



11 | 2016

69. Jg., 22.–23. KW, 9. Juni 2016

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Alfons J. Weichenrieder, Friedrich Schneider, Norbert Walter-Borjans, Michael Meister, Lukas Hakelberg und Thomas Rixen, Jörg R. Werner

- Panama Papers: Steueroasen im Visier – was ist noch legal?

Kommentare

Antje-Mareike Dietrich, Christian Leßmann und Arne Steinkraus

- Kaufprämien für Elektroautos: Politik auf dem Irrweg?

Dieter Dziadkowski

- Künftige Steuerbelastung in Deutschland

Ferdinand Dudenhöffer

- Das VW-Kostenproblem: Bedrohlicher als der Dieselskandal

Forschungsergebnisse

Wolfgang Nierhaus

- Vorjahrespreisbasis: Aggregation und Wachstumsbeiträge

Daten und Prognosen

Christian Breuer

- Steuermehreinnahmen und heimliche Steuererhöhungen

Anita Jacob-Puchalska

- Das Aus für die Generation Praktikum?

Im Blickpunkt

Erich Gluch

- ifo Architektenumfrage: Erfreulich günstiges Geschäftsklima

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest Mai 2016

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. Clemens Fuest, 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

Panama Papers: Steueroasen im Visier – was ist noch legal, welche Mittel wirken gegen Missbrauch?

3

Im April 2016 veröffentlichte das »International Consortium of Investigative Journalists« die sogenannten »Panama Papers«, die Einblicke in ein System von Steueroasen und Briefkastenfirmen boten. *Alfons J. Weichenrieder*, Goethe-Universität Frankfurt, sieht den politischen Druck auf die internationalen Steueroasen erhöht. Im Vordergrund stünden dabei bi- und multilaterale Abkommen zum Informationsaustausch. Es bleibe abzuwarten, ob die ausgetauschten Informationen tatsächlich verwertbar seien. *Friedrich Schneider*, Universität Linz, betont, dass die Gründung einer Briefkastenfirma zwar grundsätzlich legal sei, sie aber häufig zum Steuerbetrug oder zur Geldwäsche benutzt werden. Wichtig wäre unter anderem, dass Länder wie Panama den internationalen Standard zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und die Geldwäscherichtlinie, die in Europa entwickelt wurde, verabschieden. Für *Norbert Walter-Borjans*, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, gilt es, international für einen Transparenzstandard einzutreten und die Verhandlungspartner, bei denen Vorbehalte bestehen, zu überzeugen. Auch *Michael Meister*, Staatssekretär beim Bundesministerium der Finanzen, sieht in einer erhöhten Transparenz einen Schlüssel zur Lösung des Problems einer ausufernden Nutzung von Briefkastenfirmen zur Verschleierung von Vermögensverhältnissen. *Lukas Hakelberg*, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz, und *Thomas Rixen*, Universität Bamberg, sehen in der Beschränkung des Marktzugangs ein Instrument zur Bekämpfung finanzieller Intransparenz. So sollten die Regierungen der großen Industrieländer den Zugang zu ihren Finanzmärkten von der Teilnahme an den Transparenzinitiativen abhängig machen. Für *Jörg R. Werner*, Frankfurt School of Finance & Management, liegt eine Gefahr der Reformbemühungen darin, dass die Sanktionierung von Steuersparmodellen nicht mehr nur auf illegale Steuerhinterziehung, sondern auch auf legale Steuervermeidung abzielt.

Kommentare

Kaufprämien für Elektroautos: Politik auf dem Irrweg?

21

Antje-Mareike Dietrich, Christian Leßmann und Arne Steinkraus

Antje-Mareike Dietrich, Christian Leßmann und Arne Steinkraus, Technische Universität Braunschweig, kommen bei ihrer Beurteilung der Subvention für Elektroautos zu dem Ergebnis, dass die Einführung der Kaufprämie kein geeignetes Mittel ist, um die Klimabilanz des Verkehrssektors im Sinne der Nachhaltigkeit zu verbessern. Alternative Maßnahmen, wie die Einführung einer einheitlichen Kohlenstoffabgabe im Sinne einer Pigou-Steuer sowie Investitionen in die Entwicklung alternativer Antriebs-, Speicher- oder Kraftstofftechnologien, sollten deshalb im Fokus einer nachhaltigen Klimapolitik des Verkehrssektors stehen.

Zur künftigen Steuerbelastung in Deutschland

27

Dieter Dziadkowski

Die derzeit gute Einnahmesituation für Bund und Länder bietet nach Ansicht von *Dieter Dziadkowski* Möglichkeiten, die Steuerbelastung des Faktors Arbeit zu verringern. Notwendig dafür wäre eine völlig veränderte Tarifarchitektur. Denn die derzeitige Gestaltung, die im unteren und mittleren Einkommensbereich durch eine »schnelle« Progression geprägt ist, bewirkt eine merkliche Belastungserhöhung selbst bei moderaten Lohnerhöhungen.

Das VW-Kostenproblem ist bedrohlicher als der Dieselskandal

34

Ferdinand Dudenhöffer

Im seinem Kommentar legt *Ferdinand Dudenhöffer*, Universität Duisburg-Essen, dar, dass nicht die zu erwartenden hohen finanziellen Belastungen durch den Abgasskandal das größte Zukunftsrisiko für den VW-Konzern ist, sondern die chronische Ertragsschwäche der Kernmarke VW-Pkw.

Forschungsergebnisse

Vorjahrespreisbasis: Aggregation und Wachstumsbeiträge

39

Wolfgang Nierhaus

Das Statistische Bundesamt hat bei der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2005 die Berechnung des realen Bruttoinlandsprodukts von der Festpreisbasis auf die Vorjahrespreisbasis umgestellt. Ein zentrales Problem dieser Volumenrechnung ist die Nichtadditivität der Ergebnisse. Für die Ermittlung von Aggregaten und Wachstumsbeiträgen müssen deshalb Sonderwege beschritten werden. Der Beitrag rekapituliert die wichtigsten Rechenregeln und geht auf methodische Weiterentwicklungen ein.

Daten und Prognosen

Steuermehreinnahmen und heimliche Steuererhöhungen

46

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2016

Christian Breuer

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat die Steueraufkommensprognosen für die Jahre ab 2016 erneut angehoben. Bereits im Jahr 2015 war das Steueraufkommen höher ausgefallen, als vorher erwartet wurde. Die Änderungen in den Folgejahren sind auch auf geänderte Einschätzungen über die makroökonomischen Rahmendaten zurückzuführen. So wird die Summe der Bruttolöhne und -gehälter nun höher eingeschätzt als im Herbst. Die steigende Steuerquote und die steigende Belastung der Bruttolöhne und -gehälter deuten auf finanzpolitische Spielräume hin, die zur Rückgabe progressionsbedingter Mehreinnahmen genutzt werden könnten.

Das Aus für die Generation Praktikum?

51

Anita Jacob-Puchalska

Hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 Auswirkungen auf das Angebot von Praktika? Werden jetzt verstärkt Praktika angeboten, die vom Mindestlohn befreit sind? In einer Sonderfrage der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung wurden diese Fragen untersucht. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass das Angebot von Praktikumsstellen im vergangenen Jahr stark zurückgegangen ist. Fast jedes zweite Unternehmen, das vor 2015 freiwillige Praktika und/oder Pflichtpraktika angeboten hat, stellt seit 2015 gar keine Praktikumsplätze mehr zur Verfügung. Der Schluss liegt nahe, dass es seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns schwieriger geworden ist, einen Praktikumsplatz zu finden.

Im Blickpunkt

ifo Architektenumfrage: Architekten genießen ein erfreulich günstiges Geschäftsklima

55

Erich Gluch

Nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Umfrage des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima zu Beginn des zweiten Quartals 2016 erneut sichtlich verbessert. Dabei beurteilten die Architekten ihre aktuelle Geschäftslage sogar so gut wie noch nie seit Beginn dieser Umfrage im Jahr 1981.

ifo Konjunkturtest Mai 2016 in Kürze: Die deutsche Wirtschaft wächst robust

57

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex stieg im Mai. Die Unternehmer waren deutlich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Zudem blicken sie merklich optimistischer auf die kommenden Monate.

Panama Papers: Steueroasen im Visier – was ist noch legal, welche Mittel wirken gegen Missbrauch?

Im April 2016 veröffentlichte das »International Consortium of Investigative Journalists« die sogenannten »Panama Papers«, die Einblicke in ein System von Steueroasen und Briefkastenfirmen boten. Was ist noch legal, was sind bereits illegale Aktivitäten, und mit welchen Maßnahmen sollte gegen Steuerflucht vorgegangen werden?

Panama & Co: Implikationen für die Steuerpolitik

Steueroase: Das »Serviceangebot«

Steueroasen besitzen drei wichtige Merkmale, die aus der Sicht von Steuerhinterziehern und Steuervermeidern anderer Länder besondere Anziehungskraft haben. Sie bieten niedrige Steuersätze für alle oder für bestimmte Kapitaleinkommen. Sie weisen eine hohe politische Stabilität und funktionierende Institutionen auf (vgl. Dharmapala und Hines 2009). Schließlich verbinden sie dies mit einem hohen Maß an faktischer Intransparenz in den Besitzstrukturen von Briefkastenfirmen (vgl. Sharman 2009) sowie, zumindest in der Vergangenheit, einer ausgeprägten Vertraulichkeit von Bankdaten.

Mit diesen Charakteristika wird unterschiedlichen Problemen Vorschub geleistet. Die wohl am häufigsten in den Medien genannte Problematik ist die Steuerhinterziehung von wohlbetuchten Privatpersonen und Geschäftsleuten aus westlichen Ländern. Im Vordergrund stehen hier Kapitaleinkommen, die auf Bankkonten und in Bankdepots von Steueroasen erzielt werden. Zucman (2015) schätzt, dass etwa 8% des weltweiten Finanzvermögens in Steueroasen gehalten wird. Nicht immer geht es dabei nur um Steuerhinterziehung. Auch für Geldwäsche aus illegalen Geschäften gibt es zahlreiche Hinweise (vgl. Schjelderup 2016, S. 170). Darüber hinaus mag das Verbergen von Privatvermögen angesichts drohender Scheidungsfälle ebenfalls eine Rolle spielen.

Neben den Bankdepots kommt den Briefkastenfirmen in Steueroasen eine herausragende Bedeutung zu. In den so-

genannten Panama Papers wurden 11,5 Mio. Dokumente einer einzigen Anwaltskanzlei (Mossack Fonseca) enthüllt und Journalisten der *Süddeutschen Zeitung* zugänglich gemacht. Dabei handelt es sich vornehmlich um Informationen zu Briefkastenfirmen auf den Britischen Jungferninseln, in Panama, auf den Bahamas und den Seychellen. Die Zahl von 214 000 lässt erahnen, welche wichtige Rolle Briefkastenfirmen bei der Vertuschung von Geschäftsstrukturen spielen.

Insbesondere in Zusammenhang mit Investitionen in großen Schwellenländern scheint diese Vertuschung von erheblicher Bedeutung zu sein. Das Land mit den größten Direktinvestitionen in Indien ist die Steueroase Mauritius. Nach Hongkong fungieren die Britischen Jungferninseln formell als der größte Direktinvestor in China (vgl. UNCTAD 2014; Weichenrieder und Xu 2015). Eine umfangreiche Literatur (vgl. z.B. World Bank 2002) geht davon aus, dass sich hinter vielen dieser angeblichen Direktinvestitionen, die über Steueroasen laufen, nur verschleierte inländische Investitionen verstecken. Man spricht von »Round-tripping«: Inländische Investoren erhalten auf diese Weise Steuervergünstigungen, die eigentlich nur für ausländische Investoren bestimmt sind. Aus theoretischer Sicht schränkt die Praxis des »Round-tripping« die Steuerpolitik von Schwellenländern ein, weil diese aufgrund der Informationsproblematik weniger stark differenzieren kann (vgl. Weichenrieder und Xu 2015). Interessanterweise hat China in seiner Steuerreform 2008 in der Tat den speziellen Steuersatz für ausländische Unternehmen aufgegeben. Auch eine neue Studie von drei IMF-Mitarbeitern legt nahe, dass Steueroasen für Entwicklungs- und Schwellenländer schädlichere Effekte haben dürften als für OECD-Staaten (vgl. Crivelli et al. 2016).

Angemerkt sei zudem, dass umfangreiche anekdotische Evidenz auf eine wich-



Alfons J. Weichenrieder*

* Prof. Dr. Alfons J. Weichenrieder ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Goethe-Universität Frankfurt/SAFE, Gastprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien und CESifo Research Fellow.

tige Rolle von Steueroasen für multinationale Unternehmen hindeutet, etwa bei der Bestechung von Amtsträgern (vgl. Sharman 2010; Gordon 2009). Dies korrespondiert mit der empirischen Beobachtung, dass Investoren, die in korrupteren Ländern investieren, eher Tochterunternehmen in Steueroasen besitzen (vgl. Hebous 2014). In einigen Fällen dürfte die Nutzung von Steueroasen auch dazu dienen, dass formal legale Steuervermeidungsmodelle multinationaler Unternehmen weniger schnell von den Finanzbehörden entdeckt werden und damit rechtliche Gegenmaßnahmen nur mit großer Verspätung in Angriff genommen werden. In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die bilateralen Verträge zum Informationsaustausch zwischen verschiedenen Steueroasen und Deutschland dazu geführt haben, dass sich die Zahl der Auslandstöchter in bislang nicht-kooperierenden Steueroasen, also in Staaten, die bislang kein solches Informationsaustauschabkommen mit Deutschland haben, vergleichsweise dynamischer entwickelt hat als in solchen mit Abkommen (vgl. Braun und Weichenrieder 2015). Auch eine neue Studie von O'Donovan et al. (2016), speziell durch Panama Leaks motiviert, legt nahe, dass selbst große, börsennotierte Unternehmen von der Heimlichkeit von Steueroasen profitieren.¹

Bilateraler und multilateraler Informationsaustausch

Unter Führung der OECD hat sich in den letzten Jahren, befeuert durch den verstärkten Bedarf an Steuereinnahmen nach der Finanzkrise, der politische Druck auf die internationalen Steueroasen erhöht. Im Vordergrund stehen dabei bilaterale und multilaterale Abkommen zum Informationsaustausch.

Um der Erwähnung auf einer schwarzen Liste nicht-kooperativer Steueroasen zu entkommen, wurde von den Steueroasen verlangt, mindestens zwölf bilaterale Abkommen mit anderen Ländern zu schließen. Inzwischen existieren auf Basis dieser Initiative bereits mehr als 800 solcher bilateraler Abkommen (vgl. OECD 2013b). Sie sehen vor, dass die Steuerbehörden eines Vertragsstaates in begründeten Verdachtsfällen bei den Steuerbehörden der Steueroase Unterstützung erbitten können. Die angefragte Behörde muss daraufhin helfend tätig werden und darf sich nicht darauf berufen, dass nach dem lokalen Recht die entsprechende Information nicht vorgehalten werden muss.

Ein weiteres, multilaterales Abkommen über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen, welches

im Oktober 2014 zwischen derzeit 82 Unterzeichnerstaaten vereinbart wurde, geht über die bilateral vereinbarten Abkommen zum Informationsaustausch deutlich hinaus. Die unterzeichnenden Länder sind danach ab 2017/2018 den Partnerländern in standardisierter Form berichtspflichtig, wenn ausländische Personen direkt oder indirekt über passive Zwischengesellschaften Konten in ihrem Territorium besitzen.

Grenzen der vereinbarten Abkommen

Die neuen Abkommen könnten prinzipiell die Attraktivität von internationalen Steueroasen für Steuerhinterzieher mindern. Positiv ist, dass – anders als bei der seit Mitte 2005 anwendbaren EU-Zinsrichtlinie² – auch Dividendeneinkommen der Meldepflicht unterliegen.

Faktisch scheinen die bisherigen Maßnahmen jedoch die Gesamtanlagen in den Steueroasen im Aggregat nur in sehr geringem Umfang zu reduzieren. Ein Grund dafür ist, dass weder die bilateralen Verträge noch der neue multilaterale Vertrag alle Steueroasen umfasst. Damit besteht die Möglichkeit, Anlagen in derzeit noch sichere Staaten umzulenken, was offensichtlich passiert (vgl. Johannesen und Zucman 2014). Dabei wächst mit der Zahl der kooperativen Steueroasen für die verbliebenen Staaten das Geschäft und somit der Anreiz, beim Informationsaustausch nicht mitzumachen. Ein flächendeckender Austausch wird u.U. gerade durch den sequentiellen Verhandlungsprozess erschwert (vgl. Elsayyad und Konrad 2011).

Grenzen der Wirksamkeit der Abkommen ergeben sich aber auch aus der Omnipräsenz von intransparenten Briefkastenfirmafirmen, deren Bedeutung die Panama Papers nochmals nachdrücklich in Erinnerung gerufen haben. Solange Bank-einlagen und -depots über solche Scheinfirmafirmen laufen, können Berichtspflichten ins Leere laufen. Zwar sind die Finanzinstitutionen nach den »Know-your-customer«-Prinzipien zur Bekämpfung der Geldwäsche verpflichtet, nur Gelder anzunehmen, deren tatsächlichen Besitzer sie identifizieren können. Faktisch klafft hier indes eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit (vgl. Sharman 2010). Dabei ist diese Lücke keineswegs nur in den klassischen Steueroasen vorhanden, sondern auch in einigen US-Bundesstaaten.

Steuerpolitische Implikationen

Von Seiten der Steuerpolitik werden die internationalen Abkommen der letzten Jahre als Erfolg verbucht. Vor diesem Hintergrund haben sie die Diskussion um die 2009 eingeführte Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge in Höhe von 25% plus Solidaritätszuschlag neu belebt. Da die Einfüh-

¹ Die Autoren vergleichen weltweit börsengehandelte Unternehmen in Abhängigkeit davon, ob diese Unternehmen Tochtergesellschaften in den vier wichtigsten Steueroasen besitzen, in denen die Anwaltskanzlei Mossack Fonseca Briefkastenfirmafirmen vermittelte. Solche Unternehmen, die zumindest eine solche Tochter hatten, wiesen um den Enthüllungzeitpunkt Anfang April 2016 eine statistisch signifikante Minderrendite auf.

² Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen.

rung der Abgeltungssteuer unter Finanzminister Peer Steinbrück mit den Schwierigkeiten der Besteuerung von Kapitalerträgen im internationalen Kontext begründet worden war, könnte eine erfolgreiche internationale Zusammenarbeit im Informationsaustausch nun wieder für eine stärker progressive Besteuerung von Kapitaleinkünften sprechen. Entsprechende Überlegungen sind in der deutschen Politik auf verschiedenen Seiten des politischen Spektrums laut geworden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem internationalen Informationsaustausch ist indes Vorsicht angebracht. Es ist anzuraten, die tatsächliche Wirksamkeit der bislang getroffenen Maßnahmen empirisch zu analysieren, bevor der Steuergesetzgeber erneut tätig wird.

Zum einen ist unwahrscheinlich, dass sich alle relevanten Steueroasen und Kapitalanlageländer dem multilateralen Abkommen anschließen werden. Fraglich ist dies beispielsweise im Falle der USA, die zwar über die sogenannte FATCA Gesetzgebung (Foreign Account Tax Compliance Act) von ausländischen Banken umfangreiche Informationen über Kontoinhaber mit US-Nationalität einfordern, aber andererseits dem multilateralen Abkommen zum Informationsaustausch nicht beigetreten sind. Zwar bieten die USA ihren FATCA Partnerländern ebenfalls Informationen an. Diese fallen jedoch in der Qualität gegenüber den selbst eingeforderten Informationen zurück. Beispielsweise hat Deutschland keinen Anspruch darauf, von den USA Depotinformationen zu erhalten, sobald deutsche Anleger in den USA über eine Zwischengesellschaft anlegen (vgl. Tax Justice Network 2015).

Zum anderen bleibt abzuwarten, ob die ausgetauschten Informationen tatsächlich verwertbar sein werden oder ob nicht der strategische Gebrauch von Briefkastenfirmen in Steueroasen die neuen rechtlichen Möglichkeiten faktisch weiter durchlöchert.

Für den Fall, dass weiterhin ein Teil der einschlägigen Steueroasen dem automatischen Informationsaustausch fernbleibt, bietet es sich an, auf bilateralem Wege Verhandlungen aufzunehmen oder den Druck über multilaterale Verfahren zu erhöhen. Sanktionen gegen nicht-kooperierende Steueroasen könnten höhere deutsche und europäische Quellensteuern auf Lizenzgebühren, Managementdienstleistungen und Beratungsdienstleistungen sein, die in die betreffenden Territorien fließen. Dies erscheint sachgerecht, weil zahlreiche anekdotische und empirische Evidenz darauf hindeutet (vgl. Hebous und Johannesen 2015), dass solche Gebühren, die in den Steueroasen üblicherweise steuerfrei vereinnahmt werden können, ein wichtiges Puzzleteil der internationalen Steuervermeidung darstellen (vgl. Gordon 2009). Die Maßnahme würde damit eng an dem Geschäftsmodell der Steueroasen ansetzen.

Literatur

Braun, J. und A.J. Weichenrieder (2015), »Does Exchange of Information between Tax Authorities Influence Multinationals' Use of Tax Havens?«, SAFE Working Paper 89.

Crivelli, E., R.A. De Mooij und M. Keen (2016), »Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries«, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, im Erscheinen.

Gordon, R.K. (2009), »Laundering the Proceeds of Public Sector Corruption«, Case Research Paper Series in Legal Studies, Working Paper 09-10 (updated April, 2011).

Hebous, S. (2014), »Money at the Docks of Tax Havens. A Guide«, *FinanzArchiv/ Public Finance Analysis* 70, 458–485.

Hebous, S. und N. Johannesen (2015), »At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services«, CESifo Working Paper 5414.

O'Donovan, J., H. Wagner und S. Zeume (2016), »The Value of Offshore Secrets – Evidence from the Panama Papers«, SSRN Working Paper, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2771095.

Schjelderup, G. (2016), »Secrecy Jurisdictions«, *International Tax Public Finance* 23, 168–189.

Sharman, J.C. (2010), »Shopping for Anonymous Shell Companies. An Audit Study of Anonymity and Crime in the International Financial System«, *Journal of Economic Perspectives* 24, 127–140.

Tax Justice Network (2015), »Narrative Report on USA«, verfügbar unter: <http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/USA.pdf>.

Unctad (2014), Bilateral FDI Statistics, verfügbar unter: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx>.

Weichenrieder, A. und F. Xu (2015), »Are Tax Havens Good? Implications of the Crackdown on Secrecy«, SAFE Working Paper No. 111.

Zucman, G. (2015), *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, University of Chicago Press, Chicago.



Friedrich Schneider*

Panama Papers: Was wissen wir (nicht)?

Durch die Enthüllungen zu einer großen Agentur (Mossack Fonseca) in Panama, die über 200 000 Briefkastenfirmen betreut hat, sind Briefkastenfirmen wieder einmal Gegenstand einer kontroversen Diskussion geworden. Im folgenden kurzen Beitrag wird zunächst im Abschnitt 1 die Funktionsweise einer Briefkastenfirma diskutiert. Im Abschnitt 2 wird kurz erörtert, wie viele Briefkastenfirmen es gibt. Im Abschnitt 3 erfolgt eine kurze Abhandlung darüber, wer Briefkastenfirmen nützt und welche Geschäfte mit ihnen gemacht werden. Im Abschnitt 4 wird abschließend diskutiert, was man gegen Briefkastenfirmen tun kann, die für kriminelle Zwecke genutzt werden.

1. Wie funktioniert eine Briefkastenfirma?

Briefkastenfirmen existieren nur auf dem Papier. Sie haben kein wirtschaftliches Geschäft, nur eine Bankverbindung. In der Regel wird eine Briefkastenfirma in einem Steuerparadies wie Panama, den Britischen Jungferninseln oder den Kaimaninseln in der Karibik mit Hilfe von Anwälten oder Finanzdienstleistern vor Ort gegründet. Es gibt pro forma einen Geschäftsführer oder eine Geschäftsführerin, dessen/deren Aufgabe besteht aber nur darin, einmal im Jahr pünktlich die Registergebühr zu zahlen und Überweisungen auf andere Konten zur Verschleierung der eingegangenen Gelder zu tätigen. Um Finanzströme zu tarnen, wird Geld oft über verschiedene Konten in verschiedenen Ländern an die Briefkastenfirma überwiesen. Damit ist kaum mehr festzustellen, wer hinter der Gesellschaft steckt bzw. wer welche Überweisung getätigt hat.

Ist die Gründung einer Briefkastenfirma legal? Grundsätzlich ja, aber Briefkastenfirmen werden häufig dazu benutzt, um Steuerbetrug, Korruption oder Geldwäsche aus kriminellen Machenschaften, z.B. dem Drogenhandel, zu verschleiern.

* Prof. Dr. Friedrich Schneider lehrt am Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes Kepler Universität Linz.

Aber natürlich werden sie auch verwendet, um ganz legal versteuerte und/oder nicht kriminelle Gelder zu tarnen (vgl. Jäger 2015; Schneider 2015; Levi 2011).

2. Wie viele Briefkastenfirmen gibt es?

Die exakte Anzahl der Briefkastenfirmen festzustellen, ist auf seriöse Weise nicht möglich, da die allerwenigsten ein Interesse daran haben, dies der Öffentlichkeit bekannt zu geben. Durch die Enthüllungen über Mossack Fonseca, die ca. 200 000 Briefkastenfirmen betreut hat, kann man aber davon ausgehen, dass es sicherlich weit über 1 Mio. Briefkastenfirmen geben wird, die für ganz legale Zwecke, aber in den allermeisten Fällen auch für illegale bzw. kriminelle Zwecke, genützt werden.

3. Wer eröffnet Briefkastenfirmen und welche Geschäfte werden mit ihnen gemacht?

Eine Briefkastenfirma in Südamerika offshore aufzumachen, ist nicht illegal, und jeder kann es mit Hilfe einer Bank oder einem entsprechenden Finanzdienstleister tun. Entscheidend ist, welche legalen oder illegalen Geschäfte mit dieser Briefkastenfirma abgewickelt werden. Es gibt sicherlich einige wenige Personen, die Briefkastenfirmen in Panama oder woanders eröffnen, dort ihr legal erworbenes Vermögen verstecken bzw. verschleiern, weil sie nicht wollen, dass außer ihnen oder einigen Vertrauten jemand weiß, wie viel Vermögen sie besitzen. Darüber hinaus eröffnen Bürger und Geschäftsleute, die in Diktaturen leben, Briefkastenfirmen, da sie Angst um ihr Vermögen haben und jederzeit befürchten müssen, im Inland enteignet und verhaftet zu werden. Für diese Personen, die häufig keine Kriminellen, sondern Unternehmer sind, sind Briefkastenfirmen sehr nützlich und sichern ihnen eine Existenz, wenn sie ihr Land Hals über Kopf verlassen müssen. Beide Gruppen gemeinsam machen 5–10% aller Briefkastenfirmen aus. Diese beiden Gruppen von Personen sollten sich aber darüber im Klaren sein, in welcher Gesellschaft sie sind, wenn sie eine Briefkastenfirma eröffnen.

45–55% der Briefkastenfirmen werden von internationalen oder nationalen kriminellen Organisationen eröffnet, um beispielsweise ihre Einnahmen aus dem Drogen-, Menschen- und Waffenhandel dort zu verschleiern, mittels anderer Scheinfirmen reinzuwaschen und diese gewaschenen Gelder nach Europa, Asien oder Nordamerika zum Investieren oder Konsumieren zurückfließen zu lassen.

Weitere 10–15% sind Mittelsmänner aus Diktaturen (Nordkorea, Syrien und andere), die über Briefkastenfirmen Scheingeschäfte abwickeln, um zum einen Luxusgüter für die herrschende Klasse in diesen Diktaturen zu bezahlen, aber um zum anderen auch Waffenhandel zu finanzieren und

anderen illegalen Geschäften nachzugehen. Dazu zählen natürlich auch Diktatoren/Dispoten, die Briefkastenfirmen haben, um noch eine finanzielle Basis zu haben, falls sie aus dem Land vertrieben werden.

Die restlichen 20–30% derjenigen, die Briefkastenfirmen besitzen, sind Steuerhinterzieher oder Finanzbetrüger, die meistens in Europa oder Nordamerika Steuern hinterzogen oder Finanzbetrug begangen haben, diese Gelder in Briefkastenfirmen parken und verschleiern, um sie nach einer gewissen Frist abzuheben oder wiederum über Scheinfirmen weiß zu waschen, um sie dann ganz legal im Heimatland zu konsumieren oder zu investieren. Somit ist offensichtlich, dass die Geschäfte von Briefkastenfirmen vielseitig sind und sie natürlich im überwiegenden Ausmaß kriminellen Zwecken dienen (vgl. Schneider und Linsbauer 2016; Unger et al. 2013; Schneider 2013; UNODC 2011).

4. Was kann man gegen Briefkastenfirmen tun?

Briefkastenfirmen profitieren vom freien Kapitalverkehr, der für eine globalisierte Weltwirtschaft unerlässlich ist. Entscheidend wäre es aber, dass Länder wie Panama den internationalen Standard zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (Common Reporting Standard) und die Geldwäscherichtlinie, die in Europa von der FATF entwickelt wurde, gesetzlich verabschieden. Darüber hinaus könnte eine generelle Auskunftspflicht über verdächtige Transaktionen, wie sie innerhalb der EU und zwischen der EU und den USA herrscht, auch auf diese Länder angewendet werden. Würde dies geschehen, könnten die Behörden in Europa Auskunft über Zahlungen in Briefkastenfirmen verlangen, und kriminelle oder hinterzogene Finanzmittel könnten dort nicht mehr so leicht versteckt, verschleiert und rein-gewaschen werden.

Ebenso wichtig wäre auch eine Vereinheitlichung der verschiedenen nationalen und internationalen »schwarzen Listen«. Hierzu wären einheitliche Kriterien, die Steuer- und Geldwäschesaspekte berücksichtigen, ganz entscheidend. Diverse internationale schwarze Listen, z.B. das »Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes«, die Geldwäschebekämpfungseinheit »Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)« sowie auch die zukünftige EU-Liste nach der 4. EU-Geldwäscherichtlinie, bestehen nebeneinander und sind heutzutage nicht mehr zweckmäßig und sollten möglichst bald in einer durchschlagskräftigen und möglichst lückenlosen Liste vereinheitlicht werden (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016, S. 8).

Man könnte auch noch einen Schritt weiter gehen: Wenn sich bestimmte Offshore-Steuerparadiese nicht an diese Regeln halten, wird für diese das Swift-System außer Kraft gesetzt und damit wäre es nicht mehr so ohne weiteres möglich,

Gelder aus den Briefkastenfirmen wieder nach Europa oder Nordamerika zu überweisen. Dies ist sicherlich eine drastische Maßnahme, aber aufgrund der Enthüllungen, wer sich alles an Briefkastenfirmen beteiligt, eine überlegenswerte. Dies setzt aber die Einigkeit der G 7 und G 20 voraus, so dass bei dieser letzten Maßnahme alle 20 führenden Industrienationen der Welt mitmachen.

5. Appendix: Das Hawala-Bankensystem

Gerade zum Verschleiern und Tarnen wird auch das Hawala-Bankensystem sehr häufig von kriminellen Organisationen genutzt. Da dieses sehr häufig in engem Zusammenhang mit Briefkastenfirmen steht, erfolgen hier abschließend noch einige Bemerkungen. Hawala-Banker sind Finanzdienstleister, die finanzielle Transaktionen ohne staatliche Lizenz und ohne jegliche staatliche Kontrolle ausführen. Im Gegensatz zu den offiziellen Banken benötigen Hawala-Banker keine legalen Nachweise über die Identität ihrer Kunden. Sie führen auch nicht Buch über deren Aktivitäten, sondern führen Transaktionen nach dem System »Vertrauen« aus. Dadurch ist das Hawala-Bankensystem für kriminelle Transaktionen anfällig. Das Hawala-Bankensystem ist somit ein integraler Bestandteil einer informellen Marktwirtschaft und des Bankensystems, welches im Untergrund arbeitet und das Geld an jeden beliebigen Ort der Welt transferiert. Dieses Zahlungssystem hinterlässt keine schriftlichen oder elektronischen Spuren und kann somit von staatlichen Behörden nicht entdeckt oder nachvollzogen werden. Zum Hawala-Bankensystem (vgl. Van de Bunt 2008) gibt es zwei grund- gegensätzliche Sichtweisen:

1. Die erste ist, dass auf der einen Seite das Hawala-Bankensystem ein jahrhundertealtes bewährtes Bankensystem ist, in dem nur mit Vertrauen Geldsummen bewegt werden. Insbesondere Gastarbeiter und Migranten nutzen dieses System, da sie zu offiziellen Banken kein Vertrauen haben. Somit kommt das Hawala-Bankensystem einem total freien Bankensystem ohne jegliche staatliche Regulierung am nächsten und hat über Jahrhunderte gut funktioniert.
2. Die zweite ist, dass das Hawala-Bankensystem ein Untergrundbankensystem ist, das sich jeglicher staatlichen Kontrolle hinsichtlich der Finanztransaktionen entzieht. Daher können diese Hawala-Untergrundbanken eine Bedrohung in vielerlei Hinsicht darstellen, da sie zur Geldwäsche und zur Übertragung von Finanzströmen für terroristische Zwecke benutzt werden können.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2016), *Monatsbericht*, April.

Jäger, T.C. (Hrsg.) (2015), *Handbuch für Sicherheitsgefahren*, Springer, Wiesbaden.

Levi, M. (2011), »Social reactions to white-collar crimes and their relationship to economic crises«, in: M. Deffem (Hrsg.), *Economic crisis and crime*, The JAI Press, Emerald, London, Bingley, 87–105.

Schneider, F. (2013), »The Financial Flows of Transnational Crime and Tax Fraud in OECD Countries: What Do We (Not) Know?«. *Public Finance Review/Special Issue: The Shadow economy, Tax Evasion and Money Laundering* 41/5, 677–707.

Schneider, F. (2015), »Zahlungsströme der transnationalen organisierten Kriminalität (TOK) und Steuerbetrug in OECD Ländern«, in: T.C. Jäger (Hrsg.), *Handbuch für Sicherheitsgefahren*, Springer, Wiesbaden, 147–172.

Schneider, F. und K. Linsbauer (2016), »The financial flows of transnational crime and tax fraud: How much cash is used and what do we (not) know?«, in: C. Beer, E. Gnan und U.W. Birchler (Hrsg.), *Cash on Trial*, SUERF Conference Proceedings 2016/1, Wien und Zürich.

Unger, B., H. Addink, J. Walker, J Ferwerda, M. van den Broek und I. Deleanu (2013), Project ‚ECOLEF‘, *The Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy*, Utrecht University, Utrecht.

UNODC (2011), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. Research Report, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Wien.

Van de Bunt, H.G. (2008), »The Role of Hawala Bankers in the Transfer of Proceeds from Organized Crime«, in: D. Siegel und H. Nelen (Hrsg.), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Springer, New York, 113–126.



Norbert Walter-Borjans*

Panama Papers: Steueroasen im Visier – das Zauberwort heißt Transparenz

Durch Veröffentlichungen des International Consortium of Investigative Journalists ist am 3. April 2016 ein Land in den Mittelpunkt des weltweiten Interesses gerückt, in dem ansonsten – zumindest soweit es um Themen wie Steuern und Transparenz geht – das Licht der Öffentlichkeit bisher eher gescheut wird: Panama. Panama ist jedoch kein Einzelfall, es steht stellvertretend für eine ganze Reihe von Staaten und Offshore-Gebieten, deren Wirtschafts- und Steuerrechtssysteme eine bestimmte Klientel anzieht. Die Panama Papers haben den Scheinwerfer auf die Parallelgesellschaft derer gerichtet, die die staatlichen Rahmenbedingungen, die öffentliche Infrastruktur und das Bildungssystem mit gut qualifizierten Arbeitskräften dazu nutzen, mit ihren Unternehmungen hier in Deutschland Gewinne und persönlichen Wohlstand zu erzielen, ohne sich fair an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beteiligen.

Anteile an einer Briefkastenfirma sind nicht grundsätzlich illegal. Solange die einschlägigen Anzeigepflichten erfüllt und die Einkünfte gegenüber der Finanzverwaltung erklärt werden, sofern nicht die Verlagerung von Gewinnen aus höher besteuerten Staaten in Niedrigsteuerländer beabsichtigt ist und wenn die Offshore-Gesellschaft nicht der Geldwäsche oder der Korruption dient, ist eine solche Beteiligung nicht zu beanstanden. Die Erfahrung zeigt aber leider, dass es oft unlautere Absichten sind, die zur Gründung einer Offshore-Gesellschaft führen.

Nicht selten dient eine Briefkastenfirma zur Verschleierung der tatsächlichen Eigentums- und Besitzverhältnisse. Illegal erworbene Vermögenswerte sollen versteckt und dem Zugriff durch den Fiskus entzogen werden. Das Vermögen kann aus verschiedenen außersteuerlichen Straftaten (wie beispielsweise Geldwäsche oder Betrug), aus Korruption oder auch aus Steuerhinterziehung stammen. In der Brief-

* Dr. Norbert Walter-Borjans ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

kastenfirma lässt es sich verwahren, ohne dass der Eigentümer mit unangenehmen Nachfragen rechnen muss. Denn aufgrund nur zum Schein eingesetzter Direktoren und namenloser Inhaberaktien lässt sich nicht ermitteln, welcher Person die Briefkastenfirma tatsächlich zuzurechnen ist. Erwirbt die Offshore-Gesellschaft zum Beispiel einen Bürokomplex in bester Lage einer deutschen Großstadt, so wird die Finanzierung des Kaufpreises nicht hinterfragt werden. Würde der in Deutschland ansässige Gesellschafter der Briefkastenfirma die Immobilie unmittelbar erwerben, hätte er zu befürchten, dass die Finanzverwaltung Auskunft über die Herkunft der Geldmittel verlangt.

