA die Weltwirtschaft aus ihrer Misere herauszieht. Die massiv vom Export abhängigen Volkswirtschaften Europas und Asiens sollten sich realistischere Gedanken machen, wie sie ihren Binnenkonsum nachhaltig und generationengerecht fördern können – auch um ihre politischen Systeme zu stabilisieren.

Wenn Staaten, egal ob sie nun autokratisch oder demokratisch geführt werden, es nicht mehr schaffen, materielle Sicherheit für möglichst viele zu generieren, geraten die etablierten Ordnungen ins Wanken. Amerikas Intellektuelle sorgen sich nicht zu Unrecht um Europa (vgl. Galston 2014). Doch sie sollten auch einen Blick auf die Demagogen in ihrem eigenen Land werfen. Der aktuelle US-Wahlkampf bietet genügend Anschauungsmaterial.

Literatur

Auswärtiges Amt (2015), »Länderinformation China, Wirtschaft«, Stand: Mai 2015, verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/China/Wirtschaft_node.html.

Bersick, S. (2012), »ASEAN, EAS, APEC – regionale Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum«, in: J. Braml, S. Mair und E. Sandschneider (Hrsg.), *Außenpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise*, Jahrbuch Internationale Politik, Bd. 29, R. Oldenbourg, München, 292–298.

Fukuyama, F. (2016), »Exporting the Chinese Model«, *Project Syndicate*, 12. Januar.

Galston, W.A. (2014), *The New Challenges of Market Democracies*, Brookings Institution, Brookings Research Report, Washington, D.C., Oktober, verfügbar unter: <http://www.brookings.edu/research/reports2/2014/10/new-challengemarket-democracies>.

Labonte, M. (2015), *Monetary Policy and the Federal Reserve, Current Policy and Issues for Congress, Congressional Research Service (CRS)*, CRS-Report for Congress, Washington, D.C.

Labonte, M. und J.C. Nagel (2015), *Foreign Holdings of Federal Debt, Congressional Research Service (CRS)*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.

Mattis, J. (2015), *A New American Grand Strategy*, Hoover Institution, 26. Februar.

Neate, R. (2016), »US Stock Markets Take a Major Fall as Dow Reaches Lowest Level since August«, *The Guardian*, 15. Januar.

OECD (2015), *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, OECD (Summary ... in the United States), Paris, 21.5.2015

O'Rourke, R. (2015), *A Shift in the International Security Environment. Potential Implications for Defense – Issues for Congress, Congressional Research Service (CRS)*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.

Stiglitz, J. (2010), *Im freien Fall. Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft*, Siedler Verlag, München 2010.

Wiebe, F. und J. Mallien (2015), »Weiterhin im Krisenmodus«, *Handelsblatt*, 18. September, 2.

² So die Schlussfolgerung einer Analyse der regionalen Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum: Bersick (2012, S. 298).

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion (EWU) kennzeichnet einen Automatismus.¹ Dabei übertragen die Mitgliedstaaten ihre Währungssouveränität auf die Europäische Union (EU). Für die EWU besteht eine *zentrale geld- und währungspolitische Zuständigkeit* in Form des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), das durch das Beschlussorgan der Europäischen Zentralbank (EZB) für die einheitliche Geldpolitik zuständig ist.² Dies unterscheidet die EWU von historischen Währungsunionen wie der Lateinischen Münzunion (1865), der Skandinavischen Münzunion (1872) und der Kronenzone (1918). Diese kennzeichneten nationale Notenbanken, deren geldpolitische Zuständigkeit entweder hinsichtlich einer eigenen Geldschöpfung unklar blieb und/oder nicht zugunsten einer einheitlichen Geldpolitik abgetreten war. Dieser institutionelle Mangel war die wesentliche Ursache für inflationäre Geldschöpfungen und Zentralbankgewinne (Seigniorage) der nationalen Notenbanken zulasten der anderen Mitgliedstaaten.³ Letztendlich führten diese Bedingungen zum Zerfall bzw. zur unregelmäßigen Beendigung dieser Währungsunionen.

Die Finanzmarkt-, Banken- und Staatsschuldenkrise hat offenbart, dass *Formen nationaler Geldschöpfung* auch in der EWU möglich sind und von einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Intensität und Absicht genutzt werden. Hierzu zählen die Notfall-Liquiditätshilfe (Emergency Liquidity Assistance, ELA), andere Wertpapierkäufe im Rahmen des Agreement on Net Financial Assets (ANFA) sowie im weiteren Zusammenhang auch die Transaktionen über das Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System (Target2). Im Beitrag werden die rechtlichen Grundlagen aufgezeigt, die Regelungen sowie deren Funktionsweise beschrieben und Gemeinsamkeiten wie auch Unterschiede herausgearbeitet. Schließlich steht die Frage einer Bewertung an: Was sind die Gefahren? Kann das quasi-nationale Zusatzgeld als Sprengsatz der EWU wirken? Wie sähen mögliche Handlungsoptionen aus?

Notfall-Liquiditätshilfe (ELA)

Die *Notfall-Liquiditätshilfe (ELA)* ist eine Kredithilfe nationaler Zentralbanken (NZBen) zur Stützung heimischer Finanzinstitute, die sich am Interbankenmarkt oder bei der EZB nicht mehr refinanzieren können. Gemäß Art. 14.4 EZB-Satzung zählt ELA zu den »anderen Aufgaben«, die die NZBen in eigener Verantwortung auf eigene Kosten und eigenes Risiko wahrnehmen können. Durch die Bereitstellung von Zentralbankgeld nimmt die jeweilige NZB eine Geldschöpfung auf eigene Rechnung vor. Voraussetzung für diese außerordentliche Hilfe ist die Solvenz des Geldinstitutes, das lediglich *vorüberge-*

hend Liquiditätsprobleme hat. Gegenüber der herkömmlichen Refinanzierung über den Markt oder die EZB wird der Zugang durch einen ermäßigten Zinssatz und niedrigere Sicherheitsanforderungen erleichtert. Durch die zunächst stattfindende Risikoübernahme der NZB entlastet sich die EZB von möglichen Ausfällen.

kursstabilität im Rahmen des Wechselkursmechanismus II sowie der langfristige Zinssatz. Siehe hierzu im Einzelnen das Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien. Spezielle Ausnahmeregelungen (Opt-Out-Klauseln) gibt es für Dänemark (Protokoll Nr. 16) und Großbritannien (Protokoll Nr. 15). Vor dem Hintergrund, dass Schweden vor Inkrafttreten der dritten Stufe der EU beiträt, wird die Nichtteilnahme Schwedens am WKM II toleriert. Damit hat dieser EU-Mitgliedstaat die Aufnahmekriterien nicht erfüllt und nimmt für sich ein informelles Opt-Out in Anspruch. Diese Möglichkeit dürfte zukünftig für andere Länder ausgeschlossen sein.

* Frau Dr. Anja Behrendt und Herr Dr. Arne Hansen haben die Suche und Aufbereitung der Daten sehr hilfreich unterstützt. Hierfür sowie für verschiedene Diskussionsbeiträge danke ich ihnen herzlich.

** Prof. Dr. Dirk Meyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Ordnungsökonomik an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

¹ Dementsprechend hat ein Mitgliedstaat der EU bei Erfüllung der vier Aufnahmekriterien den Euro nach Beschluss des Rates für Wirtschaft und Finanzen als gesetzliches Zahlungsmittel einzuführen (Art. 140 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Zu den vier Aufnahmekriterien gemäß Art. 140 Abs. 1 AEUV zählen die Preisniveaustabilität, der öffentliche Schuldenstand/die Neuverschuldung, eine Wechsel-

² »Die Union hat ausschließliche Zuständigkeit ... [in der] c) Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist« (Art. 3 Abs. 1 AEUV). »Die grundlegenden Aufgaben des ESZB bestehen darin, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen« (Art. 127 Abs. 2 AEUV). »Das ESZB wird von den Beschlussorganen der Europäischen Zentralbank, nämlich dem Rat der Europäischen Zentralbank und dem Direktorium, geleitet.« (Art. 129 Abs. 1 AEUV).

³ Vgl. Meyer (2012a, S. 20 ff.). So verblieb die Emission der Banknoten autonom bei den Zentralbanken der Mitgliedstaaten. Entsprechend intensiv wurde diese Möglichkeit der Geldschöpfung genutzt.

*Interne Richtlinien*⁴, die seit Oktober 2013 verschärft wurden, geben den NZBen bis zu einem Volumen von 500 Mio. Euro weitgehend freie Hand. Über jede ELA-Operation hat die NZB spätestens innerhalb von zwei Geschäftstagen nach deren Durchführung die EZB detailliert in Kenntnis zu setzen.⁵ Über diesen Betrag hinaus muss die NZB frühestmöglich vor der Operation informieren. Ab 2 Mrd. Euro wird das Risiko eines möglichen Konfliktes mit den Zielen und Aufgaben des ESZB separat geprüft. Mindestens drei Geschäftstage vor einer EZB-Ratssitzung müssen zudem detaillierte Informationen sowie eine Projektion für jedes Finanzinstitut (erwartetes Szenario und Stressszenario) aufgestellt sein. Beschlüsse zu den Maßnahmen werden vom EZB-Rat mit einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst. Der EZB-Rat kann im Einzelfall einen Schwellenwert vorgeben, bis zu dem die NZB die vorgesehenen ELA-Operationen in kurzer Frist ohne weitere Genehmigung vornehmen kann.

Da die ELA-Notliquidität kurzfristig und krisenbedingt bereitgestellt wird, sind die Bestände zum 31. Dezember eines jeden Jahres nur bedingt aussagefähig. Ende 2014 wies das Eurosystem einen Umfang von 59,9 Mrd. Euro aus, wobei die Banque de France mit 44,1 Mrd. Euro die größte Position hielt.⁶ Demgegenüber lagen die Nothilfen für Griechenland, Irland, Portugal und Spanien zwischen null und 0,4 Mrd. Euro. Den bisherigen Höhepunkt des Eurosystems markiert Ende 2012 mit 202,8 Mrd. Euro. Bezogen auf die regulären Refinanzierungsgeschäfte in Höhe von 1 126,0 Mrd. Euro hatten die ELA-Nothilfen einen Anteil von 18,0%.⁷

ELA-Notkredite am konkreten Beispiel

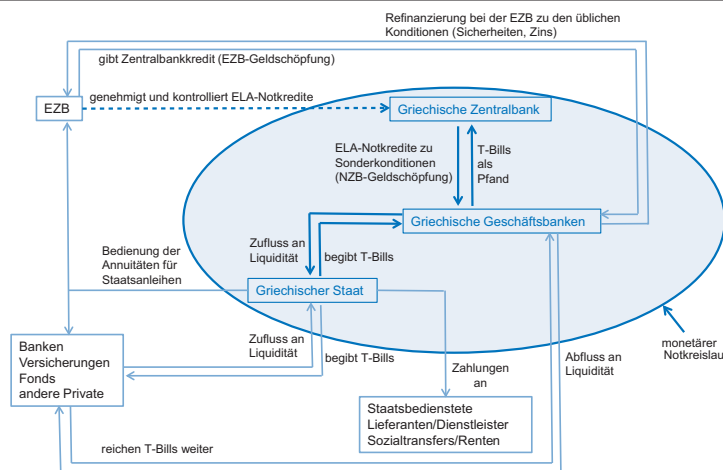
Am Beispiel der ELA-Nothilfen für Griechenland (2012 sowie 2014/15) und für Zypern (2013) werden hier konkrete Ausnahmefälle und deren möglichen Gefahren für die Währungsunion aufgezeigt.

Griechenland (2012): Nach der erfolgreichen Ratifizierung des zweiten Griechenland-Hilfspaketes im Februar/März 2012 und dem Schuldenschnitt privater Gläubi-

ger im Umfang von de facto etwa 76% im März 2012 stand der griechische Staat immer noch unter erheblichen Zahlungsproblemen, die den Staatsbankrott in greifbare Nähe rückten. Bereits beim Schuldenschnitt im März 2012 konnten sich die öffentlichen Gläubiger, vorrangig die EZB, nur mit Hilfe geänderter Wertpapierkennnummern der in ihrem Besitz befindlichen Anleihen aus dem Sog der Verluste retten. Dies war deshalb wichtig, um gegenüber der Öffentlichkeit formal keine haushaltswirksamen Rettungskosten entstehen zu lassen und über die so entgangene Zustimmung zum Schuldenschnitt keine monetäre Staatsfinanzierung durch die EZB eingestehen zu müssen.

Da die Auszahlung der Gelder des zweiten Hilfsprogramms aufgrund nicht erfüllter Programmauflagen ins Stocken geraten war, fand die Finanzierung des griechischen Liquiditätsbedarfes ab dem Sommer 2012 nur noch über Kurzläufer, sogenannte Treasury Bills, statt. Diese T-Bills waren Nullkuponanleihen mit einer Laufzeit von 13 Wochen, die mit einmaliger Billigung der EZB im Volumen von 5 Mrd. Euro als Pfand für ELA-Notkredite anerkannt wurden. Nur unter dieser Voraussetzung gelang die Emission Mitte August im Umfang von 4,1 Mrd. Euro, die mangels weiterer Investoren überwiegend an griechische Geschäftsbanken ausgegeben wurde. Der Hintergrund: Dies erlaubte der griechischen Regierung eine fällig werdende Anleihe in Höhe von 3,17 Mrd. Euro zu tilgen. Davon hielten die EZB sowie andere NZBen 3,07 Mrd. Euro, den Rest die Europäische Investitionsbank sowie die EU. Da die EZB seit dem Juli 2012 griechische Staatsschuldentitel im regulären Finanzierungsgeschäft des Eurosystems nicht mehr als Pfand akzeptierte, reichten die Banken die neuen Papiere ihrerseits zwecks Refinanzierung an die griechische Zentralbank als Sicherheit weiter. Obwohl der EZB-Präsident eine Prolongation der ELA-Kredite ursprünglich ausgeschlossen hatte, konnten diese Mitte November fällig gewordenen T-Bills im Rahmen des ELA-Not-

Abb. 1
ELA-Notkredite und monetäre Staatsfinanzierung



Quelle: Darstellung des Autors.

⁴ Vgl. Europäische Zentralbank (2015a). Hintergrund der restriktiveren Vorgaben waren wachsende Widerstände im EZB-Rat gegen eine Ausweitung der Hilfen im Falle Griechenlands und Zyperns.

⁵ Hierzu zählen unter anderem Geschäftspartner, Volumen, Fälligkeit, Währung, Sicherheiten/Abstriche, Zinssatz sowie genauer Grund (beispielsweise Margenausgleich, Abfluss von Einlagen usw.) für die Gewährung der ELA-Kredite.

⁶ Vgl. die Position 6 der konsolidierten Bilanz des Eurosystems, Europäische Zentralbank (2015b) sowie die Jahresabschlüsse der jeweiligen NZBen. Ende 2015 lagen die ELA-Kredite des Eurosystems bei 107,9 Mrd. Euro (vgl. Europäische Zentralbank 2016).

⁷ Vgl. die Positionen 5 und 6 der konsolidierten Bilanz des Eurosystems, Europäische Zentralbank (2013).

programms bei der weiterhin ausbleibenden Freigabe einer 31 Mrd. Euro-Tranche aus dem Rettungsfonds verlängert werden. Wohl auch um den währungspolitischen Anstand zu wahren, kauften die neuen Geldmarktpapiere überwiegend Londoner Banken, die diese an griechische Geschäftsbanken weiter veräußerten, um sie schließlich zur Refinanzierung wiederum bei der griechischen Notenbank einzureichen. De facto handelte es sich um eine monetäre Staatsfinanzierung im Notkreislauf von griechischer Zentralbank, griechischen Geschäftsbanken und Staat. (vgl. Abb. 1).

Griechenland (2014/15): Zum Ende des zweiten Hilfsprogramms im Dezember 2014 stand eine letzte Tranche über 1,8 Mrd. Euro der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) noch aus. Darüber hinaus wurde die Freigabe von 10,9 Mrd. Euro an nicht benötigten Hilfgeldern des griechischen Bankenrettungsfonds diskutiert. Aufgrund der sich hinziehenden Verhandlungen, einer Fristverlängerung für die Programmmittel bis Ende Februar 2015, der Verlängerung des Hilfsprogramms bis zum 30. Juni 2015 sowie der Neuwahlen mit Regierungswechsel wurde die Finanznot Griechenlands zusehends größer. Als Griechenland Anfang Juli eine Kreditrate in Höhe von 1,6 Mrd. Euro des Internationalen Währungsfonds (IWF) nicht bediente, erklärte die EFSF das Land für zahlungsunfähig.⁸ In dieser Voraussicht beschloss der EZB-Rat bereits Anfang Februar, keine griechischen Staatspapiere mehr als Sicherheit zu akzeptieren. Ein Austritt aus dem Euro wurde sowohl von griechischer, wie auch von deutscher Regierungsseite ins Gespräch gebracht. Die griechische Bevölkerung bereitete sich auf dieses Szenario durch Barabhebungen und Überweisungen ins Ausland entsprechend vor.

Damit wies die Griechenlandkrise 2014/15 gegenüber 2012 eine veränderte Sachlage auf. Zum einen brauchte der Staat infolge seiner chronischen Nähe zur Insolvenz Liquiditätshilfen als *monetäre Zwischenfinanzierung* für die ausbleibende Tranche des Rettungsfonds. Allerdings hat die EZB im Gegensatz zur Krise 2012 auf Hinweis der Bankenaufsicht – und wohl auch nach öffentlicher Kritik der Bundesbank – griechischen Banken den Ankauf von T-Bills seit März 2015 verboten.⁹ Eine quasi-monetäre Staatsfinanzierung über kurzlaufende ELA-Notkredite war danach nicht mehr ohne weiteres möglich.

Zum anderen kam es durch den *Bank-run auf Raten* wegen des drohenden Euroaustritts im Finanzsektor zu erheblichen *Mittelabflüssen*. Von November 2014 bis Juni 2015 flossen etwa 40 Mrd. Euro von den Banken ab; dies entsprach ca. 20% der gesamten Bankeinlagen. Da die Banken nach Bewertung des Marktes zudem über eine völlig *ungenügende*

Kapitalbasis verfügten, war eine Liquiditätsversorgung über den Interbankenmarkt nicht mehr möglich. Neben der Pfandsperre der EZB für griechische Staatspapiere, die bislang von den Banken im Umfang von 12 Mrd. Euro als Sicherheiten für ihre Refinanzierungen eingesetzt wurden, entfielen auch staatlich garantierte Bankanleihen¹⁰ in Höhe von 38 Mrd. Euro als Pfänder. Dies erklärt den Anstieg von ELA-Hilfen von 60 Mrd. Euro (Februar 2015) auf 90,5 Mrd. Euro (Juli 2015). Gleichzeitig musste die griechische Notenbank die Sicherheitsabschläge nach Vorgabe der EZB von 30 auf 45% des Nominalwertes der Pfänder erhöhen.

Das Problem der Genehmigung der ELA-Notkredite lag an der infrage stehenden Voraussetzung von ›solventen Finanzinstituten‹ und ›vorübergehenden Liquiditätsproblemen‹ (vgl. Europäische Zentralbank 2015a). Schon der versperrte Zugang zum Interbankenmarkt mag als Hinweis für eine ungenügende Kapitalbasis gelten, die durch eine kurzfristige Liquiditätszufuhr nicht geheilt werden kann. Zwar galten die griechischen Banken nach Prüfung der EZB noch im Herbst 2014 als ›solide finanziert‹ (vgl. Plickert 2015a). Als Eigenkapital wurden jedoch auch Steuerforderungen (Steuergutachten für Verlustvorträge) gegenüber dem griechischen Staat als Eigenkapital gewertet. Man nutzte eine Ausnahmeregelung von Basel III, die dies für eine Übergangszeit zuließ. 13 Mrd. Euro, entsprechend etwa 25% des Eigenkapitals, hätten demnach keine Werthaltigkeit mehr gehabt, wäre der Staat zahlungsunfähig geworden. Zudem waren 40% aller Kredite notleidend.¹¹

Zypern (2013): Die zyprische Krise erklärt sich aus einem überdimensionierten Bankensektor in Verbindung mit einer sehr engen Verflechtung mit den griechischen Finanzinstituten. So hielten zyprische Banken Schuldpapiere im Nominalwert von 6,4 Mrd. Euro des griechischen Staates und dortiger Banken. Dies entsprach 39% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) Zyperns. Entsprechend stark wurden die Banken durch den griechischen Schuldenschnitt im März 2012 getroffen. Wertberichtigungen schmälerten deren *Kapitalbasis* einschneidend. Ein *Bank-run auf Raten*, Kapitalflucht und ein sinkender Marktwert zyprischer Staatsanleihen für Sicherheiten bei der EZB brachten den Bankensektor zusätzlich in *Liquiditätsschwierigkeiten*. Der Rekapitalisierungsbedarf der Bank of Cyprus wurde im März 2013 auf 3,4 Mrd. Euro, der der Laiki Bank auf 5,1 Mrd. Euro geschätzt. Von März 2012 wurde die ELA-Nothilfe von 150 Mio. Euro innerhalb eines Jahres auf 9,4 Mrd. Euro erhöht, entsprechend 57% des BIP bzw. 10% der Bilanzsumme aller zyprischen Geschäftsbanken. Zur gleichen Zeit ging die reguläre Refinanzierung von 6 auf 0,4 Mrd. Euro zurück (vgl.

⁸ Nach den Regularien des IWF handelte es sich zunächst um einen Zahlungsverzug, dem eine Reihe weiterer Schritte von einer Mahnung bis zum endgültigen Ausschluss folgen würden.

⁹ Im Februar 2015 warnte die Bundesbank davor, dass der Ankauf von T-Bills durch griechische Geschäftsbanken einer monetären Staatsfinanzierung entspräche und damit eine anstehende Staatsinsolvenz verschleiern würde (vgl. Deutsche Bundesbank 2015a, S. 30).

¹⁰ Der ehemalige griechische Finanzminister Varoufakis nannte diese Schuldpapiere ›Phantomanleihen‹: Ein bankrotter Staat stützt angeschlagene Banken, die den Staat kurzfristig über T-Bills finanzieren (vgl. Plickert 2015a).

¹¹ Bei einer Gesamtsumme der Kredite von 210 Mrd. Euro bestand für ca. 80 Mrd. Euro ein Verzug bei Tilgung und Zinsen. Dem standen Rückstellungen von lediglich 40 Mrd. Euro gegenüber (vgl. Plickert 2015a).

Plickert 2013a). Die Refinanzierung über Marktkredite musste zulasten von Notenbankkrediten substituiert werden.

Die Laiki Bank erhielt davon bis zum Zusammenbruch im März 2013 etwa 9,2 Mrd. Euro an ELA-Krediten. Überwiegend ›besser informierte Investoren‹ nutzten dies zur Kapitalflucht. Bereits im Jahr 2012 brachten sie etwa 10 Mrd. Euro ins Ausland (vgl. Plickert 2013b). Da die Laiki Bank nicht zu retten war und deren wirtschaftlich gesunder Teil von der Bank of Cyprus übernommen wurde, wurde Kritik an den ELA-Hilfen als ein Verstoß gegen die EZB-Regeln laut. Die EZB lehnte jegliche Verantwortung mit der Begründung ab, diese Geschäfte würden in der Verantwortung der zyprischen Zentralbank liegen und die Prüfung durch die zyprische Bankenaufsicht erfolgen. Allerdings lag die Aufsicht beim EZB-Rat, der zugleich die Kredite hätte stoppen können.

Bewertung

ELA-Notkredite sind zur Sicherung der Finanzstabilität einzelner Banken oder des Bankensektors eines Landes durchaus sinnvoll, wenn es sich um kurzfristige, gegebenenfalls durch extern bedingte Ursachen veranlasste Abflüsse von Einlagen handelt. In diesem Sinne handelt die nationale Zentralbank mit Genehmigung der EZB als *Lender of Last Resort (LoLR) für Banken* (vgl. Winkler 2015, S. 329 f.). So haben nicht nur die sogenannten Krisenländer ELA in der jüngsten Vergangenheit genutzt. Auch die Bundesbank hat in der Finanzkrise ELA-Notkredite vergeben, um das deutsche Bankensystem mit 50 Mrd. Euro zu stabilisieren; ähnlich die Niederlande, um die Institute ING und Dexia zu unterstützen. Die Bedingungen hierfür sind jedoch klar definiert: Die Solvenz der unterstützten Institute muss gegeben sein, und die Liquiditätshilfen dürfen nur zeitlich begrenzt vergeben werden.

