



18 | 2016

69. Jg., 38.–39. KW, 29. September 2016

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Markus Söder, Thomas Schäfer, Wolfram Scheffler, Gisela Färber, Dirk Löhr, Helmut Dedy, Ralph Henger und Thilo Schaefer, Peter Tschentscher

- Reform der Grundsteuer: Gerechtere Verteilung der Steuerlasten oder Kostenexplosion?

Barbara Hendricks

- Nachtrag: Steigende Immobilienpreise und steigende Wohnungsnot: Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht?

Forschungsergebnisse

Axel Börsch-Supan, Tabea Bucher-Koenen und Johannes Rausch

- Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung

Daten und Prognosen

Florian Dorn, Manuela Krause, Niklas Potrafke und Daniel Weishaar

- Ökonomenpanel: Die Freihandelsabkommen TTIP und CETA

Stefan Sauer und Arno Städtler

- Leasing expandiert überdurchschnittlich

Annette Weichselberger

- Deutsche Industrie: 2016 erhöhte Investitionsbereitschaft

Im Blickpunkt

Jana Lippelt und Julia Schricker

- Kurz zum Klima: Das Klimaphänomen El Niño und die Agrarmärkte

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

Reform der Grundsteuer: Gerechtere Verteilung der Steuerlasten oder Kostenexplosion?

3

Anfang Juni 2016 wurde mit großer Mehrheit eine Bundesratsinitiative zur Reform der Grundsteuer beschlossen, die jedoch von Bayern und Hamburg abgelehnt wird. Führt der Vorschlag zu einer gerechteren Verteilung der Steuerlasten oder zu einer Kostenexplosion? *Markus Söder*, Bayerischer Staatsminister der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, befürchtet, dass der von Hessen und Niedersachsen vorgestellte Gesetzentwurf für eine neue Steuerbasis für die Grundsteuer mittelfristig eine Kostenexplosion für bayerische Hauseigentümer und Mieter bedeuten könnte. Diese Steuererhöhung sei abzulehnen. Für *Thomas Schäfer*, Hessischer Minister der Finanzen, ist die Reform »eine Frage der Gerechtigkeit«. *Wolfram Scheffler*, Universität Erlangen-Nürnberg, weist darauf hin, dass die Reform der Grundsteuer nicht nur aufgrund von Aufkommenseffekten für die Gemeinden von Interesse ist, vielmehr sind auch die bei den Bürgern sich ergebenden Belastungswirkungen zu berücksichtigen. *Gisela Färber*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer, sieht das lange Ringen der Länder um eine Reform der Grundsteuer auch im Zusammenhang mit ihrer Auswirkung auf den Länderfinanzausgleich. Nach Ansicht von *Dirk Löh*r, Hochschule Trier, existieren, anders als im Gesetzesantrag der Länder dargestellt, durchaus Alternativen zur geplanten Gesetzesänderung. Dies vor allem in Gestalt einer rein bodenbezogenen Grundsteuer. Für *Helmut Dedy*, Deutscher Städtetag, genügt das vorgeschlagene Reformmodell allen wesentlichen Anforderungen der Städten und Gemeinden an eine Grundsteuerreform. Aus kommunaler Sicht komme es jetzt darauf an, ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren schnell auf den Weg zu bringen. *Ralph Henger* und *Thilo Schaefer*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, finden, dass das neue Bewertungskonzept unverhältnismäßig aufwendig ist, zu Fehlanreizen in der Nutzung von Grundstücken führt und verfassungsrechtlich problematisch ist. Nach Ansicht von *Peter Tschentscher*, Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, führt das Reformmodell der Finanzministerkonferenz zu extremen Grundsteuerbewertungen und übermäßigen Belastungen von Grundeigentümern und Mietern in Metropolregionen.

Nachtrag: Steigende Immobilienpreise und steigende Wohnungsnot: Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht?

27

Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 16/2016 kommentiert *Barbara Hendricks*, Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, die aktuelle Situation und stellt das »Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen« vor.

Forschungsergebnisse

Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung

31

Axel Börsch-Supan, Tabea Bucher-Koenen und Johannes Rausch

Axel Börsch-Supan, Tabea Bucher-Koenen und Johannes Rausch, MEA – Munich Center for the Economics of Aging am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München, zeigen, dass die Lage der GRV bis 2030, dem Zeithorizont des aktuellen Rentenversicherungsberichts, stabil im Sinne der Markten, die §154 SGB VI gesetzt hat, ist. Bei derzeitiger Rechtslage wird der Beitragssatz jedoch ab 2031 die 22%-Marke überschreiten, und das Nettorentenniveau vor Steuern wird ab 2036 die 43%-Grenze unterschreiten. Eine Fixierung des Nettorentenniveaus auf 46% (50%) würde Mehrkosten von ca. 17,5 (38) Mrd. Euro im Jahr verursachen und den Beitragssatz im Jahr 2040 auf über 24% (26%) anhe-