Diese Schattenwelt kann nur durch mehr Transparenz ausgeleuchtet werden. Es darf kein Rechtssystem geben, in dem es möglich ist, anonym Firmen zu gründen. Vielmehr muss dafür Sorge getragen werden, dass die Eigentümer und die wahren Berechtigten ermittelt und in das Firmenregister eingetragen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass Klarheit herrscht und illegale Gestaltungen unterbunden werden. Deshalb ist im Zuge der Veröffentlichung der Panama Papers die Forderung nach Transparenzregistern aufgekommen. Nationale Alleingänge oder auf Europa beschränkte Initiativen können aber allenfalls ein erster Schritt sein. Solange es Gebiete und Rechtsordnungen gibt, in denen die Transparenzoffensive nicht umgesetzt wird, existieren Rückzugsorte für die Parallelgesellschaft. Und immer da, wo sich Möglichkeiten eröffnen, werden sie auch genutzt. Deshalb ist es auch kein Wunder, dass jene, die gern ungestört weiter zwielichtige Geschäfte betreiben wollen, mit den Begriffen »Generalverdacht« und »Recht auf Unschuldsumvermutung« argumentieren. So soll die Mehrheit der ehrlichen Steuerzahler in Sorge versetzt werden, dass ein handlungsfähiger Staat am Ende auch die ehrlichen trifft – eine perfide Strategie, die allerdings erkennbar weniger Wirkung zeigt als noch vor wenigen Jahren.

Es gilt, international für einen Transparenzstandard einzutreten und die Verhandlungspartner, bei denen noch Vorbehalte bestehen oder die die Notwendigkeit von Veränderungen bislang nicht erkannt haben, zu überzeugen und notfalls unter Druck zu setzen. Wenn überall vergleichbare Regelungen gelten, dann lohnen sich weder das Ausweichen in exotische Territorien noch der Aufbau komplexer internationaler Gesellschaftsstrukturen zum Zwecke der Steuergestaltung.

Abzulehnen sind jedenfalls aktuelle Pläne der EU, mit der SUP (Societas Unius Personae) eine europäische, voll rechts- und handlungsfähige Einpersonengesellschaft zu gründen, bei der die Haftung – vergleichbar mit einer GmbH – auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt ist. Deren Gründung soll bereits mit einem Mindeststammkapital von einem Euro sowie per Internet und ohne Notar möglich sein. Per Knopfdruck könnten diese europaweit agierenden, kos-

tengünstigen Gesellschaften in allen denkbaren europäischen Steueroasen angesiedelt werden. Wir würden damit nur noch eine weitere Möglichkeit von »europäischen Briefkastenfirmen« schaffen.

Bei international tätigen Konzernen muss dafür Sorge getragen werden, dass Gewinne dort versteuert werden, wo sie erzielt werden. Das von der OECD vorgeschlagene Country-by-country-Reporting geht in die richtige Richtung. Es muss verhindert werden, dass Gewinne aus höher besteuerten Ländern abgesaugt und über Lizenzgebühren oder Zinszahlungen an Niederlassungen in Steueroasen umgeleitet werden.

Zudem müssen die Anzeige- und Meldepflichten bei Eingehen einer Auslandsbeteiligung ausgeweitet werden. Zusätzlich zur jetzigen Regelung, die auf die Beteiligung ausgerichtet ist, soll jeder, der eine Gesellschaft im Ausland wirtschaftlich beherrscht, das der Finanzverwaltung anzeigen müssen. Verstöße gegen die Anzeigepflicht müssen stärker sanktioniert werden. Bislang ist hierfür nur ein Bußgeld von höchstens 5 000 Euro vorgesehen. Das ist lächerlich.

Das sogenannte Bankgeheimnis verhindert bislang eine effektive Prüfung von Geldflüssen und Geschäftsbeziehungen der Bankkunden. Anlässlich einer Betriebsprüfung bei einem Kreditinstitut dürfen Guthabekonten oder Depots, bei deren Errichtung eine Legitimationsprüfung vorgenommen worden ist, nicht zwecks Nachprüfung der ordnungsgemäßen Besteuerung festgestellt oder abgeschrieben werden. Auch darf die Finanzverwaltung von den Kreditinstituten zum Zwecke der allgemeinen Überwachung keine einmalige oder periodisch wiederkehrende Auskunft über Konten bestimmter Art und Höhe verlangen. Schließlich berechtigt allein die mediale Berichterstattung über Banken und die von diesen verkauften oder vermittelten Vehikel für Steuersparmodelle die Finanzverwaltung mangels Anfangsverdachts nicht ohne weiteres zur Durchführung von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen. Das muss geändert werden. Bei einem Verdacht müssen die Steuerbehörden umfangreiche Ermittlungsbefugnisse haben. Ermittlungen in jüngster Zeit haben gezeigt, dass sich international tätige Kreditinstitute mit Sitz in Deutschland von dem Vorwurf der Beihilfe zur Steuerhinterziehung nicht reinwaschen konnten. In solchen Fällen darf es keinerlei Sonderbehandlung geben. Die Banken sollten sich ihrer systemrelevanten Rolle bewusst sein und ein dringend überfälliges Umdenken einleiten. Eine Lösung könnte die Einrichtung eines Ethikrates der Banken sein, der die Politik auf mögliche Gesetzeslücken aufmerksam macht, aus denen Banken gewinnträchtige Geschäftsmodelle entwickeln könnten. Wer als systemrelevante Institution in Schieflagen die Unterstützung der Allgemeinheit erwartet, muss auch verantwortlich im Sinne der Allgemeinheit handeln.

Zielrichtung des Bankgeheimnisses soll der Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen der Bank und ihren Kunden sein. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen aber, dass das Bankgeheimnis in vielen Fällen letztlich der Steuerhinterziehung und Steuerumgehung nützt und vor der Aufklärung durch die Finanzverwaltung schützt. Die vom Bundesfinanzministerium zur Diskussion gestellte Abschaffung des Bankgeheimnisses begrüße ich daher sehr. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Auch die Regelungen der steuerlichen Festsetzungsverjährung bedürfen einer kritischen Prüfung. Gelingt es einem Steuerhinterzieher, lange genug unentdeckt zu bleiben, muss er die hinterzogene Steuer nicht mehr nachzahlen, da die Steuer wegen Fristablaufs nicht mehr festgesetzt werden kann. Bereits vor gut drei Jahren habe ich gefordert, dass die Festsetzungsfrist erst dann beginnen soll, wenn die zunächst verschwiegenen Einkünfte nacherklärt werden. Meine Anregung ist damals von der Bundesregierung zwar aufgegriffen, aber nur halbherzig für einen eng begrenzten Bereich von nicht erklärten Einkünften umgesetzt worden: Die Anlaufhemmung greift bislang nur bei Kapitalerträgen aus Staaten, die nicht Mitglieder der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation sind und die zudem nicht am automatischen Informationsaustausch teilnehmen. Auf andere Einkunftsarten hat die Neuregelung ebenso wenige Auswirkungen wie auf Einkünfte aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Hier ist eine Ausweitung des Regelungsbereichs angezeigt. Es müssen zumindest sämtliche Einkünfte und Einkunftsarten erfasst werden, die aus Geschäftsbeziehungen zu Offshore-Gesellschaften herrühren. Doch auch vor einer weiteren Ausdehnung darf die Diskussion nicht Halt machen. Die Verjährung darf erst beginnen, wenn die Auslandssachverhalte der Steuerverwaltung gegenüber erklärt oder von ihr entdeckt wurden. Ein »Abtauchen« darf sich nicht mehr lohnen.

Im Übrigen müssen Verstöße gegen steuerliche Erklärungspflichten konsequent verfolgt werden. Nur ein entschlossenes Handeln führt zu Reaktionen. Trotz vieler – auch politischer – Widerstände hat die Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen Datenträger mit Informationen über Auslandskonten erworben. Ohne die Ankäufe hätten wir auch in den nächsten Jahren nur hilflos zusehen können – wenn denn überhaupt etwas zu sehen gewesen wäre. Die Datenerwerbe haben ein klares Signal gesendet: Wir nehmen es nicht hin, dass sich eine bestimmte Klientel ihren Verpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit entzieht und es den Ehrlichen überlässt, die Zeche zu zahlen. Wir sind bereit, dieses Treiben mit wirkungsvollen Maßnahmen zu bekämpfen. Kein Steuerhinterzieher soll sich in Sicherheit wiegen können. Und das Signal ist verstanden worden. Die im Nachhinein von Steuerhinterziehern und Helfern erzielten Erstattungen an die Allgemeinheit im Zusammenhang mit dem Erwerb der Datenträger betragen bundesweit ca. 6 Mrd.

Euro. Mit den Verschärfungen der Regelungen zur Selbstanzeige zum 1. Januar 2015 wurde der Weg zurück auf den Boden der Rechtsordnung zwar nicht geschlossen, wohl aber erschwert und damit verdeutlicht, dass wir es mit unserem Eintreten gegen die Steuerhinterziehung ernst meinen.

Mindestens ebenso wichtig waren aber die Erkenntnisse, die die erworbenen Informationen und die Masse der Selbstanzeigen über die Arbeitsweise der Finanzdienstleistungsindustrie auch in Deutschland mit sich gebracht haben. Trickreich werden Gesetzeslücken und internationale Unstimmigkeiten ausgenutzt, um sich selbst und den unehrlichen Teil der Kunden auf Kosten der Allgemeinheit zu bereichern. Aus den Erfahrungen haben sich Anhaltspunkte für weitere Ermittlungen ergeben.

Die Erkenntnisse haben aber auch gezeigt, dass wir den Weg hin zu einem Unternehmensstrafrecht weiter gehen müssen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat vor über zwei Jahren den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden vorgelegt. Damit wollen wir erreichen, dass Unternehmen, die Gesetzesverstöße begehen, unmittelbar strafrechtlich belangt werden können. Bislang stellt pflichtwidriges Verhalten von Unternehmen nur eine Ordnungswidrigkeit dar. Strafrechtlich können nur einzelne Mitarbeiter verfolgt werden. Die Gesetzesinitiative Nordrhein-Westfalens ist von der Bundesregierung bislang nicht aufgegriffen und umgesetzt worden.

Ein weiteres taugliches Mittel könnte auch die Aufnahme eines weiteren Regelbeispiels »Briefkastenfirmen« in den Katalog der besonders schweren Fälle von Steuerhinterziehung sein (gem. § 370 Abs. 3 Satz 2 Abgabenordnung). Dann würde auch für diese Fälle die zehnjährige Verfolgungsverjährungsfrist (gem. § 376 Abs. 1 Abgabenordnung) gelten.

Die Erhöhung der Entdeckungs- und Verfolgungsgefahr ist ein wirksames Mittel gegen den Missbrauch. Und so geht auch von den Panama Papers eine wichtige Botschaft aus: Es gibt keine Gewissheit mehr, dass gesetz- und sittenwidriges Treiben im Dunkeln bleibt. Zumindest bei solchen Geheimniskrämern, die bei Licht gern als Vorbilder auftreten und in der Gewissheit des Dunkels auf moralische Ansprüche verzichten, zeigt diese Botschaft regelmäßig Wirkung. Daher bin ich dem International Consortium of Investigative Journalists außerordentlich dankbar für seinen Beitrag zum Ausleuchten dunkler Ecken. Ich bin mir auch sicher, dass das nicht die letzten Veröffentlichungen dieser Art sein werden. Die Weitergabe des vollständigen Informationsmaterials an die Strafverfolgungsbehörden halte ich für wünschenswert.



Michael Meister*

Panama Papers und die Folgen – Was tun gegen die Hintermänner von Briefkastenfirmen

Wo liegt das Problem bei den Briefkastenfirmen?

Infolge der Veröffentlichung der Panama Papers durch ein Journalistennetzwerk Anfang April entwickelte sich eine Diskussion über Legalität und Legitimität von Briefkastenfirmen. Allgemein wird unter »Briefkastenfirma« ein nach dem Recht des betreffenden Sitzstaates formal errichtetes Unternehmen verstanden, das zwar rechtlich existiert, jedoch in diesem Staat tatsächlich keine wirtschaftlichen Aktivitäten entfaltet. Um Rückschlüsse auf den wahren Inhaber zu verhindern, werden die Firmen z.B. von Scheindirektoren geleitet und durch rechtliche Konstruktionen weitreichend verschachtelt. Die eigentlichen unternehmerischen Entscheidungen werden i.d.R. von den Eigentümern oder sonstigen Berechtigten an anderen Orten getroffen.

Eine Briefkastenfirma unterscheidet sich von anderen »normalen« Unternehmen somit durch die Verschleierung sowohl von Vermögensverhältnissen wie auch wirtschaftlichen Aktivitäten. Das allein ist noch nicht illegal. Erfahrungsgemäß werden derartige Firmen allerdings auch für illegale Zwecke wie Steuerhinterziehung und Geldwäsche genutzt. Es ist zwar keine Überraschung, dass das Phänomen weltweit auftritt. Erstaunlich ist aber das zu Tage getretene große Ausmaß.

Welche Lösungen kommen in Betracht?

Ein Schlüssel zur Lösung des Problems einer ausufernden Nutzung von Briefkastenfirmen zur Verschleierung von Vermögensverhältnissen und Zahlungsströmen besteht in einer erhöhten Transparenz. Die verschachtelten Rechtskonstruktionen müssen bis in den letzten Winkel ausgeleuchtet werden. Denn wenn den Finanz- und Strafverfolgungsbehörden

die Hintermänner von Briefkastenfirmen bekannt werden, werden diese unattraktiv für Personen, die illegale Aktivitäten zu verbergen suchen. Zu einer Erhöhung von Transparenz führen neben dem internationalen Datenaustausch zwischen Finanzbehörden sowie international miteinander vernetzten Registerinformationen auch Anzeige- und sonstige Mitwirkungspflichten von Steuerpflichtigen und deren Beratern sowie Finanzinstituten.

Darüber hinaus kommt auch wirksamen Sanktionen im Hinblick auf mangelnde Kooperation von Staaten und Steuerpflichtigen bzw. Anbietern bestimmter Praktiken der Steuerhinterziehung oder Steuervermeidung eine zentrale Bedeutung zu, denn die Androhung von Sanktionen stellt die Befolgung von Regeln in einem Risikobereich sicher.

Schließlich können erweiterte Ermittlungsbefugnisse der Steuerbehörden zur Lösung des Problems beitragen.

Jede einzelne Maßnahme muss dabei auf ihre Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit hin geprüft werden.

Reaktion der Politik auf die Panama Papers

Das große Ausmaß der Nutzung von Briefkastenfirmen zeigt, dass vor allem die Einführung eines globalen automatischen Austausches von Finanzkontendaten für Steuerzwecke (sog. Common Reporting Standard) sowie die Schaffung nationaler Register zum Zwecke der Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten von Rechtsträgern richtige und wichtige Schritte sind. Deutschland hat sich seit langem für mehr Transparenz im Steuerbereich eingesetzt: Erinnerung sei hier an die gemeinsame Initiative mit unseren europäischen Partnern Frankreich, Italien, Spanien sowie dem Vereinigten Königreich (G5-Initiative) zum automatischen Austausch von Finanzkontendaten vom April 2013, die den Grundstein für den Common Reporting Standard legte. Die nachfolgende Unterzeichnung der multilateralen Vereinbarung auf der Berliner Steuerkonferenz im Oktober 2014 war ein viel beachteter Erfolg. Weitere Schritte werden folgen.

Bundesfinanzminister Dr. Schäuble reagierte am 11. April 2016 auf die Enthüllungen mit der Vorlage eines Zehn-Punkte-Plans, der Maßnahmen überwiegend auf internationaler Ebene vorschlägt. Unter seiner maßgeblichen Mitwirkung wurde zudem kurz darauf von den G5-Staaten eine neue Initiative zum Austausch von Informationen über wirtschaftlich Berechtigte von *Rechtsträgern* ins Leben gerufen, die eine Ergänzung zu dem bereits vereinbarten Austausch von *Finanzkontendaten* sein soll.

Die Finanzminister der Länder baten am 7. April 2016 die Steuerabteilungsleiter, gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen verschiedene Maßnahmen auf nationa-

* Dr. Michael Meister ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium der Finanzen.

ler Ebene zu prüfen und über das Ergebnis zur Finanzministerkonferenz am 3. Juni 2016 zu berichten.

Im Folgenden werden sowohl einige der Maßnahmen auf internationaler Ebene als auch einige der nationalen Maßnahmen dargestellt.

Maßnahmen auf internationaler Ebene

Den Aktionsplan des Ministers kann jedermann auf der Website des Bundesfinanzministeriums nachlesen. Die folgenden politischen Kernbotschaften möchte ich hervorheben:

1. Erhöhte Transparenz: »Wer steckt hinter den Briefkastenfirmen?«

Einhundert Staaten sind nicht genug. Wir müssen dafür sorgen, dass möglichst alle Staaten und Gebiete weltweit den Common Reporting Standard akzeptieren. Hinzu kommt die neue Initiative der G5-Staaten zum Austausch von Informationen über wirtschaftlich Berechtigte. Wir haben ein großes Interesse daran, dass auch hier ein neuer weltweiter Standard nach dem Vorbild des Common Reporting Standard geschaffen wird.

Nicht immer sind den deutschen Finanzbehörden die Existenz einer ausländischen Gesellschaft und die Identität der Beteiligten bekannt. Entsprechende Mitteilungspflichten gelten zwar nicht nur in Bezug auf Briefkastenfirmen, sondern für jegliche Beteiligung an ausländischen Gesellschaften, wenn eine Mindestbeteiligungsquote erreicht ist (§ 138 Absatz 2 der Abgabenordnung). Das Problem besteht aber darin, dass Personen, die die Existenz einer Briefkastenfirma vor dem Fiskus verbergen wollen und sich dabei vor Entdeckung recht sicher fühlen können, der Meldepflicht in der Praxis regelmäßig nicht nachkommen. Das spricht nicht unbedingt gegen Mitteilungspflichten, zeigt aber sehr wohl, dass diese nicht ausreichen.

Durch den Informationsaustausch können die hinter einer Briefkastenfirma stehenden Personen hingegen ermittelt werden. Falls Panama sich der neuen Initiative anschließen würde, würden beispielsweise deutsche Behörden von panamaischen Behörden darüber informiert werden, dass eine in Deutschland steuerlich ansässige Person hinter einer in Panama registrierten Gesellschaft steht. Falls es sich dabei um eine inaktive Gesellschaft handelte, der steuerlich die Anerkennung gemäß § 42 Abgabenordnung zu versagen wäre, wären somit die auf dem Papier von der Gesellschaft erzielten Einkünfte unmittelbar der in Deutschland steuerpflichtigen Person zuzurechnen.

Langfristiges Ziel ist der weltweite Aufbau von Registern der wirtschaftlich Berechtigten von Rechtsträgern und deren internationale Vernetzung. Eine entscheidende Rolle wird hierbei die Qualität der Registerinformationen spielen. Die Einrichtung von nationalen Registern über wirtschaftlich Berechtigte sieht im Übrigen die 4. EU-Anti-Geldwä-

sche-Richtlinie, die seit Juni 2015 in Kraft und bis spätestens Juni 2017 umzusetzen ist, bereits vor.

2. Sanktionierung von Staaten bei mangelnder Kooperation

Die OECD sollte die Umsetzung des Common Reporting Standard kritisch überwachen und einen wirksamen Sanktionsmechanismus für nicht kooperative Staaten entwickeln. Hiermit könnten die G20 das bei der OECD angesiedelte Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes beauftragen. Bisher fungiert das 134 Mitglieder zählende Global Forum als reines Prüfungsgremium. Wenngleich eine negative Bewertung an sich bereits Druck auf den betroffenen Staat erzeugt, sich internationalen Empfehlungen anzuschließen, können Sanktionen diese Wirkung noch verstärken. Sanktionsmechanismen funktionieren aber nur dann, wenn wichtige Staaten – wie die G20 – sich nachdrücklich dafür einsetzen.

Weiterhin brauchen wir eine Vereinheitlichung der verschiedenen nationalen und internationalen »Schwarzen Listen«. Das Ziel einer Schwarzen Liste besteht ebenfalls darin, auf die als nicht kooperativ gelisteten Staaten und Gebiete Druck auszuüben, damit diese beispielsweise Hemmnisse für Transparenz abbauen. Die Rechtsfolgen einer Listung können unterschiedlich sein und reichen vom Ausschluss des Abzugs von Betriebsausgaben über die Erhebung von Quellensteuern bis hin zum Entzug von Maßnahmen der Entwicklungshilfe. Die Wirksamkeit einer Schwarzen Liste beruht auch auf dem Umstand, dass »Steuroasen« typischerweise durch drei Dinge gekennzeichnet sind: Niedrige Besteuerung, Verdunkelung und *Reputation*. Sobald das internationale Ansehen eines Staates oder Gebietes als »sicherer Hafen« für Finanzanlagen Schaden nimmt, suchen sich die Anlagen einen neuen Hafen. Dies ist derzeit auch im Falle von Panama zu beobachten.

Erforderlich sind einheitliche Kriterien für Schwarze Listen, die Steuer- und Geldwäscheaspekte berücksichtigen. Die EU sollte hier mit einer EU-einheitlichen Liste vorangehen. Für den Steuerbereich kündigte die Kommission Ende Januar 2016 das Vorhaben einer gemeinsamen Schwarzen Liste an. Anschließend haben im Rat der EU erste Beratungen zur Vereinheitlichung von Kriterien begonnen. Die 4. EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie sieht bislang vor, dass die Kommission den Vorschlag für eine Schwarze Liste von Staaten unterbreitet, die unzureichende Regimes gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung haben. Ein solcher Vorschlag soll noch im zweiten Quartal 2016 vorgelegt werden.

In jedem Fall ist eine engere Verknüpfung der Bekämpfung von aggressiver Steuergestaltung und -hinterziehung auf der einen und Geldwäsche auf der anderen Seite notwendig.

Maßnahmen auf nationaler Ebene

Die genannten Schritte auf internationaler Ebene werden flankiert durch eine Reihe von möglichen nationalen Maßnahmen, die zurzeit von einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe geprüft werden.

Als Schwerpunkte möchte ich die folgenden Überlegungen nennen:

1. Erweiterung der Mitwirkungspflichten von Steuerpflichtigen mit Blick auf die tatsächliche Beherrschung von Offshore-Firmen

Die Mitwirkungspflichten sollen erweitert werden. So könnte eine Ausweitung der Mitteilungspflichten von Steuerpflichtigen nach § 138 Absatz 2 Abgabenordnung auf tatsächliche Geschäftsbeziehungen zu ausländischen Briefkastenfirmen erfolgen. Diese Vorschrift könnte entsprechend ergänzt werden, so dass nicht nur die rechtliche Beteiligung an ausländischen Unternehmen mitteilungsspflichtig ist, sondern auch der Umstand, dass der Steuerpflichtige auf ein ausländisches Unternehmen tatsächlich einen beherrschenden Einfluss ausübt. Damit sollen beispielsweise Treuhandverhältnisse oder ähnliche Vereinbarungen erfasst werden, in denen ein inländischer Steuerpflichtiger auch ohne formelle Beteiligung ein ausländisches Unternehmen kontrolliert und dadurch wirtschaftlich Begünstigter sein kann.

Eine Beschränkung der so erweiterten Mitteilungspflicht auf »Steuerparadiesen« würde voraussetzen, dass diese nach festgelegten einheitlichen Kriterien von anderen Staaten und Gebieten abgegrenzt werden können; auch hier gibt es noch Handlungsbedarf.

Im Falle eines Verstoßes gegen die erweiterten Mitteilungspflichten der Steuerpflichtigen nach § 138 Absatz 2 Abgabenordnung käme der Bußgeldtatbestand des § 379 Absatz 2 Nr. 1 Abgabenordnung zur Anwendung. Empfohlen wird jedoch, für alle Fälle der vorsätzlichen oder leichtfertigen Verletzung der Mitteilungspflichten den Bußgeldrahmen deutlich – etwa auf 25 000 Euro – zu erhöhen.

2. Einführung einer Anzeigepflicht von Banken und anderen Dienstleistern

Des Weiteren könnte eine neue steuerliche Anzeigepflicht für Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Finanzunternehmen usw. (vgl. § 2 Absatz 1 Geldwäschegesetz) eingeführt werden, wonach diese Verpflichteten den Finanzbehörden mitteilen müssen, welche Beteiligungen an oder wirtschaftliche Beziehungen zu – im Sinne eines beherrschenden Einflusses – Briefkastenfirmen sie vermittelt oder hergestellt haben. Anzugeben wären dabei insbesondere Name und Anschrift des Kontoinhabers bzw. des abweichend wirtschaftlich Berechtigten (vgl. § 24c Absatz 1 Nr. 2 Kreditwesengesetz) bzw. des inlän-

dischen Geschäftspartners. Die Daten sollten dann über die für die Verpflichteten zuständigen Betriebsstättenfinanzämter an die Wohnsitzfinanzämter der Kontoinhaber/Berechtigten weitergeleitet werden.

Die geplante Anzeigepflicht verfolgt ebenfalls das Ziel einer erhöhten Transparenz und trägt dem Umstand Rechnung, dass Offshore-Geschäfte regelmäßig über Kreditinstitute abgewickelt werden. Aufgrund der Panama Papers ist bekannt geworden, dass solche Geschäfte auch über die Auslandstöchter deutscher Banken (z.B. in Luxemburg) liefen.

Fazit und Ausblick

Auch wenn der Aktionsplan des Bundesfinanzministers für die Umsetzung der Maßnahmen auf internationaler Ebene naturgemäß keinen Zeitplan vorsieht, sind bereits erste Erfolge zu verzeichnen.

Es ist gelungen, die im Zehn-Punkte-Plan vorgesehene weltweite Vernetzung von Unternehmensregistern zum Gegenstand der neuen G5-Initiative zu machen. Dieser Initiative haben sich beim informellen ECOFIN-Treffen im April 2016 alle EU-Finanzminister angeschlossen. Entscheidend ist, ob es auch gelingen wird, die Initiative zu einem globalen neuen Standard auszubauen. Die Bundesregierung wird hierfür nachdrücklich werben. Offen ist auch noch, welche Organisation mit der Entwicklung des Standards beauftragt werden kann. Inzwischen haben weitere Staaten, darunter Panama, unter dem internationalen Druck erklärt, sich dem Common Reporting Standard zu unterwerfen. Panama ist nunmehr bereit, mit Deutschland ein bilaterales Abkommen zu dessen Umsetzung abzuschließen.

Unabhängig von diesen Bemühungen, bei denen es gilt, einen breiten internationalen Konsens zu finden, werden wir kurzfristig nationale Maßnahmen ergreifen. Die Erarbeitung konkreter Gesetzesformulierungen wird sich an die Beratungen der Finanzministerkonferenz am 3. Juni 2016 anschließen.

Weder das eine noch das andere wird aber isoliert betrachtet den gewünschten Nutzen bringen. Notwendig ist vielmehr ein Vorgehen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.



Lukas Hakelberg*



Thomas Rixen**

Marktzugang als Hebel: So funktioniert die Bekämpfung finanzieller Intransparenz

Der Neuigkeitswert der Panama Papers ist begrenzt. Wer es wollte, konnte schon lange wissen, dass Wohlhabende weltweit Milliardenbeträge in Briefkastenfirmen verstecken (vgl. Internal Revenue Service 1981; Oxfam 2000). Manche waschen Geld aus kriminellen Geschäften, andere umgehen Sanktionen. Der Großteil allerdings hinterzieht Steuern. Trotzdem sind die Panama Papers und die mit ihnen verbundene öffentliche Aufmerksamkeit wichtig, weil sie ein Gelegenheitsfenster öffnen, um seit Langem notwendige Maßnahmen gegen die internationale Steuerhinterziehung voranzutreiben. Aber wie bekämpft man finanzielle Intransparenz richtig?

Vorschläge und Konzepte gibt es reichlich. Viele, aber nicht alle (wir kommen darauf zurück), sind auch geeignet, den Schleier der Verschwiegenheit, der die Voraussetzung für Geldwäsche und Steuerhinterziehung ist, zu lüften. Die wirklich spannende Frage ist allerdings, wie Regierungen solche Maßnahmen tatsächlich durchsetzen können. Denn Steueroasen waren in der Vergangenheit äußerst erfolgreich darin, Initiativen für mehr Transparenz zu verhindern oder zu untergraben. Gleichzeitig haben die großen und wirtschaftlich starken Staaten, die sich als die Geschädigten sehen, eine zweifelhafte Politik der Doppelmoral verfolgt. Wie kann eine erfolgreiche politische Strategie gegen internationale Steuerhinterziehung aussehen?

USA nutzen ihre Marktmacht erfolgreich als Druckmittel

Hier hilft ein analytischer Blick auf den bisher größten Erfolg im Kampf gegen Steuerhinterziehung: Das multilaterale Abkommen zum automatischen Informationsaustausch in

* Lukas Hakelberg, M.A., ist Doktorand am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz.

** Prof. Dr. Thomas Rixen ist Professor für Politikwissenschaft, insbes. international vergleichende Politikfeldanalyse, an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Steuersachen (AIA). Dieses Abkommen wurde seit 2014 von knapp hundert Staaten unterzeichnet, darunter auch große Offshore-Zentren wie die Schweiz, Singapur oder die Kaiman-Inseln. Es verpflichtet die Vertragsparteien, Daten zu Kapitaleinkünften Nicht-Ansässiger bei den örtlichen Finanzinstituten zu erheben und diese ab 2017 regelmäßig an die jeweiligen Heimatländer der Kontoinhaber weiterzuleiten. Als Kontoinhaber gilt der wirtschaftlich Berechtigte, nicht die etwaige Briefkastenfirma, die formal über ein Konto verfügt. Dementsprechend bezeichnen nicht nur die Finanzminister der G20, sondern auch Steuergerechtigkeitsaktivisten das Abkommen als historischen Durchbruch auf dem Weg zu mehr Finanztransparenz. Aber warum treten sogar Länder, die bisher aufgrund ihrer Verschwiegenheit attraktiv für ausländisches Kapital waren, diesem Abkommen bei?

Die Antwort lautet Zwang. Denn das von der OECD erarbeitete, multilaterale Abkommen basiert auf einer glaubhaften Sanktionsandrohung der USA. So verpflichtet der 2010 vom Kongress verabschiedete *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) ausländische Banken, Kapitaleinkünfte von US-Bürgern an die amerikanische Steuerbehörde zu melden. Einem Finanzinstitut, das sich weigert, werden 30% der Einkünfte aus US-Quellen abgezogen. Da dies einem Ausschluss vom amerikanischen Finanzmarkt, dem größten und wichtigsten der Welt, gleichkommt, haben quasi alle international tätigen Banken zugestimmt und ihre Regierungen angehalten, entsprechende Verträge mit den USA einzugehen. Durch den Einsatz ihrer Marktmacht hat die US-Regierung die traditionellen Steueroasen also gezwungen, automatischen Austausch von Kontodaten nicht länger prinzipiell abzulehnen. Diese Bresche nutzten die G20 und die OECD und erhoben den AIA zum globalen Standard. Der geballte internationale Druck bewegte die meisten Steueroasen dann dazu, auch anderen Ländern im Rahmen des multilateralen Abkommens Daten zu liefern (vgl. Hakelberg 2016a).

Auch die EU muss ihr Machtpotenzial nutzen

Wenn die Regierungen der großen Industrieländer es ernst meinen mit dem Kampf gegen Steuerhinterziehung und Geldwäsche, müssen sie den Zugang zu ihren Finanzmärkten also von der Teilnahme an diesen Initiativen abhängig machen. Hier ist insbesondere die EU gefordert. Auch der europäische Binnenmarkt ist für Banken aus aller Welt ein sehr wichtiger Markt und verleiht der EU deshalb die Macht, Transparenzinitiativen auch gegen Widerstand in anderen Ländern durchzusetzen. Die Voraussetzungen wären gegeben. Denn seit Luxemburg und Österreich ihren Widerstand gegen den AIA unter dem Druck der USA aufgegeben haben, gibt es im Rat der EU-Finanzminister ein gemeinsames Interesse an der Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen gegenüber intransparenten Drittstaaten (vgl. Hakelberg

2014). Tatsächlich empfiehlt die EU-Kommission bereits, unkooperative Staaten notfalls mit der Erhebung von Quellensteuern zum Einlenken zu bringen. Die Panama Papers sollten den Finanzministern jetzt eigentlich den perfekten Anlass und öffentlichen Rückhalt dafür geben, eine entsprechende Richtlinie zu verabschieden.

Doppelmoral im Steuerwettbewerb

Allerdings kann man aus der Episode um FATCA und den automatischen Informationsaustausch noch eine weitere Lehre ziehen, die leider für die Geschichte des politischen Kampfes gegen die Steuerhinterziehung symptomatisch ist: Die Regierungen der wirtschaftlich mächtigen Länder folgen einer Doppelmoral. Immer wieder üben sie mehr oder weniger erfolgreich Druck auf Steuerparadiese aus, gingen aber selbst nicht entschlossen gegen Steuerhinterziehung und Geldwäsche im eigenen Land vor (vgl. Rixen 2013). Immer wieder wurden weitreichende Initiativen angekündigt, verliefen dann aber schnell im Sande. Oder es wurden kleinste Reformschritte als grundlegende Verbesserungen verkauft, wie es zum Beispiel unmittelbar nach der Finanzkrise 2009 mit der OECD-Initiative zum bilateralen Informationsaustausch geschah, die sich dann als wirkungslos herausstellte (vgl. Woodward 2016; Johannesen und Zucman 2014).

So ist es auch diesmal: Nachdem die Vereinigten Staaten alle anderen Regierungen erfolgreich zum Informationsaustausch gezwungen haben, nehmen sie selber nicht daran teil. Bis heute weigern sich die USA, dem multilateralen Abkommen zum AIA beizutreten und bieten ihren Vertragspartnern selbst in den bilateralen FATCA-Verträgen keinen reziproken Datenaustausch an (vgl. Hakelberg 2016b). Stattdessen werben US-Bundesstaaten wie Delaware, Nevada oder South Dakota mit der komplett identitätsnachweisfreien Registrierung von Briefkastenfirmen um Neukunden, die ihr Geld bisher in einer der klassischen Steueroasen versteckt hielten. Dieser Wettbewerbsvorteil bei der finanziellen Intransparenz scheint sich auszuzahlen. Internationale Privatbanken eröffnen neue Niederlassungen in Reno und Sioux Falls, während die Zahl der dort registrierten Briefkastenfirmen im Gegensatz zu denen in Panama exponentiell wächst (vgl. Scannell und Houlder 2016; Drucker 2016). Dementsprechend erwartet auch die Boston Consulting Group (2016), dass die Offshore-Vermögen nur noch in Hongkong und Singapur schneller wachsen werden als in den USA.

Ein Grund für dieses wiederkehrende Muster der Doppelmoral ist der internationale Steuerwettbewerb. Dabei handelt es sich um ein systemisches Problem, das sich nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage ausbreitet. Auf der Nachfrageseite sind Privatpersonen und Unternehmen auf der Suche nach Möglichkeiten zur Minimierung ihrer Steuer-

zahlungen. Auf der Angebotsseite haben souveräne Staaten die Möglichkeit, entsprechende Angebote zu unterbreiten. Es sind eben nicht nur kleine Inselstaaten, die sich auf die Bereitstellung intransparenter Offshore-Strukturen spezialisiert haben, sondern mitunter auch die Regierungen großer Industrieländer, die im Wettbewerb um ausländisches Kapital gesetzliche Schlupflöcher offen halten, die es Investoren ermöglichen, Vermögen, zu verschleiern und Steuern zu vermeiden. In Deutschland ist es beispielsweise anders als in vielen klassischen Steueroasen weiterhin möglich, Firmenanteile mittels einer Inhaberaktie oder eines Treuhandverhältnisses zu verschleiern (vgl. Financial Action Task Force 2014). Im Ergebnis sind also alle Staaten in einen Wettbewerb verstrickt, der über entgangene Steuereinnahmen zu Lasten breiter Schichten in allen Ländern geht und wenigen Wohlhabenden Vorteile bringt.

Robuste internationale Institutionen

Um langfristig erfolgreich gegen Steuerhinterziehung zu sein, muss das Muster des Steuerwettbewerbs durchbrochen werden. Die individuellen Anreize für einzelne Staaten, sich auf Kosten der anderen besser zu stellen, müssen beseitigt werden. Notwendig ist eine kollektive Selbstbindung aller Staaten, auf schädliche Politiken, die lediglich der Anziehung ausländischer Steuerbasis dienen, zu verzichten. Um wirksam zu werden, müsste ein entsprechendes Abkommen von einer internationalen Institution durchgesetzt werden. Dies könnte mit einem ähnlichen Verfahren wie dem Streitschlichtungsverfahren der World Trade Organization (WTO) erreicht werden. Eine solche Institution verfügte über mehr Biss als die heute zuständige OECD, würde aber nicht auf eine vollständige Harmonisierung der nationalen Steuerpolitiken hinarbeiten (vgl. Rixen 2016).

Um sich solchen aus heutiger Sicht vergleichsweise utopisch anmutenden Lösungen anzunähern, müssten die beiden mit der notwendigen wirtschaftlichen Macht ausgestatteten Akteure EU und USA den Marktzugang für ausländische Finanzinstitute an die Partizipation ihrer Heimatländer knüpfen und so nicht nur Drittstaaten, sondern auch sich gegenseitig zur Kooperation zwingen. Hier ist vor allem die EU gefordert, denn die USA werden ihre derzeitige, nicht-reziproke Politik nur ändern, wenn sich damit Kosten, die zum Beispiel aus einer Quellensteuer auf Zahlungen aus dem europäischen Binnenmarkt entstehen könnten, vermeiden lassen. Die EU muss also die in FATCA eingebaute Sanktionsdrohung in einer entsprechenden Richtlinie kopieren, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure herbeizuführen. Denn nur wenn sich auch der weltgrößte Finanzmarkt globalen Transparenzstandards verpflichtet, statt lediglich die Konkurrenz im Offshore-Geschäft auszuschalten, kann Steuerhinterziehung wirksam bekämpft werden.