Die exemplarische Analyse ergab jedoch ein anderes Bild. So fungierten die ELA-Notkredite im Fall Griechenland (2012; zeitlich eingeschränkt 2014/15) als *monetäre Zwischenfinanzierung*, wenngleich die Regeln des Verbots der monetären Staatsfinanzierung nach Art. 123 AEUV formal eingehalten wurden.¹² Eine Staatsinsolvenz und gegebenenfalls ein Austritt aus dem Euro konnten damit (vorläufig) abgewendet werden. Weiteren fiskalischen Rettungsmaßnahmen wurde dadurch erst der Weg eröffnet. Im Fall Griechenland (2014/15) sowie Zypern (2013) stand vorrangig die Vermeidung des Zusammenbruchs der nationalen Bankensysteme im Vordergrund. Aufgrund der isolierten Risiken – ein Großteil der fraglichen Kredite befand sich im Besitz öffentlicher Haushalte bzw. des ESZB – wäre die Finanzstabilität des Eurosystems kaum gefährdet gewesen. Da der Kapitalmangel einzelner Geschäftsbanken bereits frühzeitig bekannt war, haben die NZBen dieser Staaten mit Unterstützung der EZB wissentlich an sich *überschuldete Insti-*

tute am Leben gehalten. Durch die ELA-Kredite wurden die *Kapitalflucht und Barabhebungen* Privater finanziert, die sich damit der sogenannten Haftungskaskade entziehen konnten.¹³ Im Fall Griechenland (2014/15) sind 25 Mrd. Euro des 86 Mrd. Euro umfassenden dritten Hilfspaketes für die Rekapitalisierung der Banken vorgesehen, die die ELA-Hilfen letztendlich vollständig substituieren konnten.¹⁴ Zwar tragen die Kosten und Risiken der ELA-Maßnahmen die NZBen. Im Fall einer Staatsinsolvenz würden die Verluste jedoch das ESZB und jedes Euromitglied im Umfang seines Kapitalanteils an der EZB belasten – eine *quasi-gesamtschuldnerische Haftung*. In den betrachteten Fällen war dieses Risiko durchaus als hoch zu bewerten.¹⁵

Agreement on Net Financial Assets (ANFA)

Das sogenannte *ANFA-Geheimprotokoll*¹⁶ ist eine Vereinbarung über Netto-Finanzanlagen zwischen den 19 NZBen und der EZB. Es beinhaltet Regeln und Obergrenzen von Wertpapierbeständen, die die NZBen eigenständig erwerben können. Die Rechtsgrundlage besteht wie bei den ELA-Krediten in Art. 14.4 EZB-Satzung. Zu den ›anderen Aufgaben‹, die die NZBen in eigener Verantwortung, auf eigene Kosten und eigenes Risiko im Rahmen von ANFA-Wertpapierkäufen wahrnehmen können, zählen Anlagen, die im Zusammenhang mit Währungsreserven, Pensionsfonds bzw. Pensionsrückstellungen der NZBen für ihre Mitarbeiter, der Gegenposition zum Grundkapital und zu Rücklagen stehen sowie ›allgemeinen Anlagezwecken‹ dienen.¹⁷ Die EZB rechtfertigt ANFA mit dem Subsidiaritätsprinzip, nach dem die NZBen

¹² Vgl. die Diskussion Winkler (2015) und Meyer (2015) zum Lender of Last Resort for Governments durch die EZB.

¹³ Während in Zypern bei der Abwicklung der Laiki Bank auf Druck der Troika eine Beteiligung der Gläubiger (Inhaber von Anleihen der Bank sowie von Spareinlagen über 100 000 Euro) stattfand, hat Griechenland die Frist zur Umsetzung der EU-Abwicklungsrichtlinie zum 1. Januar 2015 verstreichen lassen.

¹⁴ Nach dem Stresstest der EZB vom Oktober 2015 werden die notwendigen Rekapitalisierungsmittel auf 14,4 Mrd. Euro veranschlagt.

¹⁵ So schrieb Varoufakis in seinem Blog (<http://yanisvaroufakis.eu/>) im Januar 2015, kurz vor seiner Ernennung zum Finanzminister: »Das ELA-System gestattet einfach nur den bankrotten Banken, die ein bankrotter Fiskus nicht zu retten vermag, sich von der Bank of Greece Geld gegen Pfänder zu leihen, die nicht viel wert sind.« (eigene Übersetzung).

¹⁶ Vgl. hierzu das Agreement of 19. November 2014 on net financial assets sowie die Erläuterungen der Europäischen Zentralbank (2015c). Zu dem Protokoll scheinen bis zur Veröffentlichung am 5. Februar 2016 nur wenige hochrangige Personen des ESZB-Systems Zugang gehabt zu haben. Der Verfasser wandte sich am 4. Januar 2016 an die Bundesbank, um auf der Basis des Informationsfreiheitsgesetzes Einblick in dieses Dokument der EZB zu bekommen. Mit Ablauf der gesetzlichen Antwortfrist am 3. Februar hat die EZB den Wortlaut des Protokolls nach einstimmigem Beschluss vom 3. Februar am 5. Februar veröffentlicht.

¹⁷ Die ANFA-Netto-Finanzanlagen errechnen sich nach der Definition der Europäischen Zentralbank (2015c) – bezogen auf die Gliederung der konsolidierten Bilanz des Eurosystems – auf der Aktivseite aus der Summe der Bilanzpositionen 1 bis 4, 5.6, 6, 7.2, 8 und 9 abzüglich der Positionen 2.5 sowie 3 bis 12 auf der Passivseite. Siehe auch Anhang I des ANFA-Abkommens. In den Bilanzen der NZBen finden sich die ANFA-Wertpapierkäufe im Regelfall in den Positionen 7.2 Wertpapiere in Euro von Ansässigen/Sonstige Wertpapiere sowie 11.3 Sonstige Aktiva/Finanzanlagen wieder. Ausnahmen bilden beispielsweise die Banque de France sowie die Central Bank of Ireland, wo die ANFA-Positionen teilweise nur aus den Erläuterungen erschlossen werden können oder sie als Sammelposten mit anderen Wertpapierpositionen verschmolzen sind.

weiterhin alle nicht der einheitlichen Geldpolitik dienenden, sondern nationale Aufgaben erfüllenden Transaktionen selbstständig ausführen können.¹⁸

Zwar unterliegt die Bilanzsumme des Eurosystems durch Festlegung der ANFA-Obergrenze der Kontrolle des EZB-Rates. Dieser Höchstbetrag ergibt sich als Restgröße aus den geldpolitisch relevanten Steuerungsgrößen wie dem Bargeldumlauf, dem Umfang der geldpolitischen Outright-Geschäfte und anderen Parametern. Satzungsgemäß übt der EZB-Rat auch die Kontrolle darüber aus, dass keine monetäre Staatsfinanzierung vorliegt. So dürfen keine Käufe von Staatsanleihen am Primärmarkt vorliegen oder Transaktionen, die diese Regelung umgehen. Hierzu sollen ihm von den NZBen Informationen über das Anlageportfolio zur Verfügung gestellt werden. Bei Verstößen gegen Ziele und Aufgaben des ESBZ muss er intervenieren.

Die Aufteilung der ANFA-Obergrenze auf die einzelnen NZBen soll gemäß dem *Grundsatz der Kapitalanteile* an der EZB erfolgen. In der Praxis scheinen allerdings Abweichungen und *Ausnahmeregelungen* (waiver clause) der Regelfall zu sein.¹⁹ Nutzt eine NZB ihre individuelle Obergrenze nicht vollständig aus oder plant bereits zu Jahresanfang einen niedrigeren Betrag, so stehen die unausgenutzten ANFA-Beträge denjenigen nationalen Notenbanken zur Verfügung, die höhere Wertpapierankäufe wünschen.

ANFA in der Praxis

Ende 2015 lag das gesamte ANFA-Volumen (netto) bei 489,7 Mrd. Euro gegenüber 535,5 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2014.²⁰ Die Bundesbank hatte Wertpapiere im Umfang von 12,5 Mrd. Euro in ihrem nicht-geldpolitischen Wertpapierportfolio, entsprechend 1,6% ihrer Bilanzsumme.²¹ Das Eigenportfolio ist in festverzinsliche gedeckte Euro-Schuldverschreibungen, überwiegend in deutschen Pfandbriefen, angelegt. Staatstitel sind demnach nicht unter den Wertpapieren. Demgegenüber hatten die Banca d'Italia in den entsprechenden Bilanzpositionen 82,2 Mrd. Euro (15,5%) stehen; die Banque de France hielt 79,5 Mrd. Euro (13,8%). Hohe Bestände an Eigenanlagen bestehen auch

in Griechenland (25,4 Mrd. Euro/24,6%), Spanien (61,8 Mrd. Euro/17,2%), Portugal (18,0 Mrd. Euro/17,0%) und Irland (51,7 Mrd. Euro/63,6%).²² Aussagen über die Art der Anlagen lassen die Jahresabschlüsse grundsätzlich nicht zu. Nach Hoffmann lagen im Zeitraum 2010 bis 2012 die Anteile von Staatsschuldpapieren in den entsprechenden Bilanzpositionen bezüglich der Notenbanken in Italien, Griechenland, Portugal, Spanien, den Niederlanden sowie Belgien zwischen 70% und 97%.²³

ANFA am konkreten Beispiel

Einen besonderen Fall bietet *Irland (2013)*, der zugleich einen Bezug zwischen ELA-Notkrediten und ANFA-Staatsanleihekäufen deutlich werden lässt. 2010 vergab der irische Staat eine Kapitaleinlage in Form eines Schuldscheines an die Anglo Irish Bank in Höhe von 30 Mrd. Euro zur geordneten Abwicklung des Geldinstitutes. Die Anglo Irish Bank reichte den Schuldschein an die irische Zentralbank im Rahmen eines ELA-Notkredites als Sicherheit weiter, um sich zu refinanzieren. Die beabsichtigte Abwicklung der Bank dürfte bereits den ELA-Bedingungen einer solventen Bank mit lediglich kurzfristigen Liquiditätsproblemen widersprochen haben. Auch aufgrund der nachträglichen Konditionenerleichterungen für die griechischen Rettungskredite im Frühjahr 2012 bestand 2013 in der irischen Bevölkerung großer Unmut über die hohen Annuitäten zur Bedienung des Schuldscheines, da vornehmlich ausländische Anleihegläubiger durch die Abwicklung bevorteilt wurden. Um die Jahresrate von 3,1 Mrd. Euro Ende März 2013 zu vermeiden – sie entsprach in etwa den Haushaltskürzungen und Steuererhöhungen von 2012 – und um eine Streckung der Tilgung von zehn auf mehr Jahre zu erreichen, wäre eine Umschuldung notwendig geworden. Ein langfristiger Zahlungsaufschub hätte jedoch nach Meinung des EZB-Rates gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung verstoßen, da der Staat durch die Notenbank eine Entlastung erfahren hätte (vgl. Theurer, Kafsack und Ruhkamp 2013). Obwohl die Verhandlungen mit der EZB durch das Direktoriumsmitglied Asmussen bereits ca. eineinhalb Jahre liefen, wurde der Schritt einer *Umschuldung* in einer Art ›Nacht- und Nebel-Aktion‹ der irischen Regierung und des Parlaments einseitig vollzogen: Der Schuldschein wurde in langlaufende Staatsanleihen umgewandelt, der Tilgungszeitraum bis 2053 verlängert und der Zinssatz reduziert. Einher ging ein gesunkener Barwert der Schuld, d.h. eine monetäre Staatsfinanzierung.

Die neuen Anleihen werden als ANFA-Wertpapiere bilanziert. Das technische Problem hierbei: Die für Irland geltende

¹⁸ Vgl. hier sowie für die nachfolgenden Ausführungen das Agreement of 19. November 2014 on net financial assets und die Erläuterungen der Europäischen Zentralbank (2015c).

¹⁹ Europäische Zentralbank (2015c). Siehe gleichlautend auch Art. 3.2 des ANFA-Abkommens sowie die Anhänge III und IV.

²⁰ Vgl. Europäische Zentralbank (2016; 2015c), eigene Berechnungen. Vgl. auch Plickert (2015b), der im Dezember 2015 den Betrag von 575 Mrd. Euro seitens der EZB genannt bekam. Siehe ebenfalls Europäische Zentralbank (2015b). Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich die folgenden Angaben auf den Stand 31. Dezember 2014 und sind – bei eigenen Berechnungen – den jeweiligen Jahresabschlüssen der NZBen entnommen.

²¹ Vgl. Deutsche Bundesbank (2015b). In ihrer Bilanz, Unterposition 11.3 Sonstige Aktiva/Finanzanlagen, sind Wertpapiere in Höhe von 12,452 Mrd. Euro aufgeführt, die als »Gegenposten zum Grundkapital, zur gesetzlichen Rücklage, zur Rückstellung für allgemeine Wagnisse und zu den langfristigen Pensions- und Beihilferückstellungen« (ebenda, S. 88) stehen.

²² Berechnungen des Autors aufgrund entsprechender Bilanzpositionen 7.2 und 11.3 der NZBen sowie dortiger Erläuterungen. Die Prozentangaben beziehen diese Wertpapierbestände auf die Bilanzsumme.

²³ Vgl. Hoffmann (2015, S. 190 ff.). Ein direkter Zugang zu den Anteilen von Staatspapieren ist in den Jahresabschlüssen im Regelfall jedoch nicht möglich.

ANFA-Obergrenze wurde stark überschritten. Auch wegen der vom EZB-Rat selbst als monetäre Staatsfinanzierung gewerteten Transaktion hätte dieser sofort einschreiten müssen. Stattdessen hat der EZB-Rat die Lösung »einstimmig zur Kenntnis genommen«, was de facto einer Billigung in folge politischen Drucks gleichkommt.²⁴

Bewertung

Insbesondere die *Unabhängigkeit* der EZB und der NZBen gebieten ein transparentes Geschäftsgebaren. Das ANFA-Zusatzgeld kennzeichnet jedoch *Intransparenz*. Nicht nur blieben das ANFA-Protokoll und damit die Bedingungen dieser Eigengeschäfte der Öffentlichkeit jahrelang verborgen. Auch über den konkreten Umfang sowie die Art der Wertpapiere müssen die NZBen keine detaillierte Rechenschaft ablegen.

Sodann kann jede NZB *Sondervorteile* durch den mit den Eigengeschäften erzielten Seigniorage verbuchen. Sie sind eine zusätzliche Einnahmequelle nationaler Notenbanken, die mit eigener Geldschöpfung Wertpapiererträge generieren. Die entstehenden Gewinne unterliegen nicht den zwischen den NZBen des Eurosystems zu verteilenden monetären Einkünften. Der jeweilige Staat wird durch eine entsprechende Gewinnüberweisung bevorteilt. Darüber hinaus bewirken Ankäufe von Staatschuldpapieren tendenziell eine *Zinssenkung*. Eine Marktkontrolle für Staatskredit findet deshalb nur eingeschränkt statt. Da die Zentralbank die Zinserträge an den Staatshaushalt abführt, erlangt der Fiskus quasi eine *Nullzinsfinanzierung*. Aus nationalem Interesse wird die Geldpolitik zunehmend mit der Fiskalpolitik verschmolzen, ohne dass die EZB eingreift. Den ELA-Notkrediten gleich, haftet letztendlich bei einem Staatskonkurs das gesamte ESZB-System anteilig.

Target2-Salden

Target2 ist ein Verbund der NZBen des Euroraumes zu einem *einheitlichen Zahlungsverkehrssystem*, um Überweisungen in Echtzeit zwischen den einzelnen NZBen abzuwickeln.²⁵ Die den Zahlungen zugrunde liegenden Transaktionen Privater sind beispielsweise grenzüberschreitende Warenlieferungen, Dienstleistungen, Wertpapiertransaktio-

nen oder Zahlungen in Verbindung mit einem Kredit, aber auch Überweisungen zum Zwecke einer Kapitalflucht. Zudem werden Zahlungen öffentlicher Stellen sowie Offenermarktgeschäfte über Target2 abgerechnet. Da die Zahlungsein- und -ausgänge zwischen den jeweiligen Notenbanken am Ende eines Geschäftstages im Regelfall mit einem *positiven/negativen Saldo* schließen, entstehen entsprechende Verbindlichkeiten/Forderungen. Gemäß den Target2-Regularien wird die Gegenposition dieser Salden am Tagesende auf die EZB übertragen, so dass die Forderung/Verbindlichkeit der einzelnen nationalen Notenbank gegenüber der EZB besteht.

Ende 2014 hatte die EZB Verbindlichkeiten gegenüber den NZBen des Euroraums aus dem Target2-Zahlungsverkehr in Höhe von 605,0 Mrd. Euro, entsprechend 27,4% der Bilanzsumme des Eurosystems.²⁶ Mit 460,8 Mrd. Euro hatte die Bundesbank hieraus die größte Gläubigerposition inne, entsprechend 59,8% ihrer Bilanzsumme. Die größten Kreditpositionen führten die Banca d'Italia mit 208,9 Mrd. Euro (39,4%) sowie die Banco de España mit 189,9 Mrd. Euro (52,8%). Die Bank of Greece besaß einen Negativsaldo in Höhe von 49,3 Mrd. Euro (47,8%). Ende 2015 sind die EZB-Verbindlichkeiten aus Target2 auf 730,5 Mrd. Euro angestiegen.

Target2-Saldo am Beispiel

Am Beispiel des griechischen Logistikunternehmens Geodis, das einen Mercedes-Actros-Lkw aus Deutschland für 100 000 Euro beziehen will, sollen die Vorgänge hinsichtlich der Schaffung nationalen Zusatzgeldes analysiert werden.²⁷ Über das Konto der Alpha Bank weist Geodis den Kaufpreis an den deutschen Händler an. Die Ausführung der Überweisung macht ein ausreichendes Guthaben an *Zentralbankgeld* bei der Alpha Bank notwendig. Hierzu bestehen verschiedene Möglichkeiten:

- Die Bank verfügt über ein Zentralbankguthaben bei der Bank of Greece.
- Die Bank kann sich auf dem Interbankenmarkt mit Zentralbankgeld versorgen und damit ihr Konto bei der Bank of Greece auffüllen.

²⁴ Vgl. hierzu und zu dem Zitat Theurer und Ruhkamp (2013). In ihren Erläuterungen zu ANFA stellt die Europäische Zentralbank (2015c) demgegenüber fest: »Bislang ist es noch nie zu einer ungerechtfertigten Abweichung von den Obergrenzen für Netto-Finanzanlagen gekommen.« Indirekt wurde mit der Umschuldung zu günstigeren Konditionen auch gegen die früheren Auflagen des ELA-Notkredites verstoßen.

²⁵ Über Target2 werden sowohl nationale wie auch grenzüberschreitende Zahlungen in Zentralbankgeld vorgenommen. Für die nachfolgenden Ausführungen sind nur die Zahlungsvorgänge zwischen einzelnen nationalen Zentralbanken des Eurosystems von Bedeutung. In geringem Umfang übernehmen einzelne Notenbanken des Eurosystems auch Zahlungsabwicklungen für Nicht-Mitglieder, so beispielsweise für Dänemark, Polen, Bulgarien und Rumänien.

²⁶ In der EZB-Bilanz wird unter der Position Sonstige Intra-Eurosystem-Verbindlichkeiten (netto) lediglich der Saldo aus den Forderungen an die NZBen des Euroraums aus dem Target2-Zahlungsverkehr, den Verbindlichkeiten gegenüber den NZBen des Euroraums aus dem Target2-Zahlungsverkehr sowie den Verbindlichkeiten gegenüber den NZBen des Euroraums im Zusammenhang mit der Gewinnvorauszahlung der EZB aufgeführt. Siehe Europäische Zentralbank (2015d), S. 40. Für die weiteren Angaben siehe die Jahresabschlüsse der jeweiligen NZBen. Dort sind die Target2-Positionen zumeist unter 9.4 Forderungen innerhalb des Eurosystems/Sonstige Forderungen bzw. 9.3 Sonstige Verbindlichkeiten verbucht. Die Prozentangaben in Klammern beziehen sich auf die Bilanzsumme der berichteten NZB. Weiteres siehe im Abschnitt »ELA, ANFA und Target2-Salden im Vergleich«.

²⁷ Auf die Darstellung der Vorgänge im Einzelnen wird hier verzichtet. Siehe hierzu beispielsweise Sinn und Wollmershäuser (2011, S. 13 f.).

- c) Die Bank reicht der Notenbank Wertpapiere als Sicherheit ein und bekommt dafür einen regulären Zentralbankkredit.
- d) Die Bank gilt als kurzfristig illiquide und bekommt einen ELA-Notkredit bei der Bank of Greece.
- e) Die Bank ist überschuldet, bekommt aber trotzdem einen ELA-Notkredit bei der Bank of Greece.

In allen fünf Fällen führt die *Anweisung* des Betrages über die Alpa Bank an die Bank of Greece zu einer *Geldvernichtung* in Griechenland. Umgekehrt findet durch die Zahlung der Bundesbank an die Commerzbank, die den Betrag auf das Konto des Händlers gutschreibt, eine *Geldschöpfung* in Deutschland statt. Die mit dieser Transaktion verbundene Target-Forderung der Bundesbank in Höhe von 100 000 Euro gegenüber der griechischen Notenbank wird am Tagesende zu einer Forderung gegenüber der EZB. Entsprechend verhält es sich bei der Bank of Greece mit der Target-Verbindlichkeit. In allen Fällen beansprucht die Alpha Bank mehr Zentralbankgeld, als sie für ihre Inlandsgeschäfte benötigt. Nur im Fall a verfügt die Bank über das für die Ausführung notwendige Zentralbankgeld. In allen anderen Fällen b-e muss sich die Bank für das Importgeschäft zusätzliches Basisgeld beschaffen. Über reguläre geldpolitische Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems geschieht dies entweder direkt über die Notenbank (Fall c) oder indirekt über den Interbankenmarkt (Fall b). Erst bei der Vergabe von ELA-Krediten durch die griechische Zentralbank (Fall d/e) hat die griechische Notenbank für *eigen initiiertes nationales Zusatzgeld* gesorgt, wobei der Fall e ein Rechtsverstoß darstellt.²⁸

Die obige Feststellung bedarf jedoch einer Relativierung. Die ›besonderen Politiken‹ der EZB, wie eine Vollzuteilung bei einem auf 0,00%/p.a. abgesenkten Hauptrefinanzierungssatz unter länderspezifisch abgesenkten Sicherheiten, sind vor dem Hintergrund der Banken- und Staatsschuldenkrise auf die Krisenmitglieder ausgerichtet. Insofern gelangen die dortigen Banken durch diese Maßnahmen an Refinanzierungen, die sie sonst nicht bekommen würden. Von daher kann man auch hier von nationalem Zusatzgeld sprechen, dessen Quantifizierung jedoch schwer fällt, da die Referenz fehlt.

²⁸ An dieser Stelle wird wiederum die Verbindung zur ELA-Notfallliquidität deutlich: Ein Teil der Target-Salden entsteht erst durch diese besondere nationale Refinanzierungsquelle. Dies unterscheidet die Analyse/Bewertung der Target-Salden bei Sinn und Wollmershäuser (2011, S. 1, 10 ff.). Die Autoren stellen ohne eine Unterscheidung zu treffen fest, Target-Salden »messen das Zusatzgeld, das ihre Notenbanken über das Maß hinaus verleihen haben, das für die eigene, innere Geldversorgung benötigt wurde.« Ebenda, S. 1. Neben dem bei der Bank vorhandenem Zentralbankgeld (Fall a) beschreiben die Fälle b/c jedoch reguläre geldpolitischen Refinanzierungsgeschäfte, die unabhängig vom Einfluss der griechischen Zentralbank durch die Konditionenvorgabe der EZB stattfinden. Erst die Kombination mit ELA-Krediten (Fall d/e) ermöglicht grenzüberschreitende Transaktionen, die regulär nicht stattfinden würden. Kooths und van Roye (2012, S. 523) verweisen in diesem Zusammenhang auf Parallelen zum Greshamschen Gesetz, indem sich die Geldschöpfung zunehmend in diejenigen Länder verlagert, in denen die Sicherheitsstandards für Refinanzierungsgeschäfte abgesenkt werden.