ben. Eine automatische Anpassung der altersabhängigen Parameter in der GRV an die Lebenserwartung kann das Sicherungsniveau dagegen dauerhaft über 43% halten, ohne dass es zu einer Erhöhung des Beitragssatzes über 23% kommen wird. Aus diesen Überlegungen folgt, dass es nicht nur keine finanziellen Spielräume gibt, den Leistungsumfang der Sozialsysteme auszuweiten, sondern es im Gegenteil weiterhin notwendig ist, Reformen zur langfristigen Finanzierbarkeit der GRV in Angriff zu nehmen.

Daten und Prognosen

Die Freihandelsabkommen TTIP und CETA und ihre Auswirkungen – was sagen die Ökonomen?

41

Florian Dorn, Manuela Krause, Niklas Potrafke und Daniel Weishaar

In der Juli-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zu den geplanten Freihandelsabkommen TTIP und CETA befragt. Die Mehrheit der Teilnehmer befürwortet demnach die beiden Freihandelsabkommen und erwartet von diesen für alle jeweils beteiligten Länder positive ökonomische Impulse. Zugleich hält es aber eine Mehrheit für unwahrscheinlich, dass die noch laufenden TTIP-Verhandlungen zu einem Abschluss kommen werden. Ein Scheitern hätte laut einer Mehrheit der befragten Ökonomen negative Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft und das politische Gewicht Europas in der Welt.

Investitionsneigung schwächt sich ab – Leasing expandiert überdurchschnittlich

47

Stefan Sauer und Arno Städtler

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen eher moderaten Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 2,3%, nach einem Plus von 4,2% im Vorjahr.

Deutsche Industrie: Für 2016 erhöhte Investitionsbereitschaft

52

Annette Weichselberger

Nach den Ergebnissen der aktuellen Erhebung hat das deutsche Verarbeitende Gewerbe seine Investitionen 2015 um 2% erhöht. Für 2016 planen die Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe, die Investitionsausgaben um 7% (real: 6%) zu steigern. Hauptzielsetzung der Investitionstätigkeit war 2015 und ist auch 2016 die Kapazitätserweiterung.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima. Alle Jahre wieder? Das Klimaphänomen El Niño und die Agrarmärkte

57

Julia Schrickler und Jana Lippelt

Eines der bekanntesten Klimaphänomene ist das El-Niño-Phänomen. Starke El-Niño-Episoden können mit schweren Schäden an Umwelt und Landwirtschaft einhergehen und haben weitreichende sozioökonomische Konsequenzen. Der Beitrag erläutert zunächst die Entstehung des El-Niño-Phänomens und untersucht anschließend die Auswirkungen auf die Umwelt und die Wirtschaft der betroffenen Länder.

Reform der Grundsteuer: Gerechtere Verteilung der Steuerlasten oder Kostenexplosion?

Die Grundsteuer in Deutschland steht seit langem in der Kritik. Insbesondere wird eingewandt, dass die Grundsteuer auf jahrzehntealten Werteverhältnissen beruht. Die geltende Grundlage für die Grundsteuer ist nicht mehr zeitgemäß, möglicherweise sogar nicht verfassungsgemäß. Anfang Juni 2016 wurde mit großer Mehrheit eine Bundesratsinitiative zur Reform der Grundsteuer beschlossen, die jedoch von Bayern und Hamburg abgelehnt wird. Führt der Vorschlag zu einer gerechteren Verteilung der Steuerlasten oder zu einer Kostenexplosion?

Einfach und fair: Bayerns Grundsteuermodell

Der von Hessen und Niedersachsen am 22. Juli vorgestellte Gesetzentwurf für eine neue Steuerbasis für die Grundsteuer bedeutet mittelfristig eine Kostenexplosion für bayerische Hauseigentümer und Mieter. Diese Steuererhöhung lehnen wir entschieden ab.

Keine Steuererhöhungen

Wir haben im Herbst 2013 im Koalitionsvertrag vereinbart, Bürger und Unternehmen keine zusätzlichen Steuerbelastungen zuzumuten. Wir haben uns damit darauf verständigt, keine Steuererhöhungen zu beschließen. An diesem Versprechen muss sich die Politik messen lassen. Bayern sieht sich als Garant dafür, dass diese Zusage auch eingehalten wird. Nach dem Verständnis Bayerns umfasst dies auch, dass der Bundestag keine Gesetze beschließt, die aufgrund ihrer Konzeption mittel- oder langfristige zu Steuermehrbelastungen führen.