Wirksame Maßnahmen

Damit wären wir wieder bei der Frage nach wirksamen Reformmöglichkeiten. Derzeit sind vor allem globale Transparenzregister, die wirtschaftlich Berechtigte von Briefkastenfirmen oder die Besitzer von Wertpapieren erfassen, im Gespräch (vgl. Neate und Bowers 2016; Zucman 2014). Diese Register sind tatsächlich geeignet, Intransparenz und Verschwiegenheit wirksam zu durchbrechen. Denn nur wenn die Steuerbehörde eines Landes weiß, wer hinter einer Briefkastenfirma steckt, kann sie Informationen zu Konten und Kapitalerträgen korrekt zuordnen und an die ausländischen Kolleginnen und Kollegen übermitteln. Generell müssten die Steuerbehörden lediglich auf diese globalen Register zugreifen, um eine eventuelle Nichtangabe von Auslandsvermögen in der Steuererklärung aufzudecken. Allerdings muss bei der Umsetzung dieser Maßnahmen dringend darauf geachtet werden, dass Banken, Clearinghäuser und Vermittler von Briefkastenfirmen nicht nur rechtlich verpflichtet werden, die entsprechenden Daten wahrheitsgemäß an die verschiedenen Register zu melden, sondern auch mit empfindlichen Bußgeldern zu rechnen haben, wenn sie falsche oder unvollständige Angaben machen.

Da Transparenzregister ihren Zweck nur erfüllen, wenn die Daten zu wirtschaftlich Berechtigten von Briefkastenfirmen und Wertpapierbesitzern von dort, wo sie anfallen, auch wirklich vollständig weitergeleitet werden, ist es zudem ratsam, diese Register für die Zivilgesellschaft zugänglich zu machen. Denn das Risiko, bei Falsch- oder Nichtangaben erlappt zu werden, ist für eine Bank bedeutend größer, wenn nicht nur Finanzbeamte, sondern auch Medien und NGOs die Daten einsehen und auf Fehler überprüfen können. Öffentliche Register haben darüber hinaus den Vorteil, Absprachen zwischen Finanzdienstleistern und nationalen Steuerbehörden, die auf eine nur laxe Durchsetzung der Berichtspflichten hinauslaufen könnten, zu unterbinden. In der Vergangenheit waren inoffizielle Absprachen zum effektiven Steuersatz und bewusst nachlässige Steuerprüfungen durchaus beliebte Mittel im Steuerwettbewerb (vgl. Genschel und Schwarz 2011). Dementsprechend sollte man bei der Schaffung von Transparenzregistern mittels Bußgeldern und der Herstellung von Öffentlichkeit von vornherein ausschließen, dass sie unterlaufen werden.

Literatur

Boston Consulting Group (2016), »Global Wealth 2015: Winning the Growth Game«, verfügbar unter: <https://www.bcgperspectives.com/content/articles/financial-institutions-growth-global-wealth-2015-winning-the-growth-game/>, aufgerufen am 26. Mai 2016.

Financial Action Task Force (2014), *Mutual Evaluation of Germany: 3rd Follow-up Report*, verfügbar unter: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/FUR-Germany-2014.pdf>, aufgerufen am 26. Mai 2016.

Genschel, P. und P. Schwarz (2011), »Tax Competition: a literature review«, *Socio-Economic Review* 9(2), 339–370.

Hakelberg, L. (2014), »The power politics of international tax cooperation: Luxembourg, Austria and the automatic exchange of information«, *Journal of European Public Policy* 22(3), 409–428.

Hakelberg, L. (2016a), »Redistributive Tax Co-operation: Automatic Exchange of Information, US Power and the Absence of Joint Gains«, in: P. Dietsch und T. Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance – What is Wrong With It and How to Fix It*, ECPR Press, Colchester, 123–155.

Hakelberg, L. (2016b), »Coercion in international tax cooperation: identifying the prerequisites for sanction threats by a great power«, *Review of International Political Economy*, im Erscheinen.

Internal Revenue Service (1981), *Tax Havens and Their Use by United States Taxpayers*, The Gordon Report, Washington.

International Consortium of Investigative Journalists (2014), »Luxembourg Leaks: Global Companies' Secrets Exposed«, verfügbar unter: <http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks>, aufgerufen am 25. Mai 2016.

Johannesen, N. und G. Zucman (2014), »The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown«, *American Economic Journal: Economic Policy* 6(1), 65–91.

Neate, R. und S. Bowers (2016), »UK and European allies plan to deal 'hammer blow' to tax evasion«, *The Guardian*, 15. April, verfügbar unter: <http://www.theguardian.com/business/2016/apr/14/uk-under-pressure-from-eu-states-over-beneficial-ownership-secrecy>, aufgerufen am 29. Mai 2016.

Rixen, T. (2013), »Der Kampf gegen Steuerwettbewerb und Steuerflucht: Entwicklungslinien der internationalen Steuerpolitik.« *DIW Vierteljahreshfte zur Wirtschaftsforschung (Höhere »Reichensteuern«: Möglichkeiten und Grenzen)* 82(1), 61–75.

Rixen, T. (2016), »Institutional Reform of Global Tax Governance: a proposal«, in: P. Dietsch und T. Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance. What's wrong with it and how to fix it*, ECPR Press, Colchester, 325–349.

Scannell, K. und V. Houlder (2016), »US tax havens – the new Switzerland«, *Financial Times*, 8. Mai.

Drucker, J. (2016), »The World's Favorite New Tax Haven is the United States«, *Businessweek*, 27. Januar.

Oxfam (2000), *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, verfügbar unter: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/oxfam_paper_-_final_version__06_00.pdf, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Woodward, R. (2016), »A strange revolution: Mock compliance and the failure of the OECD's international tax transparency regime«, in: P. Dietsch und T. Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance – What is Wrong With It and How to Fix It*, ECPR Press, Colchester 103–121.

Zucman, G. (2014), *Steueroasen: Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.



Jörg R. Werner*

Wohin bitte geht's, nach Panama?

Die Deutsche Post AG erwirtschaftete 2014 in ihrem Segment »Post, eCommerce und Parcel« einen Umsatz von knapp 200 Euro pro Einwohner. Die Jersey Post kam im selben Jahr auf einen Umsatz pro Einwohner von knapp 460 Euro, die Guernsey Post auf knapp 700 Euro und die Post Luxemburg gar auf rund 1 270 Euro.¹ Ob das an der Zahl der im jeweiligen Land pro Kopf bedienten Briefkästen liegt? Fest steht jedenfalls, dass einige Länder besonders häufig eine Rolle in Strukturen spielen, die offenkundig keinem anderen Ziel als dem der Steuervermeidung dienen. Mittel zum Zweck sind »Briefkastenfirmen«, ein schillernder Begriff, hinter dem sich Zweck- oder Mantelgesellschaften, Fonds, sogenannte Captives, Stiftungen, Trusts oder dergleichen verbergen. Angesichts der Skandalisierung solcher Strukturen stellen sich drei wichtige Fragen: Erstens, worüber reden wir eigentlich, wenn wir über Briefkastenfirmen sprechen? Zweitens: Braucht es überhaupt mehr Regulierung im Kampf gegen »unerwünschte« Gestaltungen? Und drittens: Bleibt in der Steuergestaltung – und in unserem Rechtsstaat – (noch) erlaubt, was nicht verboten ist?

Worüber wir reden: Briefkastenfirmen, Steuervermeidung und Steuerausfälle

Ein Grund für die Nutzung von Briefkastenfirmen kann darin bestehen, den wirtschaftlich Berechtigten zu verschleiern; dies spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn illegal erworbene Vermögen versteckt, »gewaschen« oder Steuerzahlungen auf illegale Weise vermieden werden sollen. Zweckgesellschaften können, wie der Name nahelegt, verschiedensten Zielen dienen, werden aber auch für legale Steuervermeidungspraktiken genutzt. So werden häufig immaterielle Vermögenswerte – etwa Markennamen – auf in Steueroasen angesiedelte Zweckgesellschaften übertragen,

wobei dann die in Hochsteuerländern angesiedelten Unternehmensteile artifiziiell hohe Lizenzierungsgebühren für die Nutzung dieser Vermögenswerte zahlen, die als Betriebsausgaben steuerlich absetzbar sind. Auch bei der gezielten Ausnutzung steuerlicher Grauzonen spielen Briefkastenfirmen eine wichtige Rolle. Sehr häufig werden etwa bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen ausgenutzt, um durch Rechtsformgestaltungen und *hybrid mismatches* eine Einkunftsart in eine steuerlich besser gestellte Einkunftsart umzuwandeln. In internationalen Konzernen lässt sich freilich auch ohne Briefkastenfirmen Steuerarbitrage betreiben. Beliebte Gestaltungsmittel sind dabei Transferpreise oder die Unterkapitalisierung.

Die Existenz aggressiver Steuergestaltungen war lange vor den Enthüllungen der Panama Papers bekannt. 2014 wurden die Luxemburg Leaks diskutiert, weitere zwei Jahre davor standen die aggressiven Steuervermeidungspraktiken internationaler Konzerne im Zentrum der Berichterstattung. Bereits 1998 veröffentlichte die OECD einen Bericht, in dem sie sich dem – nach eigener Einschätzung – virulenter werdenden Problem schädlichen globalen Steuerwettbewerbs widmete. Dort findet sich auch der Versuch der Definition von Steueroasen, die sich demnach durch vier Eigenschaften auszeichnen:

1. keine oder allenfalls nominale Besteuerung wirtschaftlicher Vorgänge;
2. kein effektiver Informationsaustausch mit anderen Jurisdiktionen;
3. geringe Transparenz;
4. keine substanziellen nicht-finanziellen Aktivitäten (vgl. OECD 1998, S. 22).

Die Boston Consulting Group (BCG, 2016) schätzt die im Jahr 2015 in Steueroasen deponierten Werte auf etwa 11 Billionen US-Dollar. West- und osteuropäische Vermögen zieht es demnach bevorzugt in die Schweiz, auf die Kanalinseln, nach Irland und Luxemburg, asiatische Vermögen hingegen nach Singapur und Hongkong, nordamerikanische in die Karibik und nach Panama. Die deutschen Vermögen fühlen sich offenbar in Luxemburg besonders wohl. Ein zentraler Grund für die Vermögensakkumulation in Kleinstaaten dürfte in der Steuervermeidung liegen. So zeigt eine Studie für die USA, dass die dortigen Inbound-Portfolio-Investitionen aus Steueroasen etwa um 2 bis 3% relativ zu Nicht-Steueroasen wachsen, wenn der Spitzensteuersatz in den USA um einen Prozentpunkt steigt – ein Hinweis auf sogenanntes *round tripping*, bei dem Mittel zunächst aus den USA abgezogen und dann über Steueroasen am heimischen Kapitalmarkt reinvestiert werden (vgl. Hanlon, Maydew und Thornock 2015, S. 259). Das Vermögen bleibt somit zwar im Heimatland produktiv, wird aber der dortigen Besteuerung zumindest in Teilen und temporär entzogen. Die OECD schätzt die auf diese und ähnliche Weise entstehenden welt-

* Prof. Dr. Jörg R. Werner ist Professor für Accounting an der Frankfurt School of Finance & Management und leitet das dortige Accounting Department

¹ Währungsumrechnung jeweils zum Stichtagskurs, eigene Berechnung auf Basis der Angaben in den jeweiligen Jahresabschlüssen.

weiten Steuerausfälle auf 100 bis 240 Mrd. US-Dollar jährlich, das entspricht 4 bis 10% des globalen Körperschaftsteueraufkommens (vgl. OECD 2015, S. 4). Eine Studie auf Basis amerikanischer IRS-Daten legt zudem nahe, dass die gesamten Steuerausfälle noch deutlich größer sind, da insbesondere Individuen – nicht nur Unternehmen – Steuervermeidung durch zu niedrige Bemessung des zu versteuernden Einkommens betreiben; dabei werden insbesondere Einkünfte aus unternehmerischer Betätigung verschleiert (vgl. Slemrod 2007, S. 29).

Maßnahmen gegen Steuervermeidung

Interessanterweise ist zu den angeführten »Kosten« der Steuervermeidung empirisch mehr bekannt als zu ihrem potenziellen Nutzen. Damit bleibt letztlich unklar, ob das Anziehen steuerlicher Daumenschrauben aus einem Kosten-Nutzen-Kalkül heraus sinnvoll ist. Grundsätzlich führt die Besteuerung dazu, dass nunmehr der Staat und nicht mehr der Steuerzahler über die Verwendung finanzieller Mittel entscheiden kann. Die Besteuerung dient der Finanzierung von Infrastruktur, erlaubt aber auch, verteilungspolitische Ziele zu erreichen. Dies kann zulasten der Allokationseffizienz gehen, zudem kann sich durch Ausweichhandlung der Steuersubjekte auch das gesamte zu verteilende Steueraufkommen reduzieren. Damit ist die Bekämpfung von Steuervermeidung Korrelat des Erreichens verteilungspolitischer Ziele. Das von Libertären gefürchtete Extremszenario besteht darin, dass wirtschaftliche Aktivität komplett zum Erliegen gerät, wenn es mit der Besteuerung übertrieben wird. Tatsächlich tragen die sprichwörtlich »starken Schultern« trotz steuerlicher Gestaltungsspielräume in Deutschland mehr als die schwächeren: Das obere Prozent der Steuerpflichtigen sorgt für etwa ein Viertel des gesamten Einkommensteueraufkommens (vgl. Bach, Corneo und Steiner 2013, S. 116). Zwar liegt die effektive Besteuerung unter den nominellen Sätzen, gleichwohl wirkt die Progression. Ein positiver Nebeneffekt der Steuerprogression ist, dass sie nicht nur das Steueraufkommen, sondern offenbar auch die Steuermoral insbesondere der geringer Verdienenden erhöht (vgl. Doerrenberg und Peichl 2013, S. 305). Wenn sich – auch dies ist empirisch nachgewiesen (vgl. Bach, Corneo und Steiner 2013) – der Anteil des Steueraufkommens durch Top-Verdiener über die Jahre reduziert und auch im Top-Perzentil die effektiven Steuersätze mit wachsendem Einkommen zwar erst steigen, dann aber fallen, kann dies die Steuermoral aushöhlen. Soweit die Annahme zutrifft, dass es gerade die Spitzenverdiener sind, die Zugang zu komplexen steuerlichen Gestaltungsspielräumen haben, kann die Bekämpfung solcher Mechanismen in der Tat einen positiven Nettoeffekt haben. Auch Wohlhabende lehnen eine progressive Besteuerung nicht grundlegend ab. Gleichwohl spielt die wahrgenommene Fairness der Besteuerung eine wichtige Rolle (vgl. Henninghausen und Heinemann 2015, S. 282). Die Gefahr ist, dass eine als zu hoch empfundene

Effektivbesteuerung Ausweichhandlungen gerade von der Gruppe der Steuerzahler auslöst, die einen überdurchschnittlichen Anteil zum gesamten Steueraufkommen beitragen.

Bislang nicht ganz klar ist, wie ernst es die Bundesregierung mit der Bekämpfung der Steuervermeidung tatsächlich meint. Durch Druck der G20-Staaten – also auch durch deutsches Drängen – hat die OECD bereits 2013 einen umfassenden 15-Punkte-Plan gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (»Base Erosion und Profit Shifting« – BEPS) vorgelegt (vgl. OECD 2013). Der Plan zielt unter anderem darauf,

- steuerliche Aspekte der digitalen Wirtschaft zu adressieren;
- für mehr Kohärenz der internationalen Unternehmensbesteuerung zu sorgen;
- die Effektivität der internationalen Unternehmensbesteuerung (wieder) herzustellen;
- für mehr Transparenz über Steuervermeidungspraktiken zu sorgen;
- ein multilaterales Instrument zu schaffen, um bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zügig anzupassen.

Auf den Internetseiten des Bundesfinanzministeriums finden sich Fragen und Antworten zu diesem Aktionsplan. Unter anderem wird dort die Frage aufgeworfen, ob der Aktionsplan eine Anpassung deutscher Gesetze erforderlich mache. Die Antwort der auf den 10. März 2016 – also etwa einen Monat vor Bekanntwerden der Panama Papers – datierten Website lautet: »Da Deutschland in den letzten Jahren bereits robuste Abwehrregelungen eingeführt hat, erscheint eine generelle Verschärfung des deutschen Steuerrechts nicht notwendig. Deshalb sollten punktuelle Ergänzungen und Anpassungen der bestehenden Regelungen ausreichen, um die BEPS-Empfehlungen umzusetzen. Der konkrete Umsetzungsbedarf in Deutschland wird gegenwärtig geprüft.« (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016b) Am 11. April 2016 hat das Finanzministerium dann in direkter Reaktion auf die Panama-Enthüllungen den Aktionsplan gegen Steuerbetrug, trickreiche Steuervermeidung und Geldwäsche vorgelegt (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016a). Bemerkenswert ist, dass hierin durchaus andere Akzente als im BEPS-Aktionsplan gesetzt werden:

- Es wird stärker auf den systematischen Informationsaustausch gesetzt. Während der BEPS-Aktionsplan auf Verrechnungspreisdokumentationen, eine länderbezogene Berichterstattung und einen »verbindlichen spontanen Informationsaustausch« zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken abzielt, fordert der Aktionsplan des Finanzministeriums einen weltweiten und in geeigneter Form überwachten und sanktionierten Informationsaustausch in Steuerfragen. Zudem werden weltweit nationa-

le und international vernetzte Register von Briefkastenfirmen gefordert, die Auskunft über die wirtschaftlich Berechtigten geben. Dabei sollen Länder, die sich dem Austausch verweigern, auf eine harmonisierte schwarze Liste gesetzt werden.

- Im Einklang mit dem BEPS-Plan wird die Offenlegung bzw. Anzeigepflicht von Steuersparmodellen gefordert. Der deutsche Plan geht insoweit darüber hinaus, dass Regelungen zu schaffen sind, die dafür sorgen, dass Banken und Berater die Rechtsrisiken aus dem Anbieten oder Vermitteln von Steuersparmodellen nicht mehr eingehen wollen.
- Angedeutet wird die Möglichkeit der Schaffung eines Unternehmensstrafrechts und die Verhängung von *punitive damages* nach amerikanischem Vorbild, da häufig die individuell Verantwortlichen für Fehlverhalten nicht ermittelbar seien.
- Während der BEPS-Plan lediglich die Steuervermeidung adressiert, verknüpft der deutsche Aktionsplan dieses Thema explizit mit dem der Geldwäsche.

Fraglich ist, ob die teilweise scharf formulierten Forderungen einen Paradigmenwechsel der deutschen Politik andeuten. Sie zielen im Ergebnis auf eine engere Überwachung der Steuerpflichtigen, die Maßnahmen passen in ein politisches Klima, in dem das Bankgeheimnis und der Besitz von Bargeld kritisch gesehen werden. Gleichwohl nimmt Deutschland selbst auf dem Secrecy-Ranking 2015 des Tax Justice Networks noch einen zweifelhaften achten Rang der verschwiegensten Länder ein.² Auch hat Deutschland mit Stand Dezember 2015 – anders als etwa Frankreich oder Belgien – keine Länder an die EU-Kommission gemeldet, die gegen gute Tax Governance verstoßen und damit für ein harmonisiertes Blacklisting in Frage kommen (vgl. European Commission 2016). Dass sich Maßnahmen zwar leicht fordern, aber nur schwer umsetzen lassen, zeigt das Beispiel der Zinsschranke: Dieses 2008 eingeführte Instrument verhindert zwar effektiv die Erosion der steuerlichen Bemessungsgrundlage, wurde allerdings 2015 vom Verfassungsgericht gekippt, weil es den systematischen Grundsatz des steuerlichen Abzugs von Betriebsausgaben willkürlich durchbricht.³

Wahrung des Rechtsstaatsprinzips

Die große Gefahr der aktuellen Reformbemühungen liegt darin, dass die Sanktionierung von Steuersparmodellen absehbar nicht mehr nur auf illegale Steuerhinterziehung, sondern auch auf legale Steuervermeidung abzielt. Das im Grundgesetz fixierte Rechtsstaatsprinzip bindet die vollzie-

hende Gewalt und die Rechtsprechung aber an Gesetz und Recht, nicht an ethisch-moralische Erwägungen, die nicht in Recht gegossen wurden. Solange mehr an Symptomen als an der Schaffung einer einheitlichen steuerlichen Bemessungsgrundlage gearbeitet wird, droht vor allem eines: Die Zunahme von Rechtsunsicherheit über die Zulässigkeit von Steuergestaltungen. Solange Unternehmen und Individuen aber Anreize zur Steuervermeidung haben, erhöht der zunehmende regulatorische Druck möglicherweise noch die Nachfrage nach professioneller Beratung. Die wachsenden Compliance-Anforderungen machen diese Leistungen absehbar teurer, womit sich das Problem verschärfen könnte, dass es vornehmlich die sehr Wohlhabenden sind, die von Steuersparmodellen profitieren können. Die in ihren Geschäftsmodellen bedrohten Steueroasen werden sich indes zu Finanzoasen weiterentwickeln. Die zunehmende Unsicherheit in der Welt verstärkt die Nachfrage nach sicheren Häfen für Vermögen, an denen zudem Kompetenzen in der Vermögensverwaltung angesiedelt sind. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die angedachten Regelungen auch zu einer Beschränkung des Steuerwettbewerbs führen können. Wettbewerb kann ruinös sein, in erster Linie sorgt er aber dafür, dass der Druck bestehen bleibt, auf nationaler Ebene attraktive Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten zu erhalten.

Literatur

Bach, S., G. Corneo und V. Steiner (2013), »Effective Taxation of Top Incomes in Germany«, *German Economic Review* 14(2), 115–137.

Boston Consulting Group (BCG) (2016), »Global Wealth 2015: Winning the Growth Game«, verfügbar unter: https://www.bcgperspectives.com/content/articles/financial-institutions-growth-global-wealth-2015-winning-the-growth-game/?chapter=2#chapter2_section6, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Bundesministerium der Finanzen (2016a), »Aktionsplan gegen Steuerbetrug, trickreiche Steuervermeidung und Geldwäsche«, verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuertemen/Informationsaustausch/2016-04-11-Aktionsplan.html, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Bundesministerium der Finanzen (2016b), »Welche Rolle spielt Deutschland im BEPS-Projekt?«, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2014-06-05-faq-beeps.html#doc21004bodyText4>, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Doerrenberg, P. und A. Peichl (2013), »Progressive taxation and tax morale«, *Public Choice* 155(3–4), 293–316.

European Commission (2016), »Tax good governance in the world as seen by EU countries«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Hanlon, M., E.L. Maydew und J.R. Thornock (2015), »Taking the Long Way Home: U.S. Tax Evasion and Offshore Investments in U.S. Equity and Debt Markets«, *Journal of Finance* 70(1), 257–287.

Henninghausen, T. und F. Heinemann (2015), »Don't Tax Me? Determinants of Individual Attitudes Towards Progressive Taxation«, *German Economic Review* 16(3), 255–289.

OECD (1998), *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*, Paris. OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>.

² Vgl. Tax Justice Network (2015). Die Top 10 der verschwiegensten Jurisdiktionen sind, in absteigender Reihung: Schweiz, Hongkong, USA, Singapur, Kaiman-Inseln, Luxemburg, Libanon, Deutschland, Bahrain und Dubai.

³ Vgl. BVerfG, Beschluss I R 20/15 vom 14. Oktober 2015.

OECD (2015), *Erläuterung, OECD/G20 Projekt Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung*, verfügbar unter: www.oecd.org/tax/beps-explanatory-statement-2015.pdf, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Slemrod, J. (2007), »Cheating Ourselves – The Economics of Tax Evasion«, *Journal of Economic Perspectives* 21(1), 25–48.

Tax Justice Network (2015), »Financial Secrecy Index«, verfügbar unter: <http://www.financialsecrecyindex.com>, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Antje-Mareike Dietrich, Christian Leßmann und Arne Steinkraus*

Ende April 2016 hat die Bundesregierung eine neue Subvention für Elektroautos beschlossen, die ab Mai ausgezahlt werden soll. Nach Berichten der *Stuttgarter Zeitung* hat sich Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble lange gegen dieses Politikinstrument gestellt.¹ Die Gründe dafür sind möglicherweise weniger fiskalisch, sondern basieren eher auf Vorbehalten gegenüber den Auswirkungen dieser Politikintervention. Die Bundesregierung stellt selbst hohe Ansprüche an die Rechtfertigung von Subventionen, die im jährlichen Subventionsbericht dokumentiert werden (vgl. Bundestagsdrucksache 18/5940). Dort werden die wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen explizit genannt, über die positiv beschiedenen werden müsse (Abschnitt 2, Nr. 5 und 6). Diese werden zudem konkretisiert; eine Subvention solle beispielsweise dazu dienen, »zukünftige Entwicklungen und ihre Marktumsetzung [zu] beschleunigen«. Jedoch wird auch auf mögliche unerwünschte Nebenwirkungen von Subventionen eingegangen, insbesondere wenn diese zu Fehlallokationen führen oder die für eine positive langfristige Entwicklung notwendige Eigeninitiative von Unternehmen und ganzen Branchen hemmen. Ziel dieses Beitrags ist, die neue Subvention anhand der eigenen Kriterien der Bundesregierung und grundsätzlicher ökonomischer Erwägungen zu beurteilen. Dazu stellen wir zunächst die jüngsten Entwicklungen im Markt für Elektromobilität dar, um darauf aufbauend die genauen Rahmenbedingungen vorzustellen, unter denen die Subvention in Anspruch genommen werden kann. Im Zentrum unseres Beitrags steht die Beurteilung der Maßnahme hinsichtlich der Effektivität, der Nachhaltigkeit, der Effizienz und der Verteilungswirkungen.

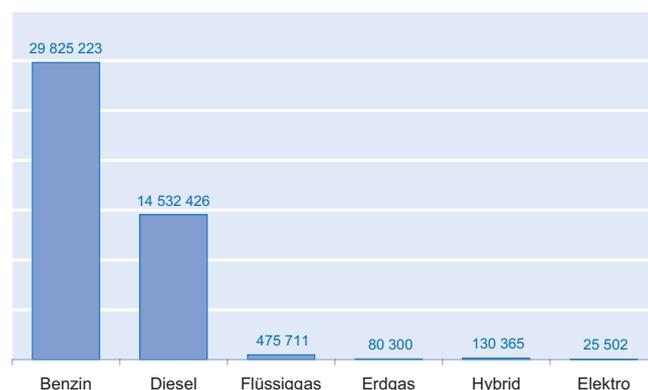
Der Markt für Elektroautos

Mit Vorlage des »Nationalen Entwicklungsplans Elektromobilität« im Jahr 2009 formulierte die deutsche Bundesregierung das Ziel, Deutschland zum Leitanbieter und zum Leitmarkt für Elektromobilität zu machen. Zur Entwicklung eines Leitmarktes wurde die Zielmarke von einer Million Elektroautos bis zum Jahr 2020 ausgegeben. Unter Elektroautos werden sowohl rein batteriebetriebene Elektroautos als auch Plug-In-Hybridfahrzeuge verstanden (vgl. Die Bundesregierung 2009). Mit der Umrüstung auf den Strombetrieb im Straßenverkehr soll der Verkehrssektor, der mit einem seit Jahren stagnierenden Anteil von etwa 18% der drittgrößte CO₂-Emittent in Deutschland ist (vgl. European Environmental Agency 2016), einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Außerdem verspricht der Verzicht auf den Verbrennungsmotor eine Verbesserung der Umweltbedin-

gung durch die Verringerung von lokalen Schadstoffemissionen.

Doch während inzwischen (teil-)elektrisch betriebene Pkw-Modelle zahlreicher Automobilhersteller am Markt angeboten werden, verhält sich die Nachfrageseite noch sehr zurückhaltend. Abbildung 1 zeigt, dass sich der Bestand rein elektrisch betriebener Pkw zum 1. Januar 2016 auf etwa 25 500 belief. Hinzu kommen rund 130 000 Hybridfahrzeuge. Bei einem Gesamtbestand von gut 45 Mio. Pkw entsprach das ei-

Abb. 1
Pkw-Bestand in Deutschland nach Kraftstoffart

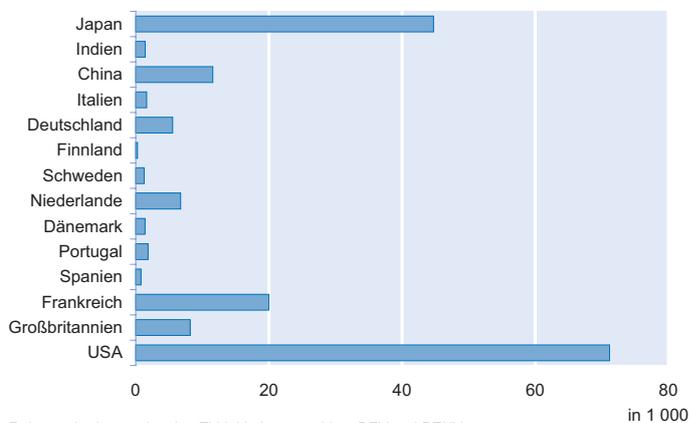


Quelle: Kraftfahrtbundesamt; Stand: 1. Januar 2016.

* Dr. Antje-Mareike Dietrich und Arne Steinkraus sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Braunschweig. Prof. Dr. Christian Leßmann ist Leiter des Instituts und ifo-Forschungsprofessor.

¹ Mit dem Satz »Es ist nicht die Aufgabe des Staates, beim Absatz von Autos behilflich zu sein« wird Wolfgang Schäuble in der *Stuttgarter Zeitung* vom 28. Januar 2016 zitiert.

Abb. 2
Elektroautobestand weltweit 2012



Im Rahmen der internationalen EV-Initiative gemeldete BEV und PEHV.
Quelle: CEM/IEA.

nem Anteil von lediglich 0,4%. Das Segment der Hybrid- und Elektrofahrzeuge weist zwar je nach Antriebstechnologie zweistellige Wachstumsraten in Größenordnungen von 20 bis 45% auf. Bei den gegebenen niedrigen Niveaugrößen wird sich der Marktanteil jedoch nur langsam erhöhen.

Im internationalen Vergleich gehört Deutschland, mit einem Anteil von 3% am weltweit registrierten Bestand, nicht zu den führenden Märkten für Elektroautos. Wie Abbildung 2 zeigt, lagen im Jahr 2012 die USA mit einem Anteil von 38%, Japan mit 24% und Frankreich mit 11% an der Spitze. In den USA wurden dabei 70% der weltweit verkauften Plug-In-Hybride und 26% der Batterie betriebenen Elektrofahrzeuge abgesetzt. Der japanische Markt hatte einen Anteil von 12% an den Plug-In-Hybriden und 28% an den Elektroautos (vgl. Clean Energy Ministerial/International Energy Agency 2013).

Die Kaufzurückhaltung ist mit dem Mangel an einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur sowie den höheren Anschaffungskosten zu erklären. Elektroautos befinden sich im Wettbewerb und werden aus Nutzersicht mit konventionellen Fahrzeugen verglichen. Elektroautos benötigen eine kompatible Ladeinfrastruktur, die noch nicht ausgebaut ist, während ein dichtes Netz an Tankstellen verfügbar ist. Insbesondere rein elektrisch fahrende Pkw haben derzeit noch eine geringere Reichweite, die zudem von äußeren Einflüssen, insbesondere der Temperatur, abhängig ist. In diesem Zusammenhang ist es auch von Bedeutung, dass die Aufladung einer Batterie verglichen mit dem Betanken relativ zeitintensiv ist und ggf. eine Änderung der Gewohnheiten im Alltag zur Folge hat. Auch die Preisaufschläge für Elektroautos sind ein starkes monetäres Argument gegen den Kauf. Der Großteil befragter potenzieller Käufer gibt deshalb auch höhere Anschaffungskosten als wesentliches Entscheidungskriterium an (vgl. z.B. Lieven et al. 2011; Arnold et al. 2010).

Ausgestaltung der Kaufprämien

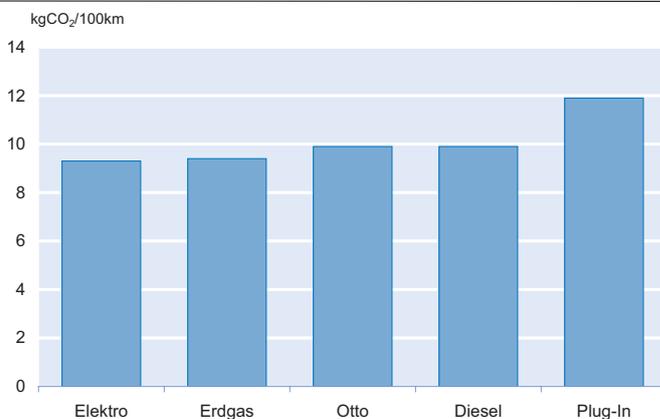
Der Beschluss der Bundesregierung sieht vor, Kaufprämien von 4 000 Euro für reine Elektroautos und 3 000 Euro für Autos mit Hybridantrieb zu zahlen. Dabei steht ein Gesamtbudget von 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung, das sich Bund und Autohersteller – falls sie an dem Programm teilnehmen möchten – hälftig teilen. Die Nettosubvention aus Steuermitteln beträgt daher maximal 2 000 Euro. Die Laufzeit der Förderung endet im Jahr 2019 bzw. sobald das Budget ausgeschöpft ist. Die Vergabe findet nach dem Windhundprinzip statt. Die Subvention soll nicht für Autos mit einem Grundlistenpreis von mehr als 60 000 Euro gezahlt werden.

Bedeutsam ist auch eine besondere Behandlung von Elektroautos, die beim Arbeitgeber geladen werden. Die Stromladung stellt in diesem Fall keinen geldwerten Vorteil beim Nutzer dar. Begleitet wird die Maßnahme durch zusätzliche Investitionen in die Ladeinfrastruktur (i.H.v. 200 Mio. Euro für Schnellladepunkte und 100 Mio. Euro für normale Ladesäulen). Im Vergleich zu Regelungen in anderen Industrieländern erscheint die Maßnahme relativ moderat. In Frankreich wird zum Beispiel eine Prämie von bis zum 6 300 Euro für Autos mit CO₂-Emissionen von weniger als 60 g CO₂/km gezahlt (vgl. Ministère de l'économie, de l'énergie et de la mer 2016). Norwegen gestattet den Käufern von Elektroautos unter anderem einen Abschlag auf die bei der erstmaligen Registrierung fällige Steuer. Gleichwohl kann der Vergleich zu Regelungen in Nachbarstaaten keine Rechtfertigung für die Subvention an sich sein, weshalb wir die Maßnahme unter verschiedenen Gesichtspunkten evaluieren wollen.

Effektivität

Bezüglich der Frage der Effektivität gilt es zunächst zwei Aspekte näher zu beleuchten. Zum einen ist fraglich, inwiefern die Ausgestaltung der Subvention zu einer Verringerung des Preises für Elektroautos beiträgt, den die Kunden letzten Endes zu bezahlen haben. Viele Händler von elektrifizierten Fahrzeugen gewähren derzeit Rabatte von mehr als 10% des Listenpreises auf die entsprechenden Fahrzeuge. Es ist daher durchaus möglich, dass sich der von den Herstellern zu gewährende Subventionsanteil vollständig in einer Senkung der Rabatte niederschlägt, so dass den Kunden hierdurch in der Realität kein zusätzlicher monetärer Vorteil entstünde. Die preissenkende Wirkung der Subvention würde sich in diesem Fall nur auf den vom Staat gewährten Anteil beschränken. Zum anderen ist zu erwarten, dass durch die Einführung der Subvention im großen Maße Mitnahmeeffekte induziert werden. Poten-

Abb. 3
Kohlendioxidemissionen des VW Golf im Fahrbetrieb



Quelle: Berechnungen der Autoren.

zielle zukünftige Käufer von Elektrofahrzeugen werden ihre Käufe in die Gegenwart vorziehen, um von der begrenzt verfügbaren Subvention zu profitieren. Es erfolgt somit lediglich eine temporale Verschiebung der Käufe und keine nachhaltige Steigerung.

Ferner ist fraglich, wie groß der Effekt der Subvention auf die Zulassungszahlen sein wird. Bei einer geringen Zahlungsbereitschaft potenzieller Käufer für die neue Technologie und hohen Anschaffungskosten wird das Ziel der Bundesregierung voraussichtlich verfehlt werden. Eine Untersuchung des Niedersächsischen Forschungszentrums Fahrzeugtechnik (NFF) der Technischen Universität Braunschweig unterstützt diese Vermutungen. Unter den Annahmen einer Kaufprämie von 5 000 Euro für private und 3 000 Euro für gewerbliche Käufer gelangt die Simulation zu dem Ergebnis, dass sich der durch die Subvention zusätzlich geschaffene Bestand an Elektroautos im Jahr 2020 selbst im optimistischen Szenario nur auf 47 000 Fahrzeuge erhöht (vgl. Kieckhäfer et al. 2014; Nchtigall 2016). Da die vorgeschlagene Prämie insbesondere unter Berücksichtigung der finanziellen Beteiligung der Hersteller deutlich niedriger liegt, sind letztlich nur geringe Effekte zu erwarten. Dabei sei angemerkt, dass an dieser Stelle noch keine Aussage darüber getroffen werden kann, ob das Ziel überhaupt sinnvoll ist.

Nachhaltigkeit

In dem Subventionsbericht der Bundesregierung heißt es ferner: »Umweltschädliche Subventionen belasten den Haushalt doppelt: Heute durch Mehrausgaben oder Mindereinnahmen des Staates und künftig durch erhöhte Kosten für die Beseitigung von Schäden an Umwelt und Gesundheit« (Abschnitt 2, Nr. 7). Daher sollte die Subvention für Elektrofahrzeuge die umwelt- und gesundheitsschädlichen Potenziale des Verkehrssektors zumindest nicht erhöhen. Aller-

dings verursachen die als »Zeroemission« beworbenen Elektrofahrzeuge sehr wohl Emissionen, die jedoch vom Pkw hin zum Energie- und Produktionssektor verlagert werden. Zu unterscheiden sind dabei globale wirksame Treibhausgase, insbesondere das CO₂, von lokal wirksamen Schadstoffen.