Bewertung der Target2-Salden

Problematisch wird dieses nationale Zusatzgeld deshalb, weil die Krisenstaaten hierdurch Importe und Vermögensobjekte/-titel aus den Kernländern erlangen, die sie mangels marktgängiger privater Finanzierung nicht erlangen können. Darüber hinaus wird die Bundesbank durch das Target-System zur Annahme einer Euroforderung gegen die EZB genötigt, die als Gegenposition zu einer ebenfalls erzwungenen sekundären Geldschöpfung²⁹ aufgrund der Überweisung des griechischen Importeurs entsteht. Der *erzwungene Kapitalexport* ist ein Substitut für den privaten Kapitalexport, der mangels Sicherheiten/Vertrauen nicht stattfindet.³⁰ Nicht nur die *Werthaltigkeit* der Euroforderung steht gerade bei Instabilitäten des Eurosystems infrage. Bei einem Ausfall Griechenlands haftet Deutschland anteilig oder muss im Falle eines Zusammenbruches des Eurosystems einen Totalausfall seiner Target2-Forderungen in Kauf nehmen. Zudem kommt die *niedrige Verzinsung* der Target2-Forderung zum Hauptrefinanzierungssatz einer Besteuerung gegenüber privaten Kapitalmarktkonditionen gleich.

Besonders problematisch werden Target2-Salden im Zusammenhang mit *ELA-Krediten* (Fall d/e) und einer hierdurch ermöglichten Kapitalflucht. Hierbei finanziert das Eurosystem gegebenenfalls indirekt die Abwicklung einer Bank, die gemäß der Haftungskaskade auch Kunden mit Einlagen über 100 000 Euro treffen würde. Zugleich sichert der Mechanismus die Einlagen der Anleger in Krisenstaaten vor einer Entwertung durch eine drohende Währungsumstellung.³¹ Die Beispiele Griechenland (2014/15) und Zypern (2013) wurden oben ausgeführt.

ELA, ANFA und Target2-Salden im Vergleich

Gemeinsam ist den drei geldpolitischen Maßnahmen eine *Intransparenz* gegenüber der Öffentlichkeit. Bezüglich ANFA ist der tatsächliche Umfang der Wertpapierkäufe in den Jahresabschlüssen nicht direkt ersichtlich.³² Zudem sind weder die nationalen Höchstbeträge, noch die Anlagen und deren Gegenpositionen hierzu bekannt. Bei den

²⁹ Die Geldschöpfung wird als sekundär bezeichnet, da die primäre Geldschöpfung bereits im Rahmen der Liquiditätsversorgung der Alpha Bank stattfand. Nach der Geldvernichtung durch die Anweisung der Zahlung durch die griechische Notenbank schöpft die Bundesbank in Deutschland quasi zum zweiten Mal und erzwungenermaßen den Betrag als Basisgeld. Zur Problematik im Detail vgl. Sinn und Wollmershäuser (2011, S. 18).

³⁰ Vgl. Sinn und Wollmershäuser (2011, S. 27). Sie sehen dies als einen systemgefährdenden Konstruktionsfehler von Target2 an, der eine Selbstbedienung der Krisenstaaten zulasten der Kernländer ermöglicht (vgl. ebenda S. 3 f.; Kooths und van Roye 2012, S. 520 ff.).

³¹ Interessant wäre die Frage, ob im Falle des geplanten Europäischen Einlagensicherungssystems etwaige Währungsverluste bis 100 000 Euro bei einem Euroaustritt übernommen würden.

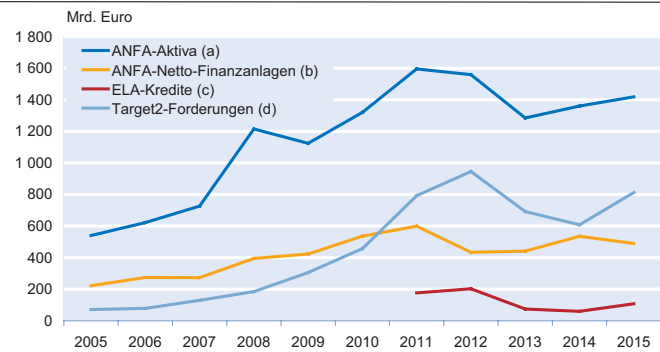
³² Die Europäische Zentralbank hat angekündigt, zukünftig die aggregierten ANFA-Netto-Finanzanlagen des Eurosystems zu veröffentlichen. Darüber hinaus wollen die NZBen jeweils ihre Daten zu den ANFA-Netto-Finanzanlagen offen legen (vgl. Europäische Zentralbank (2015e).

ELA-Nothilfen als spezielle ANFA-Position sind im Regelfall die vom EZB-Rat genehmigten nationalen Obergrenzen, zumeist der tatsächliche Umfang, nicht aber die Konditionen und die eingereichten Sicherheiten öffentlich.³³ Als Eigengeschäfte werden die Anlagen beider Maßnahmen in den jeweiligen nationalen Jahresabschlüssen als Sammelpositionen ausgewiesen. Auf die Höhe der Target2-Forderungen/Verbindlichkeiten verweist die EZB lediglich in ihren Erläuterungen zum Jahresabschluss.³⁴ Die nationalen Target2-Nettosalden sind den Bilanzen jeder NZB mit entsprechendem zeitlichen Verzug der Veröffentlichung zu entnehmen.³⁵

Gemäß dem *Bruttokonzept*³⁶ sind von vor Beginn der Finanzmarktkrise 2005 bis Ende 2011 die *Wertpapierbestände im Eigenportfolio* (ANFA-Aktiva) der NZBen des Euroraumes von 540,3 Mrd. Euro um 1 055,6 Mrd. Euro auf 1 595,5 Mrd. Euro angestiegen. Ende 2015 betragen sie 1 419,0 Mrd. Euro, was unter anderem auf die gesunkenen ELA-Nothilfen zurückzuführen ist (vgl. Abb. 2). Demgegenüber vertritt die EZB das *Netto-Konzept*. Sie rechtfertigt das Nettokonzept damit, dass das Aufrechnen aller nicht mit der Geldpolitik zusammenhängenden Aktiva und Passiva die gesamte Liquidität misst, die eine Zentralbank über ihre nicht geldpolitischen Operationen bereitstellt.³⁷ Demnach stiegen die ANFA-Nettofinanzanlagen in dem betrachteten Zeitraum 2005 bis 2011 von 222,4 Mrd. Euro auf 599,8 Mrd. Euro und beliefen sich 2015 auf 489,7 Mrd. Euro. Die national-autonom geschaffene Liquidität (netto) hat aktuell einen Anteil von 17,6 % an der Bilanzsumme des Eurosystems. Entsprechend dem Bruttokonzept betragen die ANFA-Aktiva 51,0 % bezogen auf die Bilanzsumme.³⁸

Die *Target2-Forderungen bzw. Verbindlichkeiten (netto)* sind von den Eigenportfolios getrennt zu betrachten, da sie zum einen überwiegend auf einer regulären Refinanzierung durch die NZBen beruhen, zum anderen eine Überlagerung mit der außergewöhnlichen Refinanzierung über ELA-Kredite

Abb. 2
Nationales Zusatzgeld der NZBen des Euroraumes und Target2-Saldo gemäß dem Ausweis der konsolidierten Bilanz des Eurosystems



(a) Positionen 1 bis 4, 5.6, 6, 7 (bis 2007), 7.2 (ab 2008) und 9 der konsolidierten Bilanz des Eurosystems. (b) Positionen 1 bis 4, 5.6, 6, 7 (bis 2007), 7.2 (ab 2008) und 9 (ANFA-Aktiva) abzüglich der Positionen 2.5 sowie 3 bis 12 (ANFA-Passiva) der konsolidierten Bilanz des Eurosystems. (c) Position 6. (d) Summe im Eurosystem.

Quelle: EZB-Jahresberichte (jeweils aktuellste Zahlen); Euro Crisis Monitor/Universität Osnabrück; Berechnungen des Autors.

stattfindet. Aufgrund der erzwungenen sekundären Geldschöpfung bei der Target-finanzierenden NZB zählen diese Salden dennoch zu den »besonderen Geldpolitiken« national-autonom initiiert Geldschöpfung der Notenbank des importierenden Landes und können damit im weiteren Sinne dem nationalen Zusatzgeld zugerechnet werden. Die Target2-Salden stiegen von 71,5 Mrd. Euro (2005) auf 946,1 Mrd. Euro (2012) und fielen seitdem wieder auf 812,7 Mrd. Euro (2015) (vgl. Abb. 2).³⁹ Der Anteil an der Bilanzsumme des Eurosystems stieg entsprechend von 6,9% (2005) auf 31,9% (2012) und sank leicht auf 29,2% (2015).

Die national-autonome Geldschöpfung erzeugt *nationales Zusatzgeld* weitgehend unabhängig von der EZB. Im engeren Sinne trifft dies zwar nur bei Geschäften auf Rechnung und Risiko der nationalen Notenbank zu, d.h. auf ANFA und speziell auf ELA. Im weiteren Sinne sind jedoch auch die negativen Target2-Salden der NZBen nationales Zusatzgeld, soweit die »besonderen Politiken« der EZB (quantitatives/qualitatives Easing) hier einen Anstieg der Geldschöpfungsaktivitäten gerade mit Blick auf die Krisenländer möglich machen. Im Ergebnis ist die Währungsunion eine *Geldannahmegemeinschaft*, aber keine vollständige *Emissionsgemeinschaft*.⁴⁰ Dies führt dann zu Gefahren,

³³ Vgl. hier die Position 6 in den Jahresabschlüssen.

³⁴ Vgl. Europäische Zentralbank (2015d, S. 40). Erst seit September 2015 führt die EZB eine öffentlich zugängliche Statistik der monatlichen Target2-Salden der Euro-Mitgliedstaaten unter <http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000004859> (aufgerufen am 27. Januar 2016). Bis zu diesem Zeitpunkt wurden sie vom Institut für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Osnabrück unter <http://www.eurocrisismonitor.com/Data.htm> (aufgerufen am 27. Januar 2016) öffentlich bereitgestellt.

³⁵ Die Deutsche Bundesbank (2015b, S. 74, 87) führt den positiven Nettosaldo in ihrer Bilanz in der Unterposition 9.4 Forderungen innerhalb des Eurosystems/Sonstige Forderungen auf.

³⁶ Das Bruttokonzept umfasst die ANFA-Aktiva (Positionen 1 bis 4, 5.6, 6, 7 (bis 2007), 7.2 (ab 2008) und 9 der konsolidierten Bilanz des Eurosystems). Das Nettokonzept umfasst die ANFA-Aktiva abzüglich der ANFA-Passiva (Positionen 2.5 sowie 3 bis 12).

³⁷ Vgl. zur Begründung Europäische Zentralbank (2015c).

³⁸ Vgl. Europäische Zentralbank (2016), eigene Berechnungen.

³⁹ Im Regelfall weichen die Forderungen und die Verbindlichkeiten aus Target 2 bei der EZB voneinander ab. Hintergrund sind vornehmlich geldpolitische Transaktionen zwischen der EZB und den NZBen. So weist die Europäische Zentralbank (2009, S. 246–248) für das Jahr 2008 unter der Position Sonstige Intra-Eurosystem-Forderungen (netto) Back-to-back-Swapgeschäfte im Zusammenhang mit liquiditätszuführenden Transaktionen in US-Dollar zwischen der EZB und den NZBen im Volumen von 234,1 Mrd. Euro aus. Diese erklären die außergewöhnlich hohe Differenz zwischen den Forderungen an die NZBen des Euroraums (420,8 Mrd. Euro) und den Verbindlichkeiten gegenüber den NZBen des Euroraums (185,5 Mrd. Euro) aus dem Target2-Zahlungsverkehr fast vollständig. Die hier und in der Abbildung 2 gewählten Daten sind die Verbindlichkeiten der EZB, entsprechend die Forderungen der NZBen des Eurosystems aus Target2.

⁴⁰ Vgl. auch Theurl (2012, S. 69), die auf ähnliche Strukturelemente historischen Währungsunionen verweist und diese als eine wesentliche Ursache ihres Zusammenbruches wertet.

wenn ein mangelnder Common Sense und/oder die fiskalisch-ökonomische Heterogenität der Mitgliedstaaten nationalen Interessen Vorrang gebietet: die Substitution einer marktlich-fiskalischen Staatsfinanzierung über Steuern und Marktkredite durch eine fiskalisch-unterstützte sowie eine rein monetäre (Zwischen-)Finanzierung des Staatshaushalts; die Rettung überschuldeter Banken sowie die Finanzierung einer Kapitalflucht/eines Bank-runs; die Erzielung nationale Seigniorage.

Welche *Folgen* hat das nationale Zusatzgeld insbesondere in den Krisenstaaten und für die EWU?

- Tendenziell niedrigere Zinsen steigern die Kreditnachfrage seitens des Krisenstaates sowie der dortigen Unternehmen. Für den Fiskus führt der Ankauf von eigenen Staatsanleihen durch die NZB im Rahmen von ANFA zu einer *Quasi-Nullzinsfinanzierung*, da die Zinserträge dem Staatshaushalt wieder zufließen. Die Einreichung von Staatspapieren als Pfänder für Refinanzierungskredite bei ELA und Target2 begünstigt den *Absatz neuer Staatsschuldempapire*, die sonst keine Käufer gefunden hätten.
- Der erzwungene Kapitalexport der Kernländer zugunsten der Finanzierung von Importdefiziten ermöglicht den Krisenstaaten einen *Ressourcenzufluss*, der (a) die inländische Ersparnis substituiert, (b) ein Defizit des Staatshaushalts ermöglicht sowie (c) inländische Nettoinvestitionen finanziert.⁴¹ Der Bevölkerung des Krisenstaates werden weniger Lasten abverlangt als es marktliche Bedingungen notwendig machen würden.
- Die Verwendung des Zusatzgeldes zugunsten der inländischen Nachfrage führt tendenziell zu *Lohn- und Preissteigerungen* im Krisenstaat. Die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland sinkt.
- Würde die primäre Geldschöpfung nicht im Krisenstaat im Rahmen der Target2-Kredite über eine Besicherung mit heimischen Staatstiteln, sondern in den Kernländern über die Einreichung von Anleihen dortiger Unternehmen stattfinden, würde deren Kreditzugang erleichtert werden. Investitionen von Unternehmen der Kernländer werden deshalb erschwert. Die Target2-Salden beeinflussen somit auch den *Kreditzugang* und die *Produktion* im Euroraum (vgl. Sinn und Wollmershäuser 2011, S. 29).
- Durch die Schöpfung nationalen Zusatzgeldes fließen der NZB *Seigniorage-Erträge* zu (ANFA, ELA) und/oder die Refinanzierung erfolgt zu *vergünstigten Konditionen* (ELA, Target2). Die nationale Geld-/Kreditschöpfung kommt einer *quasi-gesamtschuldnerischen Haftung* von Eurobonds gleich. Bei einer Staatsinsolvenz haften die Eurostaaten anteilig gemäß ihrem Kapitalschlüssel.

⁴¹ Gemäß der volkswirtschaftlichen Verwendungsrechnung finanziert die Ersparnis der privaten Haushalte und der Unternehmen die volkswirtschaftlichen Nettoinvestitionen, ein Staatsdefizit sowie einen Exportüberschuss.

Kommt es gar zu einer Auflösung der Eurozone, fällt die EZB bzw. das ESZB als Kontrahent ganz aus.⁴²

Ergebnis: Das nationale Zusatzgeld führt zu einer Krisenperpetuierung und gegebenenfalls sukzessiver *Krisenintensivierung*. Es entbindet von den Kosten und Sanktionen einer regelwidrigen Staatschulden- und nicht wettbewerbskonformer Wirtschaftspolitik. Die Währungsunion kann im Sinne nationaler Interessen in Verbindung mit einer Kostenexternalisierung für einen nicht regelkonformen *Bailout für Banken und Staaten* missbraucht werden (vgl. Meyer 2015). Einher geht ein hohes Erpressungspotenzial für zukünftige Rettungshilfen.

Handlungsoptionen

Lässt man die Möglichkeit einer politischen Union mit fiskalischer Zentralisierung in Verbindung mit erheblichen regionalen Umverteilungen als derzeit eher unrealistische Alternative außer Acht⁴³, so bedarf es strenger, mit Sanktionen belegten Verhaltensregeln, die eine Verletzung monetärer Ordnungsinterdependenzen durch eine Aushöhlung des Zentralbankgeldschaffungsmonopols unmöglich machen.⁴⁴ Die Geldannahmegemeinschaft muss wieder zu einer vollständigen Emissionsgemeinschaft werden, indem die Geldemission ausschließlich zentral durch das ESZB durchgeführt und kontrolliert wird. Dies betrifft sowohl institutionelle Konstruktionsfehler als auch Managementfehler »im Krisenmodus«, die auf eine fiskalisch motivierte, die Unabhängigkeit der EZB gefährdende Geldpolitik hinauslaufen. Was heißt das für die Möglichkeiten des nationalen Zusatzgeldes?

ELA-Notkredite: Eine völlige Suspendierung der ELA-Notkredite hätte gegebenenfalls hohe volkswirtschaftliche Kosten zur Folge. Im Fall einer nicht selbst verschuldeten, kurzfristigen Instabilität einzelner Großbanken könnte bei ausbleibenden Liquiditätshilfen die Finanzstabilität des gesamten Bankensektors eines Landes oder sogar der Eurozone gefährdet werden. Um einen Missbrauch hinsichtlich der Stützung insolventer Banken oder einer monetären Zwischenfinanzierung der Staaten entgegen zu treten, wären jedoch folgende Restriktionen überlegenswert:

- In Anlehnung an Art. 10.3 EZB-Satzung sollte der Beschluss »im EZB-Rat nach den Anteilen der nationalen Zentralbanken am gezeichneten Kapital der EZB gewo-

⁴² Damit entsteht im Falle von Verhandlungen über Euro-Rettungshilfen der Mitgliedstaaten oder gar Austrittsverhandlungen ein hohes Erpressungspotenzial der Krisenstaaten (vgl. auch Kooths und van Roye 2012, S. 524).

⁴³ Vgl. hierzu den aktuellen Vorschlag der Europäischen Kommission (2015).

⁴⁴ Vgl. hierzu auch ausführlich Theurl (2012, S. 69 ff.), die die Zukunft des Euro anhand von zwölf Lehren aus der Geschichte von Währungsunionen ableitet.

gen« werden und für die Genehmigung konkreter ELA-Kredite eine Zweidrittelmehrheit notwendig sein. Begründung: Die dort vorgesehene Stimmengewichtung entspräche dem Haftungsschlüssel bei ausfallenden Staaten.⁴⁵ Für den Gegenbeschluss einer sofortigen Aufhebung sollte eine einfache Mehrheit genügen. Dies würde den Zugang eines Landes zu ELA-Krediten erschweren.

- Um eine Inanspruchnahme seitens der in Liquiditätsnöten befindlichen Bank zu ermöglichen, müssten zwar die Sicherheiten der eingereichten Pfänder gegenüber einer herkömmlichen Refinanzierung abgesenkt werden. Da die Bank jedoch als solvent gilt, könnte der Kreditzins entsprechend der eingereichten Sicherheiten einen Risikoaufschlag enthalten. Ein subventionierter Zins wäre nicht zu rechtfertigen.
- Es sollte uneingeschränkte Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bestehen.

ANFA: Im Gegensatz zu den ELA-Krediten steht die ökonomische Notwendigkeit der weiteren ANFA-Eigengeschäfte grundsätzlich infrage. So ist kaum einsichtig, warum Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen über eine eigene Geldschöpfung (Bilanzverlängerung) finanziert werden. Die Alternative wäre eine Alimentierung aus dem Jahresüberschuss bzw. aus den Rücklagen der NZB (Passivtausch). Das Grundkapital der NZB kann über Steuermittel des Staates aufgebracht und eingestellt werden. Lediglich für die Gegenposition der Einstellung des Jahresüberschusses in die Rücklagen wäre ein Wertpapierkauf im Rahmen eines Eigengeschäftes notwendig. Der Ankauf von nationalen Währungsreserven könnte über einen Aktivtausch stattfinden. Der Begriff der »allgemeinen Anlagezwecke«⁴⁶ erscheint daher eher als ein Restposten für nicht näher begründbare nationale Geldschöpfungen (Bilanzverlängerung).

Target2-Salden: Ohne die Target-Salden müssten die Defizite der Leistungsbilanz eines Landes den marktfähigen Kapitalimporten entsprechen. Entsprechend sind beispielsweise in den USA negative Salden des Interdistrict Settlement Accounts durch *Goldzertifikate* oder goldgedeckte, marktfähige Wertpapiere mit üblicher Verzinsung abzulösen.⁴⁷ Eine entsprechende Target-Regel würde nicht nur den Ressourcen abgebenden Mitgliedstaat schützen, sondern auch automatisch zu einem Rückgang der Importüberschüsse des Krisenstaates führen. In Anlehnung an diese Regelung sollten die zum relativ niedrigen Hauptrefinanzierungssatz verzinsten Target2-Salden mindestens einmal jährlich durch

marktgängige, sichere und gegebenenfalls besicherte Wertpapiere abgelöst werden. Wesentliches Kriterium ist die *Marktgängigkeit* der Forderung, denn diese garantiert eine marktliche Bewertung des Vermögenswertes, der als Gegenwert für den Importüberschuss geleistet wird. Das unterschiedliche Risiko des Wertpapieres würde sich im Zins bzw. im Kurswert widerspiegeln. Da hochspekulative Schuldpapiere aber zumeist bei starker Schwankung auf eine gewisse Marktenge treffen, ist auch das Kriterium der *Sicherheit* durchaus von Relevanz.⁴⁸ Eine *Realwertsicherung* durch goldbesicherte Wertpapiere wie historisch in den USA oder über immobilienbesicherte Pfandbriefe ist bei Wertverfall der Sicherheit demgegenüber ein eher vernachlässigbares Kriterium.

Fazit

ELA-Notkredite, ANFA und die Target2-Salden ermöglichen den NZBen die Ausgabe von nationalem Zusatzgeld, das unter anderem der monetären (Zwischen-)Finanzierung von Krisenstaaten und/oder der Unterstützung insolventer Banken dient. Darüber hinaus finanziert es Kapitalflucht und gewährt einen subventionierten Kreditzugang für Importe. Das nationale Zusatzgeld unterstützt eine Krisenperpetuierung und mindert die Anreize für Anpassungen. Die mit der Geldschöpfung der NZB einhergehende Seigniorage wird von ihr vereinnahmt. Demgegenüber fällt die Haftung bei einer Insolvenz des Krisenstaates den Euro-Mitgliedstaaten anteilig zu. Anhand ausgewählter Krisensituationen wurde gezeigt, dass der EZB-Rat seine Kontrollfunktion nicht wahrgenommen hat und teilweise wissentlich gegen den AEUV, die EZB-Satzung sowie internen, selbst gesetzten Vorgaben verstoßen hat. Die Behebung dieser strukturellen Ordnungsmängel sollte eine Kongruenz von Geldannahmegergemeinschaft und vollständiger Emissionsgemeinschaft im Fokus haben.

Literatur

Artikel und Monographien

Deutsche Bundesbank (2015a), *Monatsbericht* Februar, 67(2).

Deutsche Bundesbank (2015b), *Geschäftsbericht* 2014, Frankfurt am Main.

Europäische Kommission (2015), *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, Brüssel.

Europäische Zentralbank (2009), *Jahresabschluss 2008*, Frankfurt am Main.

Europäische Zentralbank (2013), *Jahresbericht 2012*, Frankfurt am Main.

⁴⁵ Die Stimmen der EZB-Direktoren werden mit null gewichtet.

⁴⁶ Vgl. Europäische Zentralbank (2015c).

⁴⁷ Vgl. hierzu im Einzelnen Sinn und Wollmershäuser (2011, S. 4, 41 f., 48 ff.). Im Rahmen der Lockerung der Kreditpolitik ist diese strenge Regel allerdings erheblich aufgeweicht worden. So werden auch US-Staatsanleihen sowie hypotheckenbesicherte Wertpapiere anerkannt. Die Marktgängigkeit als wesentlicher Unterschied zum Target2-System bleibt jedoch weiterhin bestehen.

⁴⁸ Demgegenüber betonen Sinn und Wollmershäuser (2011, S. 50) die Marktgängigkeit der Forderung.

Europäische Zentralbank (2015a), »Verfahren für die Gewährung von Notfall-Liquiditätshilfe (Emergency Liquidity Assistance – ELA)«, verfügbar unter: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402_elaprocedures.de.pdf?1d27f62d7c0f2824d59d593f9c758604, aufgerufen am 22. Dezember 2015.

Europäische Zentralbank (2015b), *Konsolidierte Bilanz des Eurosystems zum 31. Dezember 2014*, Frankfurt am Main.

Europäische Zentralbank (2015c), »Was bedeutet ANFA?«, verfügbar unter: http://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/anfa_qa.de.html, aufgerufen am 8. Februar 2016.

Europäische Zentralbank (2015d), *Jahresabschluss 2014*, Frankfurt am Main.