Nach dem Willen der überwiegenden Mehrheit der Länder, allen voran Hessen und Niedersachsen, soll bei der neuen Grundsteuerbasis der Grund und Boden mit dem aktuellen Verkehrswert angesetzt werden. Es wird viele Verlierer geben, die nach der Reform spürbar mehr Grundsteuer zahlen müssen als zuvor. Bayern ist überzeugt: Die absehbare Bodenwertentwicklung in großen Teilen des Freistaates würde zu einer stetig steigenden Grundsteuerbasis führen, die dann wiederum eine dynamisch steigende Grundsteuerbelastung ergibt, sofern die Städte

und Gemeinden ihre Hebesätze nicht entsprechend senken.

Die Lage auf dem Wohnungsmarkt ist angespannt. Die dadurch verursachte steigende Miet- und Grundstückspreisentwicklung darf nicht weiter angefacht werden, die ohnehin hohen Grundstücks- und Mietkosten in vielen Regionen Bayerns würden weiter verteuert. Einer auch durch die Grundsteuer angeheizten Explosion der Nebenkosten für jeden Eigenheimbesitzer, jeden Mieter und jedes Unternehmen muss Einhalt geboten werden.

Städte und Gemeinden brauchen eine verlässliche Steuerquelle

Die Grundsteuer fließt ausschließlich den Städten und Gemeinden zu. Für sie ist die Grundsteuer eine der zentralen Steuerquellen. Sie ist die verlässliche Basis, auf die die politischen Entscheidungsträger vor Ort vertrauen können. Die Grundsteuer trägt wesentlich zur Finanzierung der gemeindlichen Infrastruktur bei. Bundesweit betragen die Einnahmen der Städte und Gemeinden aus der Grundsteuer jährlich 13 Mrd. Euro.

Für alle Beteiligten braucht es eine Grundsteuer mit solider Grundlage. Langjährige Rechtsstreitigkeiten zwischen Grundstückseigentümer und Steuerverwaltung über die Höhe des maßgebenden Bodenwerts bergen enorme Risiken für die kommunalen Haushalte. Aber auch Eigenheimbesitzer, Mieter und Unternehmen wollen Rechtssicherheit, wie hoch ihre Grundsteuerbelastung sein wird. Das derzeit vorliegende Reformkonzept erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Eine aufgrund der absehbaren Bodenwertentwicklung steigende Grundsteuer ist keine Lösung.



Markus Söder*

* Dr. Markus Söder, MdL, ist Bayerischer Staatsminister der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat.

Kein Einstieg in eine Vermögensteuer

In den Parteien werden derzeit die politischen Konzepte diskutiert, mit denen man im Herbst nächsten Jahres zur Bundestagswahl antreten will. Pressemeldungen zufolge beschäftigen sich SPD und Grüne intensiv mit der Wiedereinführung einer Vermögensteuer. Voraussetzung für eine neue Vermögensteuer sind auch verkehrswertnahe, ständig aktualisierte Grundstückswerte.

Der Gesetzentwurf der Länder Hessen und Niedersachsen zur Änderung des Bewertungsgesetzes ist ein erster Schritt in Richtung Vermögensteuer. Eine Rückkehr zu einer leistungsfeindlichen Neidsteuer, die wirtschaftliches Wachstum erstickt und Leistungsträger ins Ausland abwandern lässt, wäre dann einfach möglich. Das ist mit Bayern nicht zu machen. Wir lehnen auch deshalb den Gesetzentwurf ab. Einer neuen Vermögensteuer soll so ein Riegel vorgeschoben werden.

Neue Grundsteuer benachteiligt Zahlerländer im Länderfinanzausgleich

Es spricht sehr vieles dafür, dass in Bayern wie in den weiteren Boomregionen Deutschlands die Grundstückspreise weiter und überproportional steigen. Dies führt dazu, dass Bayern auch noch wegen der Grundsteuer mit weiter steigenden Leistungen in den Länderfinanzausgleich rechnen müsste. Im nächsten Doppelhaushalt 2017/1018 wird Bayern voraussichtlich 12,4 Mrd. Euro im Länderfinanzausgleich zahlen – mehr als 10% des gesamten Haushalts! Wir müssen diese Zahlungen reduzieren, statt sie mit derartigen Gesetzen und Regelungen weiter nach oben zu treiben. Gleichzeitig ist es unverständlich, dass das Land Hessen erst kürzlich seine hohe Pro-Kopf-Belastung als Zahlerland in den Länderfinanzausgleich beklagt hat, andererseits ein Konzept auf den Weg bringt, das diese absehbar weiter steigern würde.

Lösung: Regionalisierung der Grundsteuer

Seit Jahren setzt Bayern sich für mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung für die Länder auch im Steuerbereich ein. Die Länderparlamente sollen selbst über die Steuern entscheiden, deren Aufkommen ihnen oder ihren Kommunen zusteht. Die Grundsteuer als reine Gemeindesteuer ist für eine gesetzliche Regelung auf der Länderebene daher bestens geeignet.