Für die Treibhausgasemissionen ist die Zusammensetzung des deutschen Strommixes von zentraler Bedeutung. Derzeit liegt der Anteil fossiler Energieträger an der Bruttostromerzeugung bei ca. 65%, wobei ein hoher Anteil der Emissionen auf die Verstromung von Stein- und Braunkohle entfallen. Unter diesen Voraussetzungen ergibt sich keine positive Kohlendioxidbilanz für

Elektro- und Hybridfahrzeuge. Dies soll anhand eines einfachen Beispiels illustriert werden. Der e-Golf des VW-Konzerns hat gemäß Herstellerangaben einen spezifischen Energieverbrauch von 12,7 kWh pro 100 km. Wird dieses Auto mit dem derzeitigen Strommix betrieben, ergeben sich Kohlendioxidemissionen von etwa 9,3 kg pro 100 km.² Ist dasselbe Fahrzeug mit einem Verbrennungsmotor ähnlicher Leistung ausgestattet, ergeben sich laut Hersteller bei einem Betrieb mit Otto- und Dieselmotorkraftstoff 9,9 kg und bei einem Betrieb mit nur Erdgas 9,4 kg pro 100 km. Die Hybridvariante – der Golf GTE – hingegen verfügt über einen Normverbrauch von 1,5 l Ottokraftstoff zuzüglich 11,4 kWh elektrische Energie pro 100 km, so dass die Kohlendioxidemissionen bei insgesamt 11,9 kg pro 100 km liegen. Die Werte sind in Abbildung 3 gegenübergestellt und veranschaulichen, dass im reinen Fahrbetrieb kaum mit einer Reduktion von Treibhausgasen zu rechnen ist. Für eine vollständige Energiebilanz müssen zusätzlich noch der Energieverbrauch bei der Herstellung der unterschiedlichen Antriebsarten berücksichtigt werden, wobei gerade die Batterieherstellung sehr energieintensiv ist (vgl. Onat et al. 2015). Um die schlechte Energiebilanz bei der Herstellung der elektrifizierten Fahrzeuge auszugleichen, müssen daher sehr große Fahrleistungen unterstellt werden, um einen Einspareffekt zu erzielen. Eine Studie von Hawkins et al. (2013) hat auf Basis des europäischen Strommixes berechnet, dass erst ab einer Laufleistung von über 100 000 km von einem positiven Klimaeffekt durch die Elektrifizierung der Fahrzeuge ausgegangen werden kann. Im deutschen Strommix liegt dieser Wert aufgrund des größeren Anteils von Stein- und Braunkohle entsprechend höher, so dass fraglich ist, ob die Elektroautos die notwendige Laufleistung überhaupt erreichen können. Bislang wird in Studien von einer Lebensdauer von etwa 150 000 bis 200 000 km ausgegangen (vgl. Hawkins et al. 2013).

² Für die Berechnungen nehmen wir eine mittlere Betankungseffizienz von 95% sowie spezifische Emissionen von etwa 700 gCO₂/kWh im deutschen Energiesektor an (vgl. Umweltbundesamt 2015).

Bezüglich der lokal wirksamen Schadstoffe weist die neue Technologie Vor- und Nachteile auf. Elektrofahrzeuge können einen erheblichen Beitrag zur Verringerung von Stickstoffoxid-, Rußpartikel- und Kohlenwasserstoffemissionen leisten (vgl. Helmers 2010). Die reduzierte Schadstoffkonzentration in der Luft kann damit die Lebensqualität in Städten oder entlang viel befahrener Verkehrsrouten erhöhen. In diesem Bereich fällt die Umweltbilanz daher positiv aus (vgl. Umweltbundesamt 2016). Gleichwohl muss auch hier die gesamte Wertschöpfungskette betrachtet werden. Die Batterieproduktion und deren spätere Verwertung trägt erheblich zur Frischwassertoxizität und -eutrophierung bei und führt zu Partikelemissionen (vgl. Hawkins et al. 2013). Der Nettoeffekt ist daher unklar. Der wesentliche Vorteil der Elektrifizierung liegt letztlich darin, dass die Emissionen lokaler Schadstoffe weg von dicht besiedelten Räumen hin zu den Produktionsstandorten verlagert werden. Ein Vergleich mit konventionell betriebenen Fahrzeugen ist schwierig, da auch hier noch Potenzial für Verbesserungen des Schadstoffausstoßes durch den Einsatz von Katalysatoren, Additiven, Leichtbau und Downsizing besteht.

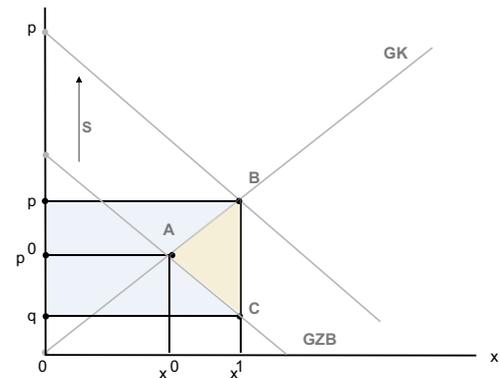
Insgesamt ist die Umweltbilanz von Elektroautos und Hybridfahrzeugen gespalten. Rein elektrisch fahrende Fahrzeuge haben zwar das Potenzial, lokale Schadstoffe in Städten zu reduzieren. Die Emissionen von Treibhausgasen und Schadstoffen bei der Herstellung des Antriebs können jedoch durchaus ansteigen.

Effizienz

Subventionen könnten in verschiedenen Situationen aus ökonomischen Gründen gerechtfertigt sein, insbesondere wenn es um die Internalisierung positiver externer Effekte geht. Das Potenzial von Elektrofahrzeugen zur Verbesserung der Umweltqualität ist jedoch, wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, bei der aktuellen Technologie und dem deutschen Energiemix sehr beschränkt. Wenn wir daher nicht davon ausgehen können, dass durch die Kaufprämien Wohlfahrtsgewinne in diesem Bereich zu erwarten sind, dann ist von einer Subvention in dieser Art abzuraten. Der Grund dafür ist, dass eine Subvention Wohlfahrtsverluste verursacht, da die Kosten der Subvention in der Regel die Zugewinne an Konsumenten- und Produzentenrenten übersteigt. Abbildung 4 illustriert dieses Argument.

Dargestellt ist ein Markt mit fallender Nachfragefunktion (GZB: Grenzzahlungsbereitschaft) und steigender Angebotsfunktion (GK: Grenzkosten). Das Marktgleichgewicht ist durch Punkt A gegeben, so dass Preis und Menge bestimmt sind. Nun wird analog zu der neuen Regelung eine Mengensubvention in Höhe von s eingeführt. Der gewünschte Effekt, nämlich die Erhöhung der gehandelten Menge tritt ein; das neue Marktgleichgewicht ist durch Punkt B gegeben. Der

Abb. 4
Wohlfahrtswirkungen von Subventionen



Quelle: Darstellung der Autoren.

Subventionsbedarf ist durch das Rechteck $pBCq$ gegeben und übersteigt den Zugewinn an Konsumenten- und Produzentenrente um das gelbe Dreieck ABC . Die Subvention verursacht damit einen Wohlfahrtsverlust, so dass diese Maßnahme aus Effizienzgründen im Partialmarkt nicht gerechtfertigt sein kann.

Eine weitere Rechtfertigung für eine Subvention könnte jedoch darin liegen, dass die Produktion von Elektroautos aus technischen Gründen steigende Skalenerträge aufweist. Ist dies der Fall, kann sich eine neue Technologie möglicherweise gegenüber bestehenden Technologien nicht durchsetzen. Es muss erst eine kritische Stückzahl erreicht werden, ab der das neue Produkt günstiger ist. Der Technologiewechsel bliebe aus, da es nicht genügend Käufer für die neuen, teuren Elektroautos gibt. Führt die Subvention zu einer deutlichen Absatzerhöhung, dann könnte theoretisch ein kompletter Technologiewechsel vollzogen werden. Wie jedoch oben diskutiert, ist bei einer staatlichen Subvention von 2 000 Euro netto nicht von einer erheblichen Erhöhung der Produktions- und Zulassungszahlen zu rechnen. Darüber hinaus ist es die wichtige Funktion von Kapitalmärkten, die notwendigen Kredite für eine bei (noch) geringer Absatzzahl temporär defizitäre Technologie zur Verfügung zu stellen. Das neue und hochdefizitäre Automobilunternehmen Tesla ist ein gutes Beispiel dafür, dass der Kapitalmarkt dieser Funktion durchaus gerecht wird und es keinen Anlass für einen Staatseingriff gibt.

Die Existenz von Netzwerkexternalitäten sind ein ähnliches Argument. Je mehr Nutzer der neuen Technologie es gibt, desto mehr Ladestationen werden eingerichtet, so dass dies eine positive Externalität für weitere Nutzer bedeutet. Diese Externalität kann über das Marktsystem nicht korrekt abgebildet werden, was grundsätzlich einen Staatseingriff rechtfertigen würde. Wie die Analyse von Dietrich (2016) zeigt, ist eine Absatzsubvention allerdings wahrscheinlich ein wenig effizientes Instrument, um die notwendige Ladeinfrastruktur

zu schaffen. Auf der einen Seite sorgen mehr Elektroautos zwar dafür, dass sich zusätzliche Investitionen in die öffentliche Ladeinfrastruktur lohnen. Auf der anderen Seite verstärkt sich dadurch der Wettbewerb unter den Anbietern. Dieser Wettbewerbseffekt hemmt unter Umständen den Ausbau der Ladeinfrastruktur, da sich die Investitionen, insbesondere bei den geringen Grenzkosten der Stromproduktion, nicht mehr amortisieren. Um die positiven Netzwerkexternalitäten auszunutzen, wäre deshalb der Ausbau der Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum besser geeignet. Dies ist zwar Teil des Maßnahmenprogramms der Bundesregierung, doch wäre eine Konzentration auf diesen Bereich hilfreich.

Verteilungswirkungen

Grundsätzlich impliziert die Kaufprämie für Elektroautos eine Verteilung von Ressourcen ausgehend von Nutzern anderer Verkehrsmittel hin zu Autofahrern. Die Frage, ob es grundsätzlich sinnvoll ist, Formen der Individualmobilität zu fördern, wollen wir jedoch im Folgenden ausklammern. Vielmehr möchten wir darauf fokussieren, welche Einkommensgruppe potenziell zu den Gewinnern zählen wird.

Sowohl Autos als auch die Umweltqualität sind normale Güter, d.h., die Zahlungsbereitschaft steigt mit dem Einkommen. Damit kommt nur jener Autofahrer in den Genuss der Prämie, dessen Einkommen ausreichend hoch ist, den trotz der Subvention erheblichen Mehrpreis von (»sauberen«) Elektroautos zu bezahlen. Ein Kompaktwagen wie der VW Golf aus obigem Beispiel kostet mit konventionellem Antrieb etwa 10 000 Euro weniger als ein e-Golf. Dieser Preisaufschlag für elektrifizierte Fahrzeuge ist auch bei kleineren oder größeren Modellen ähnlich dimensioniert.

Wer sind nun die potenziellen Käufer von Elektroautos? Der Blick auf die Neuzulassungszahlen (vgl. Abb. 1) zeigte bereits, dass es sich beim Markt für Elektroautos um einen Nischenmarkt handelt. Die meisten Studien schätzen sein aktuelles Marktpotenzial auf etwa 2% der Neukäufe (vgl. Link et al. 2012, S. 158), da Elektroautos für potenzielle Käufer als Erstwagen so gut wie nicht in Frage kommen. Eine erhöhte Kaufbereitschaft findet sich im Bereich der Dienstwagen sowie bei Geländewagen oder Pkw, die in der Freizeit verwendet werden. Dementsprechend finden sich potenzielle Käufer vor allem im Segment der Mittel- bis Oberklasse und der Sportwagen (vgl. Lieven et al. 2011). Der typische Elektroautonutzer ist männlich, 35–55 Jahre alt, gebildet, arbeitet Vollzeit und verfügt über ein überdurchschnittliches Einkommen (vgl. Brand und Langer 2012, S. 53 f.; Biere et al. 2009).

Da laut Kraftfahrtbundesamt ungefähr zwei Drittel aller Neuzulassungen in Deutschland auf gewerbliche Halter entfallen, sind Dienstwagen von besonderer Bedeutung und können

uns einen Hinweis auf die potenziellen Nutzer geben. Für rein elektrisch fahrende Autos, die zumindest in unserer Analyse die Nachhaltigkeitskriterien nicht verletzen, ist der Anteil der gewerblichen Halter mit knapp 80% sehr hoch. Wie viele Fahrzeuge als Dienstwagen genutzt werden, ist aus amtlichen Statistiken leider nicht ersichtlich. Diekmann et al. (2011) schätzen, dass je nach Branche etwa 70% der Firmenwagen als Dienstwagen den Angestellten zur privaten Nutzung überlassen werden. Auch wenn es sich hierbei um eine Querschnittsbeobachtung handelt, die nur bedingt auf den speziellen Fall der Nutzung von Elektroautos in der näheren Zukunft übertragbar ist, kann von einem relativ hohen Anteil von Dienstwagen bei den subventionierten Elektroautos ausgegangen werden. Die Charakteristika von Dienstwagennutzern wurden in derselben Studie auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panel untersucht. Dabei zeigt sich, dass Dienstwagennutzer über ein um ca. 40 000 Euro höheres Jahreseinkommen als Angestellte ohne Dienstwagen verfügen. Ein erheblicher Teil der Kaufprämie würde nach dieser Überschlagsrechnung auf Personen mit deutlich überdurchschnittlichem Einkommen entfallen.

Neben den Neuwagenkäufern werden auch die Automobilunternehmen von der Prämie profitieren. Dies legt die Untersuchung der Wohlfahrtswirkungen aus dem vorangegangenen Abschnitt nahe. Der aggregierte Kosten-Nutzen-Vergleich suggerierte eine symmetrische Aufteilung der Wohlfahrtsgewinne auf beide Marktseiten. Tatsächlich müssen die Zugewinne an Konsumentenrente und Produzentenrente nicht symmetrisch verteilt sein wie in Abbildung 4 dargestellt. Vielmehr verteilen sich die Vorteile der Kaufprämie auf die beiden Marktseiten entsprechend der jeweiligen Preiselastizitäten. Bei Subventionen gilt, dass diejenige Marktseite stärker profitiert, die relativ unelastischer auf Preisänderungen reagiert. Die Preiselastizität der Nachfrage hängt u.a. von der Substituierbarkeit des Produkts ab und liegt laut Glerum et al. (2013) bei etwa |1|, d.h., eine 1%ige Preissenkung würde zu einem Nachfragezuwachs von ebenfalls 1% führen. Die Preiselastizität des Angebots wird durch die Herstellungstechnologie (z.B. Kapazitätsengpässe in der Produktion) und die Zahl der Anbieter bestimmt. Verschiedene Szenarien sind denkbar. Global betrachtet dürfte der durch die Kaufprämie induzierte Nachfragezuwachs in Deutschland von den zahlreichen Anbietern von Elektro- und Hybridfahrzeugen leicht bedient werden können. Es wäre daher durchaus gerechtfertigt, von einem sehr preiselastischen Angebot auszugehen. In diesem Fall wäre der Zugewinn an Konsumentenrente größer als der Zugewinn der Produzentenrente, so dass die Verbraucher stärker von der Prämie profitieren würden. Nehmen wir hingegen an, dass die Produktion aufgrund von Kapazitätsbeschränkungen (z.B. bei der Batterieherstellung) zu erheblich steigenden Grenzkosten erfolgt, dann kann auch die Herstellerseite stärker profitieren. Welches Szenario realistischer ist, kann in diesem Beitrag nicht abschließend beurteilt werden. Dass beide

Marktseiten in einem gewissen Umfang von der Maßnahme profitieren, erscheint wahrscheinlich. Um die möglichen Gewinne der Hersteller zu reduzieren, hat die Bundesregierung deren Beteiligung an der Prämie zur Voraussetzung gemacht. Inwieweit sich dies auf die Rabattgewährung auswirkt, bleibt abzuwarten.

Schlussfolgerung

Unsere Analyse zeigt, dass es berechnete Vorbehalte gegenüber der Kaufprämie von Elektroautos gibt. Zunächst ist die Maßnahme wenig effektiv hinsichtlich der Zielerreichung von 1 Mio. Pkw mit elektrifizierten Antrieben. Es ist zu vermuten, dass der durch die Subvention induzierte Zulassungseffekt bis zum Jahr 2020 bei unter 50 000 zusätzlichen Fahrzeugen liegen wird. Ferner ist es vor dem Hintergrund des deutschen Strommixes fraglich, inwieweit die massenhafte Elektrifizierung des Pkw-Verkehrs gegenwärtig zu einer positiven Beeinflussung des globalen Klimas beitragen kann. Des Weiteren sind möglicherweise vorhandene Größenvorteile auf Herstellerseite und Netzwerkeffekte auf Käuferseite keine überzeugenden Argumente, um die zu erwartenden Wohlfahrtseinbußen der Kaufprämie zu rechtfertigen. Schließlich werden Verteilungsfragen dahingehend aufgeworfen, ob die Kaufprämie an die richtigen Akteure adressiert ist. Hier ist davon auszugehen, dass gerade Personen mit weit überdurchschnittlichem Einkommen in den Genuss der Prämie kommen.

Vor diesem Hintergrund kommen wir zu dem Ergebnis, dass die Einführung der Subvention kein geeignetes Mittel ist, um die Klimabilanz des Verkehrssektors im Sinne der Nachhaltigkeit zu verbessern. Alternative Maßnahmen, wie die Einführung einer einheitlichen Kohlenstoffabgabe im Sinne einer Pigou-Steuer sowie technologieoffene Investitionen in die Erforschung und Entwicklung alternativer Antriebs-, Speicher- oder Kraftstofftechnologien, sollten deshalb im Fokus einer nachhaltigen Klimapolitik des Verkehrssektors stehen.

Literatur

Arnold, H., F. Kühnert, R. Kurtz und W. Bauer (2010), *Elektromobilität. Herausforderungen für Industrie und öffentliche Hand*, Fraunhofer und Price-waterhouseCoopers, verfügbar unter: <http://wiki.iao.fraunhofer.de/images/studies/elektromobilitaet-herausforderungen-fuer-industrie-und-oeffentliche-hand.pdf>.

Biere, D., D. Dallinger und M. Wietschel (2009), »Ökonomische Analyse der Erstrutzer von Elektrofahrzeugen«, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* (2), 173–181.

Brand, V. und S. Langer (2012), »Mensch im Mittelpunkt: Wer ist in Zukunft elektromobil? Erste Ergebnisse aus bestehenden Studien. Elektromobilität als Baustein eines zukunftsfähigen Verkehrssystems. Konzepte, Strategien und Methoden für einen ganzheitlichen Ansatz«, in: R. Rothfuß, V. Hochschild, F. Bachofer, J. le Bris, T. Ernst und S. Fischer (Hrsg.), *Global Studies Working Papers Institute of Geography* 01/2012, 52–59.

Clean Energy Ministerial/International Energy Agency (2013), *Global EV Outlook. Understanding the Electric Vehicle Landscape to 2020*. April, verfügbar unter: https://www.iea.org/publications/globalevoutlook_2013.pdf.

Die Bundesregierung (2009), *Nationaler Entwicklungsplan Elektromobilität der Bundesregierung*, August.

Diekmann, L., E. Gerhards, St. Klinski, B. Meyer, S. Schmidt und M. Thöne (2011), *Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland*, FiFo-Berichte, Nr. 13, FiFo, Köln.

Dietrich, A.-M. (2016), »Governmental Platform Intermediation to Promote Alternative Fuel Vehicles«, Economics Department Working Paper Series N. 16, Technische Universität Braunschweig.

European Environmental Agency (2016), »EEA greenhouse gas – data viewer«, verfügbar unter: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>, aufgerufen am 3. Mai 2016.

Glerum, A., L. Stankovikj, M. Thémans und M. Bierlaine (2013), »Forecasting the demand for electric vehicles: accounting for attitudes and perceptions«, *Transportation Science* 48(4), 483–499.

Hawkins, T.R., B. Singh, G. Majeau-Bettez und A. Hammer Strömmann (2013), »Comparative environmental life cycle assessment of conventional and electric vehicles«, *Journal of Industrial Ecology* 17(1), 53–64.

Helmers, E. (2010), »Bewertung der Umwelteffizienz moderner Autoantriebe – auf dem Weg vom Diesel-Pkw-Boom zu Elektroautos«, *Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung* 22(5), 564–578.

Kieckhäfer, K., T. Volling und T.S. Spengler (2014), »A hybrid simulation approach for estimating the market share evolution of electric vehicles«, *Transportation Science* 48(4), 651–670.

Kraftfahrtbundesamt (2016a), »Personenkraftwagen am 1. Januar 2016 nach ausgewählten Merkmalen«, verfügbar unter: http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Ueberblick/2016_b_barometer.html?nn=1133288, aufgerufen am 3. Mai 2016.

Kraftfahrtbundesamt (2016b), »Fahrzeugzulassung im März 2016«, Pressemitteilung Nr. 13, verfügbar unter: http://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/Fahrzeugzulassungen/pm13_2016_n_03_16_pm_komplett.html?nn=716864, aufgerufen am 3. Mai 2016.

Lieven, T., S. Mühlmeier, S. Henkel und J.F. Waller (2011), »Who will buy electric cars? An empirical study in Germany«, *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 16(3), 236–243.

Link, C., G. Sammer und J. Stark (2012), »Abschätzung des Marktpotenzials und zukünftigen Marktanteils von Elektroautos«, *e & i Elektrotechnik und Informationstechnik* 129(3), 156–161.

Ministère de l'économie, de l'énergie et de la mer (2016), »Bonus-Malus: définitions et barèmes pour 2016«, verfügbar unter: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Bonus-Malus-definitions-et-baremes.html>, aufgerufen am 3. Mai 2016.

Nachtigall, St. (2016), »Kaufprämie für Elektroautos: viel Geld für wenig Wirkung«, Pressemitteilung der Technischen Universität Braunschweig vom 9. März, verfügbar unter: <https://idw-online.de/de/news647483>, aufgerufen am 4. Mai 2016.

Onat, N.C., M. Kucukvar und O. Tatari (2015), »Conventional, hybrid, plug-in hybrid or electric vehicles? State-based comparative carbon and energy footprint analysis in the United States«, *Applied Energy* 150, 36–49.

Umweltbundesamt (2015), *Climate Change 09/2015. Entwicklung der spezifischen Kohlendioxid-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 bis 2014*, verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_09_2015_entwicklung_der_spezifischen_kohlendioxid-emissionen_1.pdf, aufgerufen am 4. Mai 2016.

Umweltbundesamt (2016), *Luftqualität 2015. Vorläufige Auswertung*, verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/luftqualitaet_2015_vorlaeufige_auswertung.pdf, aufgerufen am 4. Mai 2016.

Nachdem die Steuerschätzung vom 4. Mai 2016 diejenige aus dem November 2015 weitgehend bestätigt hat, wird die künftige Steuerbelastung in Deutschland sichtbar. Wie die OECD bereits festgestellt hat, liegt die Steuer- und Abgabenlast weiter deutlich über dem OECD-Durchschnitt. Die OECD hat in ihrem Bericht vom 12. April 2016 insbesondere auf die Gefahren einer Überbesteuerung von Arbeitseinkommen hingewiesen. Bereits im Vorjahr hatte die Europäische Kommission in ihrer Studie *Tax Reforms in EU Member States 2015* auf schädliche Wirkungen einer hohen Besteuerung des Faktors Arbeit hingewiesen. Für Deutschland wurde potenzieller Handlungsbedarf ausgemacht und aufgezeigt, dass der finanzielle Spielraum für Steuerreduzierungen gegeben sei. Es ist zu prüfen, welche Reaktionen des Gesetzgebers zu erwarten sind.

Inzwischen hat Bundesfinanzminister Schäuble am Rande des G-7-Finanzministertreffens im japanischen SENDAI am 20. Mai 2016 verlauten lassen, dass die zu hohe Besteuerung der mittleren Einkommen ab 2017 voraussichtlich gesenkt werden könne.

Steueraufkommen in Deutschland

Bekanntlich bildet in Deutschland die Lohnsteuer neben der Mehrwertsteuer eine Hauptsäule der Steuereinnahmen und ist durch das implementierte Abzugsverfahren nicht nur eine ergiebige, sondern auch zuverlässige Staatseinnahme. Das Ausfallrisiko ist relativ gering. Bei stetigem Wachstum ist die Lohnsteuer leicht planbar und zwecks öffentlicher Ausgabendeckung auch leicht verplanbar. Die Europäische Kommission und die OECD erblicken allerdings erhebliche Gefahren durch eine Überbelastung des Faktors Arbeit.

Bedenken der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hatte am 28. September 2015 eine an das Europäische Parlament sowie an den Rat der Europäischen Union gerichtete Studie *Tax Reforms in EU Member States 2015* (Europäische Kommission 2015) vorgelegt und darin die wichtigsten Steuerreformen in der EU dargestellt. Weiterhin wurden Einflussgrößen auf die Steuerpolitik diskutiert, die sich auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung, die öffentlichen Finanzen und die Gesamtstabilität der Volkswirtschaft auswirken.

* Prof. Dr. Dieter Dziadkowski war u.a. von 1970 bis 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Finanzausschuss des Deutschen Bundestages und später u.a. Vorsitzender der Vereinigung zur wissenschaftlichen Pflege des Umsatzsteuerrechts e.V., Regensburg/München, sowie Mitglied der Ursprungslandkommission und der Einkommensteuer-(Bareis)-Kommission.

Nach der Studie hat die Besteuerung des Faktors Arbeit (in Form einer Hochbesteuerung) potenziell schädliche Auswirkungen auf das volkswirtschaftliche Wachstum sowie die Beschäftigung. In Deutschland liegt die Belastung des Faktors Arbeit über dem EU-Durchschnitt und sollte reduziert werden, zumal finanzieller Spielraum gegeben sei. Die Studie weist zusätzlich darauf hin, dass eine hohe Immobilienbesteuerung ebenfalls zu einem Rückgang der Mobilität des Faktors Arbeit und damit zu Verzerrungen im Arbeitsmarkt führe. Insgesamt sei in Deutschland die Situation durch Reformstillstand gekennzeichnet.

Einschätzung der OECD

Die OECD hat nun in Ihrem Bericht *Taxing Wages 2016*, den sie am 12. April 2016 veröffentlichte, ebenfalls die Gesamtbelastung der Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialabgaben in Deutschland hervorgehoben. Diese liege nach wie vor weit über dem OECD-Durchschnitt. Bei einem alleinstehenden Durchschnittsverdiener sei die Belastung nur in Belgien und Österreich noch höher.

Auch bei fast allen anderen untersuchten Haushaltstypen liege die Steuer- und Abgabenlast in Deutschland im OECD-Vergleich an der Spitze. Vor allem die im internationalen Vergleich hohen Sozialbeiträge führten zu einer insgesamt hohen Steuer- und Abgabenlast auf Arbeitseinkommen. 2015 lag die Steuer- und Ab-

gabenlast mit 49,4% der Arbeitskosten ähnlich hoch wie in den Vorjahren.

Die OECD regte weiterhin an, die Steuer- und Abgabenlast für Zweitverdiener zu senken. Es könne durch einen gesonderten Freibetrag die Steuerbelastung von Zweitverdienern verringert werden. Gleichzeitig könnten die Krankenversicherungsbeiträge auf der Grundlage der versicherten Erwachsenen bemessen werden.

Während die Belastungen in unseren Nachbarländern Österreich (49,5%), Italien (49,0%), Frankreich (48,5%) auf ähnlicher Höhe liegen, betragen sie im OECD-Durchschnitt lediglich 35,9%. Geringer sind die Belastungen u.a. in Spanien mit 39,6%, in Dänemark mit 36,4%, in den USA mit 31,7% und in der Schweiz mit 22,2%, was hauptsächlich der geringeren Steuerhöhe geschuldet ist.

Dass die Abgabenlast in Deutschland in absehbarer Zeit gesenkt wird, ist kaum zu erwarten, zumal durch die faktische Übernahme von Kosten der Spätfolgen verfehlter Kolonialpolitik der Schutzmächte nach dem Ende des Osmanischen Reiches und weiterer Krisenbewältigungen die deutschen Haushalte noch länger belastet werden dürften.¹

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei krisenbedingtem steigendem Ausgabenbedarf

Die finanziellen Anforderungen an Deutschland und damit an den deutschen Steuerzahler sind im letzten Jahrzehnt exorbitant gestiegen. Da zu erwarten ist, dass die Unterstützungsleistungen Deutschlands aufgrund mannigfacher europa- und weltweiter Krisen weiter zunehmen werden, steht die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verstärkt im Fokus. So enthält der *Vierte Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen* (Bundesministerium der Finanzen 2016a) vom März 2016 umfangreiche Erörterungen u.a. zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland für die Jahre 2013 bis 2019 sowie aggregierte demographieabhängige Ausgabenquoten für den Zeitraum 2000 bis 2060 mit Berechnungen zu langfristigen Tragfähigkeitslücken (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016a, S. 19, Tab. 2).

Nach den Vorstellungen des Bundesministers der Finanzen soll der Bericht als zentrales »Frühwarnsystem« im Rahmen einer vorausschauenden Finanzpolitik verstanden werden. Aus den demographischen Veränderungen und den Risiken durch einen nach wie vor hohen Schuldenstand sei ein erheblicher finanzpolitischer Handlungsbedarf abzuleiten, der auch die nächsten Jahrzehnte prägen wird. Die Tragfähigkeitslücke sei nach wie vor erheblich.

¹ Nach Finanzkrise, Eurokrise, Griechenlandkrise und Flüchtlingskrise könnten weitere Krisen folgen.

Weiterhin wird in dem Bericht der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass die strukturelle Erwerbslosigkeit weiter gesenkt und die Erwerbsbeteiligung von Frauen weiter erhöht werden könne. Eine verstärkte Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte könne ebenfalls dazu beitragen, die Tragfähigkeitslücke zu schließen. Die absehbare Alterung der Bevölkerung lasse sich nur durch steigende Geburtenzahlen in Deutschland langfristig dämpfen. Die aktuelle Entwicklung (in Deutschland, Europa und der Welt) belege zudem eindrucksvoll, wie wichtig finanzpolitische Vorsorge für die erfolgreiche Bewältigung unvorhergesehener Herausforderungen sei (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016a, S. 1 f.).

Erhöhte Migration als Spätfolge verfehlter Kolonialpolitik

Im Tragfähigkeitsbericht wird betont, dass eine unvorhergesehene Herausforderung die derzeitige Flüchtlingsmigration sei, zumal die Abschätzung der Größenordnung der Flüchtlingsmigration mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren behaftet sei (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016a, S. 4). Auf weiterhin bestehende Herausforderungen durch die Europroblematik (vgl. Sinn 2015), die Griechenlandkrise und EU-Differenzen wird nicht weiter eingegangen. Das ist offenbar dadurch bedingt, dass sich die Folgen der Krisenherde nicht seriös abschätzen lassen. Es bestehen somit weitere große Unbekannte, die eine Quantifizierung derzeit unmöglich machen.

Die im Vordergrund stehende Blickrichtung auf die Demographie dürfte zu eng sein. Neben der Alterung der Gesellschaft entwickelt sich ein weiteres Problem. Meines Erachtens ist auch die erkennbare zunehmende Leistungsschwäche in bestimmten Bereichen und die Zunahme bildungsferner Bevölkerungsschichten ein Gefahrenherd, der nicht durch verstärkte Digitalisierung kompensiert werden kann. Hier ist die Bildungspolitik gefordert (vgl. hierzu u.a. Di Fabio 2015, S. 25).

Ein Hauptanliegen der Migrationspolitik wird sein, die teilweise unregelmäßige Migration zu reduzieren und für eine Verbesserung der Datenerfassung bei den Migranten Sorge zu tragen. Insbesondere die derzeit langwierige Beschäftigungslosigkeit der Zuwanderer muss verkürzt werden, damit einer Orientierungslosigkeit der Menschen begegnet werden kann. Solange die Krisengebiete nicht befriedet werden können, werden mehr und mehr Zuwanderer nach Europa und insbesondere nach Deutschland streben.

Für die Wanderungsbewegungen gen Europa ohne Landnahme ist auch die verfehlte Kolonialpolitik der Schutzmächte nach Auflösung des Osmanischen Reichs ursäch-

lich. Hinzu kommen die immer wieder aufflammenden kriegerischen Ereignisse. Insbesondere durch die wenig planvolle Aufteilung des mächtigen Osmanischen Reichs, das mehr als vier Jahrhunderte (1516 bis 1918) den Vorderen Orient und Nordafrika dominiert hatte, wurde der Grundstein für die weitere konfliktreiche Situation gelegt (vgl. Krämer 2015, S. 191 f.; Putzger 2013, S. 187). So wurden ohne Rücksicht auf geohistorische Einheiten, Sprache und Abstammung der Bevölkerung im Anschluss an die alliierte Militärverwaltung übereilte Grenzziehungen vorgenommen. In der Konferenz von San Remo 1920 wurden die britischen und französischen Vorstellungen primär durchgesetzt. Es entstanden französische (z.B. Syrien) und britische (z.B. Irak, Palästina) Einflussgebiete (vgl. Krämer 2015, S. 190–192).

Nachdem die Staatengebilde unabhängig geworden waren (Irak 1932, Syrien 1936), konnten sich die Regionen bis heute nicht stabilisieren. Da die ehemals dünn besiedelten Gebiete im Laufe der Zeit durch ein starkes Bevölkerungswachstum geprägt wurden, ergeben sich zunehmende Verwerfungen. Die Folge ist eine steigende Auswanderungsbereitschaft in Richtung Europa, die durch die Kriegswirren verstärkt wird. Hinzu kommen geopolitische Aktionen, die zur gesteuerten Massenflucht führen. Es stellt sich die Frage, inwieweit die ehemaligen Schutzmächte heute noch Verantwortung übernehmen sollten. Vor allem müsste die Unterstützung der Länder, die die Flüchtlinge seit Jahren aufgenommen haben, ausgeweitet werden. Das vom BMF erläuterte »Frühwarnsystem«, das zutreffend zukünftige Risiken aufzeigt, kann allerdings nur unmittelbare finanzielle Belastungen erfassen. Die mittelbaren Belastungen, die durch fehlende Sprachkompetenz und andersartiges kulturelles Rechtsempfinden der Zuwanderer entstehen, sind überhaupt nicht quantifizierbar, erschweren aber gleichwohl die Tätigkeit von Verwaltungen und Dienstleistern (z.B. Postdienste). Bisher ist nicht erkennbar, ob durch die starke Zuwanderung der Arbeitskräftebedarf auch nur annähernd gedeckt werden kann (vgl. Wech 2016; Battisti, Felbermayr und Poutvaara 2015).

Hilfreich für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen ist die derzeit gute Wirtschaftslage in Deutschland (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016, S. 15. f.). Sie führt zu steigenden Steuereinnahmen, zumal die progressive Besteuerung des Faktors Arbeit erhebliche Wachstumsraten erzeugt. Die derzeitige Überbesteuerung vor allem der mittleren Einkommen (vgl. Dziadkowski 2008) wird inzwischen auch von der Bundesregierung diskutiert (vgl. Schäuble 2016).

Bekanntlich konnte der Bundeshaushalt 2015 ohne Neuverschuldung bewältigt wer-

den. Nach einem leichten Überschuss von 0,3% des BIP im Jahr 2014 erzielte der Staatshaushalt (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen einschließlich Extrahaushalte) 2015 einen Finanzierungsüberschuss von 0,5% des BIP. Für die Folgejahre werden weiter annähernd ausgeglichene Haushalte erwartet.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen 2013 bis 2019

Der Tragfähigkeitsbericht zeigt die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland für die Jahre 2013 bis 2019 wie in Tabelle 1 dargestellt.

Der fortschreitende Anstieg der Steuereinnahmen dürfte, sofern nicht unvorhersehbare Ereignisse eintreten, eine nachhaltige Verbesserung der derzeitigen Situation bedingen. Auf die dem Bericht beigefügten Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die bis ins Jahr 2060 reichen, soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden, da ein so langer Prognosezeitraum mit zu vielen Unbekannten behaftet ist. Nachfolgend sollen die Entwicklungen der Steuereinnahmen erörtert werden.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen 2015

Bekanntlich sprudeln die deutschen Steuerquellen nach wie vor ergiebig. Insbesondere die Säulen Lohnsteuer und Mehrwertsteuer zeigen stetige »Wachstumsraten«. Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden (ohne reine Gemeindesteuern) stiegen im Haushaltsjahr 2015 gegenüber 2014 insgesamt um 4,6% auf 620,3 Mrd. Euro (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016b, S. 21). Die gemeinschaftlichen Steuern haben mit 490,6 Mrd. Euro (= 79,1%) den größten Anteil am Gesamtergebnis. Einen hohen Anteil an den Steuereinnahmen erbringt die Arbeitnehmerbesteuerung in der Ausprägung der Lohnsteuer und ggf. veranlagten Einkommensteuer.

Tab. 1
Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen von 2013 bis 2019

Staatshaushalt in % des BIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Finanzierungssaldo	- 0,1	0,3	0,5	0	¼	¼	½
Struktureller Finanzierungssaldo	0,2	0,8	0,6	0	¼	¼	½
Schuldenstand	77,4	74,9	71 ¼	68 ¾	66	63 ¾	61½

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Nachtragshaushalt 2015 und Bundeshaushalt 2016 sowie Haushaltsplanung Deutschland 2016, gemäß Verordnung (EU) Nr. 473/2013.