Europäische Zentralbank (2015e), »EZB erläutert Vereinbarung über Netto-Finanzanlagen (ANFA)«, verfügbar unter: <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160205.de.html>, aufgerufen am 8. Februar 2016.

Europäische Zentralbank (2016), *Konsolidierte Bilanz des Eurosystems zum 31. Dezember 2015*, Frankfurt am Main.

Hoffmann, D. (2015), *Die EZB in der Krise*, Dissertation, Berlin.

Institut für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Osnabrück (2016), »Euro Crisis Monitor«, verfügbar unter: <http://www.eurocrisismonitor.com/Data.htm>, aufgerufen am 27. Januar 2016.

Kooths, St. und . B. van Roye (2012), »Nationale Geldschöpfung zersetzt den Euroraum«, *Wirtschaftsdienst* 92(8), 520–526.

Meyer, D. (2012a), *EURO-Krise – Austritt als Lösung?*, Reihe Wirtschaft aktuell, Bd. 1, LIT Verlag, Münster.

Meyer, D. (Hrsg.) (2012b), *Die Zukunft der Währungsunion – Chancen und Risiken des Euros*, Reihe Wirtschaft aktuell, Bd. 2, LIT Verlag, Münster.

Meyer, D. (2015), »Comment on Adalbert Winkler, The ECB as Lender of Last Resort: Banks versus Governments«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(3), 345–347.

Plickert, Ph. (2013a), »Zypers Banken auf Notkredit angewiesen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15. Januar, 9.

Plickert, Ph. (2013b), »Kritik an EZB-Notkrediten für Pleitebank auf Zypern«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. Juni, 11.

Plickert, Ph. (2015a), »Konkursverschleppung durch die EZB«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. Juni, 15.

Plickert, Ph. (2015b), »Bundesbank: Aus «Anfa» kein Geheimnis machen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Dezember, 23.

Sinn, H.-W. und T. Wollmershäuser (2011), »Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB«, Ifo Working Paper Nr. 105.

Theurer, M., H. Kafsack und St. Ruhkamp (2013), »Hilfe für den Musterschüler«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. Januar, 11.

Theurer, M. und St. Ruhkamp (2013), »Irland bekommt 25 Jahre Zahlungsaufschub«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Februar, 13.

Theurl, T. (2012), »Die Zukunft des Euro«, in: D. Meyer (Hrsg.) (2012b), *Die Zukunft der Währungsunion – Chancen und Risiken des Euros*, Reihe Wirtschaft aktuell, Bd. 2, LIT Verlag, Münster, 61–81.

Winkler, A. (2015), »The ECB as Lender of Last Resort: Banks versus Governments«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(3), 329–338.

Rechtsquellen

Agreement of 19. November 2014 on net financial assets (ANFA-Abkommen), verfügbar unter: http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_anfa_agreement_19nov2014_f_sign.pdf?208a41defab3909e542d83d497da43d2, aufgerufen am 8. Februar 2016.

Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (EZB-Satzung).

Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien.

Protokoll (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Grossbritannien und Nordirland.

Protokoll (Nr. 16) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47) zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1. Juli 2013.

Vertrag über die Europäische Union (EUV), Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24. April 2012) m.W.v. 1. Juli 2013.

Auswirkungen der Energieeinsparverordnung auf die Baukosten im Wohnungsneubau*

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

Dieser Beitrag befasst sich mit den in den Jahren 2009 und 2014 in Kraft getretenen Energieeinsparverordnungen (EnEV), die jeweils erhebliche Verschärfungen der baulichen Anforderungen beinhalteten. Die neuen energetischen Auflagen sollten zu einem deutlichen Anstieg der realisierten Baukosten für neu errichtete Wohngebäude geführt haben. Dabei liegt das Augenmerk auf den Errichtungskosten für das Bauwerk selbst (Baukonstruktion und technische Anlagen); die Auswirkungen auf Grundstücks- und Baunebenkosten sowie auf die Aufwendungen für Außenanlagen dürften insgesamt zu vernachlässigen sein.

Natürlich werden die Baukosten nicht nur von staatlichen (Energie-)Vorschriften beeinflusst, sondern unter anderem von der gewählten Bauweise und der gewünschten (technischen) Gebäudeausstattung der späteren Immobilieneigentümer. Daneben spielen aber auch die Entwicklung der Materialkosten und Löhne sowie Veränderungen der Baunachfrage bzw. der verfügbaren Kapazitäten des Baugewerbes eine wesentliche Rolle.

Die Auswertung der amtlichen Baugenehmigungsdaten und des Preisindex für Bauleistungen legt den Schluss nahe, dass die beiden zurückliegenden Novellierungen der EnEV den Baukosten im Wohnungsneubau einen Schub gegeben haben dürften. Die Effekte verteilten sich allerdings jeweils auf mehrere Jahre und wurden von anderen Entwicklungen überlagert. Einzelne Branchen des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Baugewerbes dürften von den neuen Energieauflagen profitiert haben. Der Wohnungsneubau dürfte dadurch jedoch insgesamt etwas gedämpft worden sein.

Der dramatische Anstieg der Ölpreise zu Beginn der 1970er Jahre führte nicht nur zu einer mehrjährigen Energiekrise, er war auch der Ausgangspunkt für die erste öffentlich-rechtliche Vorgabe zum Wärmeschutz von Gebäuden in Deutschland, nämlich der ersten Wärmeschutzverordnung (WSVO). Diese trat im November 1977 in Kraft und wurde auf Grundlage des ersten Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) vom Juli 1976 beschlossen. Mit dem EnEG wurde die Absicht verfolgt, die Abhängigkeit der Bundesrepublik von importierten Energieträgern zu verringern. Das Gesetz ermöglicht(e) es der Bundesregierung, Verordnungen zu erlassen, die energetische Eigenschaften von Gebäuden und deren Anlagentechnik vorgeben. Vor der Verabschiedung der ersten WSVO beschränkten sich die baulichen Vorgaben auf die technischen Anforderungen nach DIN 4108 (Wärmeschutz im Hochbau).

wasseranlagen«, kurz Heizungsanlagen-Verordnung (HeizAnIV). Nach mehreren Novellierungen von WSVO und HeizAnIV wurden die entsprechenden Regelungen dann im Jahr 2002 zur neuen Energieeinsparverordnung (EnEV) zusammengeführt, die seitdem wiederum einige Male überarbeitet wurde:

Entwicklung der energetischen Anforderungen an Gebäude

| | |
|-----------------------------------|--|
| Seit 1. November 1977: | Wärmeschutzverordnung 1977 (WSVO) |
| Seit 1. Oktober 1978: | Heizungsanlagen-Verordnung 1978 (HeizAnIV) |
| Seit 1. März 1982/1. Januar 1984: | Wärmeschutzverordnung 1982/84 (WSVO) |
| Seit 1. Juni 1982: | Heizungsanlagen-Verordnung 1982 (HeizAnIV) |
| Seit 1. März 1989: | Heizungsanlagen-Verordnung 1989 (HeizAnIV) |
| Seit 1. Juni 1994: | Heizungsanlagen-Verordnung 1994 (HeizAnIV) |
| Seit 1. Januar 1995: | Wärmeschutzverordnung 1995 (WSVO) |
| Seit 1. Mai 1998: | Heizungsanlagen-Verordnung 1998 (HeizAnIV) |

Im Jahr 2002 wurden die WSVO und die HeizAnIV zur Energieeinsparverordnung (EnEV) zusammengefasst:

| | |
|------------------------|--------------------------------------|
| Seit 1. Februar 2002: | Energieeinsparverordnung 2002 (EnEV) |
| Seit 8. Dezember 2004: | Energieeinsparverordnung 2004 (EnEV) |
| Seit 1. Oktober 2007: | Energieeinsparverordnung 2007 (EnEV) |
| Seit 1. Oktober 2009: | Energieeinsparverordnung 2009 (EnEV) |
| Seit 1. Mai 2014: | Energieeinsparverordnung 2014 (EnEV) |

Historische Entwicklung der energetischen Anforderungen an Gebäude und ihrer Anlagentechnik

Bereits 1978 folgte die erste »Verordnung über energiesparende Anforderungen an heizungstechnische Anlagen und Brauch-

Seit etlichen Jahren nimmt auch die europäische Gesetzgebung starken Einfluss auf die energetischen Vorgaben in Deutschland. Gemäß der Richtlinie 2010/31/EU vom Mai 2010 dürfen ab 2021 nur noch sogenannte »Niedrigstenergiegebäude« (»nearly zero-energy-buildings«) neu errichtet werden. Für öffentliche Bauten gilt diese Vorgabe schon für ab 2019 errichtete Gebäude.

* Aus der Reihe »Institutionelle Veränderungen und ihre Wirkung auf Branchen«

Die »praktische Umsetzung der Definition der Niedrigstenergiegebäude« wird den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen.

Europäische Vorgaben

| | |
|--------------------|--|
| 16. Dezember 2002: | Richtlinie 2002/91/EG über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden |
| 19. Mai 2010: | Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden |
| 25. Oktober 2012: | Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz |

Die Ende 2013 beschlossene Novellierung der Energieeinsparverordnung (EnEV 2014) kann als energierechtlicher Zwischenschritt auf dem Weg zum Niedrigstenergiegebäude betrachtet werden. Laut Bundesumweltministerium werden – gemäß europäischer Vereinbarung – »die konkreten Vorgaben an die energetische Mindestqualität von Niedrigstenergiegebäuden [...] rechtzeitig bis spätestens Ende 2016 – für Behördengebäude – bzw. Ende 2018 – für alle Neubauten – festgelegt.« Es ist demnach mit einer baldigen Überarbeitung der Energieeinsparverordnung zu rechnen.

Erhebliche Verschärfungen der baulichen Energievorgaben im Zuge der EnEV 2009 und 2014

In diesem Beitrag soll das Augenmerk auf der jüngeren Vergangenheit liegen. So hatten die EnEV 2009 und 2014 – auch im historischen Vergleich – erhebliche Verschärfungen der baulichen Vorgaben für Wohnungsneubauten zur Folge. Mit der EnEV 2009 wurde der zulässige Jahreshöchstwert für den Primärenergiebedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Kühlung um rund etwa 30% abgesenkt. Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Gebäudehülle – was den Wärmeschutz betrifft – wurden zudem um rund 15% angehoben.

In diesem Zusammenhang gilt es Folgendes zu beachten: Die durch die neuen Energievorgaben erforderlichen Bauweisen erhöhen nicht nur die Anforderungen an einzelne Bauteile, sondern auch an die Verbauung bzw. Montage. Auch wenn die höherwertigen Bauteile – etwa aufgrund der gestiegenen Stückzahlen – mit der Zeit in der Regel günstiger werden sollten, bleibt damit aber der höhere und damit kostenintensivere Aufwand auf der Baustelle.

Kritiker der neuen Regelungen berufen sich etwa auf die »Volkswirtschaftliche Bewertung der EnEV 2009« durch die Prognos AG. In der von etlichen betroffenen Verbänden der Immobilien- und Bauwirtschaft¹ in Auftrag gegebenen Studie heißt es zusammenfassend: »Die Effizienzanforderungen

des Ordnungsrechts an den Neubau korrespondieren bislang gut mit den Klimaschutzzielen der Bundesregierung. Die EnEV 2009 scheint unter rein energetischem Gesichtspunkt und unter aktuellen Bedingungen dem wirtschaftlichen Optimum recht nahe zu kommen.« Zudem: »Das Ordnungsrecht stößt angesichts der Heterogenität des Bestands und mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot an seine Grenzen.« Aber auch: »Die Anhebung der Neubau- und der Sanierungstätigkeit auf das zur Zielerreichung notwendige Niveau ist mit positiven volkswirtschaftlichen Effekten verbunden.« Dazu bedürfe es allerdings verbesserter Anreizinstrumente.

Die Ergebnisse der Untersuchung waren demnach als Auf- und abwärts zu verstehen, die energetischen Anforderungen an Neubauten in absehbarer Zeit nicht weiter spürbar zu erhöhen und bei allen Anstrengungen für Energieeinsparungen im Wohnungssektor, das Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht außer Acht zu lassen. Die Verhältnismäßigkeit bezüglich zusätzlicher Investitionskosten und damit realisierter Energieeinsparung sollte insgesamt gewahrt bleiben.

Die EnEV 2014 sah zum Jahresbeginn 2016 eine weitere Absenkung des Jahres-Primärenergiebedarfes von Neubauten um rund 25% vor. Darüber hinaus wurden – im Vergleich zur EnEV 2009 – die Anforderungen an die Gebäudehülle noch einmal um etwa 20% erhöht. Auf Modernisierungsvorhaben fanden diese neuen Verschärfungen diesmal keine Anwendung, um die Bestandhalter nicht zu überfordern; weitere Fortschritte im Gebäudebestand sollten auf freiwilliger Basis mittels gezielter Förderung erreicht werden. Neubauten, deren Bauantrag noch bis zum Jahresende 2015 eingereicht bzw. deren Baubeginn noch bis dahin angezeigt wurde, waren ebenfalls von den neuen Regelungen ausgenommen.

In der Zusammenfassung einer Untersuchung der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. – wiederum im Auftrag etlicher Verbände, darunter auch des Mieterbundes – aus dem Jahr 2015 heißt es: »Über allgemeine Preissteigerungen hinaus führen vor allem gestiegene Qualitätsansprüche und ordnungsrechtliche Anforderungen beispielsweise in Bezug auf Energieeffizienz, Barrierefreiheit, Standsicherheit, Brand- und Schallschutz, Schnee-, Sturm- und Erdbebensicherheit sowie eine Vielzahl von kommunalen Auflagen insbesondere in den letzten Jahren zu deutlich erhöhten Kosten im Wohnungsbau.«

Die Autoren der Studie – die den Titel »Kostentreiber für den Wohnungsbau« trägt – ermittelten auf Grundlage der Bauwerkskosten fertiggestellter und abgerechneter Neubauvorhaben für den Zeitraum 1. Quartal 2000 bis 1. Quartal 2014 nicht nur einen »Bauwerkskostenindex für Wohngebäude«, sondern untersuchten auch die Entwicklung der gesamten

¹ BAK Bundesarchitektenkammer e.V., BfW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V., BDB Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V., GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Haus & Grund Deutschland, VPB Verband Privater Bauherren e.V. und DGfM Deutsche Gesellschaft für Maurerwerks- und Wohnungsbau e.V.

Gestehungskosten von Mehrfamiliengebäuden (in Wachstumsregionen bzw. Ballungsgebieten). In einem weiteren Schritt ließen sie dabei auch die eigentlich erst ab dem Jahr 2016 gültigen Verschärfungen der EnEV 2014 in die Berechnungen miteinfließen. Unter den insgesamt neun sogenannten Kostentreibern kommt – wenig überraschend – der allgemeinen Entwicklung der Baupreise eine herausragende Bedeutung zu. Daneben spielen noch die Baukostenzuwächse aufgrund neuer energetischer Anforderungen eine nicht unwesentliche Rolle.

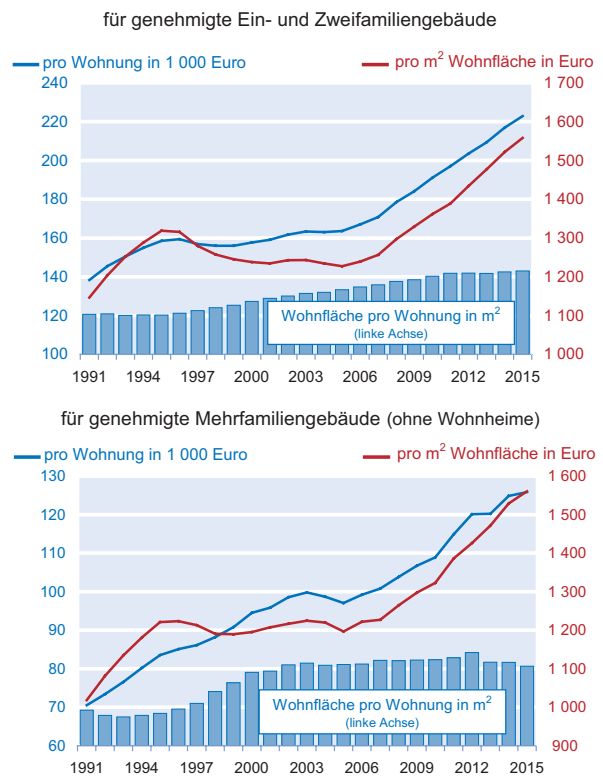
Auch dieses Gutachten sollte nicht nur die Datengrundlage verbreitern, sondern auch die Aufmerksamkeit für die diversen Kostentreiber im Wohnungsbau weiter erhöhen. Die Diskussionen über hohe Kostenanstiege im Wohnungsbau hatten aber bereits Eingang in die Politik gefunden. So kam im Juli 2014 erstmals das »Bündnis bezahlbares Bauen und Wohnen« unter der Leitung von Bundesbauministerin Barbara Hendricks in Berlin zusammen. Im November 2015 wurde dann ein Zehnpunkteprogramm mit entsprechenden Empfehlungen und Maßnahmen vorgestellt, in dem auch der Bericht der Baukostensenkungskommission Erwähnung fand.

Zur Entwicklung der Baukosten nach der amtlichen Statistik

Die Betrachtung der amtlichen Genehmigungsdaten zeigt seit dem Jahr 2008 sowohl für Ein- und Zweifamiliengebäude als auch für Mehrfamiliengebäude (vgl. Abb. 1) einen kontinuierlichen und insgesamt kräftigen Anstieg der durchschnittlichen veranschlagten Baukosten. Diese beinhalten die Baukostengruppen 300 (Bauwerk – Baukonstruktionen) und 400 (Bauwerk – Technische Anlagen) nach DIN 276. Da es sich in der Genehmigungsstatistik nur um veranschlagte Kosten handelt, bleibt die tatsächliche Höhe der Baukosten unberücksichtigt. Vermutlich werden die Kosten für die meisten Bauvorhaben aufgrund der normalen Preissteigerung und unvorhergesehener Entwicklungen letzten Endes höher gelegen haben.

Die durchschnittlichen Quadratmeterkosten erlebten bis zur Mitte der 1990er Jahre in beiden Gebäudekategorien einen erheblichen Zuwachs, der aber – insbesondere im Ein- und Zweifamilienhausbau – im Verlauf der nächsten zehn Jahre wieder abgemildert wurde. In der Phase des kräftigen Anstiegs zeigt sich in erster Linie der Einfluss der stark erhöhten Baunachfrage – aufgrund der Wiedervereinigung, umfangreicher Zuwanderung aus osteuropäischen Ländern etc. – auf die Baupreise bzw. auf die Baukosten. Die Wiederbelebung der heimischen Wohnungsbauachfrage – insbesondere ab dem Jahr 2011 – dürfte ähnliche Auswirkungen auf die Baukosten gehabt haben.

Abb. 1
Veranschlagte Baukosten^{a)} in neu errichteten Gebäuden



Werte für 2015 basieren auf den Genehmigungsdaten von Januar–November.

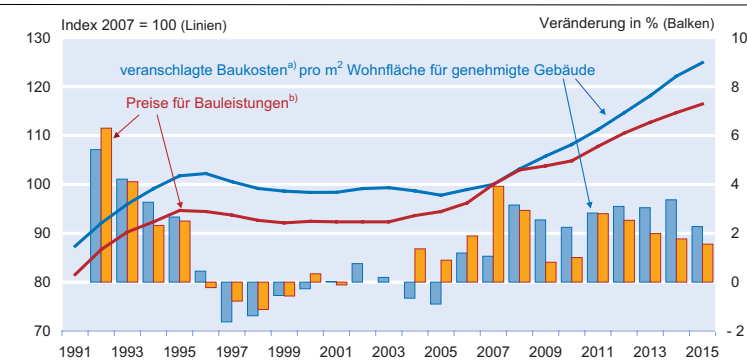
^{a)} Beinhaltet lediglich die Kosten für die Baukonstruktionen und die technischen Anlagen, also keine Aufwendungen für Herrichtung, Erschließung, Planung, Außenanlagen etc. oder sonstige Nebenkosten.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Bei der Analyse der amtlichen Baukostenentwicklung gilt es – neben der staatlichen Einführung strengerer baulicher Energiestandards – auch diverse weitere Einflussfaktoren zu beachten. So spielten beispielsweise in den Jahren 2004 und 2005 steigende Energie- bzw. Materialkosten eine große Rolle. Damals befand sich die deutsche Baukonjunktur spartenübergreifend im Abschwung. Im Wohnungsbau gaben die durchschnittlichen Baukosten pro m² merklich nach, obwohl der amtliche Preisindex für Bauleistungen – für Wohnungsneubauten in konventioneller Bauart – so stark zulegte wie seit vielen Jahren nicht mehr (vgl. Abb. 2). Da der Baupreisanstieg anscheinend nicht einmal zum Teil an die Bauherren bzw. späteren Eigentümer weitergegeben werden konnte, musste an der baulichen Ausstattung – und im Geschosswohnungsbau an der Wohnflächengröße – gespart werden.

In den Jahren 2006 bis 2008 war ein deutlicher Anstieg der Nachfrage nach neuen Nichtwohngebäuden zu verzeichnen. Trotz eines kräftigen Wirtschaftsaufschwungs schrumpfte der Wohnungsneubau in erheblichem Maße (Wohnungsgenehmigungen in neu errichteten Wohngebäuden 2005: rund 212 000 Einheiten; 2008: rund 148 000 Einheiten). Die

Abb. 2
Entwicklung der Baupreise und Baukosten für neu errichtete Wohngebäude
 (ohne Wohnheime)



Baukostenwert für 2015 basiert auf den Daten von Januar bis November.

^{a)} Beinhaltet lediglich die Kosten für die Baukonstruktionen und die technischen Anlagen, also keine Aufwendungen für Herrichtung, Erschließung, Planung, Außenanlagen etc. oder sonstige Nebenkosten.

^{b)} Preisindex bezüglich neuer Wohngebäude in konventioneller Bauart; ohne Umsatzsteuer.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

zusätzlichen Aufträge gewerblicher und öffentlicher Bauherren erhöhten jedoch die Kapazitätsauslastung vieler Bauunternehmen und Handwerksbetriebe. Diese forderten nun auch bei Wohnungsbauprojekten höhere Preise. Der Baupreisanstieg im Jahr 2006 dürfte zudem in überschaubarem Umfang – wenngleich nur vorübergehend – auf die Abschaffung der Eigenheimzulage zum 31. Dezember 2005 zurückzuführen sein.

In den Jahren 2006 und 2007 stiegen die Baukosten der genehmigten Wohnungsbauvorhaben nur um jeweils gut 1% an. Dagegen nahmen die Baupreise allein 2007 um fast 4% zu. Erst 2008 verzeichneten die veranschlagten Baukosten einen erheblichen Zuwachs – um mehr als 3%. Dies hing wohl einerseits damit zusammen, dass – trotz weiter schrumpfendem Wohnungsneubau – die Belastung der zurückliegenden und aktuellen Baupreissteigerungen – zumindest zum Teil – irgendwann an die Bauherren bzw. späteren Immobilieneigentümer weitergereicht werden mussten.

Andererseits wurde im April 2009 die EnEV 2009 – gültig ab Oktober 2009 – mit ihren verschärften energetischen Anforderungen beschlossen. Davor fand der übliche Novellierungsprozess statt, so dass die Bauherren, schon im Jahr 2008 gut abschätzen konnten, »wo die Reise hinget«. Die monatlichen Genehmigungsdaten zeigen daher – was die durchschnittlichen Quadratmeterkosten angeht – bereits im Verlauf des Jahres 2008 einen insgesamt stetigen Anstieg der Zuwächse gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat.

Bis Mitte 2009 blieben diese monatlichen Zuwächse bei den Baukosten hoch; der seit Beginn des Jahres 2008 erzielte gesamte Anstieg der monatlichen Kostenzuwächse ging dann jedoch im weiteren Verlauf des Jahres 2009 merklich zurück. Angesichts der ab Oktober 2009 geforderten ener-

gieeffizienteren Bauweise neuer Wohngebäude kam es also offensichtlich zu deutlichen Vorzieheffekten. Die zukünftigen Eigentümer honorierten anscheinend nicht nur die im Vergleich zu früheren Baustandards besseren Energieeffizienzeigenschaften ihrer neuen Immobilie, sondern dachten wohl auch an den erhöhten Wiederverkaufswert aufgrund des »EnEV-2009-Siegels«.