Aus der Sicht Bayerns ist die Regionalisierung der Grundsteuer die einzige Möglichkeit, den bestehenden Grundsatzzstreit bei der Reform der Grundsteuer aufzulösen. Es bestehen ohnehin erhebliche Zweifel, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz für eine Reform der Grundsteuer haben würde. Dies soll durch eine Änderung der Finanzverfassung

im Grundgesetz geregelt werden – die Zuständigkeit für die Reform der Grundsteuer soll beim Bund zementiert werden. Bayern wird eine solche Änderung nicht mittragen. Jedes Land muss die Chance erhalten, das eigene Reformkonzept auch zu verwirklichen.

Bayern will eine faire Einfach-Grundsteuer

Unser Modell ist einfach, fair und schnell zu berechnen, da sich die Grundsteuer ausschließlich an klaren physikalischen Größen orientiert: Flächengröße und Nutzung sollen die Basis für die Grundsteuer bilden. Auf diese wendet die jeweilige Stadt oder Gemeinde noch den von ihr beschlossenen Hebesatz an, und die Grundsteuerschuld ist ermittelt.

Eine so ausgestaltete Grundsteuer ist gegenüber dem Grundstückseigentümer nachvollziehbar und transparent – das schafft Akzeptanz und schnelle Rechtssicherheit. Im Gegensatz zu einem Verkehrswertmodell ist sie nicht streitanfällig. Die Grundstücks- und Gebäudeflächen stehen fest – die Grundsteuer könnte im Bereich der reinen Wohnnutzung vollautomatisch verwaltet werden. Dazu kann auf den hohen Geodatenstandard der Bayerischen Vermessungsverwaltung zugegriffen werden, deren Daten dann wieder unmittelbare Bedeutung für die Grundsteuer gewinnen – eine Grundsteuer auf Knopfdruck.

Kein Blindflug: Laufende Verfahren beim Bundesverfassungsgericht abwarten

Beim Bundesverfassungsgericht sind derzeit einige Verfahren zur Steuerbasis bei der Grundsteuer anhängig, deren Entscheidung nicht mehr allzu lange dauern wird. Bayern plädiert dafür, unabhängig von den fachlichen Einwänden gegen das jetzt diskutierte Reformkonzept, diese Entscheidungen zunächst abzuwarten. Alles andere wäre eine Art Blindflug.

Das Grundproblem ist unstrittig: Die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen vom 1. Januar 1964 in den alten Ländern bzw. vom 1. Januar 1935 in den neuen Ländern sind keine zeitgemäße Grundlage für die Grundsteuer mehr. Es gibt aber kein schlüssiges Argument, warum es Bayern verwehrt werden sollte, ein einfaches und zukunftsfähiges Grundsteuersystem zu beschließen. Alle Betroffenen haben ein Interesse daran, dass die neue Grundsteuer für die Städte und Gemeinden verlässlich ist und die Besteuerungsgrundlagen einfach und von jedermann nachvollziehbar sind. Gleichzeitig dürfen wir die Bürger und Unternehmen nicht durch unnötige Steuererhöhungen zusätzlich belasten.



Thomas Schäfer*

Eine Frage der Gerechtigkeit!

Die große Mehrheit der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder sieht bei der Grundsteuer dringenden Handlungsbedarf. Daher hat die Finanzministerkonferenz nach vielen Jahren der Diskussion Anfang Juni eine Bundesratsinitiative zur Reform der Grundsteuer beschlossen. Die Länder Niedersachsen und Hessen wurden beauftragt, einen gemeinsam erarbeiteten Gesetzentwurf dem Bundesrat zuzuleiten. Beide Landeskabinette haben bereits einen entsprechenden Beschluss gefasst. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, dass sich der Bundesrat nach der Sommerpause mit dem Vorhaben befassen kann. Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, die Reform der Grundsteuer zügig anzugehen. Zwei Gründe sind dabei maßgeblich.

Erstens geht es darum, den Gemeinden diese verlässliche Einnahmequelle zu erhalten. Die Grundsteuer hat ein jährliches Aufkommen von rd. 13 Mrd. Euro. Zudem ist sie unabhängig von der konjunkturellen Lage und hat dadurch einen stabilisierenden Effekt auf die kommunalen Haushalte. Die Kommunen benötigen diese Mittel, um ihre mannigfaltigen Aufgaben erfüllen zu können. Die von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben sind kein Selbstzweck. Vielmehr sind sie eine wesentliche Grundlage für unser Zusammenleben. Die kommunale Finanzausstattung geht uns daher alle an. Es wäre nicht gerecht, die Kommunen bei der Finanzierung dieser Aufgaben in ein unkalkulierbares Risiko laufen zu lassen. Die Nachteile würden jeden von uns treffen.