Tab. 2
Entwicklung der Steuereinnahmen 2015

Steuereinnahmen nach Ertragshoheit	Haushaltsjahr in Mio. Euro		Änderungen gegenüber Vorjahr	
	2015	2014	in Mio. Euro	in %
Gemeinschaftssteuern	490 585	469 127	21 458	4,6
Bundessteuern	104 204	101 804	2 400	2,4
Ländersteuern	20 339	17 556	2 783	15,9
Zölle	5 159	4 552	607	13,3
Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern)	620 287	593 039	27 248	4,6

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016b).

Die Bundesteuern erreichten mit 104,2 Mrd. Euro einen Anteil von 16,8%, die Ländersteuern mit 20,3 Mrd. Euro einen Anteil von 3,3% am Gesamtergebnis. Letztere entwickelten sich 2015 mit einem Zuwachs von 15,9% besonders dynamisch. Unter anderem wuchs das Aufkommen an Grunderwerbsteuer um 20,4%, was vor allem der Flucht in Betongold anlässlich der andauernden Nullzinspolitik geschuldet ist.

Allein das Aufkommen der Lohnsteuer stieg 2015 auf 178,9 Mrd. Euro (+ 6,5%), das der Steuern vom Umsatz um 3,4% auf 209,9 Mrd. Euro.

Bei den Bundessteuern war die Energiesteuer mit 39,6 Mrd. Euro die aufkommensstärkste Steuer. Über 90% entfallen auf die Besteuerung von Kraftstoffen. Die Tabaksteuer verzeichnete einen merklichen Anstieg auf 14,9 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere an einer Steigerung im zweiten Halbjahr von 7%. Als Ursache wird eine Vorproduktion von Tabakerzeugnissen wegen der Schockbild-Verpflichtung angenommen. Meines Erachtens hat sich aber auch die Zunahme an Rauchern ausgewirkt.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen 2016

Nachdem die Steuereinnahmen im ersten Quartal 2016 weiterhin steigende Tendenz aufwiesen, setzte sich diese Entwicklung auch bis Ende April 2016 fort. Die jüngsten Tarifabschlüsse lassen weitere Mehreinnahmen insbesondere bei der Lohnsteuer erwarten.

Die konjunkturelle Dynamik in Deutschland nahm im ersten Quartal 2016 deutlich zu. Das BIP erhöhte sich laut Schnellmeldung des Statistischen Bundesamtes um 0,7%. Die Industrieproduktion wurde merklich ausgeweitet. Die Exporte zeigen ebenfalls wieder einen Aufwärtstrend. Die Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) stiegen im April 2016 im Vorjahresvergleich um 6,6%.

Die Steuereinnahmen des Bundes nach Verrechnung von Bundesergänzungszuweisungen stiegen im April 2016 aber-

mals merklich um 13,0% gegenüber April 2015. Die Einnahmen des Bundes beliefen sich in den ersten vier Monaten des Jahres 2016 auf 100,1 Mrd. Euro. Das Vorjahresergebnis wurde um 9,9 Mrd. Euro (+ 11,1%) überschritten.

Angesichts dieser positiven Entwicklung ist es verständlich, dass nunmehr auch Bundesfinanzminister Schäuble einen Spielraum erblickt, der genutzt werden könne, »um etwa die zu hohe Besteuerung der mittleren Einkommen zusammen mit den Sozialab-

gaben zu senken«, zumal international oft die relativ hohe Steuerrate in Deutschland kritisiert werde. Die bereits lang währende Überbesteuerung der Einkommen in Deutschland könnte somit vielleicht auf ein vertretbares Maß zurückgeführt werden (vgl. Dziadkowski 2008).

Die Steuerschätzung vom Mai 2016

Bund, Länder und Gemeinden können nach der Steuerschätzung vom Mai 2016 auch in den nächsten Jahren mit einer verlässlichen Entwicklung der Steuereinnahmen rechnen. Nach der aktuellen Prognose der Steuerschätzer werden die Steuereinnahmen 2016 691,2 Mrd. Euro betragen. Das ist eine Erhöhung gegenüber der November-Schätzung um 5,0 Mrd. Euro. Allein für den Bund ergibt sich eine Erhöhung gegenüber den Daten vom November 2015 von 288,1 Mrd. Euro auf 290,1 Mrd. Euro. Für die Länder werden 277,7 Mrd. Euro gegenüber 275,3 Mrd. Euro erwartet. Bundesfinanzminister Schäuble ist der Auffassung, dass die aktuell großen Herausforderungen ohne neue Schulden bewältigt werden können (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016c). Nachdem inzwischen einige Tarifabschlüsse (z.B. Metall- und Elektroindustrie + 2,8%) für 2016 vorliegen, ist mit einem zusätzlichen merklichen Plus bei der Lohnsteuer zu rechnen.

Im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Mai 2016 werden die Steuereinnahmen im laufenden Jahr, wie in Tabelle 3 dargestellt, errechnet (vgl. Bundesministeriums der Finanzen 2016d, S. 45)

Nach dem positiven Befund der Steuerschätzung vom Mai 2016 kann die Planung des Bundeshaushalts 2017 beibehalten werden.

Haushaltsplanung des Bundes für 2017

Die Haushaltsplanung des Bundes geht von einem Gesamtvolumen an Ausgaben von 325,5 Mrd. Euro aus (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016e, S. 15–22).

Tab. 3
Entwicklung der Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) im laufenden Jahr^{a)}

2016	April		Januar bis April		Schätzungen für 2016 ^{b)}	
	in Mio. Euro	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	in Mio. Euro	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	in Mio. Euro	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Gemeinsch. Steuern						
Lohnsteuer ^{c)}	15 408	+ 4,8	57 991	+ 3,1	184 850	+ 3,3
veranl. Einkommensteuer	947	- 18,0	15 516	+ 8,6	51 500	+ 6,2
nicht veranl. St. v. Ertrag	1 248	+ 25,1	4 271	+ 7,2	17 250	- 3,9
Abgeltungssteuer	446	- 53,8	2 627	- 35,6	6 45	- 21,9
Körperschaftsteuer	- 345	-	8 089	+ 91,7	20 620	+ 5,3
Steuern vom Umsatz	16 490	+ 6,0	70 899	+ 5,2	219 500	+ 4,6
Gewerbesteuerumlage	865	+ 15,5	975	+ 15,2	4 024	+ 0,6
erhöhte Gewerbesteuerumlage	835	+ 12,3	898	+ 13,9	3 396	- 0,3
Gemeinsch. Steuern insgesamt	35 894	+ 6,7	161 266	+ 6,2	507 690	+ 3,5
Bundessteuern						
Energiesteuer	3 094	+ 5,7	7 714	+ 1,1	40 000	+ 1,0
Tabaksteuer	1 599	+ 20,4	4 321	+ 21,7	14 460	- 3,1
Branntweinsteuer inkl. Alkopopsteuer	142	+ 2,9	707	- 0,1	2 055	- 0,7
Versicherungsteuer	719	+ 4,4	6 665	+ 2,3	12 720	+ 2,4
Stromsteuer	579	+ 1,7	2 264	- 4,7	6 600	+ 0,1
Kraftfahrzeugsteuer	817	- 5,0	3 306	- 0,2	8 900	+ 1,1
Luftverkehrssteuer	87	+ 2,2	265	+ 8,5	1 060	+ 3,6
Kernbrennstoffsteuer	0	-	0	-	1 000	- 27,0
Solidaritätszuschlag	1 036	+ 7,4	5 014	+ 5,6	16 400	+ 2,9
übrige Bundessteuern	115	- 12,0	484	- 7,5	1 463	- 1,1
Bundessteuern insgesamt	8 187	+ 6,4	30 741	+ 2,6	104 658	+ 0,4
Ländersteuern						
Erbschaftsteuer	627	- 0,4	2 295	- 0,1	5 908	- 6,1
Grunderwerbsteuer	974	+ 15,7	4 192	+ 16,4	12 260	+ 9,0
Rennwett- u. Lotteriesteuer	146	- 5,2	597	+ 3,0	1 745	+ 1,9
Biersteuer	55	- 0,7	202	- 0,4	670	- 0,9
sonstige Ländersteuern	31	+ 906,5	220	+ 5,3	418	+ 1,5
Ländersteuern insgesamt	1 833	+ 8,9	7 506	+ 8,9	21 001	+ 3,3
EU-Eigenmittel						
Zölle	432	- 3,3	1 726	+ 3,1	5 400	+ 4,7
Mehrwertsteuer-Eigenmittel	177	- 49,5	1 700	- 21,6	2 400	- 42,9
BNE-Eigenmittel	924	- 50,7	6 862	- 35,0	22 050	+ 2,2
EU-Eigenmittel insgesamt	1 533	- 42,6	10 288	- 28,6	29 850	- 3,5
Bund^{d)}	21 342	+ 13,0	88 967	+ 10,3	290 050	+ 3,0
Länder^{d)}	20 596	+ 8,0	89 056	+ 7,6	277 726	+ 3,7
EU	1 533	- 42,6	10 288	- 28,6	29 850	- 3,5
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	2 874	+ 1,1	12 927	+ 2,7	41 123	+ 3,3
Steueraufkommen insgesamt (ohne Gemeindesteuern)	46 346	+ 6,6	201 238	+ 5,7	638 749	+ 3,0

^{a)} Methodik: Kassenmäßige Verbuchung der Einzelsteuer insgesamt und Aufteilung auf die Ebenen entsprechend den gesetzlich festgelegten Anteilen. Aus kassentechnischen Gründen können die tatsächlich von den einzelnen Gebietskörperschaften im laufenden Monat vereinnahmten Steuerbeträge von den Sollgrößen abweichen. – ^{b)} Ergebnis des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom Mai 2016. – ^{c)} Nach Abzug der Kindergelderstattung durch das Bundeszentralamt für Steuern. – ^{d)} Nach Ergänzungszuweisungen; Abweichung zu Tabelle »Einnahmen des Bundes« ist methodisch bedingt (vgl. Fußnote ^{a)}).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Die geplanten Eckdaten 2017 betragen für die jeweiligen Ausgabenbereiche unter Berücksichtigung der Steigerungsraten gegenüber 2016 (in Prozent):

Arbeit und Soziales	138,7 Mrd. Euro	+ 6,8%
Verteidigung	36,6 Mrd. Euro	+ 6,8%
Zinsen	20,1 Mrd. Euro	- 20,2%
Inneres	8,2 Mrd. Euro	+ 5,6%
Entwicklungshilfe	8,0 Mrd. Euro	+ 7,4%
Umwelt und Bauen	5,7 Mrd. Euro	+ 25,4%

Der Bereich »Arbeit und Soziales«, auf den fast 140 Mrd. Euro entfallen, ist allerdings sehr optimistisch kalkuliert. Die große Unbekannte in diesem Sektor ist der Bedarf an Flüchtlingshilfe. Sowohl die Anzahl der Zuwanderer als auch der Ausgabenbedarf ist unbekannt, da über die zugewanderten Personen kaum verlässliche Daten erhoben wurden. Ebenso unbekannt sind die Steuermindereinnahmen, die durch eine steuerbegünstigte Flüchtlingshilfe auf der Basis des Gemeinnützigkeitsrechts (S. 51 ff. AO) entstehen werden.

Der Bereich »Umwelt und Bauen« ist zwar mit 5,7 Mrd. Euro relativ gering veranschlagt, weist aber mit 25,4% die höchste Steigerungsrate auf. Ob dieser Betrag ausreicht, den dringenden Bedarf an menschenwürdigen Unterkünften zu schaffen, darf füglich bezweifelt werden. Bekanntlich ist bezahlbarer Wohnraum insbesondere in Ballungsräumen, wohin auch die Zuwanderer strömen, selbst mit Hilfe der neuen Steuerermäßigung nach § 7b EStG nicht finanzierbar, da die förderungsfähigen Herstellungskosten realitätsfern bemessen worden sind. Die Bemessungsgrundlage für die Sonderabschreibung für Mietwohnhäuser in Höhe von 2 000 Euro/m Wohnfläche dürfte selbst bei Fortsetzung der Nullzinspolitik kaum zu einem verstärkten Wohnungsbau im Niedrigpreissegment führen können.

Bis zur endgültigen Verabschiedung des Bundeshaushalts 2017 und des Finanzplans bis zum Jahr 2020 können noch Anpassungen der grundsätzlich verbindlichen Eckwerte notwendig werden. Der Kabinettsbeschluss über den Regierungsentwurf zum Bundeshaushaltsplan 2017 und zum Finanzplan bis zum Jahr 2020 soll voraussichtlich am 6. Juli 2016 erfolgen.

Ausblick

Unter optimistischer Annahme, dass die Ausgabenanforderungen im Zusammenhang mit internationalen Krisen nicht zu gravierenden Mehrausgaben führen, ist es möglich, die Steuerbelastung des Faktors Arbeit zu verringern. Notwendig wäre die Einführung einer sachgerechten Tarifstruktur. Wünschenswert wäre eine völlig veränderte Tarifarchitektur. Die derzeitige Gestaltung, die im unteren und mittleren Einkommensbereich durch eine »schnelle« Progression geprägt

ist, bewirkt eine merkliche Belastungserhöhung selbst bei moderaten Lohnerhöhungen.

Hinzu kommt, dass Freibeträge über Jahre und Jahrzehnte nicht an die Preisentwicklung angepasst wurden (z.B. wurde § 33b EStG seit 1975 (!) nicht mehr erhöht). Für Pendler kommt die Begrenzung der Fahrtkosten zur Arbeitsstätte im Rahmen der Einkünfteermittlung einer Zusatzsteuer gleich. Flankiert werden die relativ hohen Steuerbelastungen durch stetig steigende Sozialabzüge, was auch von der OECD immer wieder kritisiert wird.

Die derzeit gute Einnahmesituation für Bund und Länder dürfte allerdings internationale Begehrlichkeiten wecken. Die Steuerkraft Deutschlands ist primär den deutschen Steuerzahlern zu verdanken. So konnte der gesamtstaatliche Haushalt trotz migrationsbedingter Mehrausgaben noch im Plus bleiben (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016, S. 15–22). Nach der Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2016 ist die Finanzlage des Staates nur auf den ersten Blick gut. So gelte die gute Lage nicht für alle Ebenen gleichermaßen. Zwar haben 2015 Bund, Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherung mit Überschüssen abgeschlossen. Diese Überschüsse verteilen sich jedoch auf die einzelnen Ebenen recht unterschiedlich; einige Länder und viele Gemeinden wiesen auch Defizite auf (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016, S. 45 f.).

Ob die Steuerbelastung in Deutschland in nächster Zeit tatsächlich verringert wird, ist fraglich. Lohnsteuer und Mehrwertsteuer als Säulen der Haushalte steigen unaufhörlich und ermöglichen eine solide Haushaltsführung. Der Gesetzgeber sollte den Spielraum, der eine Reduzierung der Belastung des Faktors Arbeit ermöglicht, nutzen und eine Rückgabe von Steueraufkommen an die Steuerzahler, wie es Paul Kirchhof (2012, S. 163 f.) empfohlen hat, vornehmen.

Literatur

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

Bundesministerium der Finanzen (2016a), *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2016b), *Monatsbericht*, Januar.

Bundesministerium der Finanzen (2016c), *Ergebnisse der 148. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 2. bis 4. Mai 2016 in Essen*, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2016d), *Monatsbericht*, Mai.

Bundesministerium der Finanzen (2016e), *Monatsbericht*, April.

Di Fabio, U. (2015), *Schwankender Westen*, Beck, München.

Dziadkowski, D. (2008), Überbesteuerung durch heimliche Steuererhöhungen, *ifo Schnelldienst* 61(10), 19–24.

Europäische Kommission (2015), *Tax Reforms in EU Member States*, Brüssel.

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

Krämer, G. (2015), *Geschichte Palästinas*, 6. Aufl., Beck, München.

OECD (2016), *Taxing Wages 2016*, Berlin, Paris.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), »Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert«, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2016, *ifo Schnelldienst* 69(8), 3–59.

Putzger, F.W. (2013), *Historischer Weltatlas*, 104. Aufl., Cornelsen, Berlin.

Schäuble, W. (2016), »Steuersenkungen nach 2017«, Deutschlandfunk, 23. Mai.

Sinn, H.-W. (2015), *Der Euro, von der Friedensidee zum Zankapfel*, Hanser, München.

Wech, D. (2016), »ifo Migrationsmonitor: Einwanderer und Asylbewerber in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 69(16), 51–58.

Das VW-Kostenproblem ist bedrohlicher als der Dieselskandal

34

Ferdinand Dudenhöffer*

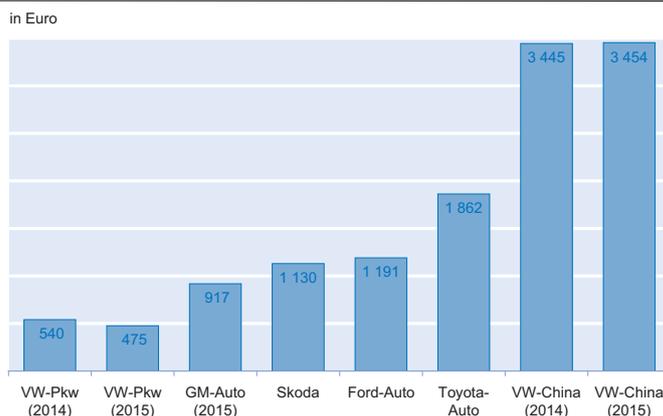
Am 22. Juni findet in Hannover die Hauptversammlung der Volkswagen AG statt. Natürlich wird der Dieselskandal, der das Unternehmen in seine größte Krise seit seinem Bestehens getrieben hat, eines der beherrschenden Themen sein. Der operative Gewinn der Marke VW-Pkw war im ersten Quartal 2016 um 86% auf magere 73 Mio. Euro bei 25 Mrd. Euro Umsatz eingebrochen. Die Umsatzrendite der Marke VW-Pkw, dem Herzstück des Konzerns, das für zwei Drittel aller Pkw-Verkäufe steht, betrug damit nur noch 0,3%. Das ist gerade noch eine »schwarze Null«, wie die Investmentbanker sagen. Das gesamte Pkw-Geschäft des Konzerns, also die Aggregation der Marken VW-Pkw, Audi, Bentley, Porsche und Skoda, erzielte im ersten Quartal 2016 einen operativen Gewinn von 2 603 Mio. Euro, was einer Umsatzrendite von 7,4% entspricht. Die Töchter alimentieren die Mutter. Der frühere Porsche-Chef Wendelin Wiedeking hatte das vor einigen Jahren in einem Zeitungsinterview als »der Schwanz wackelt mit dem Hund« beschrieben. Dabei werden die Sondereinflüsse aus »Dieselgate« nicht im operativen Teil erfasst. Dieselgate hat zur großen Krise des Konzerns geführt, aber hinter Dieselgate steht ein weit größeres Problem, die chronische Schwäche am Herzen des Konzerns.

Der VW-Konzern steht vor drei großen Herausforderungen: Erstens müssen die Belastungen durch den Dieselskandal »geschultert« werden. Zum zweiten gilt es, die seit langer Zeit schlechte Kostenposition des größten Teils des VW-Konzerns, der Marke VW-Pkw, zu verbessern und zum dritten muss die VW-Gruppe mit erheblichen Investitionen in die »Zukunft der Mobilität« investieren (vgl. Dudenhöffer 2016). Mit einer »Strategie 2025« will sich der Konzern für diese dritte Aufgabe rüsten. Bis zum Jahr 2025 soll der Konzern jährlich 1 Mio. Elektroautos verkaufen. Planspiele einer Batteriefabrik in Salzgitter werden diskutiert. VW hat sich mit 500 Mio. Euro am Eigenkapital des Fahrdienstvermittlers GETT beteiligt, um neue Mobilitätsmodelle wie Ride-Sharing mit ins Produktportfolio nehmen zu können.

VW gibt sich unter seinem neuen Vorstandsvorsitzenden Matthias Müller eine neue Unternehmenskultur: Stärkung der Marken, weniger Zentralismus, weniger autoritäres, detailvernarrtes Spitzenmanagement sind wichtige Pfeiler der Neuausrichtung.

Das automatisierte, emissionslose Auto erfordert große Investitionen für alle konventionellen Autobauer. Die Umstrukturierung der bisherigen Motoren- und Getriebewerke baut erheblichen Anpassungsdruck auf. Die Investitionen in die »Zukunft der Mobilität« sind aber ein Thema, mit dem jeder Hersteller und damit die Branche konfrontiert ist. Die beiden ersten Herausforderungen, Dieselgate und die schwache Kernmarke, sind hauseigene VW-Probleme. Beide müssen so gelöst werden, dass die Zukunftsfähigkeit des Konzerns nicht beschädigt wird. Dass es dabei zu Konflikten innerhalb der VW-Organisation kommt, ist zweifelsfrei nicht nur der Presse zu entnehmen. So hatte der Vorsitzende des Markenvorstands von VW-Pkw Herbert Diess in der Auseinandersetzung mit Bernd Osterloh, dem Gesamtbetriebsratsvorsitzenden des VW-Konzerns, seinen Posten zur Verfügung gestellt (vgl. Hawranek 2016). Der Zwist weist darauf hin, dass die zweite Aufgabe, die chronische Ertragsschwä-

Abb. 1
EBIT pro Fahrzeug



Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen; Geschäftsberichte Autobauer.

* Prof. Dr. Ferdinand Dudenhöffer ist Direktor des CAR-Center Automotive Research an der Universität Duisburg-Essen sowie Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Automobilwirtschaft an der Universität Duisburg-Essen.

Tab. 1
Kennzahlen der Autohersteller im Vergleich

	VW Pkw (2014)	VW Pkw (2015)	GM-Auto (2015)	Skoda (2015)	Ford Auto (2015)	Toyota Auto (2015)	VW China (2014)	VW China (2015)
Absatz (in 1 000 Fzge.)	4 583	4 424	9 800	810	6 635	10 152	3 506	3 456
Umsatz (Mio. Euro)	99 764	106 240	131 461	12 500	126 636	194 799	n.v.	n.v.
EBIT (Mio. Euro)	2 476	2 102	8 988	915	7 903	18 901	12 077	11 937
EBIT-Marge (in %)	2,5	2,0	6,8	7,3	6,2	9,7	n.v.	n.v.
EBIT pro Fzg. Euro	540	475	917	1 130	1 191	1 862	3 445	3 454

Anmerkungen: Jeweils ohne andere Konzernbereiche wie etwa Financial Services, etc. – VW-Pkw und Skoda ohne Chinaverkäufe, die separat unter VW China erfasst werden.

Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen; Geschäftsberichte Autobauer.

che des Teilbereichs VW-Pkw zu lösen, die größte der drei Herausforderungen für den Konzern sein dürfte. Nicht die zu erwartenden hohen finanziellen Belastungen durch den Abgasskandal stellt das größte Zukunftsrisiko dar, sondern die chronische Ertragsschwäche der Kernmarke VW-Pkw. Dies unterstreicht die nachstehende Analyse.

Die Marke VW-Pkw hat für den VW-Konzern außerordentlich hohe Bedeutung. Das erläutern zentrale Kennzahlen. So betrug im Jahr 2015 der Anteil der Marke VW-Pkw am gesamten Umsatz des Konzernbereichs Automobile 58%. Mehr als jeder zweite Euro im bedeutendsten Konzernbereich Automobile kommt von VW-Pkw, aber nur 20% des (operativen) Gewinns des Jahres 2015. Die Lage hat sich im ersten Quartal erneut erheblich verschlechtert, wie die Eingangszahlen illustrierten. Wie diese Schieflage im Wettbewerbsvergleich aussieht, zeigt Abbildung 1. Während der Konzernteil VW-Pkw im Jahr 2015 einen »mageren« Gewinn von 475 Euro pro Fahrzeug erzielte, spielen GM, Skoda, Ford, Toyota und gar VW-China in einer völlig anderen Liga. In Tabelle 1 sind die zugehörigen Werte zur Abbildung 1 aufgeführt. Hinzu kommt, dass sich der Gewinn pro Fahrzeug gegenüber dem Jahr 2014 sogar noch verschlechterte, während für die anderen Autobauer das Umgekehrte gilt. Im Jahr 2014 hatte VW-Pkw pro Fahrzeug einen Gewinn von 540 Euro erzielt. In einer weltwirtschaftlich besseren Lage, also mit Rücken-

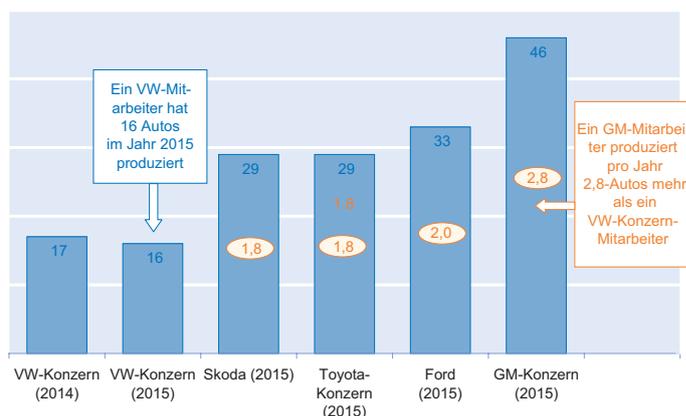
wind der Konjunktur, hat sich das Ergebnis bei VW-Pkw verschlechtert. Dies ist sicher kein beruhigender Zustand. Dabei sind die Belastungen von Dieselgate – also die Rückstellungen – nicht berücksichtigt. Auch ohne diese Sonderbelastungen läuft VW-Pkw schon schlecht.

Obwohl Skoda im Vergleich zu VW-Pkw nur 810 000 Fahrzeuge im Jahr 2015 abgesetzt (der Chinaabsatz wird unter dem Bereich VW-China erfasst) und einen Umsatz von 12,5 Mrd. Euro erzielt hat, schreibt die Konzernmarke eine Gewinnmarge (EBIT-Marge) von 7,3%. Obgleich Skoda deutlich niedrigere Skaleneffekte im Vertrieb und in anderen Bereichen als VW-Pkw hat, ist die Profitabilität des kleinen Bruders mehr als doppelt so groß wie bei VW-Pkw. Skoda erzielt trotz niedriger Listenpreise der Fahrzeuge mehr als den doppelten Gewinn pro Fahrzeug. Das ist außergewöhnlich. Hätte Skoda statt VW-Pkw die 4,424 Mio. Fahrzeuge verkauft, hätte der Konzern ein um 2,9 Mrd. Euro besseres operatives Ergebnis im Jahr 2015 erzielt. Sicher ist das eine theoretische Betrachtung. Gleichwohl zeigt es, auf welches bedrohliche Maß die »Herzschwäche« der Kernmarke VW-Pkw angewachsen ist.

Völlig außer Reichweite für VW-Pkw bleiben die Gewinne pro Fahrzeuge bei Toyota. Im reinen Autogeschäft, also ohne Finanzdienstleistungen und andere Aktivitäten, erzielt der reine Autoteil von Toyota 9,7% EBIT-Marge oder 1 862 Euro Gewinn pro verkauften Fahrzeug. Das war im Jahr 2015 um den Faktor 3,5 höher als bei VW-Pkw. In einer völlig anderen Sphäre schwebt VW in China. Fasst man Audi, VW, Porsche, Skoda in China zusammen, so wurden dort mit der Geschäftseinheit VW-China 3,5 Mio. Fahrzeuge im Jahr 2015 verkauft und pro Fahrzeug ein Gewinn von 3 454 Euro erzielt. Davon erhalten die chinesischen Joint-Venture-Partner 50%. China war bisher Goldgrube für den Konzern.

Bezüglich der Profitabilität bleiben für VW-Pkw aber auch GM und Ford deutlich außer Reichweite. Die Zahlen in Abbildung 1 zeigen das Rentabilitätsproblem bei VW-Pkw. Wür-

Abb. 2
Anzahl der Autos, die die Autobauer pro Mitarbeiter herstellen



Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen; Geschäftsberichte Autobauer.

Tab. 2
Kennzahlen der Autohersteller im Vergleich

	VW Konzern (2014)	VW Konzern (2015)	Skoda (2015)	Toyota-Konzern (2015)	Ford (2015)	GM-Konzern (2015)
Absatz (in 1 000 Fzge.)	10 217	10 009	810	10 152	6 635	9 800
Umsatz (Mio. Euro)	202 458	213 292	12 500	213 061	126 636	137 258
EBIT (Mio. Euro)	12 697	12 824*	915	21 950	7 903	9 742
Mitarbeiter	592 600	610 076	27 544	349 766	199 000	215 000
Fzge. pro Mitarbeiter	17	16	29	29	33	46
EBIT pro Mitarbeiter (in Euro)	21 426	21 020	33 220	62 756	39 712	45 313
Umsatz pro Mitarbeiter (in Euro)	341 644	349 615	453 819	609 154	636 362	638 408

Anmerkung: VW-Konzern (2015): Ohne Dieseltgate-Belastungen. Mit Dieseltgate-Belastungen (Rückstellungen) ist ein operativer EBIT von – 4 069 Mio. Euro entstanden oder pro Mitarbeiter ein Verlust von 6 670 Euro.

Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen; Geschäftsberichte Autobauer.

de VW-Pkw den Durchschnitt der Gewinnmargen von GM, Ford, Skoda und Toyota erzielen (7,5%), hätte VW im Jahr 2015 einen EBIT-Gewinn von 7,5 Mrd. Euro erzielt. Tatsächlich waren es knapp 2,1 Mrd. Euro. Es ergibt sich also eine Differenz im jährlichen Gewinnbetrag von mehr als 5 Mrd. Euro. Die Schadensersatzzahlungen, die VW aufgrund des Dieselskandals zahlen muss, kann man heute noch nicht beziffern. Unterstellen wir, sie lägen bei 20 Mrd. Euro, würden die Rentabilitätsprobleme bei VW-Pkw nach vier Jahre ähnlich hohe »Schäden« erzeugen wie Dieseltgate. Während die Dieseltgate einmalig hohe Wiedergutmachungskosten nach sich zieht, ist die Ertragsschwäche bei VW-Pkw ein chronisches Problem, das schon seit Jahren besteht und für das VW bisher keine Lösung fand.

Rentabilitätsschwäche durch hohe Kostenstrukturen

Die Rentabilitätsschwächen des Teilbereichs VW-Pkw lassen sich an mehreren Kennziffern illustrieren.

Hohe Beschäftigtenzahlen und geringe Produktivität

Der Kennziffernvergleich in Abbildung 2 illustriert das Problem. Ein VW-Mitarbeiter produziert pro Jahr im Durchschnitt 16 Autos, während etwa ein GM-Mitarbeiter 46 Auto herstellt, also fast dreimal so viel. Der US-Autobauer General Motors produziert mit »nur« 215 000 Mitarbeitern fast so viele Autos wie VW mit 610 000 Mitarbeitern. VW hat also eine deutlich niedrigere Arbeitsproduktivität wie die Wettbewerber bzw. setzt im Vergleich zum Wettbewerb deutlich zu viele Mitarbeiter ein.

Die niedrigere Arbeitsproduktivität wäre kein Problem, wenn zumindest der gleiche Gewinn pro Mitarbeiter erzielt würde. Aber auch das ist nicht der Fall, wie Tabelle 2 zeigt. Im VW-Konzern hat im Jahr 2015 ein Mitarbeiter einen Gewinn (EBIT) von 21 020 Euro erzielt, während etwa der GM-Mitarbeiter 45 313 Euro Gewinn im Jahre 2015 erzielte. Pro Toyota-Mitarbeiter wurde gar ein Gewinn von 62 756 Euro erzielt.

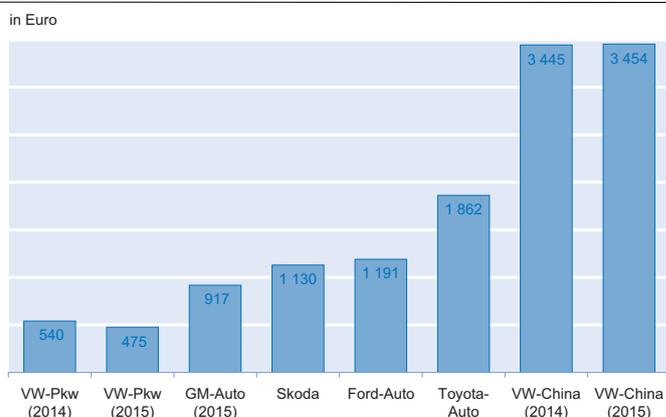
Besonders auffällig ist der Unterschied zur erfolgreichen kleineren Tochtermarke Skoda. Mit nur 27 544 Mitarbeitern wurden im Jahr 2015 dort 810 000 Fahrzeuge abgesetzt. Dabei wurde pro Mitarbeiter ein Gewinn von 33 220 Euro erzielt. Es ist also durchaus möglich, im Volumensegment für Teile des VW-Konzerns profitabel zu arbeiten. Insgesamt ist in einigen Geschäftsbereichen des Konzerns eine sehr hohe Profitabilität vorhanden. Das zeigen Audi, Porsche, Skoda und der Chinabereich. Das Problem besteht bei der Kernmarke VW-Pkw, wie der Produktivitätsvergleich erahnen lässt. Der VW-Konzern – und insbesondere VW-Pkw und die Volkswagen AG – haben hohe Beschäftigtenzahlen, die sich nicht in der Produktivität niederschlagen.

Hohe Lohnkosten und hohe Mitarbeiterzahlen am Hochkostenstandort Deutschland

Einen weiteren »kostentreibenden« Zusammenhang illustriert Abbildung 3 für das Jahr 2015. So sind der Volkswagen AG – der Stammgesellschaft des Konzerns – im Jahr 2015 pro Mitarbeiter 7 249 Euro Personalkosten pro Monat angefallen. Das ist sogar mehr als bei der Premiummarke Audi, mehr als im gesamten VW-Konzern, mehr als beim Nachbarn Continental und erst recht mehr als bei Skoda, wo 2 330 Euro pro Monat pro Mitarbeiter an Personalaufwendungen angefallen sind (vgl. Tab. 3).

Die Volkswagen AG verfügt als Stammgesellschaft über 114 066 Mitarbeiter, die in den Werken Wolfsburg, Hannover, Braunschweig, Kassel, Emden, Salzgitter sowohl Fahrzeuge (Golf, Tiguan, Touran, Passat, T5, Amarok) als auch Motoren, Getriebe (Kassel), Achsen und Lenkungen (Braunschweig) und Gießerei-Aktivitäten ausführen. Beachtenswert: Die Mitarbeiterzahl ist im Jahr 2015 bei der VW AG nochmals gestiegen. Neben der VW-Verwaltung und der Entwicklung werden damit Fahrzeugbau und Komponentenproduktion – zum Teil Zulieferaufgaben – durchgeführt. Dies geschieht alles im Hochlohn- und Kostenstandort Westdeutschland.

Abb. 3
EBIT pro Fahrzeug



Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen; Geschäftsberichte Autobauer.

Damit wird etwa im Vergleich mit der Continental AG (Conti) deutlich, wo es bei VW hapert. Der Continental-Konzern hat 26% seiner Beschäftigten in Deutschland und trotz hoher Forschungs- und Entwicklungsausgaben – also Ingenieursaufgaben – »nur« 3 666 Euro im Schnitt an Personalausgaben pro Mitarbeiter und Monat. Auch hier zeigt der Vergleich mit Skoda deutlich, welche Probleme VW-Pkw hat.

Weitere Zulieferaktivitäten zu VW-Haustarifen in Deutschland

Wie vielschichtig und zum Teil schwer übersichtlich die VW-Kostenprobleme sind, zeigt eine weitere Besonderheit – die hauseigenen Zulieferaktivitäten. Während in den letzten 30 Jahren immer mehr Autobauer schlanke Strukturen gebildet haben und etwa die Herstellung von Sitzen, Interior oder Getrieben nach außen verlagert haben, hat der VW-Konzern entgegengesetzt gearbeitet. Damit ist gerade das Sitz- und Interiorgeschäft sehr margenschwach und kostenwettbewerbsintensiv. Auch aus diesem Grund hat der US-Konzern JohnsonControls große Teile seines Sitz- und Interior-

geschäfts verkauft. Der VW-Konzern hat unter seinem früheren Vorstandsvorsitzenden Piech damit »margenschwaches« und personalintensives Aktivitäten in den Konzern verlagert, und das zu hohen deutschen Standortkosten mit VW-Haustarifen. So wurde die Sitech Sitztechnik GmbH im Jahre 2001 als 100%ige Tochter der VW AG gegründet. Die Sitech beschäftigt an deutschen westdeutschen Produktions-Standorten Wolfsburg, Emden und Hannover 2 400 Mitarbeiter.

Prestigeprojekte und politische Gefälligkeiten verschlechtern Kostenposition

Weitere Verschlechterungen der Kostenposition bei VW-Pkw ergeben sich durch Prestigeprojekte, wie etwa die Gläserne Manufaktur in Dresden, die 500 Mitarbeiter beschäftigt, und das Projekt Phaeton. Während der Phaeton als Einmalexperiment eingestellt werden kann, wird es schwer sein, eine sinnvolle – sprich rentable – Verwendung für Dresden zu finden, nachdem der letzte Phaeton vorerst vom Band lief.

Im Jahr 2009 hat die VW AG aus der Insolvenz den mittelständischen Betrieb Karmann in Osnabrück übernommen. Osnabrück ist Heimatstadt des früheren niedersächsischen Ministerpräsidenten Wulf, der seinerzeit als Vertreter des Landes im VW-Aufsichtsrat saß. Für Osnabrück war das freilich ein Rettungsanker, für VW eine vermutlich bleibende Belastung mit 2 300 Beschäftigten.

Ähnlich war die Zuordnung des wenig rentablen VW-Produktionsstandorts Brüssel zu Audi im Jahr 2010. Während andere Autobauer streng auf Kostenbedingungen achten, ist man im VW-Konzern durch die Landesbeteiligung und den starken Betriebsrat sehr stark »politisch« verflochten. Der Audi-Standort Brüssel hat 2 500 Beschäftigte.