Die neuerlichen Verschärfungen der EnEV 2014 gelten zwar erst seit Anfang 2016. Aber auch in diesem Zusammenhang dürfte es wiederum zu einem langen Vorlauf bzw. gewissen Vorzieheffekten gekommen sein. Obwohl die Regelungen erst im November 2013 endgültig beschlossen wurden, zeigte sich bereits im Sommer desselben Jahres

ein spürbarer Baukostenanstieg in der Genehmigungsstatistik. 2013 kletterten die durchschnittlichen Baukosten pro Quadratmeter um 3%, 2014 betrug der Anstieg sogar fast 3½%. Berücksichtigt man, dass in den Jahren 2006 bis 2012 eine Baukostenerhöhung von insgesamt 17% zu verzeichnen war, gewinnen die Zuwächse 2013 und 2014 spürbar an Bedeutung. Bei Hinzunahme dieser ergibt sich nämlich ein Gesamtzuwachs seit 2006 von rund einem Viertel.

Die seit 2010 erfolgten Anstiege der Baupreise sowie der Baukosten dürften nicht unwesentlich mit der kräftigen Erholung des Wohnungsneubaus zu erklären sein. Dieser profitierte anfangs von akuten Inflationsängsten und später immer stärker vom Niedrigzinsumfeld, der günstigen heimischen Wirtschaftsentwicklung und der umfangreichen Zuwanderung. In dieser Phase der erhöhten Wohnraumnachfrage konnten gestiegene Baukosten, die teilweise auch auf höhere Qualitäts- bzw. Komfortanforderungen vonseiten der Eigentümer zurückgingen, wesentlich leichter am Markt durchgesetzt werden.

Zusammenfassung, Branchenwirkung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Zeitraum von acht Jahren – 2008 bis 2015 – die Preise für Bauleistungen bei der Errichtung neuer Wohngebäude um 16,5% gestiegen sind. Die veranschlagten Baukosten pro Quadratmeter für neu errichtete Wohngebäude kletterten laut Genehmigungsstatistik im selben Zeitraum um rund 25%. Die Auswertung der amtlichen Daten zu den Baupreisen sowie zu den Baukosten für genehmigte Vorhaben lässt demnach den Schluss zu, dass rein rechnerisch rund zwei Drittel der festgestellten Zunahme der Bauwerkskosten auf die gestiegenen Baupreise zurückzuführen sind. Die zeitliche Verteilung bzw. das Ausmaß der jeweiligen Zuwächse bei den

Baukosten deuten darauf hin, dass die Verschärfungen der baulichen Vorgaben im Zuge der EnEV 2009 bzw. 2014 eine nicht unwesentliche Rolle bei der Entwicklung der Baukosten seit 2007 gespielt haben.

Die Vielfalt der unterschiedlichen Einflüsse (z.B. Konjunkturentwicklung in den verschiedenen Teilbereichen der Bauwirtschaft, Zahlungsbereitschaft der Bauherren bzw. späteren Immobilieneigentümer, Qualitäts- und Komfortansprüche, Innovationen und veränderte Bauweisen, Entwicklung der Solarförderung, Einführung weiterer staatlicher Bauvorschriften), aber auch die direkten Auswirkungen der neuen EnEV-Vorgaben auf die Baupreise in den betroffenen Einzelgewerken erschweren die Interpretation bzw. Analyse. So mangelt es oftmals an geeigneten (amtlichen) Informationen, die diese Entwicklungen richtig abbilden. Bereits die in der amtlichen Genehmigungsstatistik erfassten »veranschlagten Baukosten« ändern sich im Allgemeinen bei nahezu allen Projekten. Daneben kann auch die amtliche Baupreisstatistik kritisch hinterfragt werden, was etwa die tatsächlich erzielten Marktpreise oder die Repräsentativität des Ausbaugewerbes angeht.

Die erhöhten staatlichen Anforderungen an die Energieeffizienz von Neubauten haben der Geschäftstätigkeit einzelner Branchen des Verarbeitenden Gewerbes (etwa der Dämm- oder der Heizungsindustrie) sowie des Baugewerbes sicherlich neuen Schub verliehen. Diese dürften jedoch ohnehin vom wiedererstarteten Wohnungsneubau profitiert haben. Daneben gilt es zu beachten, dass der Markt für Bestandsmaßnahmen seit 2006 volumenmäßig nochmals erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Bestandsarbeiten spielen heute eine wesentlich größere Rolle als die Neubauaktivitäten. Und für nicht wenige international tätige Produzenten von Baustoffen und Bauteilen haben die ausländischen Absatzmärkte bereits eine weitaus höhere Relevanz als der deutsche Heimatmarkt. Die Auswirkungen der EnEV-Verschärfungen auf die Geschäftstätigkeit der davon profitierenden Wirtschaftszweige müssen demnach richtig eingeordnet werden, dürfen also nicht überschätzt werden.

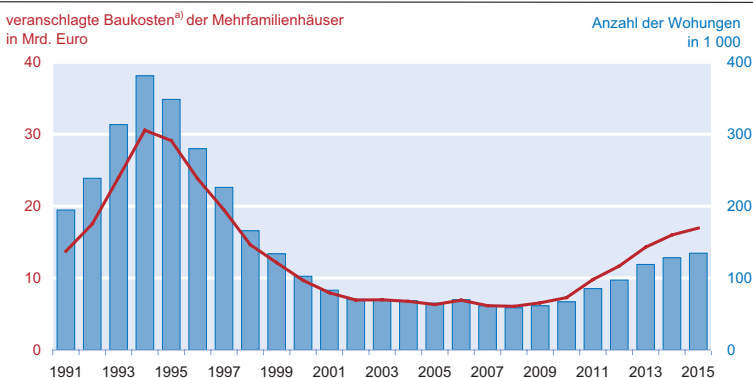
Die »Wiederentdeckung« der Wohnimmobilie, der Wohnungsmangel in den meisten wachstumsstarken Regionen sowie die mittlerweile hohe Zahl von Flüchtlingen hat den Wohnungsneubau seit einigen Jahren wieder stärker in den Fokus gerückt. Trotz eines positiven wirtschaftlichen Umfelds hemmen vor allem der Flächenmangel und der Baukostenanstieg eine deutlichere Ausweitung des lokalen Wohnungsbaus. In diesem Zusammenhang spielen natürlich auch die strengeren Energievorschriften eine wesentliche Rolle. In Bezug auf die »erweiter-

ten Baukosten« existiert allerdings eine Vielzahl weiterer – vorwiegend staatlicher – Baukostentreiber, die die Quadratmeterpreise neue Höhen erklimmen lassen. Bereits die Entwicklung der Baukosten im engeren Sinne – nämlich für die Erstellung des eigentlichen Bauwerks einschließlich technischer Anlagen – lässt erahnen, dass eine erhebliche Ausweitung des Wohnungsneubaus mit immensen zusätzlichen Investitionskosten verbunden sein wird.

Bundesbauministerin Barbara Hendricks spricht von rund 350 000 neuen Wohnungen, die jährlich entstehen sollten. Angesichts des lokalen Bedarfs und des Mangels an Mietwohnungen ist davon auszugehen, dass hiervon – zumindest vorübergehend – wohl mehr als 200 000 Wohneinheiten auf Mehrfamiliengebäude entfallen müssten. Im Jahr 1997 wurden insgesamt rund 226 000 Geschosswohnungen genehmigt. Hierfür betragen allein die veranschlagten Baukosten – also die Baukosten im engeren Sinne – 19½ Mrd. Euro (in jeweiligen Preisen; vgl. Abb. 3). 2015 beliefen sich die veranschlagten Baukosten geschätzt auf insgesamt 17 Mrd. Euro (in jeweiligen Preisen); es wurden wohl aber für lediglich rund 135 000 Wohneinheiten Baugenehmigungen erteilt. Während die Wohnungszahl für 2015 den Wert des Jahres 1997 um mehr als 40% unterschreitet, wird das frühere Baukostenvolumen um lediglich 13% verfehlt.

Dieses Beispiel zeigt, dass sich die Rahmenbedingungen seit den 1990er Jahren dramatisch geändert haben, als 1994 in der Spitze rund 380 000 neue Geschosswohnungen genehmigt worden sind. Heute wären – unabhängig von der Grundstücksproblematik – die finanziellen Konsequenzen enorm, wenn »mal einfach schnell« 100 000 Etagenwohnungen mehr gebaut werden sollten. Natürlich kommt dabei der allgemeinen Baupreisentwicklung eine maßgebliche Rolle zu. Es sollten jedoch auch die Folgen der zahlreichen Auflagen und staatlich motivierten Baunebenkosten und vor allem der immer strengeren Bauvorschriften nicht vernach-

Abb. 3
Genehmigte Wohnungen in neu errichteten Mehrfamiliengebäuden (ohne Wohnheime) und deren Baukosten



2015: Schätzungen auf Basis der Genehmigungswerte von Januar bis November.
^{a)} Beinhaltet lediglich die Kosten für die Baukonstruktionen und die technischen Anlagen, also keine Aufwendungen für Herrichtung, Erschließung, Planung, Außenanlagen etc. oder sonstige Nebenkosten.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

lässigt werden. Häufig gehen damit auch größere zeitliche Verzögerungen von Bauvorhaben einher.

Natürlich ist Energieeffizienz im Gebäudebereich sinnvoll, und auch der Wohnungssektor sollte einen Beitrag zur notwendigen Energieeinsparung leisten. Energieeffiziente Gebäude spielen schließlich – falls kein »verschwenderisches« Nutzerverhalten vorliegt – ihre energetischen Vorteile über den gesamten Lebenszyklus aus. Allerdings dürfte die durchschnittliche Lebensdauer für heutige Neubauten inzwischen wesentlich niedriger liegen als früher, da vor allem aufgrund staatlicher Vorgaben die Bedeutung der – oft kurzlebigeren – Bauinstallationen bzw. technischen Ausrüstungen in Bezug auf den Bauwerksanteil deutlich zugenommen hat. Auch dies zeigt wieder, dass sich die Politik im Energie- und Umweltbereich der – kostentreibenden – Konsequenzen ihres Handelns bewusst sein muss, zu denen wohl kaum die – derzeit dringend benötigte – Ausweitung der Neubautätigkeit gehören dürfte. Auch die auf europäischer Ebene längst beschlossene weitere Verschärfung der Energieeffizienzvorgaben für Neubauten dürfte der Wohnungsbaunachfrage keine neuen Impulse bescheren.

Literatur

Böhmer, M., N. Thamling, A. Kemmler und M. Hoch (2011), *Volkswirtschaftliche Bewertung der EnEV 2009*, Abschlussbericht, Prognos AG, Basel.

Ebnet, M. (2016), »Institutionelle Veränderungen und ihre Wirkung auf Branchen«, *ifo Schnelldienst* 69(3), 41–44.

Walberg D., T. Gniechwitz und M. Halstenberg (2015), *Kostentreiber für den Wohnungsbau – Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und auf die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland*, Bauforschungsbericht Nr. 67, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Kiel.

Weitere Quellen

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) zum Themenbereich »Energieeffizientes Bauen und Sanieren«, siehe unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/energieeffizientes-bauen-und-sanieren/energieeinsparverordnung/>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zum Themenbereich »Energieeinsparrecht«, siehe unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energieeinsparrecht.html>.

Bündnis bezahlbares Wohnen und Bauen, siehe unter: <http://www.bmub.bund.de/buendnis-wohnen/#c580>.

Europäische Kommission zum Themenbereich »Energieeffizienz von Gebäuden«, siehe unter: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/buildings>.

Info-Portal Energieeinsparung des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), siehe unter: www.bbsr-energieeinsparung.de.

Institut für Energie-Effiziente Architektur mit Internet-Medien, siehe unter: www.enev-online.de.

Verbraucherzentrale Bundesverband – Themenbereich »Gebäudesanierung«, siehe unter: <https://www.verbraucherzentrale.de/enev>.

Der Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen moderaten Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 2 bis 3%, nach einem Plus von 5,2% im Vorjahr.

Die deutsche Wirtschaft hat ihren moderaten Wachstumskurs auch zum Jahresende 2015 fortgesetzt, wie das Statistische Bundesamt kürzlich mitteilte. Nach ersten Berechnungen war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) – preis-, saison- und kalenderbereinigt – im vierten Quartal 2015 um 0,3% höher als im Vorquartal. Die konjunkturelle Lage in Deutschland war damit im Jahr 2015 durch ein solides und stetiges Wirtschaftswachstum gekennzeichnet (jeweils + 0,3% im dritten und vierten Quartal und + 0,4% in den ersten beiden Quartalen des Jahres). Für das gesamte Jahr 2015 ergibt sich daraus ein durchschnittlicher Anstieg von + 1,7% (nominal: + 3,8%; vgl. Statistisches Bundesamt 2016a).

Im Vorjahresvergleich kamen die Wachstumsimpulse im vierten Quartal 2015 vor allem aus dem Inland: Es stiegen neben den privaten Konsumausgaben (+ 1,6%) vor allem auch die Konsumausgaben des Staates (+ 2,7%). In Ausrüstungsgüter wurde preisbereinigt 6,3% mehr investiert als vor Jahresfrist. Für 2015 insgesamt wurde hier ein Plus von real 4,8% und nominal 5,4% (einschließlich der sonstigen Anlagen nominal: + 4,5%) ermittelt.

Fahrzeuginvestitionen erneut mit kräftigem Wachstum

Einen ähnlich günstigen Verlauf nahm 2015 hier zu Lande die Automobilkonjunktur. Der Dezember beschloss das Jahr mit einem kräftigen Wachstum von 7,7% bei den Neuzulassungen. Für das Gesamtjahr bedeutete dies einen Zuwachs von 5,6%, dabei ging der Anteil der privaten Neuzulassungen zu Gunsten der gewerblichen – die zu den Investitionen gezählt werden – erneut zurück. Das sechste Jahr in Folge schrumpfte der Privatanteil der Pkw-Neuzulassungen auf nunmehr 34,2% (2014: 36,2%; vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2016a). Auch der Nutz-

fahrzeugmarkt war 2015 mit + 4,3% im Aufwind.

Den Trendumfragen des Bundesverbandes Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) zufolge ist der Anschaffungswert des Neugeschäfts mit Mobilien im vierten Quartal 2015 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um beachtliche 7,8% gewachsen (vgl. BDL 2016). Im Jahresdurchschnitt von 2015 hat der gesamte Leasingmarkt im Neugeschäft ein Wachstum von 3% auf 52,2 Mrd. Euro erreicht, wie die Ergebnisse des jüngsten ifo Investitionstests zeigen. Dabei ist bei Mobilien ein Plus von 4,1% und bei Immobilien ein Rückgang von 28,8% gemeldet worden. Für das Wachstum der Leasinginvestitionen 2015 war vor allem die Fahrzeugsparte verantwortlich, die ein Plus von fast 6% erreichte, aber auch die Produktionsmaschinen mit + 4%. Die Mobilien-Leasingquote stellte sich damit auf 22,9% (vgl. Städtler 2015).

Für 2016 rechnete die ifo Prognose vom Dezember 2015 mit einem weiteren realen Anstieg der Wirtschaftsleistung in Deutschland (vgl. Wollmershäuser et al. 2015). Nach derzeitigem Prognosestand ist für 2016 mit nochmals steigenden Ausgaben für die Ausrüstungsgüter und für die Leasingengagements zu rechnen, wenn auch mit gebremster Dynamik. Verunsicherungen im Gefolge der weltweiten Konfliktherde und der anhaltenden Eurokrise dürften erfahrungsgemäß zuerst beim Investitionsverhalten der Unternehmen sichtbar werden und stellen daher ein Prognoserisiko dar.

Die deutschen Maschinenbauer bekommen die Verunsicherung ihrer Kunden angesichts der zahlreichen Krisen zu spüren, wie der Branchenverband VDMA kürzlich mitteilte. Die Branche musste im Januar einen Rückgang der Bestellungen um real 12%, davon 8% aus dem Inland hinnehmen (vgl. o.V. 2016).

Indikator signalisiert nur moderates Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator¹, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen moderaten Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen (das sind vor allem Software-Produkte sowie Forschung und Entwicklung) von 2 bis 3%, nach einem Plus von 5,2% im Vorjahr (vgl. Abb. 1).

In Anbetracht der noch immer recht guten Konjunktur in Deutschland und der anhaltend niedrigen Zinsen ist das jedoch eine im historischen Vergleich wenig dynamische Entwicklung. Dabei ist zu beachten, dass das Wirtschaftswachstum gegenwärtig vor allem vom privaten und staatlichen Konsum getragen wird. Die Investitionsneigung der Unternehmen leidet hingegen unter der Verunsicherung, die von den zahlreichen globalen Krisen, den Turbulenzen an den Aktienmärkten und der ungelösten Flüchtlingsproblematik ausgeht. Offenbar halten die Unternehmen derzeit die Zukunftsaussichten deshalb nicht für ausreichend gut, um stärker zu investieren. Umgekehrt gilt aber auch: Falls sich im derzeitigen Krisenszenario klare Entwarnungssignale erkennen lassen, ist mit einem Anspringen der Investitionskonjunktur zu rechnen. Aufgeschobene Projekte gibt es genug.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft neben den Anlageinvestitionen nach wie vor erheblich in die Gewinnung neuer Mitarbeiter und in die Qualifizierung des vorhandenen Personals investiert. Bei eher moderatem Wirtschaftswachstum steigt die Zahl der Beschäftigten in Deutschland scheinbar unaufhaltsam. Bei der

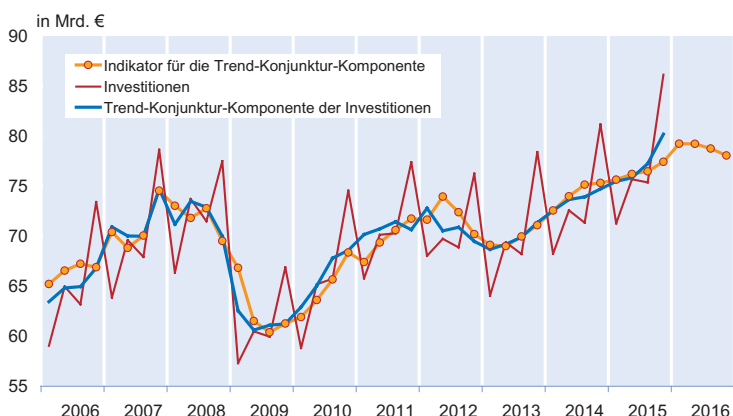
Erwerbstätigkeit wurde im vierten Quartal 2015 mit 43,4 Mio. Erwerbstätigen ein neuer Höchststand seit der Wiedervereinigung erreicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2016b), und auch im Januar 2016 stieg die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahresmonat erneut um 1,2% (vgl. Statistisches Bundesamt 2016c). Die deutsche Wirtschaft will zwar auch weiterhin neue Mitarbeiter einstellen, die Firmen werden jedoch zuletzt etwas skeptischer bezüglich der Schaffung weiterer Arbeitsplätze. Das ifo Beschäftigungsbarmeter sank im Februar auf 108,0 Punkte, von 109,7 im Vormonat.

Die Investitionen in Humankapital (wie z.B. innerbetriebliche Weiterbildung) werden in der VGR nicht berücksichtigt. Gerade dem Einsatz hochqualifizierten Personals kommt aber aus Wettbewerbsgesichtspunkten sowie aus Sicht der Innovationsfähigkeit von Unternehmen eine wesentliche Bedeutung zu (vgl. Sauer und Strobel 2015). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Herausforderungen im Rahmen der Maßnahmen, die unter dem Stichwort »Industrie 4.0« beschrieben werden. Experten weisen darauf hin, dass die Lösungen bisher vor allem in der Technik gesucht werden. Dabei spiele gerade der Mensch im Innovationsprozess eine wichtige Rolle: als Mitgestalter und Koproduzent, als Anwender und Innovator (vgl. Buhr 2015). Positiv ist auch zu bewerten, dass die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der deutschen Industrieunternehmen seit 2010 im Aufwind sind, wie eine Studie des DIW feststellte. Alles in allem befindet sich die deutsche Industrie mit dem kräftigen FuE-Aufwuchs jedoch auf einem guten Weg und schneidet – zumindest im europäischen Vergleich – besser ab als andere Länder (vgl. Eickelpasch 2015).

Das Geschäftsklima der Leasinggesellschaften bewegte sich im Jahr 2015 und auch noch im Januar des laufenden Jahres auf einem sehr komfortablen Niveau, wie die Ergebnisse der Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor belegen. Im Februar ist es jedoch deutlich zurückgefallen, auf ein Niveau, wie es zuletzt Ende 2013 zu beobachten war. Sowohl die Geschäftslageurteile sind von + 32,0 auf + 24,0 Saldenpunkte zurückgegangen wie auch die Geschäftserwartungen von + 25,0 auf + 17,0 Saldenpunkte. Die Optimisten überwiegen also nicht mehr so stark wie zuvor (vgl. Abb. 2). Dies deutet auf eine etwas nachlassende Dynamik bei neuen Leasinginvestitionen in den kommenden Monaten hin, falls sich der aktuelle Wert nicht als Ausreißer erweist. Die Wachstumsperspektiven der Leasinggesellschaften im laufenden Jahr hängen stark von der weiteren Entwicklung der Anlageinvestitionen und hier insbesondere von der Automobilkonjunktur im Jahr 2016 ab. Der Verband der deutschen Automobilindustrie (VDA) rechnet für 2016 mit

¹ Detaillierte Informationen zur Methode finden sich in Gürtler und Städler (2007).

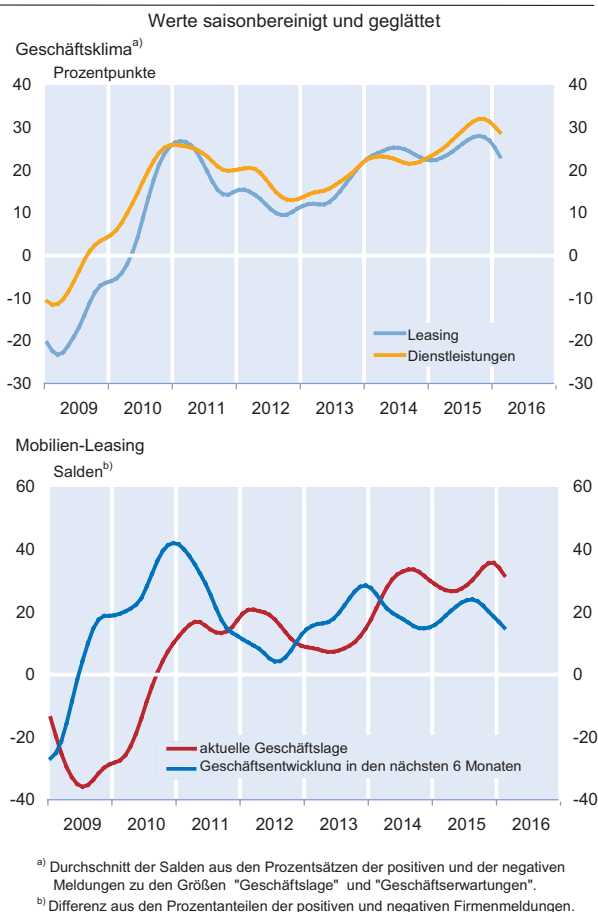
Abb. 1
Investitionsindikator



Berechnungsstand: 24. Februar 2016.

Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen, Berechnungsstand: 23. Februar 2016.

3,2 Mio. Pkw-Neuzulassungen (vgl. Gammelin und Schäfer 2015). Das würde gegenüber dem starken Jahr 2015 Stagnation bedeuten. Das CAR-Institut geht in seiner aktuellen Prognose hingegen davon aus, dass es einen Rückgang der Pkw-Käufe um 0,9% geben wird (vgl. handelsblatt.com 2015). Zum Jahresauftakt 2016 zeigte sich die Automobilkonjunktur indessen in bester Verfassung. In den Monaten Januar und Februar sind die Neuzulassungen jeweils kräftig gestiegen: Bei Pkw ist bisher ein Plus von 7,8% aufgelaufen, bei Nutzfahrzeugen sind es sogar 12% (vgl. Krafftahrt-Bundesamt 2016b).

Es sind vor allem umfragebasierte Indikatoren, die zu Beginn des laufenden Jahres auf eine nachlassende Dynamik des Wirtschaftswachstums, insbesondere der Investitionen, hindeuten:

Eine Umfrage des ifo Instituts bei 450 Managern aus den Wirtschaftsbereichen Industrie, Bau, Handel und Dienstleistungen zeigte, dass die Befragten im laufenden Jahr eher

mit einem etwas langsameren Wachstum im Vergleich zu 2015 rechnen. Was die Investitionspläne betrifft, halten sich die positiven und die negativen Antworten die Waage (vgl. Garnitz und Wohlrabe 2016). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK): Trotz noch guter Beurteilung der aktuellen Geschäftslage blicken die Unternehmen mit zunehmender Skepsis ins neue Jahr und wollen nicht merklich mehr investieren als im Vorjahr (vgl. Heide und Specht 2016).