Vor dem Bundesverfassungsgericht sind Verfahren anhängig, in denen gerügt wird, dass die Grundsteuer auf jahrzehntealten Wertverhältnissen beruht. Die Grundsteuer knüpft an die sogenannten Einheitswerte an. Im Westen sind dies Werte aus dem Jahr 1964, im Osten gar Werte aus dem Jahr 1935. Wertanpassungen wurden nur in wenigen Fällen durchgeführt, z.B. wenn bei Gebäuden Neu- oder Anbauten vorgenommen wurden. Bei diesen neuen Ein-

heitswertfeststellungen haben die Finanzämter aber nur den neuen tatsächlichen Zustand berücksichtigt. Die der Bewertung zugrunde gelegten Wertverhältnisse blieben jedoch die aus den Jahren 1964 bzw. 1935. Jedes weitere Jahr des Abwartens bedeutet, ein weiteres Jahr Wertveränderung auszublenden. Um alle Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuer auszuräumen und die Grundsteuer als kommunale Einnahmequelle abzusichern, muss nun gehandelt werden. Die Grundsteuer ist so zu reformieren, dass ihr wieder aktuelle Werte zugrunde liegen.

Damit ergibt sich unmittelbar der nächste Gerechtigkeitsaspekt, der eine Reform der Grundsteuer erzwingt. Es geht um die Verteilung der Belastungen aus der Grundsteuer. Diese richtet sich nach den Wertrelationen. Das Abstellen auf alte Werte bedeutet damit auch, die Belastungen entsprechend der alten Wertrelationen zu verteilen. Offensichtlich haben sich die Wertveränderungen der letzten 50 Jahre aber unterschiedlich auf einzelne Grundstücke ausgewirkt. Die Wertveränderungen einfach auszublenden und die Grundsteuer nach überkommenen Wertrelationen zu erheben, kann nicht gerecht sein. Denn im Ergebnis führt dies dazu, dass manche gegenwärtig zu viel und andere zu wenig Grundsteuer zahlen. Dies gefährdet auch die Akzeptanz der Grundsteuer bei den Bürgern. Nur das Anknüpfen an eine aktuelle Wertebasis kann dies wirklich bereinigen.

Der erarbeitete Gesetzentwurf betrifft den ersten Schritt hin zur neuen Grundsteuer, indem er die Neubewertung aller rund 35 Mio. Grundstücke und land- und forstwirtschaftlicher Betriebe regelt. Die Frage, nach welchem Verfahren die Neubewertung erfolgen soll, wurde lange intensiv und auch durchaus kontrovers zwischen den Ländern diskutiert. Dabei lagen die Vorstellungen zunächst sehr weit auseinander. Einige Länder wollten eine möglichst exakte Verkehrswertermittlung (Marktwerte), wie sie bereits damals bei den Einheitswerten angestrebt wurde. Andere Länder befürworteten einen wertunabhängigen Ansatz. Auch Mischlösungen wurden betrachtet. Übergeordnetes Ziel der großen Mehrheit der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder war es aber schließlich, die Grundsteuer auch künftig einheitlich zu regeln. Daher bedurfte es eines Kompromisses. Dieser sieht vor, die Grundsteuer auch künftig wertabhängig auszugestalten. Wichtig ist aber, dass keine Verkehrswertermittlung angestrebt wird. Diese wäre sehr aufwendig und daher mit einer in regelmäßigen Abständen zu wiederholenden Neubewertung nicht in Einklang zu bringen. Schon der Bundesfinanzhof hat darauf hingewiesen, dass eine Abkehr vom Bewertungsziel des Verkehrswertes möglich ist (BFH vom 22. Oktober 2014 – II R 16/13): »*Anders als bei der Erbschaftsteuer, bei der zur gleichmäßigen Erfassung der unterschiedlichen Vermögensarten eine durchgehend am gemeinen Wert orientierte Bewertung zwingend erforderlich ist, ist (...) bei der Grundsteuer dieses Bewertungsziel nicht von vornherein vorgegeben.*«

* Dr. Thomas Schäfer ist Hessischer Minister der Finanzen.