Tab. 3
Kennzahlen der Autohersteller zu ihren Mitarbeitern im Vergleich

2015	Skoda	Conti	VW Konzern	Audi	VW AG
Anzahl der Mitarbeiter	27 544	207 899	610 076	82 838	114 066
Anteil der Mitarbeiter in Deutschland (in %)	< 5	25	46	72	100
Personalaufwendungen (in Mio. Euro)	770	9 146,60	36 268	6 602	9 922
Personalaufwendungen pro Mitarbeiter und Jahr (in Euro)	27 955	43 995	59 448	79 698	86 985
Personalaufwendungen pro Mitarbeiter und Monat (in Euro)	2 330	3 666	4 954	6 641	7 249

Anmerkung: In der Volkswagen AG sind die Standorte Wolfsburg, Hannover, Braunschweig, Kassel, Emden und Salzgitter als eine Art Stammgesellschaft gebündelt. Diese Stammgesellschaft erstellt nach den Regeln des Handelsgesetzbuches (HGB) einen jährlichen Jahresabschluss. Im VW-Konzernabschluss hingegen sind alle Tochtergesellschaften, wie Porsche AG, Audi AG, Volkswagen Sachsen GmbH und viele andere, konsolidiert.

Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen; Geschäftsberichte Autobauer.

Die Beispiele zeigen, warum VW-Pkw eine schlechte Kostenposition hat, und es wird deutlich, dass VW in dieser schlechten Kostenposition gefangen ist. Die Töchter sind profitabel, aber das Kerngeschäft steckt »einbetoniert« in einer Produktivitätsfalle. Die Piech-VW-Strategie war immer, sich aus der Produktivitätsfalle durch noch mehr VW-Fahrzeugverkäufe heraus zu befreien. Je mehr Fahrzeuge verkauft werden, umso eher gelingt es durch ausländische Werke die Verkrustungen auszubalancieren, so die Theorie. Dabei sollte VW in Richtung Premium positioniert werden und der Konzern gleichzeitig das Einstiegssegment mit Skoda – die mit deutlich niedrigen Produktionskosten in Ost-Europa produzieren – abdecken. Doch auch diese Strategie läuft schief. Skoda unterscheidet sich in Qualität und Design nicht mehr von VW. Da VW höhere Preise hat, gewinnt Skoda die VW-Kunden. In Deutschland versucht dem VW mit immer höheren Eigenzulassungen – mehr als 30% der VW-Zulassungen entfallen auf Händler und den Autobauer selbst – entgegenzuwirken mit der Konsequenz, dass sich die Margen verschlechtern. Eigenzulassungen sind Neuwagen, die auf den Namen des Autobauers oder seiner Händler beim Kraftfahrtbundesamt erstzugelassen werden. Diese Fahrzeuge kommen noch kurzer Zeit als »junge Gebrauchtwagen« oder Quasi-Neuwagen auf den Markt und werden dann mit Preisabschlägen von 20 bis 30% gegenüber dem Listenpreis verkauft. Zum Kostenproblem bei VW-Pkw kommt damit ein schleichendes Positionierungsproblem.

Fazit: Gesellschaftsstruktur zementiert VW-Strukturprobleme

Das chronische Produktivitätsproblem bei VW-Pkw ist eine Folge seiner Gesellschaftsform. Die stärkste Persönlichkeit im VW-Konzern ist der Betriebsratsvorsitzende. Aufgrund der paritätischen Mitbestimmung in Deutschland verfügt der Betriebsratsvorsitzende Bernd Osterloh mit seinen Mitstreitern, die seit langer Zeit fast ausschließlich auch IG-Metall Vertreter sind, über 50% der Sitze im Konzernaufsichtsrat. Zusätzlich hat das Land Niedersachsen drei Aufsichtsratsmandate aufgrund seines 20%igen Anteils an den VW-Stammaktien. Betriebsrat und Ministerpräsident können in einer Art »unheiligen« Allianz die Bemühungen blockieren, etwa Komponentenwerke in Niedersachsen aus dem Konzern auszugliedern und zu verselbständigen, um die Kostenposition zu verbessern.

VW scheint gefangen in seiner Gesellschafterstruktur. Der Dieselskandal ist mit viel Geld lösbar. Es ist eine Zeitfrage, bis entweder außergerichtliche oder gerichtliche Lösungen gefunden werden. Wenn sie auch teuer sein mögen, das Risiko für den Konzern bei diesem »Einmalproblem« ist deutlich geringer als bei dem »chronischen Kostenproblem« der Stammgesellschaft. Das Beispiel VW zeigt, dass die Ver-

knüpfung der paritätischen Mitbestimmung mit einer allzu engen politischen Anteilseignerstruktur an Unternehmen die Ausbalancierung der Macht in Aufsichtsratsgremien in ein Ungleichgewicht bringt. Damit werden wichtige Anpassungsprozesse außer Kraft gesetzt. Auch deshalb sollte man in Berlin nochmals das VW-Gesetz unter die Lupe nehmen und eine Art »Public Governance« erarbeiten, die solche Schief lagen vermeidet. VW ist seit mehr als 20 Jahren ein Unternehmen, das durch Skandale »durchgeschüttelt« wurde. VW ist gleichzeitig das deutsche Unternehmen mit den meisten Mitarbeitern. Damit sind wir gefangen im »To-Big-To-Fail«-Dilemma. Auch deshalb sollte darüber diskutiert werden, ob es richtig ist, dass das Land Niedersachsen über Stimmrechte im VW-Aufsichtsrat verfügt. Eine solche Politik »um den Kirchturm« in Verbindung mit der paritätischen Mitbestimmung ist ein gefährliches Gemisch. Wir sollten es »entschärfen«.

Literatur

Dudenhöffer, F. (2016), *Wer kriegt die Kurve? Zeitenwende in der Autoindustrie*, Campus-Verlag, Frankfurt, erscheint Herbst 2016.

Geschäftsberichte Audi, Continental, Ford Motor Comp., General Motors, Toyota, VW, Skoda, verschied. Jahrgänge.

Hawranek, D (2016), »Streit zwischen Volkswagen-Chef und Betriebsrat: Soll ich gehen?«, *Spiegel-Online*, 8. April.

Das Statistische Bundesamt hat bei der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2005 die Berechnung des realen Bruttoinlandsprodukts von der Festpreisbasis auf die Vorjahrespreisbasis umgestellt. Ein zentrales Problem dieser Volumenrechnung ist die Nichtadditivität der Ergebnisse. Für die Ermittlung von Aggregaten und Wachstumsbeiträgen müssen deshalb Sonderwege beschritten werden. Der folgende Beitrag rekapituliert die wichtigsten Rechenregeln (vgl. Nierhaus 2005; 2005b; 2013) und geht auf methodische Weiterentwicklungen ein.

Seit der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2005 wird das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) entstehungs- wie verwendungsseitig vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage einer jährlich wechselnden Preisbasis (*Vorjahrespreisbasis*) berechnet. Die Ergebnisse werden als »unverkettete Volumenangaben in Vorjahrespreisen« bezeichnet (z.B. Ergebnisse für 2015 in Preisen von 2014). Unverkettete Volumenangaben können jedoch aufgrund der jährlich wechselnden Preisbasis nicht zeitlich miteinander verglichen werden. Durch Verkettung (»Chain-Linking«) können sie aber in vergleichbare Ergebnisse transformiert werden. Als Ergebnis erhält man *Kettenindizes* oder aber *verkettete Volumenangaben* in Mrd. Euro (vgl. Kasten: Vorjahrespreisbasis: Das Wichtigste in Kürze). Beide Repräsentationen sind, was ihre Wachstumsraten anbetrifft, identisch; allerdings haben verkettete Volumina den Vorteil, dass die Größenordnung realer Aggregate sichtbar bleibt.

Durch die zeitnahe Preisbasis wird eine mögliche Verzerrung der realen Wachstumsraten durch Substitutionseffekte (»Substitution Bias«) automatisch ausgeschaltet. Aus diesem Grund ist der im früheren Festpreiskonzept turnusmäßig vorgenommene Wechsel zu einem aktuelleren Preisbasisjahr nicht mehr notwendig. Mit Ausnahme der Angaben für das Referenzjahr und das erste darauf folgende Jahr sind verkettete Volumenwerte aufgrund der wechselnden Preisbasis additiv inkonsistent, d.h., die Summe von verketteten Teilaggregaten weicht in der Regel vom verketteten Gesamttaggregat ab. So ergibt die Summe der verketteten Verwendungsaggregate nicht das verkettete BIP, es entstehen Residuen. Für die Aggregation von Teilkomponenten und für die Berechnung von Wachstumsbeiträgen müssen daher andere Wege als bei

der früheren *Festpreisbasis* beschritten werden.

Die Berechnung von Aggregaten

Für die Volumenrechnung auf Vorjahrespreisbasis ist fundamental, dass sich die jährliche Veränderungsrate $L_{M,(A+B)}(t, t-1)$ eines realen Aggregats $(A+B)_{\text{real}}$ als gewogenes Mittel der Änderungsraten der einzelnen Teilaggregate $L_{M,A}(t, t-1)$ bzw. $L_{M,B}(t, t-1)$ darstellen lässt, wobei als Gewichte die nominalen Ausgabenanteile $G_A = A/(A+B)$ bzw. $G_B = B/(A+B)$ im Vorjahr $t-1$ dienen¹:

$$(1a) L_{M,(A+B)}(t, t-1) = L_{M,A}(t, t-1) \times G_A(t-1) + L_{M,B}(t, t-1) \times G_B(t-1)$$

Bei der Bildung von Differenzausdrücken $(A-B)_{\text{real}}$ (Beispiel: reale Nettogütersteuern) ist zu beachten, dass zur Generierung positiver Indexwerte $L_{M,(A-B)}$ das Gewicht G_B des abzuziehenden Index $L_{M,B}$ stets kleiner sein muss als das Gewicht G_A des ersten Index $L_{M,A}$.

Durch Verkettung der Änderungsraten $LM_{M,(A+B)}(t, t-1)$ erhält man den dazugehörenden Kettenindex $KL_{M,(A+B)}(t, 0)$, der die längerfristige Entwicklung des Aggregats wiedergibt:

$$(2) KL_{M,(A+B)}(t, 0) = \prod_{k=1, \dots, t} [L_{M,A}(k, k-1) \times G_A(k-1) + L_{M,B}(k, k-1) \times G_B(k-1)] \times 100$$

Die Berechnung des Aggregats muss im Referenzjahr 0 beginnen; für $t=0$ gilt definitorisch $KL_{M,(A+B)}(0, 0) = 100$.

Verkettete Volumenangaben $(A+B)_{\text{real}}(t)$ erhält man, indem man den Kettenindex

¹ Für das Teilaggregat A gilt zum Beispiel: $G_A(t-1) = \sum_i Q_A(i, t-1)P_A(i, t-1) / \sum_i Q(i, t-1)P(i, t-1)$.

Kasten 1**Vorjahrespreisbasis: Aggregation und Wachstumsbeiträge***Jahresrechnung*

Auf Vorjahrespreisbasis wird die jährliche Änderung realer Größen mit einem Laspeyres-Mengenindex L_M gemessen, was eine Preismessung nach Paasche impliziert:

$$L_M(t, t-1) = \frac{\sum_i Q(i, t) P(i, t-1)}{\sum_i Q(i, t-1) P(i, t-1)}$$

L_M zeigt die Mengenänderung im Zeitraum $[t-1, t]$ in Preisen des Vorjahres $t-1$.¹ Durch Verkettung («Chain-Linking») der Messziffern $L_M(t, t-1)$ erhält man einen Laspeyres-Kettenindex $KL_M(t, 0)$, der die längerfristige Mengenänderung im Zeitintervall $[0, t]$ misst:

$$KL_M(t, 0) = \prod_{k=1, \dots, t} L_M(k, k-1) \times 100$$

Der erste Wert der Kette $KL_M(0, 0)$ im Referenzjahr 0 wird gleich 100 gesetzt. Verkettete Volumenangaben erhält man, indem der Kettenindex $KL_M(t, 0)$ mit den nominalen Ausgaben $\sum_i Q(i, 0)P(i, 0)$ im Referenzjahr multipliziert und dann durch 100 dividiert wird.

Vierteljahresrechnung

Zur Berechnung von Quartalsergebnissen gibt es mehrere Verfahren. Zu nennen sind das Annual-Overlap-Verfahren, der Quarterly-Overlap-Ansatz und die Over-the-Year-Methode (vgl. Bloem, Dippelsman und Maehle 2001, S. 159 ff.; Tödter 2005; Nierhaus 2004). Die Konzepte unterscheiden sich darin, wie die jeweiligen Bezugswerte zum Vorjahr gebildet werden. In der deutschen Vierteljahresrechnung, die auf dem Annual-Overlap-Ansatz (AO-Verfahren) basiert, wird für jedes Berichtsjahr t ein Mengenindex $L_M(T|t, t-1)$ berechnet, der die Änderung der Volumina im Quartal T des Jahres t gegenüber dem Durchschnittsergebnis des Jahres $t-1$ misst:

$$L_M(T|t, t-1) = \frac{\sum_i Q(T|i, t)P(i, t-1)}{[\sum_i Q(i, t-1)P(i, t-1)]/4}$$

Werden die Quartalswerte $L_M(T|t, t-1)$ mit dem – jeweils um ein Jahr verzögerten – Kettenindex KL_M multipliziert, so erhält man mit $KL_M(T|t, 0)$ einen Kettenindex vom Laspeyres-Typ, der die längerfristige Mengenänderung im Berichtsquartal $T|t$ gegenüber dem Durchschnittswert des Referenzjahrs zeigt:

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

Vierteljährliche reale Volumenangaben erhält man, indem man $KL_M(T|t, 0)$ mit den Durchschnittsausgaben (= Jahresausgaben/4) im Referenzjahr multipliziert und durch 100 dividiert. Besonders vorteilhaft ist beim AO-Verfahren, dass die Jahresdurchschnittswerte bzw. die Jahressummen von Quartalsergebnissen den direkt ermittelten Jahresergebnissen entsprechen, so dass keine zusätzlichen Benchmark-Techniken zum Abgleich erforderlich sind.

¹ Mit $Q(i, t)$ wird hier die im Jahr t umgesetzte Menge eines Gutes i ($i = 1, 2, \dots, n$) bezeichnet, mit $P(i, t)$ der dazugehörige Produktpreis.

$KL_{M, (A+B)}(t, 0)$ mit dem Nominalwert des Aggregats $A+B$ im Referenzjahr multipliziert und durch 100 dividiert:

$$(3a) (A+B)_{\text{real}}(t) = [KL_{M, (A+B)}(t, 0)/100] \times [A(0) + B(0)]$$

Im Referenzjahr entsprechen die verketteten Volumenangaben definitionsgemäß den Nominalwerten des Aggregats $A+B$. Unter Berücksichtigung der impliziten Paasche-Preisindizes $p_A = A/A_{\text{real}}$, $p_B = B/B_{\text{real}}$ und $p_{(A+B)} = (A+B)/(A+B)_{\text{real}}$ aus dem Vorjahr $t-1$ lässt sich für 3a auch schreiben:

$$(3b) (A+B)_{\text{real}}(t) = A_{\text{real}}(t) \times p_A(t-1)/p_{(A+B)}(t-1) + B_{\text{real}}(t) \times p_B(t-1)/p_{(A+B)}(t-1)$$

Verkettete Volumenangaben von Teilaggregaten können demnach mit ihren relativen (Vorjahres-)Preisen multipliziert und dann zum Gesamtaggregat zusammengefasst werden. Um die Formel anwenden zu können, muss naturgemäß der

Deflator des Aggregats $p_{(A+B)}$ aus der Vorjahr $t-1$ bekannt sein. Ist dies nicht der Fall, muss auch hier die Berechnung im Referenzjahr beginnen.

Auf Vorjahrespreisbasis wird also die im früheren Festpreiskonzept mögliche einfache Addition bzw. Subtraktion von Volumina durch eine »gewichtete« Aggregation von realen Änderungsraten (mit anschließender Verkettung) ersetzt. Als Wägungsfaktoren dienen die jahresdurchschnittlichen Wertanteile bzw. die jahresdurchschnittlichen relativen Deflatoren (aus dem jeweiligen Vorjahr). Im Ergebnis erhält man aggregierte Kettenindizes bzw. aggregierte verkettete Volumenangaben in Mrd. Euro.

In der Vierteljahresrechnung, die in den deutschen VGR nach dem Annual-Overlap-Verfahren erfolgt, gelten für die Aggregation ähnliche Zusammenhänge. Die kurzfristige *Änderungsrate* des Aggregats $L_{M, (A+B)}(T, t, 0)$ ist in der Quartals-

betrachtung ein mit den Wertanteilen des Vorjahres gewichtetes Mittel der einzelnen Komponentenraten $L_{M,A}(T|t, t-1)$ bzw. $L_{M,B}(T|t, t-1)$:

$$(4) L_{M,(A+B)}(T|t, t-1) = L_{M,A}(T|t, t-1) \times G_A(t-1) + L_{M,B}(T|t, t-1) \times G_B(t-1)$$

Der vierteljährliche Kettenindex $KL_{M,(A+B)}(T|t, 0)$ für die längerfristige Änderung des realen Aggregats $(A+B)_{\text{real}}$ im Quartal $T|t$ folgt dann aus:

$$(5) KL_{M,(A+B)}(T|t, 0) = [L_{M,A}(T|t, t-1) \times G_A(t-1) + L_{M,B}(T|t, t-1) \times G_B(t-1)] \times KL_{M,(A+B)}(t-1, 0)$$

wobei $KL_{M,(A+B)}(t-1, 0)$ den bereits aus der Jahresrechnung bekannten Kettenindex des Aggregats bezeichnet (vgl. Ausdruck 2).

Vierteljährliche verkettete Volumenangaben erhält man, indem man den vierteljährlichen Kettenindex $KL_{M,(A+B)}(T|t, 0)$ mit dem durchschnittlichen Nominalwert des Aggregats $(A+B)/4$ im Referenzjahr 0 multipliziert und durch 100 dividiert:

$$(6a) (A+B)_{\text{real}}(T|t) = [KL_{M,(A+B)}(T|t, 0) / 400] \times [A(0) + B(0)]$$

Unter Benützung der impliziten Deflatoren $p_A = A/A_{\text{real}}$, $p_B = B/B_{\text{real}}$ und $p_{(A+B)} = (A+B)/(A+B)_{\text{real}}$ aus dem Vorjahr $t-1$ lässt sich hierfür auch schreiben:

$$(6b) (A+B)_{\text{real}}(T|t) = A_{\text{real}}(T|t) \times p_A(t-1)/p_{(A+B)}(t-1) + B_{\text{real}}(T|t) \times p_B(t-1)/p_{(A+B)}(t-1)$$

Wie in der Jahresrechnung können also auch in der Quartalsrechnung verkettete Volumenangaben mit Hilfe der relativen (Durchschnitts-)Preise aus dem Vorjahr zusammen gewogen werden (vgl. Kasten 2: Modellrechnung zur Aggregation).

Die Ermittlung von Wachstumsbeiträgen

Relativ einfach ist die Berechnung von Wachstumsbeiträgen in der Jahresrechnung. Aus Gleichung 1a folgt unmittelbar für die Wachstumsbeiträge von insgesamt r Teilaggregaten zum Gesamttaggregat (in Prozentpunkten):

$$(7) [L_{M,s}(t, t-1) - 1] \times G_s(t-1) \times 100 \quad s = 1, \dots, r$$

Die Wachstumsbeiträge folgen also aus den Veränderungs-raten der einzelnen Komponenten, gewichtet mit den jeweiligen nominalen Ausgabenanteilen aus dem Vorjahr. Aufsummiert ergeben die Wachstumsbeiträge der Komponenten die Veränderungsrate des Gesamttaggregats (Additivität). Die Wachstumsbeiträge von Saldengrößen mit wechselnden

Vorzeichen können residual ermittelt werden. So erhält man den Wachstumsbeitrag des Außenbeitrags zum realen Bruttoinlandsprodukt aus der Differenz der Wachstumsbeiträge von realen Exporten bzw. Importen. Ähnlich kann der Wachstumsbeitrag der Vorratsveränderungen (einschließlich des Nettozugangs an Wertsachen) zum realen BIP aus dem Wachstumsbeitrag der realen Bruttoinvestitionen abzüglich des Wachstumsbeitrags der realen Bruttoanlageinvestitionen quantifiziert werden.

Schwieriger gestaltet sich die Ermittlung von vierteljährlichen Wachstumsbeiträgen. Dies betrifft sowohl den für die Konjunkturanalyse besonders aussagekräftigen Vorquartalsvergleich von saisonbereinigten Aggregaten als auch den Vorjahresvergleich von Ursprungswerten. Was den Vorquartalsvergleich anbetrifft, so tritt beim Übergang vom vierten Quartal eines Jahres $t-1$ zum ersten Quartal des neuen Jahres t beim AO-Ansatz aufgrund des damit verbundenen Wechsels in der Preisbasis stets eine Verzerrung auf, sofern zum Vergleich die unverzerrte Vorquartalsveränderung $\sum_i Q(1|i, t)P(i, t-1)/\sum_i Q(4|i, t-1)P(i, t-1)$ herangezogen wird, die die reine Mengenänderung bei konstanten Preisen misst. Setzt man die laufende Rate für das erste Quartal $1|t$ nach dem AO-Ansatz zur o.g. unverzerrten Vorquartalsrate in Beziehung, so ist die Verzerrung gleich dem Verhältnis des Paasche-Preisindex für das vierte Quartal des Jahres $t-1$ und des Paasche-Preisindex für das gesamte Jahr $t-1$ (vgl. Deutsche Bundesbank 2005). Die Verzerrung ist umso größer, je mehr sich die Mengenstruktur im vierten Quartal des Jahres $t-1$ von der des gesamten Vorjahres unterscheidet und je mehr sich die Jahresdurchschnittspreise zwischen den Jahren $t-1$ und $t-2$ geändert haben. Die weitere reale Entwicklung vom ersten zum zweiten, vom zweiten zum dritten und vom dritten zum vierten Quartal wird hingegen beim AO-Verfahren allein durch Änderungen der Volumina bestimmt, die laufenden Raten für die Quartale $2|t$, $3|t$ und $4|t$ sind mithin unverzerrt.

Da der Vorjahresvergleich von Quartalswerten immer den Wechsel der Preisbasis mit einschließt, kommt es beim AO-Ansatz bei Vorjahresquartalsraten generell zu Verzerrungen, sofern zum Vergleich die jeweiligen unverzerrten Vorjahresänderungen $\sum_i Q(T|i, t)P(i, t-1)/\sum_i Q(T|i, t-1)P(i, t-1)$ herangezogen werden, die auf die reinen Mengenänderungen bei konstanten Preisen abstellen. Setzt man die Vorjahresrate für ein beliebiges Quartal T im Jahr t nach dem AO-Ansatz zur jeweiligen unverzerrten Vorjahresrate in Beziehung, so ist die Verzerrung gleich dem Verhältnis des Paasche-Preisindex für das entsprechende Quartal T im Vorjahr $t-1$ und des Paasche-Preisindex für das gesamte Jahr $t-1$. Es gibt immer dann keine Verzerrung, wenn die »Mengengerüste« der Preisindizes im Quartal T des Vorjahres $t-1$ im Vergleich zum Gesamtjahr identisch oder proportional zueinander sind. Das gleiche gilt für die Jahresdurchschnittspreise zwischen den Jahren $t-1$ und $t-2$.

Kasten 2

Modellrechnung zur Aggregation

Vorjahrespreisbasis und Aggregation (Annual-Overlap)

Bruttoinlandsprodukt

	Konsumgüter		Investitionsgüter		Konsum	Investitionen	Residuum	Bruttoinlandsprodukt						
	Menge	Preis	Menge	Preis	in jeweiligen Preisen (in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts)	Konsum und Investitionen (Verkettete Volumina ²⁾)	BIP abz. Konsum und Investitionen (Verkettete Volumina ²⁾)	Laspeyres-Mengenindex			Verk. Lasp.-Index ¹⁾		nachrichtlich:	
								2010 =100	2011 =100	2012 =100	2010 =100	Änderung in % gegen Vorjahr	Verkettete Volumina ²⁾ (Referenz- jahr 2010)	Verketteter Paasche- Preisindex 2010=100
2010	251,00	7,00	236,00	6,00	55,37	44,63	0,00	100,00	-	-	100,00	-	3173,00	100,00
1	67,40	6,10	57,60	8,00	-	-	0,00	103,04	-	-	103,04	-	817,40	-
2	69,40	5,70	57,10	8,60	-	-	0,00	104,43	-	-	104,43	-	828,40	-
3	71,50	5,30	56,50	9,40	-	-	0,00	105,83	-	-	105,83	-	839,50	-
4	73,70	5,00	55,80	10,00	-	-	0,00	107,24	-	-	107,24	-	850,70	-
2011	282,00	5,51	227,00	8,99	43,23	56,77	0,00	-	100,00	-	105,14	5,1	3336,00	107,77
1	76,00	4,50	55,40	10,70	-	-	-13,54	-	102,02	-	107,26	4,1	850,86	-
2	78,30	4,30	54,80	11,50	-	-	-19,28	-	102,83	-	108,11	3,5	857,62	-
3	80,60	3,80	54,20	11,70	-	-	-25,02	-	103,64	-	108,97	3,0	864,38	-
4	83,10	3,50	53,60	12,10	-	-	-31,14	-	104,58	-	109,95	2,5	872,16	-
2012	318,00	4,01	218,00	11,49	33,74	66,26	-88,98	-	-	100,00	108,57	3,3	3445,02	109,77
1	85,50	3,40	53,20	12,50	-	-	-48,13	-	-	100,97	109,62	2,2	869,57	-
2	88,20	3,10	52,70	13,00	-	-	-59,40	-	-	101,50	110,21	1,9	874,20	-
3	90,80	2,80	52,10	13,80	-	-	-70,77	-	-	101,88	110,61	1,5	877,43	-
4	93,50	2,70	52,00	14,70	-	-	-80,25	-	-	102,90	111,72	1,6	886,25	-
2013	358,00	2,99	210,00	13,49	27,43	72,57	-258,55	-	-	-	110,54	1,8	3507,45	111,31

Konsum und Investitionen

	Konsum							Investitionen						
	Laspeyres-Mengenindex			Verk. Lasp.-Index ¹⁾		nachrichtlich:		Laspeyres-Mengenindex			Verk. Lasp.-Index ¹⁾		nachrichtlich:	
	2010 =100	2011 =100	2012 =100	2010 =100	Änderung in % gegen Vorjahr	Verkettete Volumina ²⁾	Verketteter Paasche- Preisindex 2010=100	2010 =100	2011 =100	2012 =100	2010 =100	Änderung in % gegen Vorjahr	Verkettete Volumina ²⁾	Verketteter Paasche- Preisindex 2010=100
2010	100,00	-	-	100,00	-	1757,00	100,00	100,00	-	-	100,00	-	1416,00	100,00
1	107,41	-	-	107,41	-	471,80	-	97,63	-	-	97,63	-	345,60	-
2	110,60	-	-	110,60	-	485,80	-	96,78	-	-	96,78	-	342,60	-
3	113,94	-	-	113,94	-	500,50	-	95,76	-	-	95,76	-	339,00	-
4	117,45	-	-	117,45	-	515,90	-	94,58	-	-	94,58	-	334,80	-
2011	-	100,00	-	112,35	12,4	1974,00	78,73	-	100,00	-	96,19	-3,8	1362,00	149,85
1	-	107,80	-	121,12	12,8	532,00	-	-	97,62	-	93,90	-3,8	332,40	-
2	-	111,06	-	124,78	12,8	548,10	-	-	96,56	-	92,88	-4,0	328,80	-
3	-	114,33	-	128,45	12,7	564,20	-	-	95,51	-	91,86	-4,1	325,20	-
4	-	117,87	-	132,43	12,8	581,70	-	-	94,45	-	90,85	-3,9	321,60	-
2012	-	-	100,00	126,69	12,8	2226,00	57,31	-	-	100,00	92,37	-4,0	1308,00	191,57
1	-	-	107,55	136,25	12,5	598,50	-	-	-	97,61	90,17	-4,0	319,20	-
2	-	-	110,94	140,56	12,6	617,40	-	-	-	96,70	89,32	-3,8	316,20	-
3	-	-	114,21	144,70	12,7	635,60	-	-	-	95,60	88,31	-3,9	312,60	-
4	-	-	117,61	149,00	12,5	654,50	-	-	-	95,41	88,14	-3,0	312,00	-
2013	-	-	-	142,63	12,6	2506,00	42,73	-	-	-	88,98	-3,7	1260,00	224,88

¹⁾ Jahresdurchschnittliche Angaben: Arithmetisches Mittel der Vierteljahreswerte. - ²⁾ Jahresangaben: Summe der Vierteljahreswerte.

Im Rechengang wurden zum Teil mehr als die hier dargestellten zwei Nachkommastellen verwendet.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Die Modellrechnung mit fiktiv gewählten Zahlenwerten zeigt exemplarisch die Aggregation von Konsum und Investitionen zum realen BIP in einer vierteljährlichen VGR auf (vgl. Nierhaus 2004). Die Werte der vierteljährlichen verketteten Laspeyres-Mengenindizes von Konsum und Investitionen errechnen sich beim Annual-Overlap-Verfahren aus der Multiplikation der kurzfristigen Volumenänderungen mit den um eine Periode verzögerten Werten der verketteten Indizes der entsprechenden Jahresvolumina. So erhält man für den realen Konsum im Quartal 3|2013: $144,70 = 1,1421 \times 126,69$. Im Startjahr der Quartalsrechnung (im Beispiel das Jahr 2011) sind alle vierteljährlichen Kettenindexwerte identisch mit den kurzfristigen Volumenindizes. Aufgrund der zeitlichen Additivität des AO-Ansatzes ergeben sich die Jahresergebnisse als Mittelwert der Quartalsergebnisse bzw. aus den aufsummierten vierteljährlichen Volumina.

Die Werte für das vierteljährliche reale BIP können zum einen direkt aus den Preis- und Mengenabgaben für Konsum- bzw. Investitionsgüter ermittelt werden, zum anderen über die komponentenweise Aggregation. So ergibt sich der kurzfristige Volumenindex des BIP im Quartal 3|2013 aus der Multiplikation der entsprechenden Volumenindizes für Konsum und Investitionen, jeweils gewichtet mit den jeweiligen Ausgabenanteilen des Vorjahres: $101,88 = 1,1421 \times 33,74 + 0,9560 \times 66,26$. Der Wert des verketteten Volumenindex für das BIP im gleichen Quartal 3|2013 folgt aus dem Produkt des kurzfristigen Volumenindex mit dem Vorjahreswert des Kettenindex: $110,61 = 1,0188 \times 108,57$. Durch Multiplikation der vierteljährlichen verketteten Volumenwerte für Konsum bzw. Investitionen mit ihren relativen jahresdurchschnittlichen Preisen der Vorperiode ist dann das verkettete reale BIP (wiederum für das Quartal 3|2013): $877,43 = 635,60 \times 57,31/109,77 + 312,60 \times 191,57/109,77$.

Die Modellrechnung zeigt schließlich, dass die Summe der verketteten Volumina für Konsum bzw. Investitionen nur im Referenzjahr (im Beispiel: 2010) und im ersten darauf folgenden Jahr dem aggregierten BIP entspricht. Im Allgemeinen entstehen Residuen, die umso größer werden, je stärker sich die relativen Preise geändert haben (additive Inkonsistenz).

Da allerdings der Vorjahresvergleich der Jahreswerte unverzerrt ist, gleichen sich die Quartalsverzerrungen über ein volles Jahr hinweg betrachtet »automatisch« aus.

Die von Jahr zu Jahr wechselnde Preisbasis muss in der Vierteljahresrechnung bei der Berechnung von exakt additiven Wachstumsbeiträgen adäquat berücksichtigt werden. Die Wirtschaftsstatistik hat in den vergangenen Jahren hierzu Ansätze entwickelt, die die volle Additivität der Wachstumsbeiträge von Teilaggregaten zu einem Gesamtaggregat auch in den beim AO-Verfahren problematischen Fällen, also beim Übergang vom vierten Quartal eines Jahres zum ersten Quartal des Folgejahrs und bei Vorjahresvergleichen, gewährleisten. Die hier präsentierten Formeln sind dem Eurostat Handbook on Quarterly National Accounts entnommen, sie finden sich auch im Entwurf des neuen IWF-Handbuchs zu den vierteljährlichen VGR (vgl. Kasten 3: Vierteljährliche Wachstumsbeiträge nach Eurostat und IWF) (vgl. Eurostat 2013, TZ 6.99. bis 6.106; IWF 2014, Kapitel 8). Alternative Formeln finden sich bei Cobb (2013).

Im Allgemeinen bestehen die Formeln für exakte Wachstumsbeiträge aus zwei Termen, wobei der zweite (Korrektur-) Term numerisch normalerweise relativ klein ist, so dass in vielen Fällen der erste Term bereits eine recht gute Approximation an den exakten Beitrag darstellt. Durch den additiven Korrekturfaktor wird beim Übergang vom vierten Quartal eines Jahres zum ersten Quartal des Folgejahrs und generell bei allen Vorjahresvergleichen der Wechsel der Preisbasis berücksichtigt; der Korrekturterm spielt naturgemäß dann keine Rolle, wenn sich die Preisstrukturen im Zeitablauf nicht ändern oder sich alle Preise proportional zueinander bewegen. Der Korrekturterm entfällt überdies bei allen Vorquartalsvergleichen innerhalb eines Jahres, da es in diesen Fällen zu keinem Wechsel der Preisbasis kommt. Wie wichtig die volle Additivität von Wachstumsbeiträgen im Einzelfall ist, hängt naturgemäß von den jeweiligen Eigenschaften der betrachteten VGR-Reihen (vgl. Cobb 2014, S. 6 ff.) ab. Wachstumsbeiträge von Saldengrößen mit wechselnden Vorzeichen, für die es keine explizite Indexdarstellung gibt, können wie in der Jahresrechnung residual ermittelt werden (vgl. Eurostat 2013, TZ 6.133).

Fazit

Der Übergang von der Festpreisbasis auf die Vorjahrespreisbasis hat in den deutschen VGR nicht unerhebliche Änderungen mit sich gebracht: Durch die zeitnahe Volumenrechnung ist eine präzisere Berechnung der realen Zuwachsraten und der preislichen Veränderungen möglich geworden, der Wechsel auf ein neues Referenzjahr (zuvor: Basisjahr) hat keine Auswirkungen mehr auf die Höhe der Wachstumsraten. Im Mittelpunkt der amtlichen Darstellung der Volumenentwicklung stehen seither Kettenindizes, deren Interpretation allerdings schwierig ist: So können verkettete Volumenin-

dizes nicht wie die direkten Indizes der früheren Festpreisbasis als spezifische Ausgabenverhältnisse oder als gewogenes Mittel von Messzahlen aufgefasst werden. Auch sind reale Ergebnisse nichtadditiv, sofern auf die alternativ mögliche Darstellung von Volumina in verketteten Absolutwerten fokussiert wird. Die Summe verketteter Volumenwerte von Teilaggregaten weicht im Allgemeinen von dem Volumenwert des verketteten Gesamtaggregats ab, es entstehen Residuen. Die Aggregation von Komponenten des Bruttoinlandsprodukts und die Berechnung von Wachstumsbeiträgen erfordern deshalb im Vergleich zur früheren Festpreisbasis neue und bei der Vierteljahresrechnung aufwändigere Algorithmen. Dies gilt insbesondere für vierteljährliche Wachstumsbeiträge, sofern sie exakt additiv sein sollen. Hier gibt es im Vergleich zur früheren Festpreisbasis keine allgemein gültige Rechenformel, die in jedem Fall anwendbar ist.

Wie wichtig Wachstumsbeiträge in der empirischen Konjunkturforschung sind, zeigt sich nicht zuletzt bei der Analyse und Prognose von *räumlichen* Aggregaten. So beruht die »vorläufige Schnellschätzung« der vierteljährlichen realen BIP-Wachstumsrate für den Euroraum und die Europäische Union, die Ende April 2016 von Eurostat erstmals veröffentlicht wurde (»preliminary GDP flash estimate«), auf den aufsummierten vierteljährlichen Wachstumsbeiträgen der saison- und kalenderbereinigten Produktion von 17 Mitgliedstaaten, die 94% des Bruttoinlandsprodukts des ER19 (oder 91% des BIP der EU 28) abdecken. Die neue Schnellschätzung (T + 30) fokussiert auf die BIP-Veränderungsraten sowohl im Vorquartals- als auch im Vorjahresvergleich.²

Insgesamt hat sich die Präzision der VGR für die Konjunkturanalyse und -prognose durch den europaweiten Übergang zu einer Volumenrechnung auf Vorjahrespreisbasis erhöht, zugleich hat sich aber die Handlichkeit des Rechenwerks für den Datennutzer verringert. Gleichwohl war der Systemwechsel unumgänglich. Denn die Harmonisierungsbemühungen in den europäischen VGR standen politisch im engen Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der bei Verletzung des staatlichen Defizitziels in den EWU-Mitgliedsländern Sanktionsmechanismen vorsieht sowie Ausnahmeregelungen, die vor allem auf die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts abstellen. Vergleichbare Volumenrechnungen sind von daher eine »conditio sine qua non«. Zugleich ist die europäischen VGR von der Darstellung wie von der Methodik seit dem Systemwechsel kompatibler mit den Angaben anderer wichtiger Industriestaaten, wenngleich bei der Volumen-Messung durch die Verwendung der Laspeyres-Indexformel anstelle der Fisher-Formel (wie etwa in den USA) keine vollständige internationale Harmonisierung erreicht wurde.

² Für die BIP-Raten der Mitgliedstaaten, die zum Termin T + 29 nicht an Eurostat gemeldet haben, wird im Allgemeinen die durchschnittliche BIP-Rate derjenigen Länder angesetzt, die für den Flash gemeldet haben (vgl. Europäische Kommission, Eurostat 2016).