Die Finanzierungsfrage sollte zunehmenden Investitionen jedoch auch im laufenden Jahr nicht im Wege stehen. Die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft ist zwar im Februar minimal auf 14,5% gestiegen, nach 14,3% im Vormonat. An den günstigen Finanzierungsbedingungen für die deutsche Wirtschaft ändert sich aber wenig. Eine Kreditfinanzierung ist für die Unternehmen weiterhin kein Problem (vgl. Sinn 2016a). Außerdem stehen reichlich Innenfinanzierungsmittel zur Verfügung.

Die Zuversicht deutscher Finanzexperten hat sich im Februar verschlechtert. Die ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland gingen im Februar 2016 zum zweiten Mal in Folge zurück. Der Index verlor gegenüber dem Vormonat 9,2 Punkte und steht jetzt bei 1,0 Punkten (langfristiger Mittelwert: 24,6 Punkte). Auch die Bewertung der konjunkturellen Lage in Deutschland verschlechterte sich. Der Index fiel um 7,4 Punkte auf nun 52,3 Punkte (vgl. Steffen 2016).

Der ifo Index für die Wirtschaft im Euroraum hat im ersten Quartal 2016 um weitere drei Indexpunkte nachgegeben. Er fiel auf 118,9 Punkte, liegt damit aber weiterhin deutlich über seinem langfristigen Durchschnitt. Die Beurteilung der aktuellen wirtschaftlichen Lage war nur etwas weniger günstig als im Vorquartal. Auch die positiven Erwartungen trübten sich leicht ein. Die Erholung im Euroraum wird sich nur verlangsamt fortsetzen (vgl. Sinn 2016b).

Das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland, das stark vom Außenhandel abhängig ist, geht von einem langsameren Wachstum seiner Exporte aus. Die ifo Exporterwartungen sanken im Februar auf 4,5 Saldenpunkte, nach 7,4 im Vormonat. Das Abflauen der weltwirtschaftlichen Dynamik schlägt sich immer mehr in der deutschen Exportindustrie nieder.

Last but not least ist auch der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands im Februar nochmals gesunken. Die Stimmung in der deutschen Wirtschaft hat sich erneut verschlechtert. Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands sank von 107,3 Punkten im Januar auf 105,7 Punkte im Februar. Dies ist der dritte Rückgang in Folge. Die Unternehmen waren erstmals seit mehr als einem Jahr mehrheitlich pessimistisch bezüglich ihrer Geschäftsaussichten. Die aktuelle Lage wur-

de hingegen etwas besser eingeschätzt. Die Sorgen der deutschen Wirtschaft werden größer, insbesondere in der Industrie. Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Geschäftsklimaindex deutlich gefallen. Die Erwartungen der Industriefirmen gaben merklich nach. Dies war der stärkste Rückgang seit November 2008. Die Industrie befürchtet eine Fortsetzung des Abschwungs, nachdem ihre Produktion am Jahresende 2015 bereits rückläufig war (vgl. Sinn 2016c).

Insgesamt ist also für 2016 – nach derzeitigem Prognosestand – mit moderat steigenden Ausgaben für Ausrüstungsgüter zu rechnen. Daran sollten die Leasinggesellschaften zumindest durchschnittlich partizipieren können. Die von Energie sparenden Technologien getriebene Investitionswelle ist hingegen ein Hoffnungsträger für die Leasingbranche über 2016 hinaus. Daneben dürfte die unter dem Schlagwort »Industrie 4.0« beschriebene vierte industrielle Revolution beträchtliche Investitionen anstoßen, vor allem auf mittlere Frist.

Literatur

- BDL (2016), »Trendmeldung 4. Quartal 2015«, Ergebnisse, Februar.
- Buhr, D. (2015), »Weit mehr als Technik: Industrie 4.0«, *ifo Schnelldienst* 68(10), 10–11.
- Eickelpasch, A. (2015), »Forschung und Entwicklung in der Industrie: Unternehmen stehen besser da denn je«, *DIW Wochenbericht* 82(31), 695.
- Gammelin, C. und U. Schäfer (2015), »Verdeckte Bilanz«, *Süddeutsche Zeitung*, 2. Dezember, 19.
- Garnitz, J. und K. Wohlrabe (2016), »Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2016«, *ifo Schnelldienst* 69(1), 38–40.
- Gürtler, J. und A. Städtler (2007), »Ausgezeichnete Geschäftslage beim Leasing – Boom bei den Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 60(12), 54–57.
- handelsblatt.com* (2015), »Auf Käufer warten 2016 ‚paradiesische Zeiten‘«, online verfügbar unter: www.handelsblatt.com, 3. Dezember.
- Heide, D. und F. Specht (2016), »Die große Verunsicherung«, *Handelsblatt*, 11. Februar, 9.
- Kraftfahrt-Bundesamt (2016a), »Fahrzeugzulassungen im Dezember 2015«, Pressemitteilung Nr. 1.
- Kraftfahrt-Bundesamt (2016b), »Fahrzeugzulassungen im Februar 2016«, Pressemitteilung Nr. 7.
- Sauer, S. und T. Strobel (2015), »Aktuelle Ergebnisse der ifo Investorenrechnung: Investitionen in geistiges Eigentum gewinnen an Bedeutung«, *ifo Schnelldienst* 68(6), 40–42.
- o.V. (2016), »Maschinenbauer spüren Krise«, *Süddeutsche Zeitung*, 3. März, 21.
- Sinn, H.-W. (2016a), »Kredithürde steigt minimal – Ergebnisse des ifo Konjunkturtests im Februar 2016«, 29. Februar, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Konjunkturtest/Kredithuerde/Archiv/2016/Kredithuerde-20160229.html>.
- Sinn, H.-W. (2016b), »ifo Wirtschaftsklima für den Euroraum trübt sich weiter ein«, 4. Februar, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/World-Economic-Survey/Economic-Climate-for-the-Euro-Area/Archive/2016/Economic-Climate-Euro-Area-20160204.html> www.cesifo-group.de.
- Sinn, H.-W. (2016c), »ifo Geschäftsklimaindex sinkt deutlich – Ergebnisse des ifo Konjunkturtests im Februar 2016«, 23. Februar, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Business-Climate/Geschaeftsklima-Archiv/2016/Geschaeftsklima-20160223.html>.
- Städtler, A. (2015), »Leasing und Anlageinvestitionen wachsen im Gleichschritt – moderates Wachstum auch für 2016 erwartet«, *ifo Schnelldienst* 68(23), 67–77.
- Statistisches Bundesamt (2016a), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 4. Quartal 2015«, Pressemitteilung Nr. 56, 23. Februar.
- Statistisches Bundesamt (2016b), »Kräftiger Zuwachs der Erwerbstätigenzahl im 4. Quartal 2015«, Pressemitteilung Nr. 49, 16. Februar.
- Statistisches Bundesamt (2016c), »Januar 2016: Erwerbstätigkeit steigt im Vorjahresvergleich weiter«, Pressemitteilung Nr. 68, 1. März.
- Steffen, S. (2016), »ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland – Februar 2016«, verfügbar unter: www.zew.de, Pressemitteilung, 16. März.
- Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, T.O. Berg, Chr. Breuer, J. Garnitz, Chr. Grimme, A. Hristov, N. Hristov, W. Meister, M. Reif, F. Schröter, A. Steiner, K. Wohlrabe und A. Wolf (2015), »ifo Konjunkturprognose 2015/2017: Verhaltener Aufschwung setzt sich fort«, *ifo Schnelldienst* 68(24), 23–66.

ifo Migrationsmonitor: Einwanderer und Asylbewerber in Deutschland – Zahlen, demographische Angaben, Qualifikationsstrukturen und Arbeitsmarktpartizipation

51

Daniela Wech*

In den vergangenen Jahrzehnten ist die ausländische Bevölkerung in Deutschland stark angestiegen. Meist lag die Zahl der Zuzüge nach Deutschland über der Zahl der Fortzüge aus Deutschland. In der aktuellen politischen Debatte stehen beim Thema Einwanderung allerdings die Asylbewerberzahlen im Fokus. Der Artikel gibt einen Überblick über Einwanderungs- und Asylbewerberzahlen. Zudem werden demographische Angaben, Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktpartizipation von Ausländern sowie die Ergebnisse der im Jahr 2014 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführten Flüchtlingsstudie präsentiert. Die Arbeitsmarktpartizipation der Flüchtlinge ist deutlich niedriger als die der ausländischen Bevölkerung, die wiederum niedriger ist als die der deutschen Bevölkerung. Die Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt ist eine zentrale Herausforderung für die kommenden Jahre.

Deutschland – ein Einwanderungsland

Im Vergleich zu 1970 ist die ausländische Bevölkerung in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten stark angestiegen. Während 1970 noch weniger als 3 Mio. Ausländer in Deutschland lebten, waren es im Jahr 2015 etwa 8 Millionen (vgl. Abb. 1). Der Anstieg der ausländischen Bevölkerung war in der ersten Hälfte der 1990er Jahre besonders stark, danach blieb der Anteil der ausländischen Bevölkerung bis 2010 auf relativ konstantem Niveau. Der Rückgang im Jahr 2011 ist mit dem in jenem Jahr durchgeführten Zensus zu erklären, im Zuge dessen die Zahl der Gesamtbevölkerung in Deutschland um etwa 1,5 Mio. Menschen nach unten revidiert wurde. Die Anzahl der ausländischen Bevölkerung wurde ebenfalls nach unten revidiert. Seit 2011 ist der Anteil der ausländischen Bevölkerung deutlich gestiegen. Im Jahr 2015 lebten ca. 8 Mio. Ausländer in Deutschland, somit besaß etwa jeder Zehnte eine ausländische Staatsangehörigkeit.

Abbildung 2 veranschaulicht die Außenwanderung in den vergangenen Jahrzehnten. Mit Ausnahme der Jahre 1974–1976, 1982–1984 und 2008–2009 lag die Zahl der Zuzüge nach Deutschland – zum Teil deutlich – über der Zahl der Fortzüge aus Deutschland, dabei werden sowohl Deutsche als auch Nicht-Deutsche berücksichtigt. Der höchste Wanderungssaldo mit über 780 000 Personen entstand im Jahr 1992. In den vergangenen Jahrzehnten war die Nettozuwanderung

aus europäischen Ländern am größten. Während der letzten zehn Jahre war der Wanderungssaldo der Menschen aus Polen und Rumänien am höchsten, in den 1980er und 1990er Jahren hingegen die Nettozuwanderung aus Griechenland und Italien.

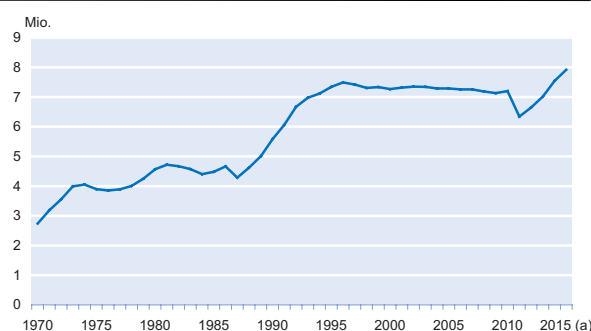
Entwicklung der Asylbewerberzahlen

Beim Thema Einwanderung liegt der Fokus derzeit auf den Asylbewerberzahlen. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der in Deutschland gestellten Asylanträge seit 2008.¹ Die Zahl der Gesamtanträge im vergangenen Jahr ist um ein Vielfaches höher als in den Jahren zuvor. Etwa 476 000 Anträge wurden 2015 in Deutsch-

¹ Bei Asylantragszahlen muss zwischen zwei Arten von Anträgen unterschieden werden: Ein Erstantrag liegt dann vor, wenn ein Bewerber zum ersten Mal einen Antrag stellt; um einen Folgeantrag handelt es sich, wenn nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrags erneut ein Antrag gestellt wird (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014).

Abb. 1

Ausländische Bevölkerung in Deutschland 1970–2015

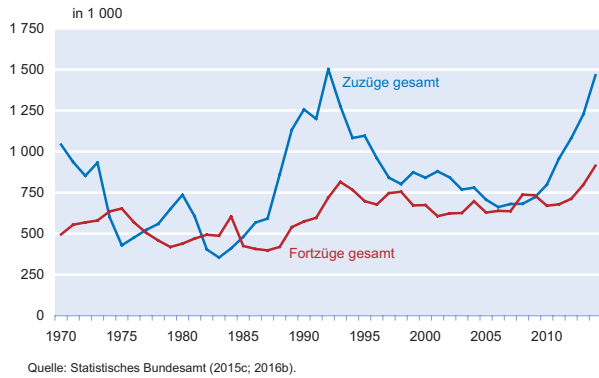


(a) Die Daten beziehen sich für 2015 auf den Bevölkerungsstand zum 30. Juni 2015. Es handelt sich um eine Fortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015a; 2016a).

* Die Autorin dankt Dominik Elsner für die Unterstützung bei der Datenrecherche.

Abb. 2
Außenwanderung: Zu- und Fortzüge gesamt von 1970–2014



land gestellt, im Jahr 2008 waren es nur ca. 28 000 und im Jahr 2013 etwa 127 000. Allerdings sollte nicht nur die Entwicklung im Jahr 2015 betrachtet werden. Bereits in früheren Jahren stieg die Zahl der Asylanträge stark an: So wurden im Jahr 2012 mehr als 2,5-mal so viele Asylanträge als 2008 gestellt, und im Vergleich zu 2012 war die Zahl im Jahr 2014 ebenfalls etwa 2,5-mal so hoch.

Abbildung 4 zeigt den Anteil der Asylerstanträge, der in den Jahren 2010 und 2015 auf die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer entfiel. Im Jahr 2010 waren die drei Hauptherkunftsländer der Asylsuchenden Afghanistan, der Irak und Serbien. Diese drei Länder standen im vergangenen Jahr an vierter bis sechster Stelle. 2015 kam etwas mehr als jeder dritte Asylerstantragssteller aus Syrien, an zweiter und dritter Stelle standen Asylbewerber aus Albanien und dem Kosovo.

Abbildungen 5a und 5b zeigen die Entwicklung der Entscheidungen über Asylanträge in Deutschland. Im Folgenden werden die verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten kurz erläutert (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014).² Den Status eines Flüchtlings erhalten Asylbewerber,

² Ausführliche Informationen zu den Entscheidungskriterien und den Rechtsfolgen der Entscheidungen finden sich in Leithold und Oesingmann (2016).

Abb. 3
Asylanträge in Deutschland

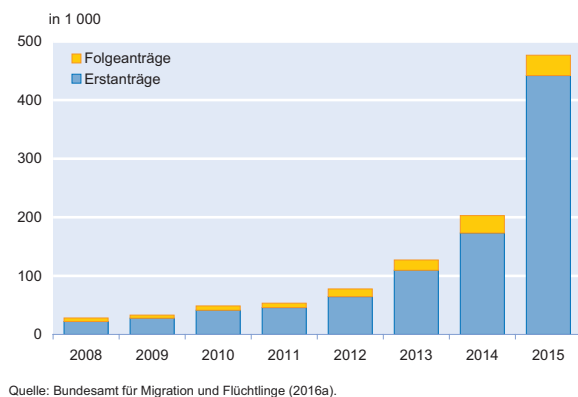


Abb. 4a
Asylerstanträge in Deutschland nach Herkunftsländern, 2010

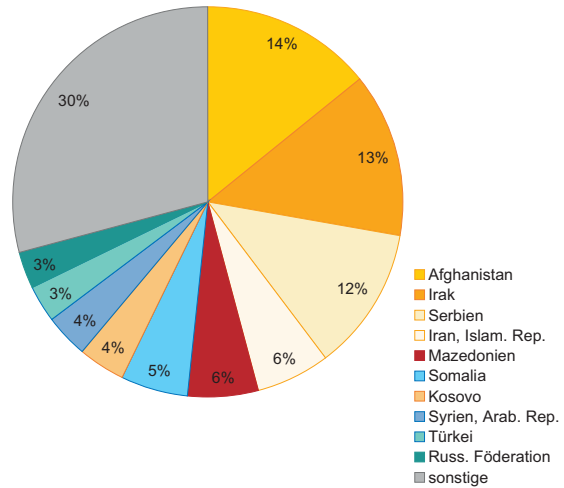
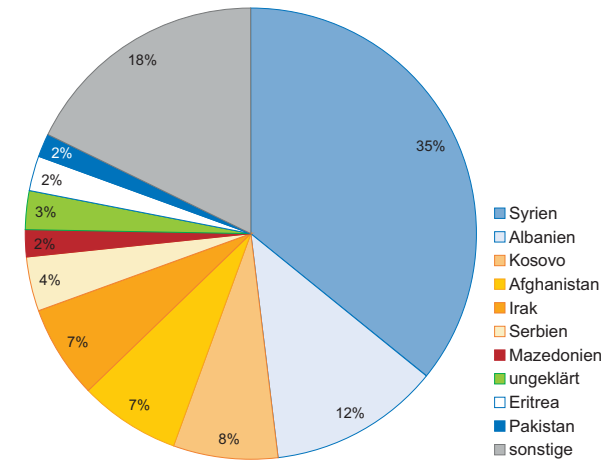


Abb. 4b
Asylerstanträge in Deutschland nach Herkunftsländern, 2015



wenn sie in ihrem Herkunftsland wegen persönlicher Merkmale von Verfolgung bedroht sind. Als Asylberechtigte werden Bewerber anerkannt, die in ihrem Herkunftsland von staatlicher Verfolgung bedroht sind. Subsidiärer Schutz wird den Bewerbern gewährt, denen in ihrem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht. Ein Abschiebungsverbot besteht dann, wenn die Abschiebung eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellt oder erhebliche konkrete Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit des Asylbewerbers bestehen. Als formelle Entscheidungen werden die Fälle bezeichnet, für die Deutschland nicht zuständig ist oder in denen das Verfahren eingestellt wird, da der Antrag zurückgezogen wird. Abbildung 5a veranschaulicht den starken Anstieg der Anträge, über die eine Entscheidung getroffen wurde. Während 2008 über etwa 20 000 Anträge entschieden wurde, waren es im letzten Jahr über 280 000.

Abb. 5a
Entscheidungen über Asylanträge in Deutschland
Erst- und Folgeanträge

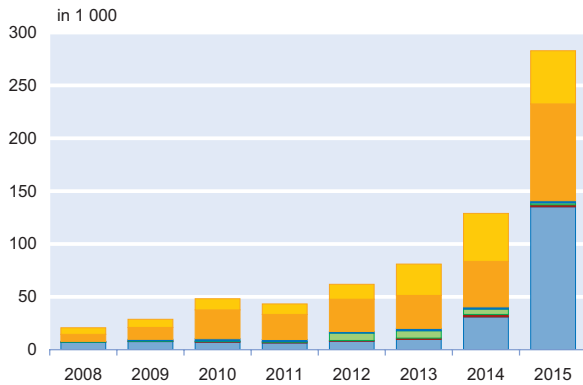
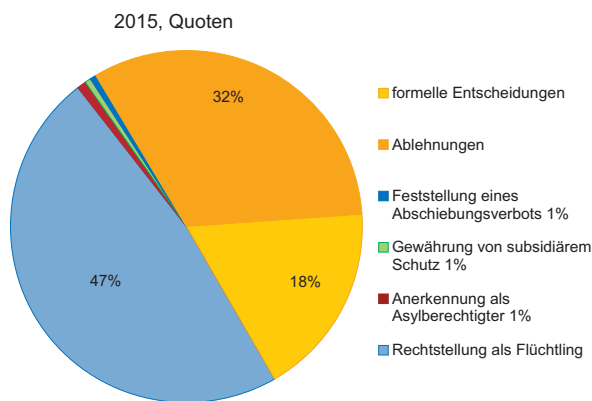


Abb. 5b



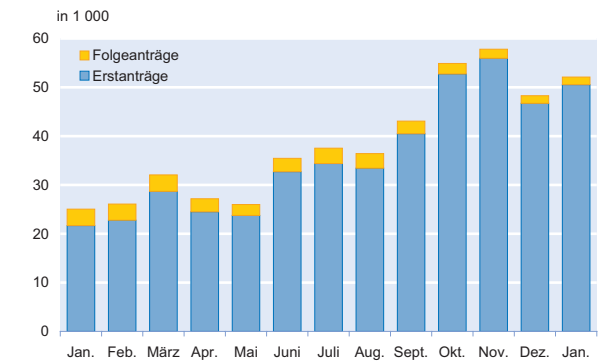
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014; 2015).

Diese Zahl hat sich gegenüber 2014 mehr als verdoppelt. In der Abbildung werden auch Unterschiede bei den Entscheidungen im Zeitverlauf deutlich. So wurden in den Jahren 2010 bis 2013 weniger als 15% der Antragssteller als Flüchtlinge anerkannt, in den Jahren 2014 und 2015 lag der Anteil bei ca. 24% bzw. ca. 47% (Abbildung 5b veranschaulicht die Entscheidungsquoten im vergangenen Jahr). Zudem wurde in den Jahren 2010 bis 2012 etwa die Hälfte der Anträge abgelehnt. In den vergangenen beiden Jahren lag der Anteil der abgelehnten Anträge nur noch bei etwa einem Drittel.

Die aktuelle Lage

Seit August vergangenen Jahres erhält das Thema Flüchtlingskrise hohe Aufmerksamkeit in Deutschland. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Asylanträge in Deutschland von Januar 2015 bis Januar 2016. Im November 2015 erreichte die Zahl der gestellten Asylanträge mit fast 58 000 einen Höhepunkt, sie war in jenem Monat etwa 1,5-mal so hoch wie im August 2015. In den Monaten Dezember 2015

Abb. 6
Asylanträge in Deutschland, Januar 2015 bis Januar 2016



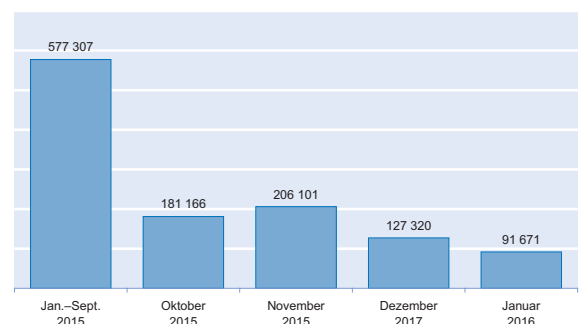
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b).

und Januar 2016 war die Zahl der Asylanträge mit ca. 48 000 bzw. ca. 52 000 wieder etwas niedriger.

Die Zahl der gestellten Asylanträge gibt allerdings nur ein unvollständiges Bild der Lage in Deutschland wieder. Abbildung 7 zeigt die Zahl der registrierten Flüchtlinge in Deutschland. Es sind enorme Unterschiede zwischen der Zahl der registrierten Flüchtlinge und der Zahl der gestellten Asylanträge in den vergangenen Monaten ersichtlich. So wurden beispielsweise im November 2015 über 200 000 Flüchtlinge in Deutschland registriert, während in jenem Monat nur etwa 58 000 Asylanträge gestellt wurden. Da die Zahl der registrierten Flüchtlinge in den vergangenen Monaten die Zahl der Asylanträge jeweils um ein Vielfaches überstieg, zeigt sich bei der Betrachtung der Gesamtzahl der im Jahr 2015 nach Deutschland geflüchteten Personen ein sehr großer Unterschied zwischen der Zahl der registrierten Zugänge und der Zahl der Asylanträge. Während im EASY-System fast 1,1 Mio. Zugänge registriert wurden, stellten nur weniger als eine halbe Million Menschen in Deutschland einen Asylantrag.³

³ Die große Differenz zwischen der Zahl der registrierten Flüchtlinge und der Zahl der Asylbewerber ist auf die Überlastung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zurückzuführen.

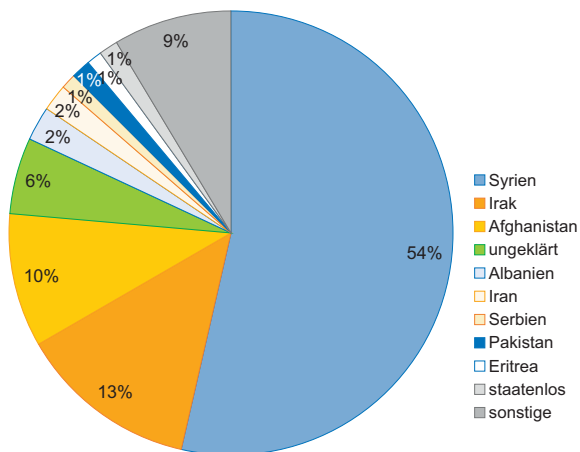
Abb. 7
Registrierte Zugänge nach Deutschland im EASY-System⁹⁾



⁹⁾ Erstverteilung von Asylbegehrenden.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a).