Auch wenn es in Zukunft nicht mehr darum geht, den Verkehrswert zu ermitteln, soll die Grundsteuer – so der Konsens – wertabhängig ausgestaltet sein. Diese Grundsatzentscheidung erzwingt eine Erfassung auch der Gebäudewerte, denn diese tragen – hier sind sich Wertgutachter und die Mehrheit der Bevölkerung einig – erheblich zum Wert eines Grundstücks bei. Einige Fachleute machen sich derzeit für eine reine Bodenwertsteuer stark, die den Wert der Gebäude gänzlich außer Acht lässt. Eine derartige Steuer ist sicherlich ein interessanter Ansatz, der aber mit dem gefundenen Konsens nicht in Einklang zu bringen ist. Die Verteilungswirkungen einer Bodenwertsteuer dürften zudem dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürger widersprechen und daher kaum auf breite Akzeptanz stoßen. Ob man es gern hört oder nicht, Reformen benötigen Mehrheiten. Dies gilt umso mehr, je größer die Breitenwirkung eines Vorhabens ist, und die Grundsteuer betrifft nahezu jeden Bürger.

Das neue Bewertungsverfahren, auf das wir uns verständigt haben, ist ein runder Kompromiss aus Einfachheit und Genauigkeit. Ein einfaches Verfahren erleichtert eine komplette Neubewertung in regelmäßigen Abständen. Damit wird verhindert, dass es in Zukunft wieder einen Bewertungsstau gibt. Das Ziel der Einfachheit lässt sich nur durch Pauschalierungen umsetzen. Um eine gerechte Lastverteilung sicherzustellen, bedarf es jedoch auch eines Mindestmaßes an Genauigkeit. Daher sehen die neuen Berechnungsregeln bei den wirklich wichtigen Wertfaktoren nur begrenzte Pauschalierungen vor und berücksichtigen mehr Einzelheiten. Bei unbebauten Grundstücken wird auf die Bodenrichtwerte abgestellt, die die örtlichen Gutachterausschüsse festlegen. Bei bebauten Grundstücken wird zudem noch das Gebäude erfasst, wobei nach der Art des Gebäudes und dem Baujahr differenziert wird. Angeknüpft wird dabei an aktuelle Baukosten. Die Bewertung folgt der Frage, was die Herstellung des jeweils betrachteten Gebäudes heute kosten würde. Als Korrektiv wird dann noch eine Alterswertminderung berücksichtigt.

Bei der Bewertung der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft kommt künftig ein typisierendes Ertragswertverfahren zum Einsatz. Auf einzelbetriebliche Differenzierungen und Abgrenzungen kann dabei weitgehend verzichtet werden.

Die erste Bewertung nach den neuen Regeln soll auf den Stichtag 1. Januar 2022 erfolgen. Welche Werte sich dann für einzelne Grundstücke und Betriebe der Land- und Forstwirtschaft ergeben, lässt sich heute noch nicht abschätzen. Denn die zu diesem Stichtag gültigen Bodenrichtwerte und anzusetzenden Baupreise stehen noch nicht fest. Gleiches gilt für die Ertragswerte bei der Land- und Forstwirtschaft, die aus Statistiken der letzten fünf Jahre vor dem Stichtag abgeleitet werden. Die Finanzämter werden um den Jahreswechsel 2022/2023 mit den Bewertungsarbeiten beginnen.

Sie werden aber einige Jahre benötigen, um alle Grundstücke und Betriebe der Land- und Forstwirtschaft zu bewerten.

Doch selbst wenn die neuen Werte umfassend vorliegen, wird es noch nicht möglich sein, daraus die Höhe der neuen Grundsteuer für ein einzelnes Grundstück abzuleiten. Schon bisher wird der gemeindliche Hebesatz nicht unmittelbar auf den Einheitswert angewendet, um die Grundsteuer zu ermitteln. Der Einheitswert wird stattdessen mit einer gesetzlich festgelegten Steuermesszahl multipliziert. Dies ergibt den sogenannten Steuermessbetrag. Hierauf findet dann der jeweilige Hebesatz Anwendung. Auch bei der neuen Grundsteuer bleibt es bei dieser Berechnungsmethode. Neben den gemeindlichen Hebesätzen sind damit die Steuermesszahlen die Stellschrauben, um das Ziel »Aufkommensneutralität« zu erreichen. Bei einem flächendeckenden Anstieg der neuen Werte gegenüber den bisherigen Einheitswerten werden die Steuermesszahlen entsprechend abgesenkt.

Erst wenn die Neubewertung der rund 35 Mio. Einheiten abgeschlossen ist, wird ein entsprechendes »Eintakten« der Steuermesszahlen möglich sein, um die angestrebte bundesweite Aufkommensneutralität zu erreichen. Die neuen Steuermesszahlen werden daher erst in einem zweiten Reformschritt gesetzlich festgelegt. Wenn in diesem Zusammenhang das Grundsteuergesetz angepasst wird, ist auch der Zeitpunkt gekommen, über Änderungen bei den Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen nachzudenken.