Kasten 3
Vierteljährliche Wachstumsbeiträge nach Eurostat und IWF

Nach Eurostat und IWF sind exakt additive Wachstumsbeiträge w_s von $s = 1, \dots, r$ Teilaggregaten eines Gesamttaggregats Σ gemäß folgender Formeln zu berechnen:

Vorquartalsvergleich: Für das erste Quartal eines Jahres t gilt:

$$w_s(1/t) = \left\{ \left[\frac{KL_{M,s}(1/t,0) - KL_{M,s}(4/t-1,0)}{KL_{M,\Sigma}(4/t-1,0)} \right] \times \frac{p_s(t-1)}{p_\Sigma(t-1)} + \left[\frac{KL_{M,s}(4/t-1,0)}{KL_{M,\Sigma}(4/t-1,0)} - \frac{KL_{M,s}(t-1,0)}{KL_{M,\Sigma}(t-1,0)} \right] \times \left[\frac{p_s(t-1)}{p_\Sigma(t-1)} - \frac{p_s(t-2)}{p_\Sigma(t-2)} \right] \right\} \times G_s(0) \times 100$$

Für die folgenden Quartale $T = 2, \dots, 4$ eines Jahres t gilt:

$$w_s(T/t) = \left[\frac{KL_{M,s}(T/t,0) - KL_{M,s}(T-1/t,0)}{KL_{M,\Sigma}(T-1/t,0)} \right] \times \frac{p_s(t-1)}{p_\Sigma(t-1)} \times G_s(0) \times 100$$

Vorjahresvergleich: Für alle vier Quartale $T = 1, \dots, 4$ eines Jahres t gilt:

$$w_s(T/t) = \left\{ \left[\frac{KL_{M,s}(T/t,0) - KL_{M,s}(T/t-1,0)}{KL_{M,\Sigma}(T/t-1,0)} \right] \times \frac{p_s(t-1)}{p_\Sigma(t-1)} + \left[\frac{KL_{M,s}(T/t-1,0)}{KL_{M,\Sigma}(T/t-1,0)} - \frac{KL_{M,s}(t-1,0)}{KL_{M,\Sigma}(t-1,0)} \right] \times \left[\frac{p_s(t-1)}{p_\Sigma(t-1)} - \frac{p_s(t-2)}{p_\Sigma(t-2)} \right] \right\} \times G_s(0) \times 100$$

Die folgende Tabelle zeigt aufbauend auf der Modellrechnung 1 die Wachstumsbeiträge von Konsum und Investitionen zum BIP im Vorperioden- bzw. Vorjahresvergleich:

Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt in Prozentpunkten

	Bruttoinlandsprodukt			Konsum					Investitionen				
	Verk. Laspeyres-Mengenindex ¹⁾			Verk. Laspeyres-Mengenindex ¹⁾					Verk. Laspeyres-Mengenindex ¹⁾				
	2010 =100	Änderung in % gegen Vorquartal	Änderung in % gegen Vorjahr	2010 =100	Änderung in % gegen Vorquartal	Änderungsbeitrag in Prozentpunkten	Änderung in % gegen Vorjahr	Änderungsbeitrag in Prozentpunkten	2010 =100	Änderung in % gegen Vorquartal	Änderungsbeitrag in Prozentpunkten	Änderung in % gegen Vorjahr	Änderungsbeitrag in Prozentpunkten
	(1)	(2)=(6)+(11)	(3)=(8)+(13)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
2010	100,00	-	-	100,00	-	-	-	-	100,00	-	-	-	-
1	103,04	-	-	107,41	-	-	-	-	97,63	-	-	-	-
2	104,43	1,346	-	110,60	2,967	1,713	-	-	96,78	-0,868	-0,367	-	-
3	105,83	1,340	-	113,94	3,026	1,775	-	-	95,76	-1,051	-0,435	-	-
4	107,24	1,334	-	117,45	3,077	1,834	-	-	94,58	-1,239	-0,500	-	-
2011	105,14	-	5,137	112,35	-	-	12,351	6,839	96,19	-	-	-3,814	-1,702
1	107,26	0,019	4,094	121,12	3,121	0,986	12,760	5,772	93,90	-0,717	-0,967	-3,819	-1,678
2	108,11	0,794	3,527	124,78	3,026	1,382	12,824	5,637	92,88	-1,083	-0,588	-4,028	-2,110
3	108,97	0,788	2,963	128,45	2,937	1,371	12,727	5,423	91,86	-1,095	-0,584	-4,071	-2,460
4	109,95	0,900	2,522	132,43	3,102	1,479	12,754	5,254	90,85	-1,107	-0,579	-3,943	-2,732
2012	108,57	-	3,268	126,69	-	-	12,766	5,519	92,37	-	-	-3,965	-2,251
1	109,62	-0,296	2,199	136,25	2,888	0,572	12,500	4,517	90,17	-0,746	-0,868	-3,971	-2,318
2	110,21	0,533	1,934	140,56	3,158	1,135	12,644	4,366	89,32	-0,940	-0,602	-3,832	-2,433
3	110,61	0,368	1,510	144,70	2,948	1,087	12,655	4,176	88,31	-1,139	-0,719	-3,875	-2,666
4	111,72	1,005	1,616	149,00	2,974	1,125	12,515	3,925	88,14	-0,192	-0,119	-2,985	-2,309
2013	110,54	-	1,812	142,63	-	-	12,579	4,244	88,98	-	-	-3,670	-2,432

¹⁾ Jahresdurchschnittliche Angaben: Arithmetisches Mittel der Vierteljahreswerte.
 Im Rechengang wurden zum Teil mehr als die hier dargestellten Nachkommastellen verwendet.
 Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Literatur

Bloem, A.M., R.J. Dippelsman und N.O. Maehle (2001), *Quarterly National Accounts Manual*, Internationaler Währungsfonds Fund, Washington DC.

Cobb, M. (2013), »Industry Contributions to GDP Quarterly Growth«, Central Bank of Chile, *Studies in Economic Statistics*, Nr 100, 1–20.

Cobb, M. (2014), »Explaining GDP Quarterly Growth from its Components in the Context of the Annual Overlap Method: A Comparison of Approaches«, MPRA Paper No. 58022, August, verfügbar unter: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/58022/>.

Deutsche Bundesbank (2005), »Kettenindizes«, mimeo, Frankfurt am Main.

Europäische Kommission, Eurostat (2016), »Questions and Answers Regarding the First GDP T + 30 Release for the EU and Euro Area«, verfügbar unter:

http://ec.europa.eu/eurostat/documents/24987/725066/Questions_and_Answers_GDP_t%2B30.pdf/d59a6772-c652-40b2-8264-8c053244e809.

Eurostat (2013), *Handbook on quarterly national accounts*, Brüssel.

IWF (2014), *Update of Quarterly National Accounts Manual: Concepts, Data Sources and Compilation*, April, verfügbar unter:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/qna/pdf/qnachapter8.pdf>.

Nierhaus, W. (2004), »Zur Einführung der Vorjahrespreisbasis in der deutschen Statistik: Besonderheiten der Quartalsrechnung«, *ifo Schnelldienst* 57(15), 14–21.

Nierhaus, W. (2005a), »Vorjahrespreisbasis und Chain-Linking in den VGR: Das Wichtigste der neuen Volumenrechnung«, *ifo Schnelldienst* 58(15), 29–35.

Nierhaus, W. (2005b), »Vorjahrespreisbasis: Rechenregeln für die Aggregation«, *ifo Schnelldienst* 58(22), 12–16.

Nierhaus, W. (2013) »Wirtschaftswachstum in den VGR: Vorjahrespreisbasis Revisited«, *ifo Schnelldienst* 66(3), 29–36.

Tödter, K.-H. (2005), *Umstellung der deutschen VGR auf Vorjahrespreisbasis; Konzept und Konsequenzen für die aktuelle Wirtschaftsanalyse sowie die ökonometrische Modellierung*, Deutsche Bundesbank, Reihe 1: Volkswirtschaftliche Studien Nr. 31, Frankfurt am Main.

Steuermehreinnahmen und heimliche Steuererhöhungen

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2016

46

Christian Breuer

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat die Steueraufkommensprognosen für die Jahre ab 2016 erneut angehoben. Bereits im Jahr 2015 war das Steueraufkommen höher ausgefallen, als vorher erwartet wurde. Die Änderungen in den Folgejahren sind auch auf geänderte Einschätzungen über die makroökonomischen Rahmendaten zurückzuführen. So wird die Summe der Bruttolöhne und -gehälter nun stärker eingeschätzt als im Herbst. Die steigende Steuerquote und die steigende Belastung der Bruttolöhne und -gehälter deuten auf finanzpolitische Spielräume hin, die zur Rückgabe progressionsbedingter Mehreinnahmen genutzt werden könnten.

Tab. 1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Mrd. Euro

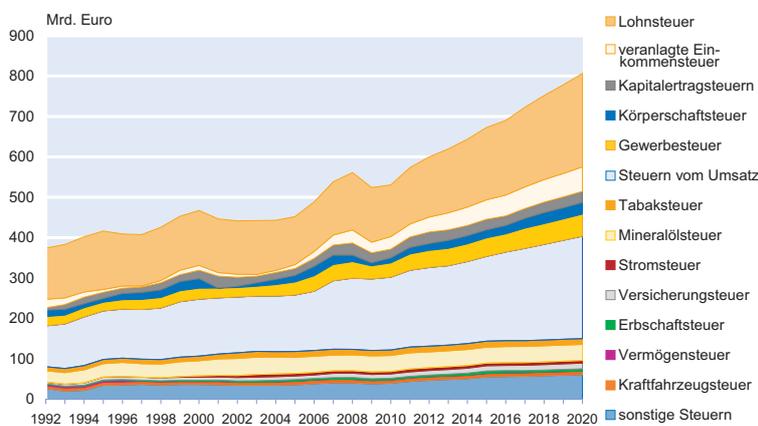
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nov. 15	671,7	686,2	717,6	744,6	769,5	795,6
Mai 16	673,3	691,2	723,9	753,0	779,7	808,1
Schätzungs-korrektur	1,6	5,0	6,3	8,4	10,2	12,5
Rechtsän-derungen	0,0	- 1,1	- 0,5	- 0,5	- 0,6	- 0,6
Schätzab-weichung	1,6	6,1	6,8	8,9	10,8	13,1

Quelle: BMF (2015; 2016).

Ergebnis der Steuerschätzung

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat im Mai 2016 seine Steueraufkommensprognosen erneut nach oben korrigiert. Bereits das Jahresergebnis 2015 fiel höher aus, als im November erwartet worden ist. Für das Jahr 2016 erhöhte sich das geschätzte Steueraufkommen um 5,0 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 wird sogar ein um 12,5 Mrd. Euro höheres Steueraufkommen erwartet, wobei die Revisionen kaum von Rechtsänderungen beeinflusst worden sind (vgl. Tab. 1). Abbildung 1 zeigt die Struktur des erwarteten Steueraufkommens.

Abb. 1
Steueraufkommen



Ab 2016: Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

Quelle: BMF (2016).

Grundlagen und gesamtwirtschaftliche Entwicklung

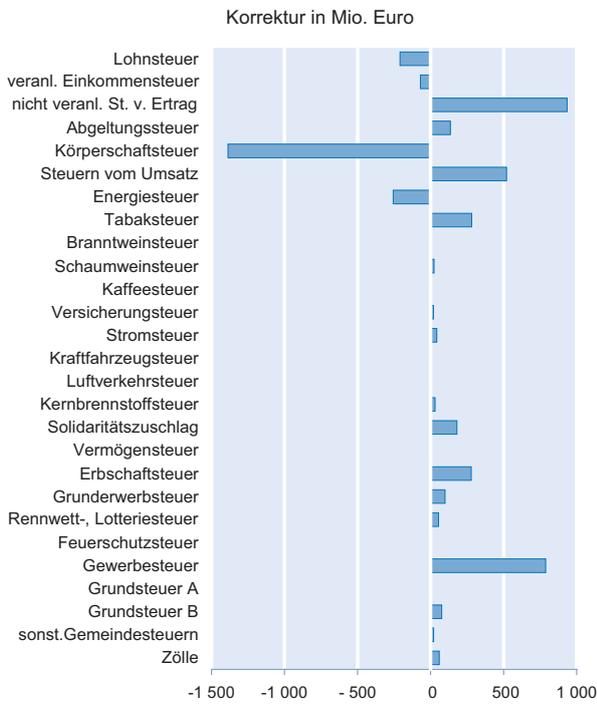
Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« schätzt die Entwicklung des Steueraufkommens auf Basis des geltenden Rechts und ausgehend von Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für die Jahre 2016 bis 2020. Zwar ist die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2015 etwas geringer ausgefallen, als im Herbst erwartet wurde; im Prognosezeitraum geht die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung jedoch gegenüber der vergangenen Schätzung von etwas höheren Zuwachsraten aus (vgl. Tab. 2). Vor allem im laufenden Jahr wird die Wachstumsrate des nominalen BIP um 0,2 Prozentpunkte höher eingeschätzt, was auch zu den Steuermehreinnahmen im Jahr 2016 beiträgt. Diese Einschätzung über die wirtschaftliche Entwicklung korrespondiert mit der Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute, die im aktuellen Jahresgutachten ebenfalls mit Zuwachsraten in Höhe von

Tab. 2
Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 15	4	3,4	3,3	3,1	3,1	3,1
Apr. 16	3,8	3,6	3,3	3,2	3,2	3,2
Differenz	- 0,2	0,2	0	0,1	0,1	0,1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov. 15	4,4	2,2	4,6	3,8	3,3	3,4
Mai 16	4,6	2,7	4,7	4	3,6	3,6
Differenz	0,2	0,5	0,1	0,2	0,3	0,2

Quelle: BMF (2015; 2016); BMF und BMWI (2015; 2016).

Abb. 2
Steueraufkommen im Jahr 2015 im Vergleich zur Schätzung vom November 2015



Quelle: BMF (2015; 2016).

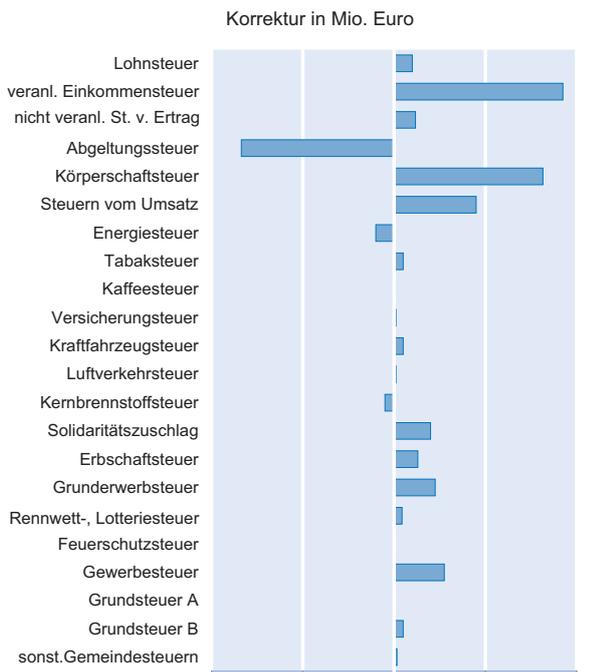
3,6 bzw. 3,3% für das laufende und kommende Jahr rechnen (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016). Auch im weiteren Prognoseverlauf wird die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung leicht angehoben, weshalb die Steuermehreinnahmen im mittelfristigen Zeitraum zunehmen.

Die aktuelle Revision wurde dabei kaum durch Rechtsänderungen beeinflusst. Zwar ergaben sich im Jahr 2016 Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer durch die Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages und des Kindergelds; diese wurden jedoch bereits in der Schätzung vom November 2015 berücksichtigt.

Prognoserevision und Aufkommensentwicklung

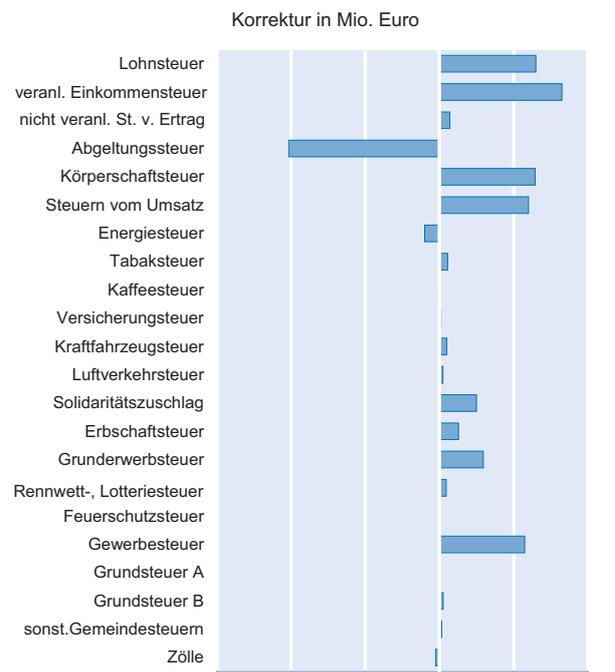
Das Steueraufkommen fiel im Jahr 2015 insgesamt etwas besser aus, als im Herbst erwartet worden ist. Zwar blieb das Körperschaftsteueraufkommen im vierten Quartal hinter den Erwartungen zurück; diese saldierten sich jedoch mit Mehreinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, was insgesamt nur eine geringfügige Abweichung für die Belastung der Kapitalgesellschaften insgesamt ergibt. Die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2015 übertraf die geschätzte Entwicklung vom Herbst 2015, wobei die Daten zur Aufkommensentwicklung der

Abb. 3
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2016 im Vergleich zur Schätzung vom November 2015



Quelle: BMF (2015; 2016).

Abb. 4
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2017 im Vergleich zur Schätzung vom November 2015



Quelle: BMF (2015; 2016).

Tab. 3
Bruttolöhne und -gehälter und Lohnsteueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preise)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 15	4	3,5	3,5	3	3	3
Apr. 16	4	4,1	3,7	3,1	3,1	3,1
Differenz	0	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1
Lohnsteueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov. 15	6,6	3,1	5,9	5,4	5,4	5,3
Mai 16	6,5	3,3	6,5	5,6	5,5	5,4
Differenz	- 0,1	0,2	0,6	0,2	0,1	0,1

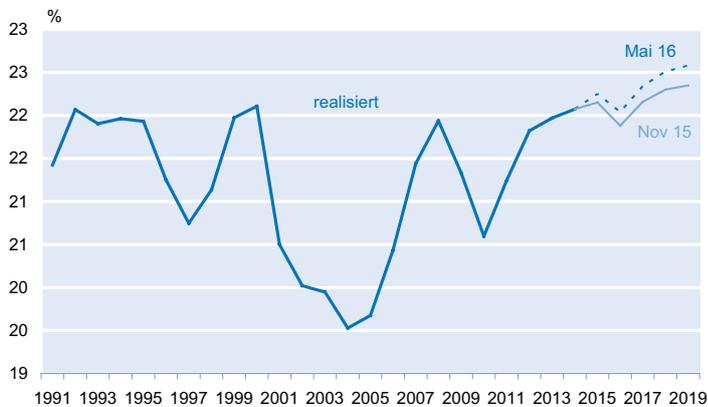
Quelle: BMF (2015; 2016); BMF und BMWI (2015; 2016).

Gemeindesteuern erst mit einer größeren Verzögerung verfügbar sind, weshalb die Unsicherheit über das Steueraufkommen bei der Gewerbesteuer etwas höher ist. Die Steuern vom Umsatz fielen dank der kräftigen inländischen Nachfrage im vierten Quartal ebenfalls stärker aus als erwartet (vgl. Abb. 2).

Revisionsbedarf ergibt sich auch für das Jahr 2016 bereits durch die Entwicklung im ersten Quartal. So deuten die Ergebnisse der Zahlungsstrukturstatistik auf stärker zunehmende Einnahmen der veranlagten Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer hin. Auch die Lohnsteuer wird aufgrund der erhöhten Annahmen über die Bruttolöhne und -gehälter angehoben (vgl. Tab. 3). Dabei könnten die Bruttolöhne und -gehälter nach Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose mit 4,3% im Jahr 2016 sogar noch etwas stärker zunehmen als in der Steuerschätzung unterstellt. Allerdings dürften die sinkenden Veräußerungsgewinne zu einem reduzierten Aufkommen der Abgeltungssteuer im ersten Quartal 2016 beigetragen haben (vgl. Abb. 3).

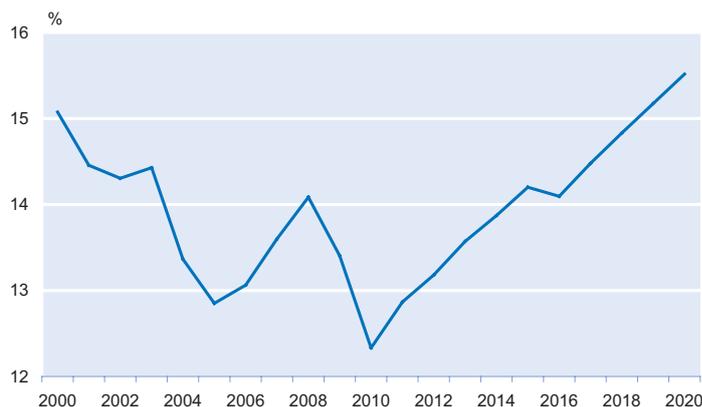
Für die Folgejahre ergibt sich ebenfalls insgesamt eine Aufwärtskorrektur, wobei die jährlichen Mehreinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern insgesamt im Prognosezeitraum zunehmen (vgl. Abb. 4).

Abb. 5
Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: BMF (2015; 2016).

Abb. 6
Lohnsteueraufkommen im Verhältnis zu den Bruttolöhnen und Gehältern



Quelle: BMF (2015; 2016).

Finanzpolitische Implikationen

Die Steuermehreinnahmen deuten auf finanzpolitische Spielräume hin. Gegenüber den Eckwerten des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2017 und des Finanzplans bis 2020 vom März 2016 ergeben sich Mehreinnahmen in Höhe von rund 2 bis 3 Mrd. Euro jährlich allein für den Bund. Absolut und relativ zur Wirtschaftsleistung steigt das erwartete Steueraufkommen im Prognosezeitraum damit weiter an. In Relation zum BIP wächst das Steueraufkommen insgesamt von 21,8% im Jahr 2016 auf 22,7% im Jahr 2020. Dies ist unter anderem auf die progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer zurückzuführen. In Relation zu den Bruttolöhnen und -gehältern steigt das

Tab. 4
Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2016

Steuereinnahmen in Mio. Euro	realisiert		Prognose Mai 2016				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gemeinsch. Steuern	461 985,1	483 178,1	500 270	527 608	553 644	577 029	601 620
Lohnsteuer	167 982,5	178 890,5	184 850	196 900	207 950	219 350	231 250
veranl. Einkommensteuer	45 612,6	48 580,4	51 600	53 750	55 750	58 100	60 550
nicht veranl. St. v. Ertrag	17 423,2	17 944,8	17 250	18 035	19 910	20 695	21 425
Abgeltungssteuer	7 812,4	8 258,8	6 450	6 193	6 294	6 394	6 495
Körperschaftsteuer	20 044,0	19 583,0	20 620	24 280	26 940	27 540	28 400
Steuern vom Umsatz	203 110,4	209 920,6	219 500	228 450	236 800	244 950	253 500
Bundessteuern	101 803,8	104 204,1	104 658	104 858	105 764	106 754	107 804
Energiesteuer	39 757,8	39 593,8	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000
Tabaksteuer	14 611,7	14 920,9	14 460	14 370	14 290	14 210	14 130
Branntweinsteuer	2 059,7	2 069,9	2 055	2 035	2 015	1 995	1 975
Alkopopsteuer	1,3	2,2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	411,6	429,1	405	405	405	405	405
Zwischenerzeugnissteuer	14,7	14,4	14	14	14	14	14
Kaffeesteuer	1 015,6	1 031,5	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Versicherungsteuer	12 046,2	12 419,5	12 720	13 020	13 330	13 650	13 980
Stromsteuer	6 638,2	6 592,5	6 600	6 600	6 600	6 600	6 600
Kraftfahrzeugsteuer	8 501,0	8 804,8	8 900	8 900	8 900	8 900	8 900
Luftverkehrssteuer	989,7	1 022,9	1 060	1 096	1 116	1 136	1 156
Kernbrennstoffsteuer	708,0	1 370,5	1 000	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	15 046,5	15 930,3	16 400	17 350	18 050	18 800	19 600
Sonstige Bundessteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,6	2	2	2	2	2
Ländersteuern	17 555,7	20 339,0	21 001	20 815	21 049	21 484	21 918
Vermögensteuer	-2,6	-1,3	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	5 452,4	6 289,8	5 908	5 357	5 259	5 361	5 463
Grunderwerbsteuer	9 339,1	11 248,7	12 260	12 621	12 950	13 279	13 608
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 673,3	1 712,2	1 745	1 750	1 755	1 760	1 765
Feuerschutzsteuer	409,0	413,2	418	423	427	432	436
Biersteuer	684,4	676,4	670	664	658	652	646
Gemeindesteuern	57 720,8	60 381,4	59 877	64 972	66 618	68 313	70 359
Gewerbesteuer	43 755,5	45 737,4	44 950	49 850	51 300	52 800	54 650
Grundsteuer A	383,0	393,6	400	403	407	410	414
Grundsteuer B	12 307,5	12 821,1	13 060	13 225	13 390	13 555	13 720
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 274,7	1 429,4	1 467	1 494	1 521	1 548	1 575
Zölle	4 551,9	5 158,8	5 400	5 650	5 900	6 150	6 400
Steuern insgesamt	643 617,2	673 261,5	691 206	723 879	752 975	779 730	808 101

Quelle: Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

Lohnsteueraufkommen von 14,1% im Jahr 2016 auf 15,5% im Jahr 2020 (vgl. Abb. 6). Der leichte Rückgang im Jahr 2016 ist dabei auf die Einkommensteuertarifänderungen des vergangenen Jahres zurückzuführen, die die Mehreinnahmen der kalten Progression zurückgeben sollten; allerdings führen diese Verschiebungen allenfalls dazu, dass die steigende Belastung der Löhne und Gehälter mit Lohnsteuern um etwa ein Jahr verschoben wurde. So liegt die Belastung der Bruttolöhne und -gehälter mit Lohnsteuern bereits im Jahr 2017 wieder über dem Niveau von 2015. Durch die sogenannten heimlichen Steuererhöhungen stieg die Belastung der Bruttolöhne und -gehälter bereits von 12,3% im

Jahr 2010 (dem Jahr der letzten größeren Steuerreform) auf 14,2% im Jahr 2015 (ohne Solidaritätszuschlag). Die Erhöhung um 3,2 Prozentpunkte (von 2010 bis 2020) entspricht dabei einer jährlichen Mehrbelastung etwa jährlich rund 50 Mrd. Euro (im Jahr 2020).

Die Steuermehreinnahmen könnten zum Anlass genommen werden, die progressionsbedingten Mehreinnahmen zurückzugeben. Zwar ist die Inflation aktuell relativ gering, so dass die Mehreinnahmen aus der kalten Progression im engeren Sinne (die sich allein durch die Inflation ergeben) nicht sehr hoch ausfallen dürften; dennoch steigt die Steuerquote und

damit die reale Belastung im Prognosezeitraum spürbar an, was sich auch aufgrund realer Einkommenszuwächse ergibt. Gerade im Bereich kleinerer Einkommen, die auch vom Mindestlohn betroffen sind, konterkariert die steigende Belastung der Einkommensgewinne den sozialpolitischen Charakter des Mindestlohns. Eine Rückgabe dieser heimlichen Steuererhöhungen könnte bspw. durch eine großzügige Erhöhung des Grundfreibetrages erfolgen.

Beseitigung heimlicher Steuererhöhungen und Prognoserationalität

Die Steuerschätzung geht in der aktuellen Schätzung vom finanzpolitischen Status quo aus. Dabei wird die Annahme getroffen, dass es im Prognosezeitraum nicht zu Änderungen des Steuerrechts kommt. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte hat jedoch gezeigt, dass es sehr häufig zu Anpassungen des Steuerrechts kommt. So wurde in den Jahren 2013 bis 2016 regelmäßig der Grundfreibetrag angehoben, weshalb davon auszugehen ist, dass es auch im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2020 zu weiteren steuerlichen Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer kommen wird. So deutet eine Analyse der mittelfristigen Steueraufkommensprognosen in Deutschland darauf hin, dass die erwartete Steuerquote im mittelfristigen Zeitraum überschätzt wird, was auf die regelmäßigen Steuertarifanpassungen zurückzuführen sein dürfte.¹ Fraglich ist jedoch, wann und in welcher Höhe die politischen Akteure die angefallenen progressionsbedingten Mehreinnahmen zurückgeben, weshalb die Steuerschätzung zunächst vom geltenden Rechtsstand ausgeht, auch um als sinnvolle Planungsgrundlage für finanzpolitische Entscheidungen dienen zu können. Eine regelgebundene Anpassung des Steuertarifs hätte jedoch den Vorteil, dass die Verzerrungen im Steuersystem automatisch beseitigt werden könnten, ohne dass regelmäßig parallele Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat organisiert werden müssten.

Literatur

BMF (2015), *Ergebnisse der 147. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/11/2015-11-05-pm-42.html>.

BMF (2016), *Ergebnisse der 148. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/05/2016-05-07-PM12-Steuerschaetzung.html>.

BMW und BMF (2015), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 14. Oktober 2015*, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/11/Inhalte/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-und-konjunkturkomponenten.html>.

um.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/11/Inhalte/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-und-konjunkturkomponenten.html.

BMW und BMF (2016), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 20. April 2016*, verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunktur-und-Statistiken/projektionen.html>.

Breuer (2015), »On the Rationality of Medium-Term Tax Revenue Forecasts: Evidence from Germany«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(1), 22–40.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), »Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert«, *ifo Schnelldienst* 69(8), 3–59.

¹ So überschätzte der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« die Steuerquote im Zeitraum 1968–2012 für das dritte Folgejahr um durchschnittlich 0,5 Prozentpunkte. Zur Rationalität der mittelfristigen Steueraufkommensprognosen vgl. Breuer (2015).

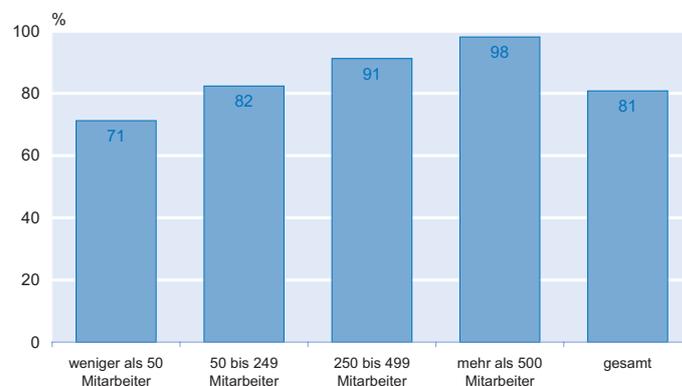
Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 haben sich die Rahmenbedingungen für Praktika geändert. Hat dies Auswirkungen auf das Angebot von Praktika? Werden jetzt verstärkt Praktika angeboten, die vom Mindestlohn befreit sind? In einer Sonderfrage der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung wurden diese Fragen untersucht. Ebenfalls gefragt wurde, ob sich das Angebot von freiwilligen Praktika und Pflichtpraktika in den Zeiträumen vor und seit 2015 unterscheidet, mit welcher Dauer die Praktika in der Regel angeboten werden und ob sich die Dauer im Jahr 2015 verändert hat.

Das ifo Institut befragt im Auftrag von und in Kooperation mit Randstad Deutschland bereits im zehnten Jahr vierteljährlich Personalleiter in mehr als 1 000 Unternehmen nach der gegenwärtigen Bedeutung von verschiedenen Flexibilisierungsinstrumenten. Zudem wird in jedem Quartal eine Sonderfrage zu aktuellen personalpolitischen Themen gestellt. In der letzten Befragung stand das Thema Praktikum im Mittelpunkt: Werden Praktikumsplätze angeboten, und inwieweit hat sich das Angebot von Praktika seit Einführung des Mindestlohns, der auch für Praktika gilt, geändert? Ausgenommen vom Mindestlohn sind lediglich Pflichtpraktika, die im Rahmen der Studien- oder Ausbildungsordnung vorgeschrieben werden, sowie freiwillige Praktika von bis zu drei Monaten vor oder während der Berufs- oder Hochschulbildung. Vom Mindestlohn befreit sind zudem Langzeitarbeitslose innerhalb der ersten sechs Monate. Alle weiteren Praktika, beispielsweise für Berufseinsteiger oder -wiedereinsteiger, müssen mindestens nach dem Mindestlohngesetz vergütet werden.

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass das Thema Praktikum für fast jedes Unternehmen relevant ist. Rund 81 % der befragten Unternehmen vergeben generell Praktikumsstellen, haben also in den vergangenen Jahren freiwillige Praktika und/oder Pflichtpraktika angeboten (vgl. Abb. 1). Mit der Anzahl der Beschäftigten steigt auch die Häufigkeit, mit der Unternehmen generell Praktika vergeben: In 71 % der kleinen Unternehmen (mit weniger als 50 Mitarbeitern) werden Praktika angeboten, bei den großen Unternehmen (mit mindestens 500 Beschäftigten) liegt der Anteil bei 98%. Unter den Wirtschaftsbereichen weichen die

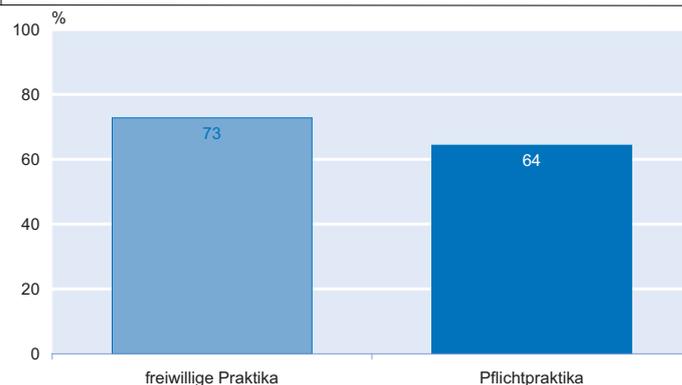
Anteile kaum vom Durchschnitt ab; sie liegen zwischen 78% (Dienstleistungen) und 83% (Verarbeitendes Gewerbe und Handel). Pflichtpraktika, die von der Studien- oder Ausbildungsordnung vorgeschrieben sind, werden von den Unternehmen generell etwas weniger häufig angeboten (64%) als freiwillige Praktikumsstellen (73%, vgl. Abb. 2).

Abb. 1
Anteil der Unternehmen, die freiwillige Praktika und/oder Pflichtpraktika anbieten



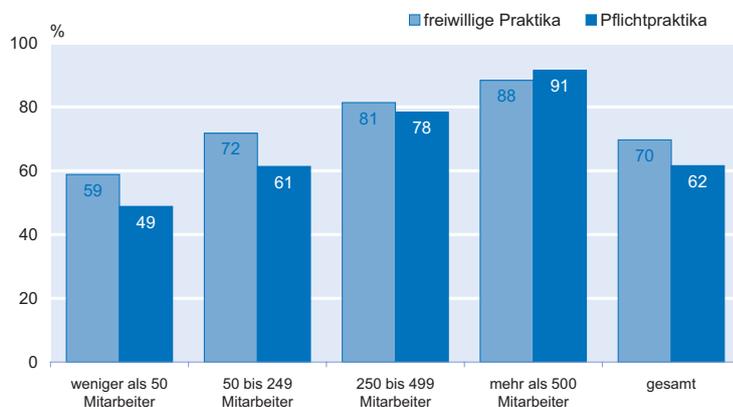
Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

Abb. 2
Anteil der Unternehmen, die generell freiwillige Praktika bzw. Pflichtpraktika anbieten



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

Abb. 3
Anteil der Unternehmen, die vor 2015 Praktikumsplätze angeboten haben



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

Nach Einführung des Mindestlohns

In der Befragung wurde nicht nur nach der Art der Praktika unterschieden, sondern auch, ob die Stellen vor oder seit Anfang 2015 angeboten wurden. Für den Zeitraum vor Einführung des Mindestlohns (also vor 2015) gaben 77% der Unternehmen an, freiwillige und/oder Pflichtpraktika angeboten zu haben, wobei freiwillige Praktika (70%) weiter verbreitet waren als Pflichtpraktika (62%, vgl. Abb. 3).

Nach der Einführung des Mindestlohns zeichnet sich ein deutlicher Rückgang in der Anzahl der Unternehmen ab, die Praktika anbieten: Nur 43% der Unternehmen gaben an, seit Anfang 2015 freiwillige und/oder Pflichtpraktika anzubieten. Plätze für die beiden Praktikumsarten werden nun von jeweils 34% der Unternehmen bereitgestellt (vgl. Abb. 4). Der Rückgang im Praktikumsangebot ist in allen drei Wirtschaftsbereichen sowie allen Beschäftigtengrößenklassen sehr deutlich und betrifft gleichermaßen freiwillige Praktika wie Pflichtpraktika. Selbst in großen Unternehmen (mit 500 und mehr Beschäftigten), die zuvor fast allesamt Praktika angeboten hatten, gehen die Anteile um fast ein Drittel auf gerade mal 52% (freiwillige Praktika) bzw. 68% (Pflichtpraktika) zurück. Das ist bemerkenswert, da diese eine insgesamt große Anzahl an Praktikumsstellen vergeben dürften.

In welchen Unternehmen hat sich seit Anfang des Jahres 2015 etwas verändert? Von den 81% der Teilnehmer, die generell Praktika anbieten, machten 44% für beide Zeiträume – also vor und seit 2015 – genau dieselben Angaben (vgl. Abb. 5). Dieser Anteil lässt zwar keinen Rückschluss auf die Anzahl der insgesamt bereitgestellten Praktikumsplätze zu, zeigt aber, dass in vielen Unternehmen, die in den vergangenen Jahren

Praktikumsstellen vergeben haben, weiterhin Praktikanten angestellt werden. Der Anteil der Unternehmen, die beide Praktikumsarten sowohl vor als auch nach 2015 anbieten, liegt bei 30%. Besonders verbreitet ist dies in Industriebetrieben (35%), etwas weniger häufig im Handel (29%) sowie im Dienstleistungsbereich (25%).