Abb. 8
Asyleranträge in Deutschland nach Herkunftsländern, Januar 2016



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016c).

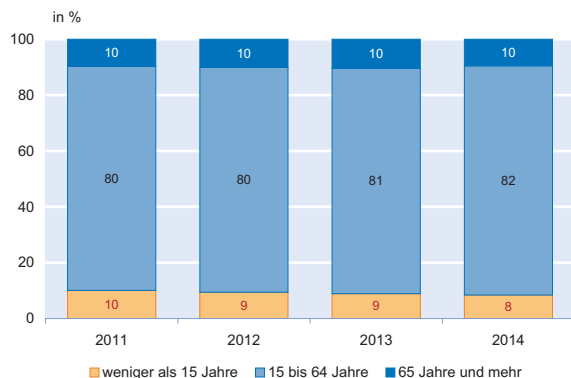
Mehr als die Hälfte der Bewerber, die im Januar 2016 einen Asylerantrag stellten⁴, kamen aus Syrien (vgl. Abb. 8). An zweiter und dritter Stelle standen mit 13 bzw. 10% Bewerber aus dem Irak und Afghanistan.

Angaben zu Einwanderern

Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Altersstruktur der in den vergangenen Jahren in Deutschland lebenden Ausländer. Die Altersstruktur blieb in den Jahren 2011 bis 2014 relativ konstant. Rund jeder zehnte Ausländer war 65 Jahre oder älter, der Anteil derjenigen, die unter 15 Jahre alt waren, ging von ca. 10% im Jahr 2011 auf ca. 8% im Jahr 2014 zurück. Der Anteil von Männern und Frauen war in etwa gleich groß (ca. 51% zu 49%).

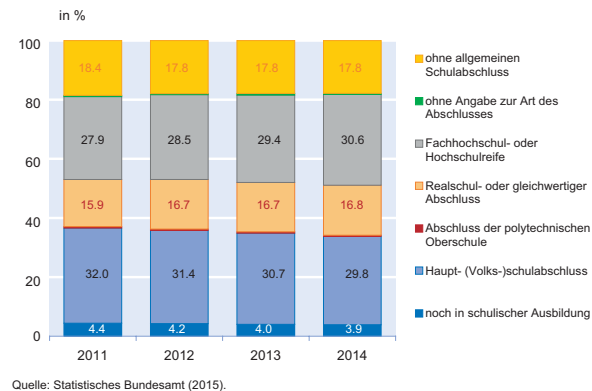
⁴ Dies ist der aktuellste Monat, für den Daten vorliegen (Stand: 29.02.2016).

Abb. 9
Altersstruktur der in Deutschland lebenden Ausländer, 2011–2014



Quelle: Eurostat (2016c).

Abb. 10
Schulbildung der in Deutschland lebenden Ausländer, 2011–2014



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015).

Abbildung 10 zeigt die Schulbildung der in den Jahren 2011 bis 2014 in Deutschland lebenden Ausländer (im Alter von 15 Jahren und mehr). Die Bildungsstruktur ist in den vergangenen Jahren relativ konstant geblieben. Die Anteile der ausländischen Bevölkerung mit Fachhochschul-/Hochschulreife und mit Haupt-/ (Volks-)schulabschluss waren mit ca. 30% in etwa gleich hoch. Der Anteil der Ausländer mit Realschul- oder gleichwertigem Abschluss lag bei etwa 17%; 18% hatten keinen allgemeinen Schulabschluss. Verglichen mit der deutschen Bevölkerung unterscheidet sich die letztere Kategorie: Der Anteil der deutschen Bevölkerung ohne allgemeinem Schulabschluss lag im Jahr 2014 bei ca. 2%. Hingegen waren die Anteile der deutschen Bevölkerung mit Fachhochschul-/Hochschulreife und mit Haupt-/ (Volks-)schulabschluss im Jahr 2014 ähnlich hoch wie die der ausländischen Bevölkerung.

Abbildung 11 gibt einen Überblick über die Unterschiede bei den beruflichen Bildungsabschlüssen zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung (im Alter von 15 Jahren und mehr). Dabei werden teilweise signifikante Unterschiede erkennbar, die sowohl im Jahr 2011 als auch im Jahr 2014 vorhanden waren. So war der Anteil derjenigen, die keinen Abschluss hatten und sich nicht in schulischer bzw. beruflicher Ausbildung befanden, unter den Ausländern etwa 2,5-mal so hoch wie unter den Deutschen. Während der Anteil der Deutschen mit Lehre bzw. Berufschulabschluss bei etwas mehr als 50% lag, betrug dieser bei Ausländern nur ca. 28%. Hingegen gab es beim Anteil derjenigen mit akademischem Abschluss sowie derjenigen in schulischer bzw. beruflicher Ausbildung keine großen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung.

Abbildung 12 veranschaulicht die aktuellsten Arbeitsmarktdaten der ausländischen und deutschen Bevölkerung (Stand: 29. Februar 2016). Die Erwerbsquote der Ausländer erreichte mit 69% etwa sieben Achtel des Niveaus der Erwerbsquote der Deutschen, die bei 79% lag. Die Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten waren deutlich höher: So

Abb. 11
Berufliche Bildungsabschlüsse der ausländischen und deutschen Bevölkerung



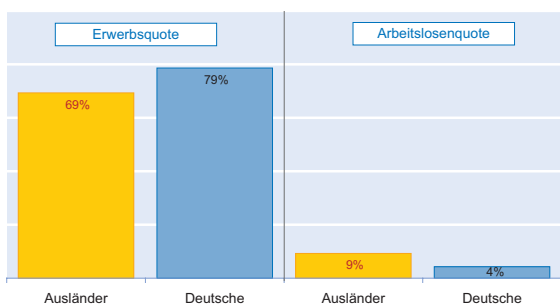
Quelle: Statistisches Bundesamt (2015).

war die Quote unter den Ausländern mit 9% mehr als doppelt so hoch als die Quote unter den Deutschen (4 %).

Angaben zu Asylbewerbern

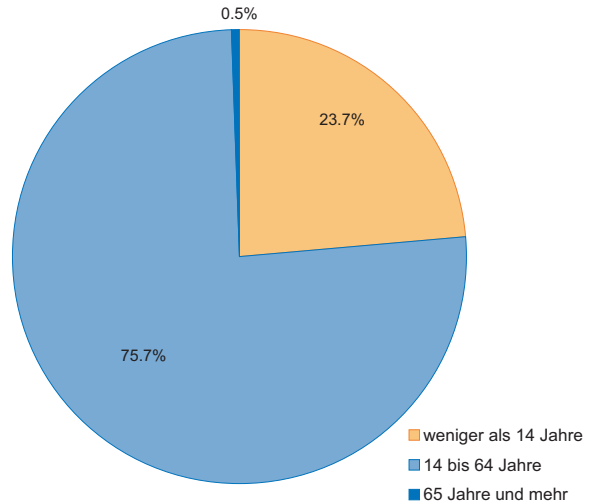
Abbildung 13 zeigt die Altersstruktur der Personen, die im vergangenen Jahr erstmals einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben. Knapp ein Viertel der Asylbeantragsteller waren jünger als 14 Jahre alt; der Anteil derjenigen, die

Abb. 12
Arbeitsmarktdaten der ausländischen und deutschen Bevölkerung für 15- bis 64-Jährige, Durchschnitt 1.–3. Quartal 2015



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf Basis von Eurostat (2016a).

Abb. 13
Altersstruktur der erstmaligen Asylbewerber in Deutschland, 2015



Quelle: Eurostat (2016b).

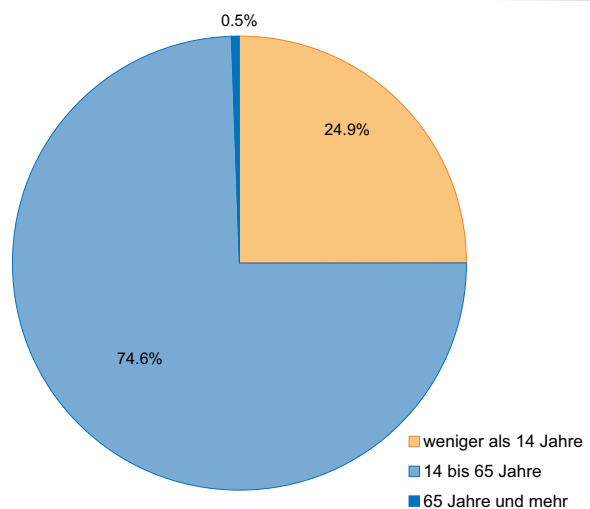
65 Jahre und älter waren, lag lediglich bei ca. 0,5%. Männer machten etwa 70% der Asylbeantragsteller aus.

Abbildung 14 veranschaulicht die Altersstruktur der erstmaligen Asylbewerber im Januar 2016.⁵ Dabei zeigen sich keine großen Unterschiede im Vergleich zu Abbildung 13. Der Anteil derjenigen, die jünger als 14 Jahre alt waren, war im Januar 2016 etwas höher als für den Gesamtjahreswert von 2015.

Die Geschlechtsstruktur der Asylbeantragsteller im Januar 2016 ist in Abbildung 15 dargestellt. Etwa zwei Drittel der

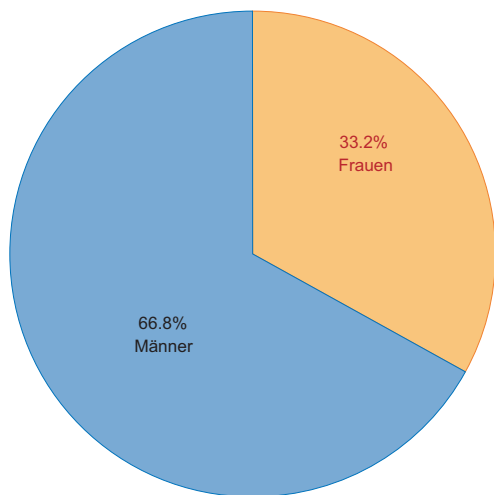
⁵ Dies ist der letzte Monat, für den Daten vorliegen (Stand: 29. Februar 2016).

Abb. 14
Altersstruktur der erstmaligen Asylbewerber in Deutschland Januar 2016



Quelle: Eurostat (2016b).

Abb. 15
Geschlechtsstruktur der erstmaligen Asylbewerber in Deutschland, Januar 2016



Quelle: Eurostat (2016b).

Bewerber waren Männer. Im Vergleich zu 2015 ist der Anteil der Frauen somit etwas angestiegen.

Ergebnisse der BAMF-Flüchtlingsstudie 2014

Zur Qualifikationsstruktur sowie zur Arbeitsmarkteteiligung von Asylbewerbern gibt es keine repräsentativen Daten. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führte im Jahr 2014 eine Studie durch, die Informationen zu einer Gruppe von Flüchtlingen enthält, die allerdings nicht als repräsentativ für die in Deutschland lebenden Flüchtlinge betrachtet werden können (BAMF-Kurzanalyse 1/2016). In der BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 wurden Personen befragt, die als Asylberechtigte oder Flüchtlinge anerkannt wurden (vgl. Abb. 5a und 5b), da diese eine längerfristige Perspektive in Deutschland haben. Befragt wurden etwa 2 800 Personen aus den Herkunftsländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien, die zwischen 2008 und 2012 den Status als Asylberechtigte oder Flüchtlinge erhalten haben. Bei der Befragung im Jahr 2014 war somit gewährleistet, dass sich diese bereits einige Zeit in Deutschland aufhielten, aber an-

dererseits wahrscheinlich noch nicht eingebürgert waren. In der Studie wurden die drei Herkunftsländer Afghanistan, Irak und Syrien vertieft analysiert; diese drei Staaten stehen derzeit auch besonders im öffentlichen Interesse (vgl. auch Abb. 8: Die Hauptherkunftsländer waren im Januar 2016 Syrien, der Irak und Afghanistan). Eine wichtige Frage in der aktuellen politischen Debatte ist diejenige nach den schulischen und beruflichen Qualifikationen von Flüchtlingen in Deutschland. Diese Frage wurde in der BAMF-Flüchtlingsstudie behandelt, allerdings ergeben sich an dieser Stelle Schwierigkeiten bei der Interpretation der Ergebnisse, da die Vergleichbarkeit der Schul- und Berufsbildungssysteme in den Herkunftsländern mit denen in Deutschland oftmals nicht gegeben ist. Tabelle 1 zeigt die Dauer des Schulbesuchs der befragten Studienteilnehmer. Dabei werden die Angaben für alle Befragten dargestellt sowie die Schwerpunktländer Afghanistan, Irak und Syrien einzeln aufgeführt. Etwa 16% aller Befragten gaben an, keine Schule besucht zu haben; etwa 48% waren eigenen Angaben zufolge zwischen zehn und 14 Jahre in einer Schule. Bei einer Betrachtung der Schwerpunktländer sind Unterschiede festzustellen. So gaben ein Viertel der Befragten aus dem Irak an, keine Schule besucht zu haben; der Anteil derjenigen, deren Schulbesuch zwischen zehn und 14 Jahre dauerte, war ähnlich hoch. Aus diesen Angaben geht hervor, dass das Qualifikationsniveau der befragten Personen aus dem Irak unterhalb des durchschnittlichen Niveaus der Befragungsteilnehmer lag. Die Dauer des Schulbesuchs der Befragten aus Syrien unterschied sich in eher geringerem Maße vom Durchschnitt aller Befragungsteilnehmer. Die Anteile derjenigen, die zwischen fünf und neun Jahre bzw. zwischen zehn und 14 Jahre eine Schule besucht haben, lagen mit ca. 29% bzw. 42% unterhalb des Durchschnitts.

Abbildung 16 zeigt die Anteile von »Nichtqualifizierten« und »Höherqualifizierten« im Alter von 25 bis 65 Jahren. Erstere werden als diejenigen definiert, die angegeben haben, keine Schule besucht und auch (noch) keine Ausbildung oder kein Studium absolviert zu haben. Letztere werden als diejenigen definiert, die eigenen Angaben zufolge zwölf oder mehr Jahre lang eine Schule besucht haben und einen vorhandenen Schulabschluss sowie ein abgeschlossenes, laufendes oder abgebrochenes Studium aufweisen. Bei einer Betrachtung aller Befragten zeigt sich, dass etwa 13% »nichtqualifiziert« und etwa 10% »höherqualifiziert« sind. Bei einer Betrachtung

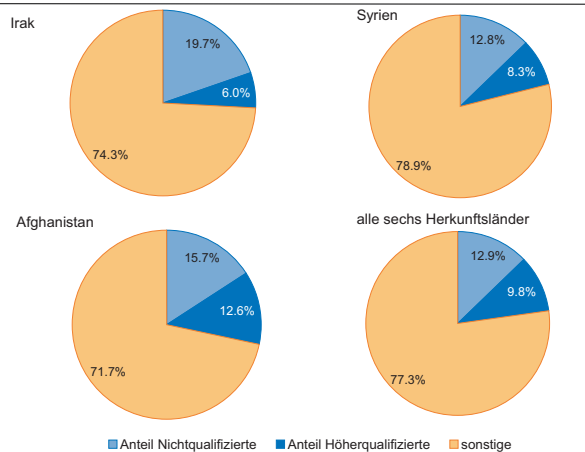
Tab. 1
Dauer des Schulbesuchs nach ausgewählten Herkunftsländern (in %)

| Herkunftsland | Keine Schule besucht | Bis zu vier Jahre | Fünf bis neun Jahre | Zehn bis 14 Jahre | 15 Jahre oder mehr | Sonstige/keine Angaben | gesamt |
|----------------------------|----------------------|-------------------|---------------------|-------------------|--------------------|------------------------|--------|
| Afghanistan | 18,3 | 7,1 | 20,7 | 48,9 | 2,8 | 2,2 | 100,0 |
| Irak | 25,9 | 10,5 | 30,9 | 25,7 | 3,5 | 3,5 | 100,0 |
| Syrien | 16,1 | 6,6 | 28,9 | 41,5 | 4,3 | 2,6 | 100,0 |
| Alle sechs Herkunftsländer | 16,4 | 6,9 | 22,7 | 47,9 | 3,5 | 2,6 | 100,0 |

Quelle: BAMF-Kurzanalyse 1/2016.

Abb. 16

Anteile von nicht und höher qualifizierten Personen nach ausgewählten Herkunftsländern



n = 2 437, gewichtet
 Basis: Befragte im Alter von 25 bis einschließlich 65 Jahren.
 Quelle: BAMF-Kurzanalyse 01/2016.

der einzelnen Herkunftsländer werden auch hier Unterschiede deutlich. So ist der Anteil der »Nichtqualifizierten« aus dem Irak mit fast 20% überdurchschnittlich hoch, der Anteil der »Höherqualifizierten« mit 6% hingegen unterdurchschnittlich gering. Der Anteil der »Höherqualifizierten« unter den Befragten aus Afghanistan liegt mit 13% über dem Durchschnittswert.

In der BAMF-Flüchtlingsstudie wurden auch Fragen zur Arbeitsmarktpartizipation behandelt. Abbildung 17 veranschaulicht die Arbeitsmarktsituation der Befragungsteilnehmer. Etwas mehr als ein Drittel aller Befragten gaben an, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen; 9% befanden sich in einer Ausbildung. 23% waren eigenen Angaben zufolge auf der Suche nach einer Arbeit bzw. einer Ausbildung, und fast 22% bezeichneten sich als nicht erwerbstätig. Auch hier zeigen sich wieder Unterschiede zwischen den einzelnen Herkunftsländern, allerdings nicht unbedingt auf die Weise, wie das aufgrund der Angaben in Tabelle 1 und Abbildung 16 zu erwarten gewesen wäre. So weisen die Befragten aus dem Irak die höchste Arbeitsmarktpartizipation auf (fast 39% gaben an, erwerbstätig zu sein); zudem lag der Anteil derjenigen, die auf der Suche nach einer Arbeit bzw. einer Ausbildung waren, mit unter 22% unterhalb des Durchschnittswerts. Diese Ergebnisse sind angesichts des unterdurchschnittlichen Qualifikationsniveaus der irakischen Befragungsteilnehmer überraschend. Der Anteil der Erwerbstätigen unter den syrischen Befragungsteilnehmern liegt mit fast einem Viertel deutlich unterhalb des Durchschnitts. Die Anteile derjenigen, die angaben, auf Arbeits-/Ausbildungsplatzsuche bzw. nicht erwerbstätig zu sein, waren mit ca. 26% bzw. ca. 28% überdurchschnittlich hoch.

Abb. 17

Lebenssituation nach ausgewählten Herkunftsländern

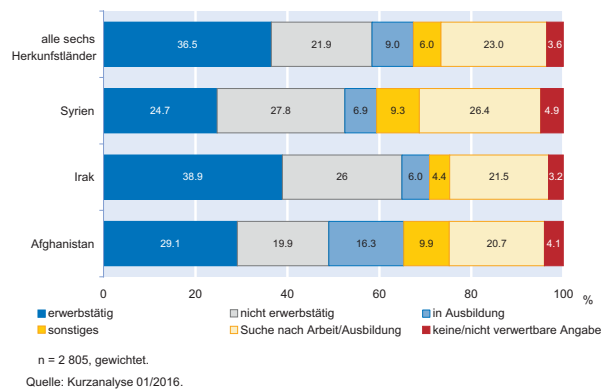


Tabelle 2 gibt einen Überblick über den zeitlichen Umfang der ausgeübten Erwerbstätigkeit. Etwas mehr als die Hälfte aller Befragten gaben an, Vollzeit zu arbeiten, etwa 18% arbeiteten in Teilzeit, und ca. 27% waren geringfügig beschäftigt. Bei den Unterschieden zwischen den verschiedenen Herkunftsländern zeigt sich ein ähnliches Bild wie in Abbildung 17. Unter den Befragungsteilnehmern aus dem Irak war die Quote der Vollzeitbeschäftigten überdurchschnittlich hoch sowie die Quote der geringfügig Beschäftigten unterdurchschnittlich gering. Bei den syrischen Befragungsteilnehmern lag der Anteil der Vollzeitbeschäftigten mit ca. 37% hingegen deutlich unterhalb des Durchschnitts, und der Anteil derjenigen, die geringfügig beschäftigt waren, lag mit 37% oberhalb des Durchschnitts.

Die folgenden vier Tätigkeitsbereiche wurden am häufigsten genannt: Gastronomie; Verpackung, Lagerung, Logistik und Transport; Reinigung sowie Herstellung und Verkauf von Lebensmitteln. Lediglich eine sehr geringe Zahl der Angaben ließ Rückschlüsse auf eine Tätigkeit in akademischen Berufen zu. Laut BAMF-Kurzanalyse 1/2016 könnte dies ein Anzeichen dafür sein, dass höher qualifizierte Befragungsteilnehmer unterhalb ihres Bildungsniveaus beschäftigt waren. In der BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 gaben zudem etwa 88% der Befragten an, in Zukunft in Deutschland (wieder oder weiterhin) berufstätig sein zu wollen.

Tab. 2
Umfang der ausgeübten Erwerbstätigkeit nach ausgewählten Herkunftsländern (in %)

| Herkunftsland | Vollzeit | Teilzeit | Geringfügig beschäftigt | Nicht zuordnenbar | gesamt |
|----------------------------|----------|----------|-------------------------|-------------------|--------|
| Afghanistan | 45,7 | 21,7 | 30,8 | 1,8 | 100,0 |
| Irak | 52,9 | 19,4 | 24,0 | 3,7 | 100,0 |
| Syrien | 36,7 | 20,8 | 37,0 | 5,5 | 100,0 |
| Alle sechs Herkunftsländer | 51,3 | 18,4 | 27,2 | 3,1 | 100,0 |

Quelle: BAMF-Kurzanalyse 1/2016.

Schlussbemerkungen

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels stellt Einwanderung für Deutschland eine Chance dar. So weisen Asylbewerber eine günstige Altersstruktur auf, die große Mehrheit ist im erwerbsfähigen Alter und nur ein sehr geringer Teil im Rentenalter. Auch wenn die Schlussfolgerungen, die aus der BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 gezogen werden, aufgrund von fehlender Repräsentativität der Daten mit Vorsicht interpretiert werden sollten, liegt es nahe, dass das vergleichsweise niedrige Qualifikationsniveau der Flüchtlinge eine Herausforderung für deren Integration in den deutschen Arbeitsmarkt darstellt. Somit sollten Hürden, die den Zutritt von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt erschweren, generell beseitigt werden. Außerdem ist es von entscheidender Bedeutung, Flüchtlingen die Teilnahme an Sprachkursen und Qualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen, um die Voraussetzungen für einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu schaffen.

In der BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 gab ein Großteil der Befragungsteilnehmer an, in Zukunft in Deutschland (wieder oder weiterhin) berufstätig sein zu wollen. Auch wenn an dieser Stelle wieder darauf hingewiesen werden sollte, dass dies keine repräsentativen Angaben für alle in Deutschland lebenden Flüchtlinge sind, so zeigt dies dennoch, dass bei vielen Flüchtlingen die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme vorhanden ist. Prinzipiell ist auch auf Arbeitgeberseite die Bereitschaft zur Einstellung von Flüchtlingen vorhanden. So sehen laut Battisti, Felbermayr und Poutvaara (2015) 59% der vom ifo Institut im Oktober 2015 befragten Unternehmen hohe Chancen für eine Beschäftigung von Flüchtlingen, typischerweise allerdings als Hilfsarbeiter oder Auszubildende. Lediglich 22% der Unternehmen schätzen das Potenzial, Facharbeiter unter den Flüchtlingen zu finden, als hoch ein. Relevante Hinderungsgründe für die Einstellung von Flüchtlingen sind arbeitsrechtliche Vorgaben, der Mindestlohn, ein unpassendes Qualifikationsniveau sowie fehlende Sprachkenntnisse. Letztere werden am häufigsten als Hinderungsgrund genannt.

Abschließend kann festgehalten werden, dass das vorhandene Potenzial der Flüchtlinge bestmöglich genutzt werden sollte. Hierfür sind Sprachkurse, Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Beseitigung von Barrieren für die Einstellung von Flüchtlingen von zentraler Bedeutung.