Im Bundesgebiet sind die Verhältnisse keineswegs einheitlich. Auf bundesweiter Basis ermittelte Steuermesszahlen werden daher nicht in jedem Land genau passen. Daher wird den Ländern erlaubt, eigene Steuermesszahlen festzulegen. Sie erhalten damit nie zuvor dagewesene Einflussmöglichkeiten auf die Höhe der Grundsteuer in ihrem Landesgebiet. Dieses neue Länderrecht wird grundgesetzlich verankert. Macht ein Land von diesem Gestaltungsspielraum keinen Gebrauch, gelten die bundesgesetzlich festgelegten Messzahlen. Natürlich kann es sein, dass sich innerhalb eines Landes die Werte auch sehr unterschiedlich entwickelt haben. Das kann auf Ebene der Gemeinden durch die Anpassung der Hebesätze ausgeglichen werden. Strebt eine Gemeinde ein höheres Grundsteueraufkommen an, kann sie dies bereits im geltenden Recht durch Anhebung ihrer Hebesätze erreichen. An dieser verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Steuerautonomie kann und wird die Reform nichts ändern. Die Gemeindeparlamente werden jedoch auch weiterhin ihre entsprechenden Entscheidungen gegenüber ihren Bürgern vertreten müssen.

Länder und Kommunen erhalten damit alle notwendigen Instrumente, um die Reform in ihrem Gebiet aufkommensneutral auszugestalten. Klar ist, auch wenn sich bei der Neubewertung durchweg höhere Werte ergeben sollten, ist damit keine Kostenexplosion für Bürger, Unternehmen oder

Land- und Forstwirte verbunden! Kritiker, die in der Reform eine generelle Steuererhöhung sehen wollen, haben entweder das Konzept nicht verstanden oder möchten bewusst fehlinformieren.

Aufkommensneutralität bedeutet aber nicht, dass jeder Bürger genau die gleiche Grundsteuer zahlen wird wie bisher. Vielmehr geht es darum, das jeweilige Gesamtaufkommen konstant zu halten. Veränderungen der Belastung eines einzelnen Grundstückes oder eines Betriebes der Land- und Forstwirtschaft sind hingegen unausweichlich. Sie sind die zwingende Folge der sich seit der letzten Bewertung veränderten Wertrelationen. Wenn innerhalb einer Gemeinde Grundstücke in manchen Lagen stärker an Wert zugelegt haben als in anderen Stadtteilen, wird und muss sich dies in der Verteilung der Grundsteuerlast widerspiegeln. Das Vermögen die genannten Stellschrauben nicht zu verhindern. Sie dürfen es auch gar nicht, denn nur mit einer Grundsteuer, die an aktuelle Werte anknüpft, lassen sich die vom Bundesfinanzhof vorgebrachten verfassungsrechtlichen Probleme dauerhaft ausräumen. Einer Mehrbelastung einzelner Grundbesitzer steht bei Aufkommensneutralität immer eine entsprechende Entlastung anderer Grundbesitzer gegenüber.

Bei dem Ziel einer gerechten Grundsteuer müssen wir auch diejenigen in den Blick nehmen, die heute zu viel Grundsteuer zahlen, weil ihr Grundstück im Vergleich zu einem Grundstück in anderen Stadtteilen seit 1964 bzw. 1935 weniger im Wert gestiegen ist. Diese Hausbesitzer und Mieter werden heute benachteiligt, denn sie zahlen immer noch Grundsteuer entsprechend der längst vergangenen Wertverhältnisse und damit heute einfach zu viel. Das ist nicht gerecht und muss geändert werden. So sah es auch der Bundesfinanzhof, als er die heutigen Einheitswerte dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt hat. Ich formuliere es nochmal ganz klar: Wenn wir hier nichts tun, gefährden wir auch die Akzeptanz der Grundsteuer bei den Bürgern!

Wer sich mit dem Vorwand, individuelle Mehrbelastungen generell vermeiden zu wollen, der Reform verweigert, muss den Hausbesitzern und Mietern in den weniger gefragten Vierteln auch erklären, warum sie weiterhin Jahr für Jahr die Steuer für Hausbesitzer in den besseren Vierteln oder Gegenden mitzahlen sollen. Ein Nichtstun gefährdet nicht nur die kommunalen Haushalte, sondern schreibt die heutige ungerechte Belastungsverteilung fort.

Wer abwartet, bis die Grundsteuer in die Verfassungswidrigkeit läuft, geht ein hohes Risiko ein. Die große Mehrheit der Länder und die kommunalen Spitzenverbände erwarten, dass auch die Bundespolitik vor diesem Handlungsdruck nicht die Augen verschließt. Stattdessen heißt es, gesamtstaatliche Verantwortung zu übernehmen und auf einen zügigen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens hinzuwirken.

Bei verantwortungsvollem Handeln aller Akteure besteht kein Anlass, eine Kostenexplosion zu befürchten. Vielmehr bleibt es dabei, die Reform nun anzugehen, ist eine Frage der Gerechtigkeit.