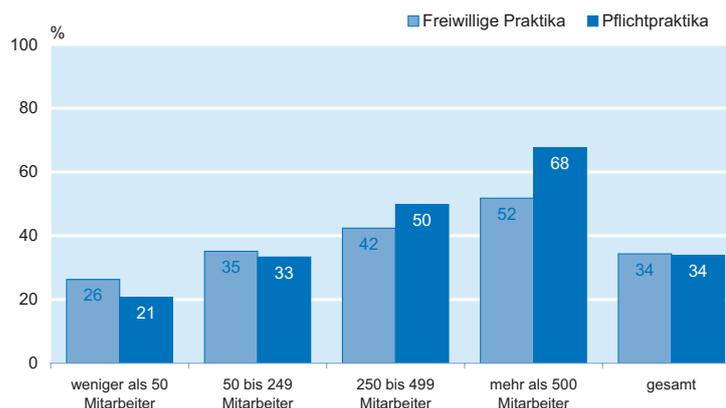
Allerdings zeigen die Ergebnisse auch, dass fast die Hälfte der Unternehmen, die generell Praktikumsstellen vergeben, seit 2015 gar keine Praktikanten beschäftigen. 47% der Unternehmen, die zuvor Praktika angeboten haben, bieten seit 2015 weder freiwillige Praktika noch Pflichtpraktika an. Das mag vereinzelt auf personelle Engpässe oder andere interne Gründe zurückzuführen sein, auch werden Praktika nicht in jedem Unternehmen durchgehend angeboten.

Angesichts des großen Anteils der Unternehmen, die seit 2015 keine Praktika mehr anbieten, dürfte dieser überaus starke Rückgang jedoch auf strukturellen Änderungen basieren. Denkbar ist hier die Einführung des Mindestlohns bzw. die damit verbundenen bürokratischen Anforderungen.

Im Dienstleistungsbereich und im Handel (jeweils 49%) liegt der Anteil der Unternehmen, die seit 2015 keine Praktika anbieten, etwas höher als im Verarbeitenden Gewerbe (44%). Deutlicher fällt die Differenz in den Beschäftigtengrößenklassen aus. Die Anteile liegen zwischen 55% in kleinen Unternehmen (mit weniger als 50 Beschäftigten) und 30% in großen Unternehmen (mit 500 und mehr Mitarbeitern).

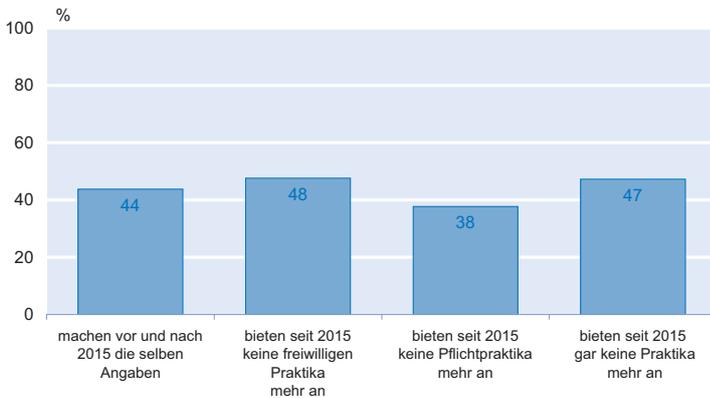
Betrachtet man die Veränderung nach Praktikumsarten, so fällt zudem auf, dass häufiger keine freiwilligen Praktika (48%) mehr angeboten werden als Pflichtpraktika (38%).

Abb. 4
Anteil der Unternehmen, die seit 2015 Praktikumsplätze anbieten für ...



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

Abb. 5
Antworten der Unternehmen, die generell freiwillige und/oder Pflichtpraktika anbieten



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

Der Anteil der Unternehmen, die seit 2015 mindestens eine Praktikumsart nicht mehr anbieten, liegt bei 52%.

In jedem vierten Unternehmen, das generell Praktika anbietet, hat sich seit 2015 zudem die Dauer der angebotenen Praktika verändert. Unter den Teilnehmern, die generell freiwillige Praktika anbieten, geben 17% an, dass die Dauer der freiwilligen Praktika 2015 gesunken ist, in 6% ist sie gestiegen. Auch unter den Unternehmen, die Pflichtpraktika anbieten, ist die Dauer eher zurückgegangen.

Die durchschnittliche Dauer der Praktika fällt bei freiwilligen und bei Pflichtpraktika zwar unterschiedlich aus, liegt in den meisten Unternehmen jedoch im mindestlohnbefreiten Zeitraum. Während freiwillige Praktika sehr häufig nur mit einer Dauer von bis zu drei Monaten angeboten werden, werden Pflichtpraktika in knapp der Hälfte der Unternehmen länger als drei Monate vergeben (vgl. Abb. 6). In 74% der Unternehmen dauern freiwillige Praktika bis zu drei Monate, in weiteren 19% zwischen drei und sechs Monaten. Pflichtpraktika werden weitaus häufiger länger angeboten (in 41% zwischen drei und sechs Monaten). Praktika, die länger als sechs Monate dauern, sind in beiden Praktikumsarten eher unüblich.

Direkter Einfluss des Mindestlohns?

Unter den Unternehmen, die generell Praktika anbieten, gibt im Durchschnitt etwa jeder fünfte Personalleiter (22%) an, dass der Mindestlohn einen direkten Einfluss auf das Praktikumsangebot hat. Besonders hoch ist der Anteil dabei in großen Betrieben mit 500 und mehr Mitarbeitern (47%). Große Unternehmen spielen eine besondere Rolle, da diese insgesamt einen großen Teil der Praktikumsplätze anbieten. In kleinen Unterneh-

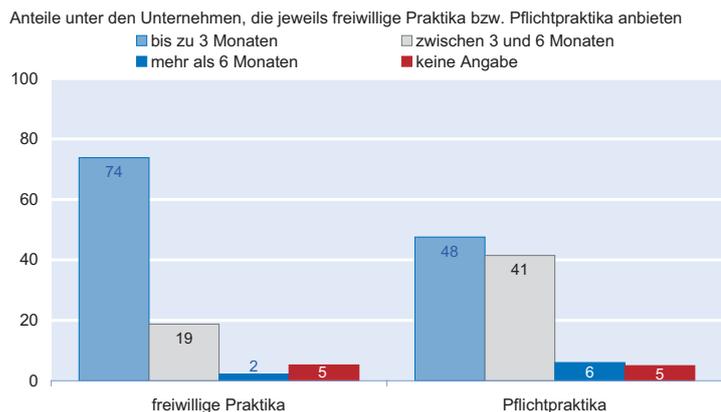
men (mit weniger als 50 Mitarbeitern) sehen nur 14% einen Einfluss des Mindestlohns, auch zwischen den Wirtschaftsbereichen weichen die Anteile nur leicht vom Durchschnitt ab. Das könnte daran liegen, dass kleine Unternehmen eher kürzere Praktika, anbieten, für die der Mindestlohn nicht relevant ist.

Aus den Kommentaren einiger Teilnehmer, die einen Einfluss des Mindestlohns sehen, geht überdies hervor, dass diese aufgrund der neuen Regelungen ihr Angebot von Praktikumsstellen einschränken. So geben nicht wenige Personaler an, dass die Anzahl der angebotenen Praktikumsplätze ange-

sichts ihres Personalbudgets – zum Teil deutlich – reduziert werden. Andere Unternehmen bieten nun nur noch Pflichtpraktika an oder reduzieren die Dauer der freiwilligen Praktika auf bis zu drei Monate. Einige Unternehmen bemängeln auch die nun zusätzlichen Dokumentationspflichten, die mit dem Mindestlohn einhergehen, sowie die Unsicherheit im Hinblick auf die greifenden Regelungen, wenn etwa eine Abgrenzung zwischen freiwilligen und verpflichtenden Praktika nicht klar möglich ist oder ein Praktikant in das Unternehmen übernommen wird.

Die Gruppe der Unternehmen, die längere Praktika (mit einer Dauer von mehr als drei Monaten) anbieten, scheint etwas stärker von den gesetzlichen Änderungen betroffen zu sein. In dieser Gruppe haben die Personalleiter zwar genauso häufig angegeben, mindestens eine von beiden Praktikumsarten nicht mehr anzubieten (52%), allerdings spielt der Mindestlohn in dieser Gruppe eine größere Rolle: Einen Einfluss auf das eigene Praktikumsangebot sehen in dieser Gruppe 31% der Personalleiter. Längere Praktika werden

Abb. 6
Durchschnittliche Praktikumsdauer



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

insbesondere von großen Unternehmen (mit mindestens 500 Mitarbeitern) angeboten.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass das Angebot von Praktikumsstellen im vergangenen Jahr stark zurückgegangen ist. Fast jedes zweite Unternehmen, das vor 2015 freiwillige Praktika und/oder Pflichtpraktika angeboten hat, stellt seit 2015 gar keine Praktikumsplätze mehr zur Verfügung. Einen direkten Einfluss des Mindestlohngesetzes, das seit Anfang des Jahres 2015 gilt, sehen insbesondere große Unternehmen – Unternehmen also, die eine vergleichsweise hohe Anzahl an Praktikumsstellen vergeben. Überdurchschnittlich betroffen sind auch Unternehmen, die eher längere Praktika anbieten. Auffällig ist zudem, dass die meisten Unternehmen Praktika anbieten, die aufgrund der Dauer und der Praktikumsart nicht dem gesetzlichen Mindestlohn unterliegen. Darüber hinaus geben einige der Personalleiter an, dass aufgrund des Mindestlohngesetzes die Anzahl der bereitgestellten Praktikumsstellen im eigenen Unternehmen reduziert wird. Dabei geht es nicht zwangsläufig um die Vergütung, sondern auch um den mit den neuen gesetzlichen Regelungen gestiegenen bürokratischen Aufwand. Da insbesondere große Unternehmen einen Einfluss des Mindestlohngesetzes sehen und ihr Angebot an Praktikumsstellen reduzieren, dürfte die Anzahl der angebotenen Praktikumsstellen seit 2015 insgesamt deutlich geringer ausfallen als in den Jahren zuvor.

Der Schluss liegt nahe, dass es seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns schwieriger geworden ist, einen Praktikumsplatz zu finden. So steigen insbesondere die Hürden für all jene, die während ihrer Ausbildung bzw. ihres Studiums im Rahmen eines freiwilligen Praktikums, das über drei Monate hinaus geht, Praxiserfahrung sammeln oder sich beruflich orientieren wollen. Auch die Chancen auf einen Praktikumsplatz vor dem Eintritt ins Berufsleben haben sich seit dem vergangenen Jahr weiter verschlechtert.

Diese Entwicklungen könnten auch Folgen für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt über Praktika haben. Zwar wurden im August 2015 Neuregelungen der Beschäftigungsverordnung beschlossen, die Flüchtlingen den Zugang zu Praktika erleichtern. Demnach benötigen Asylsuchende und Geduldete für ein mindestlohnbefreites Praktikum keine Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit mehr. Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass auch mindestlohnbefreite Praktika weitaus weniger häufig angeboten werden als noch vor 2015.

Nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Umfrage des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das **Geschäftsklima** zu Beginn des zweiten Quartals 2016 erneut sichtlich verbessert (vgl. Abb. 1). Man muss schon bis ins erste Halbjahr 1990 zurückgehen, um zwei ähnlich gute Klimawerte vorzufinden.

Dabei beurteilten die Architekten ihre aktuelle **Geschäftslage** sogar so gut wie noch nie seit Beginn dieser Umfrage im Jahr 1981. Wie vor einem Vierteljahr, bewertete immer noch jeder achte Architekt seine Lage als »schlecht«. Gleichzeitig bezeichneten jedoch 54% der Testteilnehmer (Vorquartal: 51%) ihre momentane Geschäftslage als »gut«.

Trotz der bereits günstigeren Beurteilung der aktuellen Lage hellten sich die **Geschäftserwartungen** deutlich weiter auf. Während der Anteil der eher skeptisch eingestellten Architekten auf unter 10% abrutschte, kletterte der Anteil der eher optimistischen Architekten um 4 Prozentpunkte von 14 auf 18%.

Im ersten Quartal 2016 konnten 57% der freischaffenden Architekten **neue Verträge** abschließen. Damit wurde, wie zu erwarten war, das hohe Niveau des Vorquartals (60%) nicht wieder erreicht; der Durchschnittswert der letzten fünf Jahre jedoch offensichtlich übertroffen.

Im Berichtsquartal lag das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) um rund ein Viertel über dem Niveau des Vorquartals. Dabei erhöhten sich die Volumina für die neu hereingenommenen Aufträge zur Planung von Wohngebäuden um gut 50%. Die Auftragsvolumina für die Planung von Nichtwohngebäuden waren dagegen um rund 7% geringer als im vierten Quartal 2015.

Der Umfang der neu akquirierten Planungsaufträge zum Bau von **Ein- und Zweifamiliengebäuden** lag im ersten Quartal 2016 zwar nur geringfügig über dem Niveau des Vorquartals. Er hat sich allerdings in den vergangenen knapp zehn Jahren nahezu kontinuierlich erhöht und liegt mittlerweile

Abb. 1

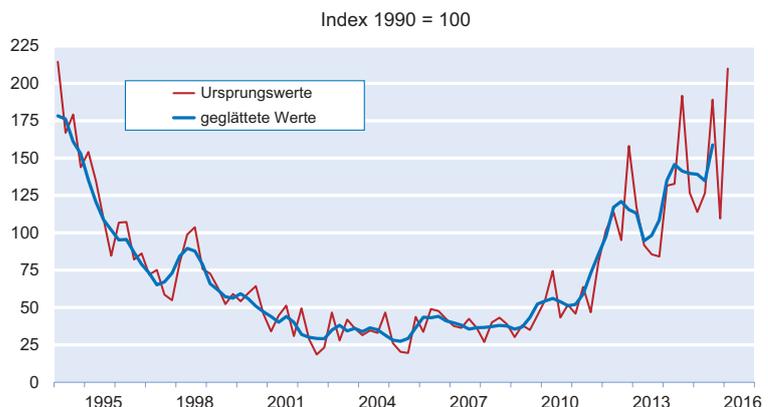
Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten



Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 2

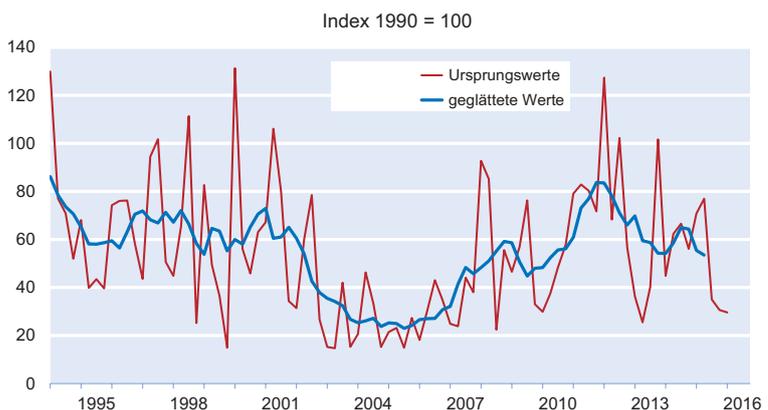
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Mehrfamiliengebäude (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.

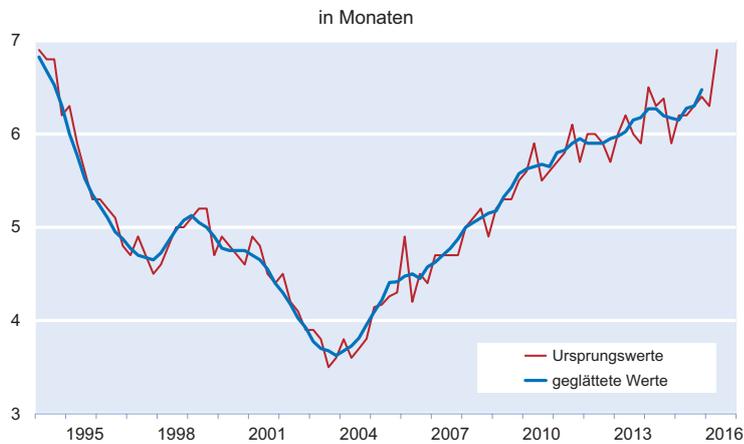
Abb. 3

Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten von öffentlichen Auftraggebern (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 4

Auftragsbestände der freischaffenden Architekten

Quelle: ifo Architektenumfrage.

wieder deutlich über den langjährigen Durchschnittswerten. Überdurchschnittlich positiv verlief dabei die Entwicklung in beiden südlichen Bundesländern, Baden-Württemberg und Bayern.

Im **Geschosswohnungsbau** geht es seit Mitte 2013 steil bergauf, nachdem bereits 2009 eine rund zehnjährige »Durststrecke« überwunden worden war (vgl. Abb. 2). Im Berichtsquartal kam es zu einer beeindruckenden Auftragspitze, wozu in nicht unbeträchtlichem Ausmaß auch umfangreiche Aufträge für ostdeutsche Architekturbüros beitrugen.

Die Auftragsvergaben **gewerblicher Auftraggeber** waren auch im ersten Quartal 2016 überaus schwach. Sie verringerten sich gegenüber dem Vorquartal um knapp ein Zehntel. Damit wurde gerade noch der Durchschnittswert der vergangenen zehn Jahre erreicht.

Von den **öffentlichen Auftraggebern** erhielten die befragten Architekten im Berichtsquartal Planungsaufträge in nahezu gleichem Umfang wie im vierten Quartal 2015. Eine bescheidene Belebung, die sich bis zum Sommer 2015 gezeigt hatte, wurde seitdem von einer sichtlichen Zurückhaltung der öffentlichen Hand abgelöst (vgl. Abb. 3).

Nach den eingegangenen Meldungen wiesen die befragten Architekten zu Beginn des zweiten Quartals 2016 einen **Auftragsbestand** von 6,9 Monaten auf (vgl. Abb. 4). Dies ist ein neuer Rekordwert seit Beginn dieser Umfrage. Er ist ganz wesentlich der kräftigen Zunahme der Planungsaufträge zum Bau von Mehrfamilienhäusern geschuldet.

Der ifo Geschäftsklimaindex stieg von 106,7 Punkten im April (durch Saisonbereinigung korrigiert) auf 107,7 Punkte im Mai. Die Unternehmer waren deutlich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Zudem blicken sie merklich optimistischer auf die kommenden Monate. Die deutsche Wirtschaft wächst robust.

Die deutschen Unternehmen planen weiterhin, neue Mitarbeiter einzustellen. Das **ifo Beschäftigungsbarometer** blieb unverändert bei 108,2. Die Beschäftigungsdynamik ist leicht expansiv ausgerichtet, vor allem in der Industrie. Insbesondere die Investitionsgüterhersteller suchen neue Mitarbeiter. Auch die Baufirmen stellen unvermindert ein. Der Handel betreibt ebenfalls eine leicht expansive Personalpolitik. Nur die Dienstleistungsunternehmen wollen sich bei den Personalplanungen etwas mehr zurückhalten.

Das Finanzierungsumfeld für deutsche Unternehmen bleibt unverändert sehr gut. Die **Kredithürde** für die gewerbliche Wirtschaft, also der Anteil der Firmen, die Probleme bei der Kreditvergabe melden, ist im Mai unverändert bei 14,2% geblieben. In der Industrie wurde der Rekord vom Vormonat nochmals um 0,3 Prozentpunkte unterboten. Die Kredithürde liegt dort nun bei 12,2%. Dies war insbesondere auf die Großunternehmen zurückzuführen. Bei den kleinen Firmen stieg die Kredithürde hingegen weiter an. Auch im Bauhauptgewerbe gaben erneut so wenig Firmen wie nie an, Probleme beim Zugang zu Krediten zu haben. Nur im Handel stieg die Kredithürde wieder.

Die deutschen Unternehmen sind wieder etwas zuversichtlicher beim Exportwachstum. Die **ifo Exporterwartungen** stiegen von 4,1 im Vormonat auf 5,9 Saldenpunkte im Mai. Die weltwirtschaftliche Dynamik bleibt schwach und lässt damit auch die deutschen Exporte nur leicht wachsen. Die Erwartungen der Autobranche erholten sich nach dem deutlichen Rückgang im Vormonat wieder. Mehr Impulse aus dem Ausland erwarten auch die Unternehmer aus der Metall- und Elektroindustrie. Die Rekordwerte in der chemischen Industrie konnten jedoch nicht gehalten werden.

Im **Verarbeitenden Gewerbe** hat sich das Geschäftsklima zum dritten Mal in Folge verbessert. Die Industriefirmen schätzten ihre Lage etwas günstiger ein. Die Erwartungen hellten sich merklich auf. Die Produktionspläne bleiben expansiv. Einen deutlichen Beitrag lieferten die Investitionsgüterhersteller. Der Klimaindikator im Vorleistungsgütergewerbe ist leicht gestiegen. Die momentane Lage wurde geringfügig günstiger bewertet als im Vormonat, und auch der Blick auf die Geschäftsaussichten war etwas weniger zurückhaltend. Im Investitionsgüterbereich verbesserte sich

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

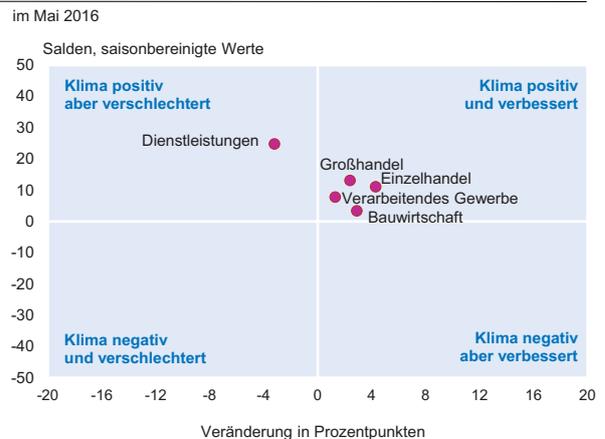
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

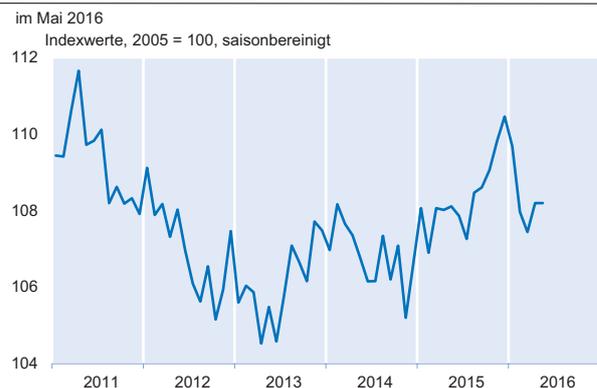
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland
Deutsche Wirtschaft^{a)}



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

das Geschäftsklima zum wiederholten Mal. Die Firmen waren zufriedener mit ihrer derzeitigen Situation. Auch die Geschäftserwartungen legten zu – die Teilnehmer erwarteten zum ersten Mal in diesem Jahr eine leicht positive Entwicklung. Die Exporterwartungen stiegen, nach dem Dämpfer vom Vormonat, wieder merklich. Das Geschäftsklima in der Konsumgüterindustrie wurde weniger günstig bewertet. Der Lageindikator sank erneut, befand sich aber immer noch merklich über dem Vorjahresniveau. Die Erwartungen für das kommende halbe Jahr trübten sich weiter ein, und auch vom Auslandsgeschäft wurden weniger Impulse erwartet. Das Geschäftsklima im Ernährungsgewerbe drehte wieder in den positiven Bereich. Nach dem Dämpfer vom Vormonat zeigten sich die Befragungsteilnehmer wieder zufriedener mit ihrer gegenwärtigen Geschäftslage. Auch die Geschäftserwartungen verbesserten sich und waren – trotz leicht negativer Exportaussichten – wieder positiv. Der Klimaindikator im Maschinenbau stieg, blieb aber leicht negativ. Bezüglich der momentanen Geschäftslage zeigten sich die Unternehmen wieder zufriedener. Mit Blick auf die zukünftige Geschäftsentwicklung nahmen die skeptischen Stimmen deutlich ab, und die Exporterwartungen legten leicht zu. Die Nachfrage ging zurück, und die Produktionspläne waren nur mehr leicht expansiv.

Der Geschäftsklimaindikator für das **Bauhauptgewerbe** ist im Mai auf ein neues Allzeithoch gestiegen. Die befragten Bauunternehmen waren mit ihrer derzeitigen Geschäftslage abermals zufriedener als im Vormonat. Der Umfragewert zur Lageeinschätzung erreichte dabei ebenfalls ein neues Rekordniveau. Per saldo berichteten rund 9% der Testteilnehmer von einer positiven gegenwärtigen Situation. Der Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr sahen die Testteilnehmer im Mai zuversichtlicher entgegen als zuletzt. Die Geräteausnutzung ging zwar zurück, mit 75,4% war der Maschinenpark aber weiterhin sehr gut ausgelastet. Vor einem Jahr lag dieser Wert bei 72,7%. Nahezu drei von zehn Baufirmen berichteten über Produktionsbeeinträchtigungen. So meldeten 15% der Befragungsteilnehmer Auftragsmangel. Ungünstige Witterungseinflüsse beeinträchtigte ein Zehntel der befragten Baufirmen, 5% klagten über Arbeitskräftemangel. Die Testergebnisse deuten darauf hin, dass die Preise für Bauleistungen wesentlich häufiger angehoben werden konnten als zuletzt. Für die nächsten Monate rechneten die Testteilnehmer zudem mit wachsenden Preiserhöhungsspielräumen. Hinsichtlich ihres Personalbestands gingen die Firmen öfter von einer Ausweitung der Mitarbeiterzahl in den kommenden Monaten aus. Im Tiefbau ist der Geschäftsklimaindikator erneut gestiegen, ein höherer Klimawert wurde lediglich zu Beginn des Jahres 1992 beobachtet. Die Befragungsteilnehmer zeigten sich mit ihrer derzeitigen Geschäftslage zufriedener als im April. Daneben hat im Mai auch der Optimismus bezüglich des Geschäftsverlaufs in den kommenden sechs Monaten zugenommen. Die Kapa-

Abb. 4**Kredithürde – gewerbliche Wirtschaft**

^{a)} Anteil der Unternehmen, die angeben, die Kreditvergabe sei restriktiv.

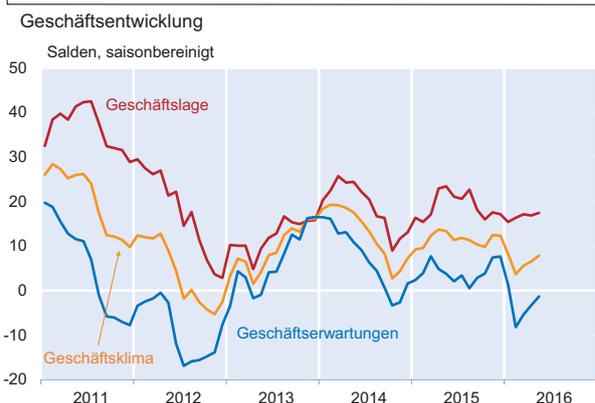
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5**Exportserwartungen – Verarbeitendes Gewerbe^{a)}**

^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

^{b)} Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6**Verarbeitendes Gewerbe**

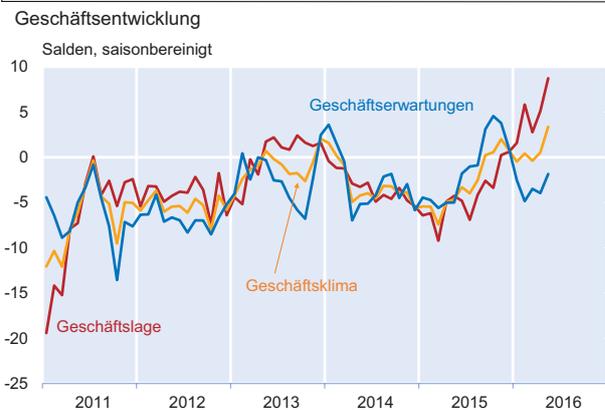
Quelle: ifo Konjunkturtest.

zitätsauslastung verringerte sich auf 74,3%; im Vorjahr war der Maschinenpark lediglich zu 72,4% in Verwendung gewesen. Von den befragten Firmen meldeten 36% Produktionsstörungen. Mehr als ein Fünftel gab Auftragsmangel als Ursache der Beeinträchtigungen an; über negative Wettereinflüsse klagten 17%. Auch im Hochbau verbesserte sich das Geschäftsklima. Die Lage im Hochbau wurde noch nie so gut bewertet. Auch die Erwartungen waren weniger skeptisch.

Der Geschäftsklimaindikator des **Großhandels** ist nach dem Rückgang im Vormonat wieder gestiegen. Die befragten Händler waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage zufriedener als zuletzt und blickten der zukünftigen Entwicklung wieder optimistischer entgegen. Zum ersten Mal seit November 2015 stiegen die Verkaufspreise per saldo wieder, und die Händler gingen häufiger von Preiserhöhungsspielräumen aus. Die Beschäftigtenzahl dürfte nur noch vereinzelt steigen. Das Geschäftsklima im Großhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln blieb im Mai unverändert. Die aktuelle Geschäftslage wurde weniger günstig beurteilt als zuletzt, dafür zeigten sich die Firmen mit Blick auf die Geschäftsperspektiven optimistischer. Die Unternehmen mussten Preisnachlässe geben und sahen auch für die Zukunft weniger häufig Preiserhöhungsspielräume. Im Produktionsverbundhandel ist der Geschäftsklimaindikator gestiegen. Nachdem sich die Verkaufspreise in den neun vergangenen Monaten rückläufig entwickelt hatten, wurde im Mai erstmals wieder ein positiver Saldowert erreicht. Gleichzeitig sahen sich die befragten Händler wieder häufiger in der Lage, die Preise auch in den nächsten Monaten anzuheben. Die Meldungen aus dem Konsumgüterbereich waren uneinheitlich. Im Großhandel mit Gebrauchsgütern trübte sich das Geschäftsklima zum dritten Mal in Folge ein, was vor allem auf die weniger günstig beurteilte Geschäftslage zurückzuführen war. Die Großhändler im Verbrauchsgüterbereich waren mit ihrer gegenwärtigen Geschäftslage wieder deutlich zufriedener als im Vormonat, so dass der Geschäftsklimaindikator stieg. Der nahen Zukunft blickten sie jedoch skeptischer entgegen, hier sank der Saldowert in den negativen Bereich.

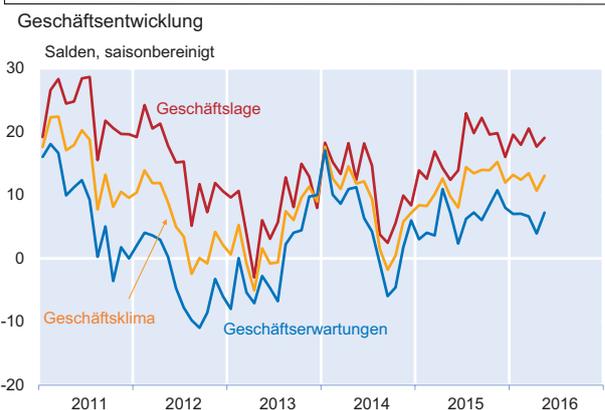
Der Geschäftsklimaindikator für den **Einzelhandel** ist im Mai nach dem Rückgang im Vormonat wieder deutlich gestiegen. Die Testteilnehmer waren sehr zufrieden mit ihrer momentanen Lage. Auch die Erwartungen für die kommenden Monate haben sich aufgehellt. Da die Lagerbestände nicht mehr so oft als zu groß eingestuft wurden, planten die Händler, ihre Ordertätigkeit weniger restriktiv zu gestalten. Die Firmen beabsichtigten, die Mitarbeiterzahl moderat zu erhöhen. Im Gebrauchsgüterbereich ist der Klimaindikator, getrieben von der regen Nachfrage, merklich gestiegen. Die befragten Firmen beurteilten ihre aktuelle Situation günstiger, in Bezug auf die Aussichten für die kommenden Monate zeigten sie sich sichtlich weniger pessimistisch.

Abb. 7
Bauhauptgewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 8
Großhandel



Quelle: ifo Konjunkturtest.

mistisch. Die Beschäftigtenzahl soll vergrößert werden. Im Verbrauchsgüterbereich hellte sich das Geschäftsklima merklich auf. Angesichts einer spürbaren Umsatzsteigerung stuften mehr Einzelhändler ihre momentane Geschäftslage als günstig ein. Auch hat sich die Skepsis bei den Geschäftserwartungen deutlich abgeschwächt. Trotzdem beinhalteten sowohl die Order- als auch die Personalpläne Kürzungen. Im Kfz-Einzelhandel ist der Geschäftsklimaindikator gestiegen. Einer etwas zurückhaltenden Bewertung der aktuellen Lage standen weniger skeptische Geschäftserwartungen gegenüber. Die Unternehmen gingen jedoch weiterhin von sinkenden Verkaufspreisen aus. Anders als in den Vormonaten wurde mit einem Personal-aufbau gerechnet. Im Nahrungs- und Genussmitteleinzelhandel verbesserte sich die sehr gute Geschäftslage weiter. Die vergleichbaren Jahresumsätze wurden übertroffen, der Lagerdruck ließ weiter nach. Die Bestellpläne sollen daher vielerorts expansiv ausgerichtet werden. Zudem beabsichtigten die Firmen häufiger, die Mitarbeiterzahlen zu erhöhen. Bei den Geschäftserwartungen waren die Firmen jedoch nur noch verhalten optimistisch.

Im Dienstleistungssektor hat sich die Stimmung ein wenig eingetrübt. Der Indikator gab von 28,0 im April auf 24,8 Saldenpunkte nach. Die Bewertung der aktuellen Lage wurde etwas zurückgenommen, bleibt jedoch auf einem sehr guten Niveau. Die Erwartungen für die kommenden Monate sind ebenfalls etwas weniger optimistisch als im Vormonat. Die Personalpläne der Dienstleister bleiben expansiv, wenn auch in geringerem Maße als zuletzt. Im Transportwesen veränderte sich das Geschäftsklima nur geringfügig. Zwar nahm die Zufriedenheit mit der momentanen Situation ab, jedoch zeigten sich die Firmen zuversichtlicher bezüglich der kommenden Monate. Nur noch vereinzelt rechneten die Firmen mit zusätzlichen Personaleinstellungen. Im Teilbereich Landverkehr fiel der Klimaindikator auf den niedrigsten Wert seit November 2014. Beide Teilkomponenten wurden weniger günstig beurteilt. Der Optimismus bezüglich der zu erwartenden Nachfrage flaute merklich ab. In der Güterbeförderung im Straßenverkehr zeigte sich ein ähnliches Bild. Das Geschäftsklima stellte sich weniger gut dar als noch im Vormonat. Sowohl die Einschätzungen zur Lage als auch zu den Erwartungen fielen weniger positiv aus. Erstmals im aktuellen Jahr überwogen die Preisanhebungsplanungen. Im Bereich Spedition und sonstige Verkehrsdienstleistungen (einschließlich Logistik) blickten die teilnehmenden Firmen hingegen zunehmend zuversichtlich auf die nahe Zukunft. Mit ihrer Lage waren sie nur etwas weniger zufrieden als im Vormonat. Der Klimaindikator stieg auf den höchsten Wert des bisherigen Jahres. Erstmals im aktuellen Jahr waren die Firmen nicht mehr unzufrieden mit ihrem Auftragsbestand. Im Gastgewerbe hielten sich die positiven und negativen Meldungen zu den Geschäftserwartungen nahezu die Waage. Die Beurteilung der aktuellen Situation fiel etwas weniger positiv aus als zuletzt. Der Klimaindikator gab nach. Im Teilbereich Beherbergungsgewerbe erwarteten die Testteilnehmer keine nennenswerte Veränderung bezüglich der weiteren zu erwartenden Entwicklungen. Aktuell blickten sie jedoch, trotz des leichten Saldenrückgangs, auf eine gute Geschäftslage. Die Gastronomen beurteilten ihre Perspektiven etwas optimistischer, und der Saldenwert drehte in einen leicht positiven Bereich. Die momentane Situation stellte sich weniger positiv dar. In den nächsten Monaten dürfte der Personalbestand verkleinert werden. Die Preise sollen angehoben werden.

Abb. 9
Einzelhandel

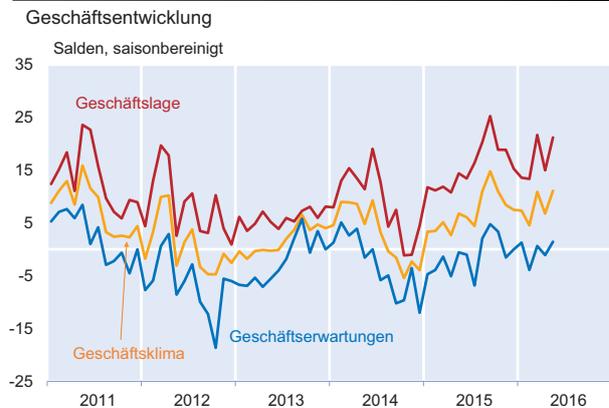
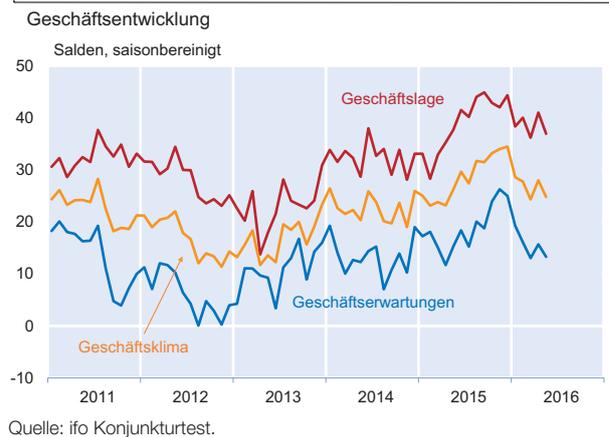


Abb. 10
Dienstleistungen



ifo Institut

im Internet:

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