Literatur

Battisti, M., G. Felbermayr und P. Poutvaara (2015), »Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst* 68(22), 22–25.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014), Das Bundesamt in Zahlen 2014 – *Asyl, Migration und Integration*, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015), *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015*, Nürnberg, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a), »476 649 Asylanträge im Jahr 2015«, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html>, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a), »476 649 Asylanträge im Jahr 2015«, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html>, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b), *Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe Februar 2016. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen*, Nürnberg, verfügbar unter: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016c), »52 103 Asylbewerber im Januar 2016«, verfügbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/20160204-asylgeschaeftsstatistik-januar.html?nn=1367522>, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Eurostat (2016a), »Arbeitslosenquote nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsq_urgan, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Eurostat (2016b), »Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asyappctzm, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Eurostat (2016c), »Bevölkerung am 1. Januar nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_pop1ctz, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Leithold, D. und K. Oesingmann (2016), »Institutionelle Grundlagen zum Asylrecht und zur Integration von Flüchtlingen in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 69(1), 29–37.

Statistisches Bundesamt (2015a), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2014*, Wiesbaden, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung/2010200147004.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Statistisches Bundesamt (2015b), *Bildungsstand der Bevölkerung 2015*, Wiesbaden, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Bildungsstand/BildungsstandBevoelkerung5210002157004.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Statistisches Bundesamt (2015c), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen (Fachserie 1 Reihe 1.2)*, Wiesbaden, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120137004.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Statistisches Bundesamt (2016a), »Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Nationalität, Genesis Datenbank«, verfügbar unter: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/12411*, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Statistisches Bundesamt (2016b), »Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 191 bis 2014«, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/WanderungenAlle.html>, aufgerufen am 29. Februar 2016.

Worbs, S. und E. Bund (2016), *Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktteilnahme und Zukunftsorientierungen*, Ausgabe 1|2016 Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Im Rahmen ihrer Internationalisierungsstrategie und um Fachkräfte zu finden, sind die deutschen Unternehmen seit vielen Jahren sehr stark daran interessiert, ausländische Arbeitskräfte als Mitarbeiter zu gewinnen. Gleichwohl werden sie durch den aktuellen Zustrom an Flüchtlingen vor ganz besonders große Herausforderungen gestellt, wenn sie Flüchtlingen eine Beschäftigungsperspektive bieten wollen. Das ifo Institut hat zusammen mit dem Personaldienstleister Randstad im 4. Quartal 2015 Personalleiter von 1 163 Unternehmen nach ihrer Absicht gefragt, in den kommenden Jahren Flüchtlinge einzustellen. 34% der Personalleiter können sich demnach vorstellen, 2016 oder ab 2017 Flüchtlinge zu beschäftigen.¹ Die Personalleiter wurden allerdings nicht gefragt, ob sie planen, in den kommenden Jahren überhaupt neue Mitarbeiter einzustellen. Für die Beurteilung des Umfrageergebnisses sind die generellen Einstellungsabsichten allerdings relevant: Planen beispielsweise 90% der Unternehmen Neueinstellungen, wären 34%, die Flüchtlinge einstellen würden, eher wenig. Wären es dagegen nur 40%, die Neueinstellungen planen, läge der Wert sehr hoch.²

Um eine Abschätzung der Größenordnung, um die es sich tatsächlich handelt, vornehmen zu können, ziehen wir die Daten des IAB-Betriebspanels heran. Im Rahmen des IAB-Betriebspanels 2015 wurden fast 16 000 Betriebe in Deutschland danach gefragt, ob sie im 1. Halbjahr 2015 Einstellungen vorgenommen haben. Insgesamt haben fast 33% der befragten Betriebe im 1. Halbjahr 2015 Einstellungen vorgenommen. Es zeigen sich aber auch deutliche Unterschiede zwischen Betrieben unterschiedlicher Größe und Branche. Während 92% der Betriebe mit mindestens 250 Beschäftigten Neueinstellungen vorgenommen haben, sind es unter den kleinen Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten nur 29%. Im Verarbeitenden Gewerbe haben 35% der Betriebe Neueinstellungen vorgenommen; im Handel und im Dienstleistungssektor waren es nur 32%. In Ostdeutschland (32% aller Betriebe) liegen die Werte insgesamt geringfügig unter den westdeutschen Werten (33%).

In Tabelle 1 ist das Verhältnis des Anteils der Unternehmen³, die bereit wären, Flüchtlinge in den nächsten beiden Jahren zu beschäftigen, zum Anteil der Betriebe, die überhaupt Einstellungen im 1. Halbjahr 2015 vorgenommen haben, angegeben. Allerdings beziehen sich die Einstellungen auf

Tab. 1
Anteil der Unternehmen mit Einstellungsbereitschaft von Flüchtlingen an generell einstellenden Unternehmen (in %)

| Unternehmen mit ... | < 50 Beschäftigten | 50–249 Beschäftigten | 250 und mehr Beschäftigten |
|-----------------------------|--------------------|----------------------|----------------------------|
| Westdeutschland | | | |
| Verarbeitendes Gewerbe | 118 | 51 | 44 |
| Dienstleistungen und Handel | 74 | 40 | 57 |
| Ostdeutschland | | | |
| Verarbeitendes Gewerbe | 60 | 36 | 25 |
| Dienstleistungen und Handel | 96 | 51 | 33 |

Quelle: IAB-Betriebspanel 2015; Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 4/2015.

einen Zeitraum von sechs Monaten und die Bereitschaft, Flüchtlinge einzustellen, auf einen Zeitraum von mehr 24 Monaten. Diese Differenz dürfte bei Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten relevanter sein als bei größeren. Unter der Annahme, dass das vergangene Einstellungsverhalten ein guter Prädiktor für die künftigen Einstellungspläne sind, lässt sich dieses Verhältnis als der Anteil der Unternehmen, die bereit sind, Zuwanderer einzustellen, an den Unternehmen, die generell planen, Einstellungen vorzunehmen, interpretieren. Diese Annahme mag zwar für einzelne Unternehmen wenig plausibel sein, für ganze Branchen bzw. Betriebsgrößenklassen scheint sie allerdings rechtfertigbar. Verschlechtern sich für Unternehmen einer Branche oder für alle Unternehmen die Aussichten und sinkt dadurch die Einstellungsbereitschaft, sollte das nicht nur die generelle Einstellungsbereitschaft betreffen, sondern auch die Einstellungsbereitschaft von Flüchtlingen, so dass dies die berechnete Verhältniszahl nicht beeinflusst.

Informativ sind insbesondere die Differenzen zwischen den Werten in den Tabellenzellen: Je kleiner der Wert ist, desto weniger Unternehmen, die überhaupt planen, Einstellungen vorzunehmen, planen auch, Flüchtlinge einzustellen. Eine besonders hohe Einstellungsbereitschaft auch von Flüchtlingen findet man in kleinen Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes. Die Zahl der Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten, die planen, Flüchtlinge im Jahr 2016 bzw. ab 2017 einzustellen, ist um 18% höher als die Zahl der Betriebe in dieser Größenklasse, die im ersten Halbjahr 2015 Personaleinstellungen vorgenommen haben. Generell nimmt die Einstellungsbereitschaft mit der Unternehmensgröße ab. So planen in Westdeutschland nur noch 44% der Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe, die überhaupt einstellen, auch Flüchtlinge einzustellen. In Ostdeutschland liegt dieser Wert bei nur 25%. Während in Westdeutschland die Einstellungsbereitschaft von Flüchtlingen tendenziell im Verarbeitenden Gewerbe höher ist als

* Prof. Dr. Lutz Bellmann ist Forschungsbereichsleiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg und Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre insbesondere Arbeitsökonomie an der Universität Erlangen-Nürnberg.

¹ Für weitere Details siehe Falck et al. (2016).

² Hierauf wies auch Matthias Kaufmann in seinem Bericht auf Spiegel Online vom 24. Februar 2016 hin.

³ Der Einfachheit halber differenzieren wir im weiteren Text nicht zwischen Unternehmen und Betrieb.

Tab. 2
Anteil der Unternehmen, die Hürden in den rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Einstellung von Flüchtlingen sehen (in %)

| Unternehmen mit ... | < 50 Beschäftigten | 50–249 Beschäftigten | 250 und mehr Beschäftigten |
|-----------------------------|--------------------|----------------------|----------------------------|
| Westdeutschland | | | |
| Verarbeitendes Gewerbe | 74,4 | 79,2 | 83,4 |
| Dienstleistungen und Handel | 72,3 | 85,8 | 88,6 |
| Ostdeutschland | | | |
| Verarbeitendes Gewerbe | 88,5 | 85,3 | 92,0 |
| Dienstleistungen und Handel | 73,5 | 89,0 | 83,2 |

Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 4/2015.

im Dienstleistungssektor und Handel, ist es in Ostdeutschland genau umgekehrt.

Die vom ifo Institut befragten Personalleiter sehen Hürden beim Spracherwerb (97%), bei der Qualifikation der Bewerber (89%) und den rechtlichen Rahmenbedingungen (91%), zu denen v.a. die Vorrangprüfung zu zählen ist. Differenziert man diese Angaben nach Betriebsgröße, Wirtschaftszweig und Standort, ergeben sich beim Spracherwerb kaum Unterschiede. Dies gilt auch für die qualifikatorischen Erfordernisse bei der Einstellung von Flüchtlingen. Auffällig ist aber der deutlich geringere Anteil von Personalleitern aus Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten, die in den rechtlichen Rahmenbedingungen eine Beschäftigungsbarriere sehen. Allerdings sind die niedrigsten Anteile dabei im Bereich Dienstleistung und Handel in Westdeutschland (72,3%) und in Ostdeutschland (mit 73,5%) immer noch relativ groß, d.h. auch für diese Gruppe von Betrieben treten erhebliche Schwierigkeiten bei der Integration von Flüchtlingen durch die in Deutschland geltenden rechtlichen Regelungen auf. Weitere empirische Studien sind erforderlich, um diese Herausforderungen genauer zu beleuchten.

Literatur

Falck, O., G. Felbermayr, A. Jacob-Puchalska und P. Poutvaara (2016), »Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen«, *ifo Schnelldienst* 69(4), 83–85.

Kaufmann, M. (2016), »Ein Drittel der Betriebe will Flüchtlinge einstellen«, *Spiegel Online*, 24. Februar, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/karriere/berufleben/deutschland-ein-drittel-der-betriebe-will-fluechtlinge-einstellen-a-1078720.html>.

Die Verwendung von Indizes ist seit einigen Jahren in der Politikdebatte und für internationale Ländervergleiche ein Instrument zur Bewertung verschiedener Themenbereiche bezüglich der Umwelt. Sie zeigen dabei vor allem Veränderungen auf, die auf Politik- oder Schutzmaßnahmen zurückzuführen sind, und heben sich damit von spezifischen Umweltindikatoren ab, die sich hauptsächlich auf die Beschreibung von Ist- und Sollzuständen in einem bestimmten Bereich beschränken. Zwei dieser Indizes sind der *Environmental Performance Index* (EPI) und der neu entwickelte *Environmental Democracy Index* (EDI). Während der eine die ökologische Gesamtleistung eines Landes betrachtet, bildet der andere die demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten im Umweltbereich ab.

Environmental Performance Index

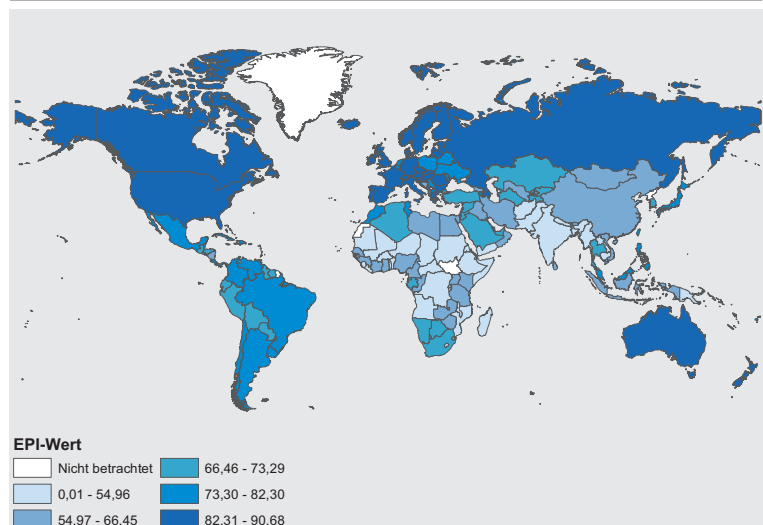
Der EPI ist ein seit 2006 existierender Index, der die ökologische Gesamtleistung von Staaten quantitativ erfassen soll, um damit als Grundlage für die Bewertung und den Vergleich nationaler Umweltpolitik zu dienen. Dazu werden 24 Kennzahlen herangezogen, die sich in zwei Kategorien einteilen lassen: der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Schutz des Ökosystems. Mit dieser Zusammenstellung von Daten soll ein möglichst breites Spektrum an Informationen über die tatsächliche Situation der Umwelt in einem Land gewonnen werden. Mit Hilfe dieser Informationen können einzelne Staaten sehen, in welchen Bereichen der Umweltpolitik sie noch Verbesserungspotenzial haben. Die meisten der zugrunde liegenden Daten stammen von amtlichen Statistiken, wie sie an internationale Organisationen, wie die UN oder die WHO, gemeldet werden. Der Indikator wird alle zwei Jahre neu berechnet.

Der aktuelle EPI zeigt, dass sich manche Umweltbereiche besser entwickeln als andere: Während sich der Zugang zu sauberem Trinkwasser stetig verbessert und die Anzahl mariner Schutzgebiete stark zugenommen hat, hat sich die Luftqualität auf niedrigem Niveau weiter verschlechtert. Dies liegt vor allem daran, dass ein zusätzliches Wirtschaftswachstum in sich entwickelnden Ländern zu einer Verschlechterung der Luftqualität führen kann. Andererseits zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und dem EPI, also zwischen der ökologi-

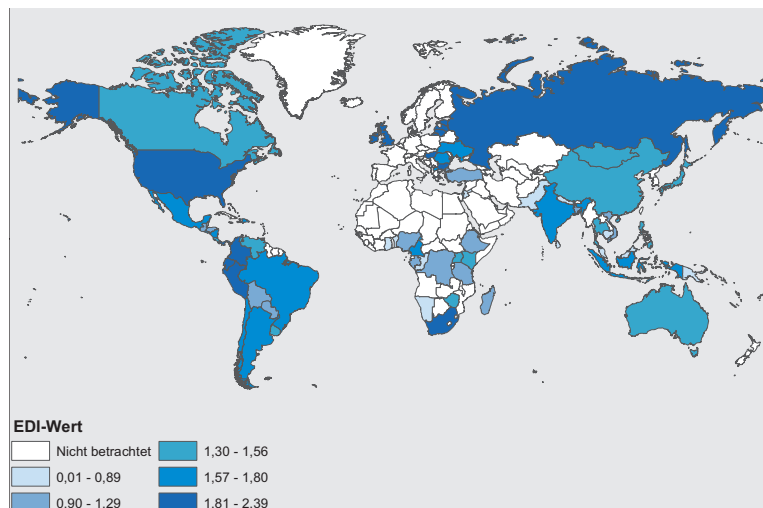
schen Leistung eines Staates und seinem Wohlstand. Dies liegt daran, dass wohlhabende Staaten mehr finanzielle Ressourcen in die ökologische Leistung investieren können (vgl. Hsu et al. 2016).

Frühere Versionen des Indikators sind nur eingeschränkt vergleichbar, da der Indikator mit jeder Version methodisch verändert wurde und passendere Daten verwendet wurden. Neben Problemen mit der Datenqualität ist auch der globale Ansatz des EPI eine Schwierigkeit: Da in verschiedenen Regionen unterschiedliche Umweltprobleme vorrangiger sind, empfehlen Kraemer und Peichert (2008) die Verwendung regionaler Indizes, um die Performance einzelner Staaten einzuordnen. So geben auch die Autoren der EPI-Studie zu bedenken, dass ihr Ranking nur limitierte Aussagekraft hat. Die Stärke des EPI sehen sie vor allem in der Zusammenstellung der zugrunde liegenden Daten zur ökologischen Leistung verschiedener Staaten (vgl. Hsu

Abb. 1
a) Environmental Performance Index 2016



b) Environmental Democracy Index 2015



Quellen: Yale University 2016; World Resources Institute 2015.

et al. 2016). Der EPI 2016 erreicht einen besonders hohen Wert in den baltischen Ländern, aber auch Großbritannien, Australien und Irland schneiden gut ab (vgl. Abb. 1a).

Environmental Democracy Index

Im Gegensatz zum EPI, der sich hauptsächlich auf die quantitative Darstellung einzelner Länder bezüglich der ökologischen Leistungsbilanz sowie der Umsetzung von Schutzmaßnahmen für Umwelt und menschliche Gesundheit konzentriert, bewertet der EDI explizit die Möglichkeit, an Entscheidungsprozessen im Umweltbereich teilzunehmen. Der seit 2015 existierende Index – initiiert vom World Resources Institute (WRI) und der Access Initiative (TAI) – beruht auf dem 10. Grundsatz der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, die 1992 auf dem Erdgipfel festgelegt und mit der Aarhus-Konvention (1998) als rechtlich bindendes Instrument zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltbelangen verankert wurde (vgl. World Resources Institute 2015).

Kern des Grundsatzes sind drei wesentliche rechtliche Aussagen: Zum einen sollen Umweltfragen unter Beteiligung aller betroffenen Bürger behandelt werden, so dass jeder Bürger einen Zugang zu Informationen über die Umwelt, deren Zustand und über Gefahrstoffe erhält. Zum anderen können Bürger an Entscheidungsprozessen teilhaben und in die Willensbildung einbezogen werden. Darüber hinaus soll der Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren gewährt werden (vgl. UN 1992). Hintergrund hierfür ist der Umstand, dass in vielen Ländern derzeit noch große Diskrepanzen zwischen den geltenden Gesetzen und deren Umsetzung in der Praxis bestehen. Länder, die die Aarhus-Konvention unterschrieben haben, verfügen laut WRI im Wesentlichen über strengere Gesetze und einen besseren rechtlichen Schutz der demokratischen Rechte im Umweltbereich. Der Index bildet damit die erste Plattform, anhand derer Länder bezüglich ihrer Fortschritte zur Förderung von Transparenz und Bürgerbeteiligung an Umweltentscheidungen bewertet werden können. Der Schutz dieser Rechte, besonders von Randgruppen sowie benachteiligten Bevölkerungsgruppen, ist ein erster Schritt zur Förderung von Gleichheit und Fairness im Bereich der nachhaltigen Entwicklung (vgl. World Resources Institute 2015).

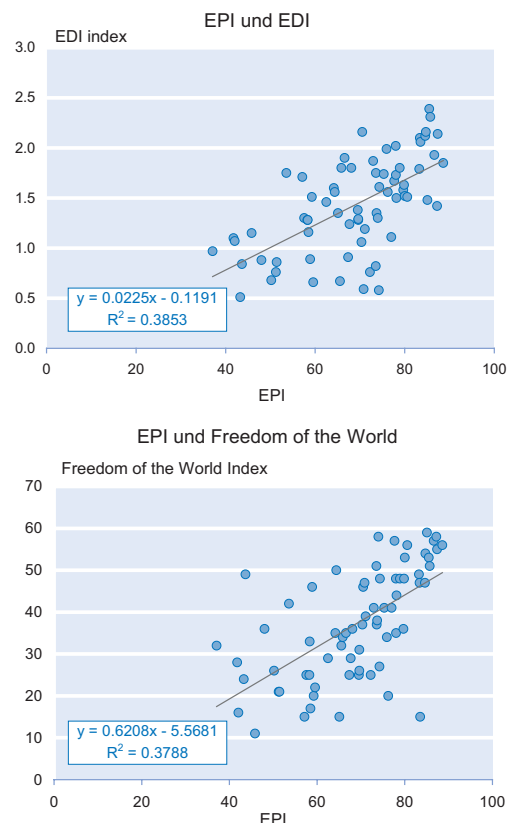
Bisher werden im Index 75 rechtliche Indikatoren sowie 24 qualitative Indikatoren aus dem Bereich der praktischen Umsetzung für die Berechnung herangezogen. Zu den rechtlichen Indikatoren gehören dabei international anerkannte Standards, die von der UNEP entwickelt wurden. Die Indikatoren aus der Praxis geben dagegen einen Einblick in die bisherige Umsetzung der Gesetze. Der Index betrachtet derzeit 70 Länder. Dies sind jene Länder, die Mit-

glied der Access Initiative oder der Open Government Partnership sind. Letztere stellt eine multilaterale Initiative zum Ausbau von Transparenz und Partizipation sowie zur Bekämpfung von Korruption dar (vgl. Open Government Partnership 2016). Ausgenommen davon sind bisher die meisten westeuropäischen Länder, Nordafrika, Länder des mittleren Ostens sowie Zentralasiens. Länder wie Litauen, Lettland und die USA belegen im Gesamtindex die obersten Plätze (Stand: Juli 2015), wobei Litauen und Lettland in allen drei Kategorien (Information, Partizipation, Justiz) unter den obersten zehn Rängen zu finden sind (vgl. Abb. 1b). Laut WRI besteht eine gewisse Korrelation zwischen dem EDI Score und dem Wohlstand in einem Land. Dennoch erreichen auch einige weniger entwickelte Länder Plätze im oberen Drittel, wie z.B. Panama, Kolumbien, Indonesien, Indien und El Salvador.

Zusammenhang zwischen EDI und EPI

Der EDI will bemessen, wie stark die Rechte der Zivilgesellschaft bei Umweltfragen sind, der EPI die Umweltperformance eines Landes. Davon ausgehend, dass ein hoher Grad an informierter Öffentlichkeit und an einklagba-

Abb. 2
Zusammenhang zwischen EPI, EDI und Freedom of the World Index



Quelle: World Resources Institute 2016; University of Yale 2016; Freedom House 2016.

ren Rechten zu einer besseren Performance in einem Politikfeld führt, kann auf den ersten Blick vermutet werden, dass ein starker Zusammenhang zwischen EDI und EPI existiert. Abbildung 2 zeigt jedoch, dass zwischen den beiden Indizes nur ein geringer Zusammenhang besteht. Der Zusammenhang ist in etwa gleich stark, wenn man einen breiteren Demokratieindex, wie z.B. den Freedom of the World Index (vgl. Freedom House 2016) verwendet. Als politikfeldspezifischer Index sollte der EDI eigentlich besser abschneiden. Jedoch beruht der EDI aus methodischen Gründen vor allem auf dem De-jure-Zustand, also der Situation in den Gesetzestexten. Für die Performance erscheint jedoch eine De-facto-Betrachtung wichtiger, da nicht in allen Ländern die Rechtssysteme gleich gut funktionieren. Daher müssen weitreichende Rechte zur Partizipation in Umweltthemen nicht automatisch zu einem guten Ergebnis bei der Umweltbilanz führen.

Literatur

Freedom House (2016), »Freedom in the World 2016, Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure«, verfügbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016.

Hsu, A. et al. (2016), *2016 Environmental Performance Index*, Yale University, New Haven, verfügbar unter: www.epi.yale.edu.

Kraemer, R A. und H. Peichert (2008), *Analysis of the Yale Environmental Performance Index (EPI)*. UBA-Texte 09/08, verfügbar unter: http://ecologic.eu/sites/files/publication/2015/kraemer_08_analysis_of_the_epi.pdf.

Open Government Partnership (2016), »From Commitment to Action«, verfügbar unter: <http://www.opengovpartnership.org/>.

United Nations (1992), *Rio Declaration on Environment and Development 1992*, verfügbar unter: <http://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf>.

World Resources Institute (2015), *Measuring, mapping and strengthening rights: The Environmental Democracy Index*, verfügbar unter: http://www.environmentaldemocracyindex.org/sites/default/files/files/EDI_Brochure_English_6_2015.pdf.



25 JAHRE DEUTSCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Hans-Werner Sinn hat wie kein anderer Wissenschaftler die wirtschaftspolitische Diskussion der letzten 25 Jahre in Deutschland geprägt. Anlässlich seines Eintritts in den Ruhestand als Präsident des ifo Instituts sowie als Professor an der Universität München stellen in diesem Buch 111 bedeutende Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Medien ihre Sicht auf die wichtigsten Themen dieser Debatte vor. Damit liefert das Buch nicht nur einen Rückblick auf Sinns öffentliches Wirken, sondern bietet zugleich eine geschichtliche Tour d'Horizon der großen Streitfragen eines Vierteljahrhunderts deutscher und europäischer Wirtschaftspolitik.

288 Seiten. Gebunden. € 24,90 [D] | € 25,60 [A]
ISBN 978-3-446-44791-2. -Book: ISBN 978-3-446-45014-1

HANSER www.hanser-literaturverlage.de

ifo Institut

im Internet:

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