Wolfram Scheffler*

Werden die Bürger, die für 2027 geplante Grundsteuerreform akzeptieren?

Zeitplan

Der Bundesfinanzhof hat dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob die Vorschriften zur Einheitsbewertung gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verstoßen. Da die letzte Hauptfeststellung zum 1. Januar 1935 (neue Bundesländer) bzw. 1. Januar 1964 (alte Bundesländer) durchgeführt wurde, liegen die steuerrechtlichen Werte deutlich unter den aktuellen Verkehrswerten. Besonders problematisch ist, dass sich in den letzten acht bzw. fünf Jahrzehnten die bewertungsrelevanten Faktoren sehr unterschiedlich entwickelt haben, so dass das Ausmaß der Unterbewertung sehr unterschiedlich ausfällt.

Nach mehreren Anläufen hat die Finanzministerkonferenz (FMK) am 3. Juni 2016 gegen die Stimmen der Bundesländer Bayern und Hamburg beschlossen, zeitnah eine umfassende Reform der Grundsteuer auf den Weg zu bringen. Nach der Regelung der gesetzlichen Grundlagen zur Bewertung und der Gesetzgebungskompetenz im laufenden Jahr sollen in den Jahren 2017 bis 2022 die technischen Voraussetzungen für eine Bewertung durch die Finanzämter geschaffen werden. Als Hauptfeststellungszeitpunkt ist der 1. Januar 2022 vorgesehen. Im Jahr 2023 sollen die Steuerpflichtigen eine Erklärung zur Feststellung der Grundsteuerwerte abgeben. Zwischen 2023 und 2026 sollen die Steuermesszahl angepasst und die elektronische Übermittlung der Messbeträge aufgebaut werden. Auf dieser Grundlage können die Gemeinden im Jahr 2026 ihren Hebesatz festlegen. Es wird angestrebt, die reformierte Grundsteuer erstmalig im Jahr 2027 anzuwenden. Die weiteren für eine Grundsteuerreform wichtigen Aspekte, wie Steuerbefreiungen und Folgewirkungen auf den Finanzausgleich, sollen in der neuen Legislaturperiode in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren geregelt werden.

* Prof. Dr. Wolfram Scheffler ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Steuerlehre, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Der zeitliche Verlauf des Reformprozesses ist völlig unbefriedigend. Die geltenden Bewertungsvorschriften werden seit Jahrzehnten kritisiert. Sollte das Bundesverfassungsgericht die Auffassung des Bundesfinanzhofes bestätigen, dass die Einheitsbewertung seit spätestens zum 1. Januar 2008 nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, würde in den Jahren 2008 bis 2026, d.h. über nahezu zwei Jahrzehnte, der Grundsteuer die verfassungsrechtliche Grundlage fehlen. Es bleibt abzuwarten, welche Schlussfolgerungen das Bundesverfassungsgericht daraus zieht.

Beibehaltung der Grundsteuer für Land- und Forstwirte

Die in einigen früheren Reformvorschlägen angedachte Aufhebung der Grundsteuer A wird nicht umgesetzt. Der Nicht-einbezug von Land- und Forstwirten in die Gewerbesteuer wird damit begründet, dass bei ihnen der gesamte Betrieb der Grundsteuer unterliegt und dass ein Nebeneinander von zwei Objektsteuern vermieden werden soll. Bei einer Aufhebung der Grundsteuer A müssten konsequenterweise Land- und Forstwirte in die Gewerbesteuer einbezogen werden. Damit verbunden wäre die steuerpolitisch hoch brisante Diskussion, ob auch Angehörige der Freien Berufe gewerbesteuerpflichtig werden sollen.

Bewertungsziel

Durch die Grundsteuerreform ändert sich das Bewertungsziel. Die Ermittlung des gemeinen Werts (Verkehrswerts) wird nicht mehr angestrebt. Für die Bewertung soll ein Kostenwert herangezogen werden, der sich in typisierter Form aus dem für den Grundbesitz erforderlichen Investitionsaufwand ableitet.

Bei unbebauten Grundstücken ergibt sich der Kostenwert aus der Fläche und den Bodenrichtwerten. Bei bebauten Grundstücken bestimmt sich der Wert des Bodens wie bei unbebauten Grundstücken aus den Bodenrichtwerten. Für den Wert des Gebäudes werden die Bruttogrundfläche und die pauschalen Herstellungskosten herangezogen. Die Pauschalherstellungskosten bestimmen sich nach der Nutzung des Grundvermögens. Unterschieden wird auf der ersten Ebene zwischen einer Nutzung für Wohnzwecke oder für Nichtwohnzwecke. Auf der zweiten Ebene wird zwischen Ein- und Zweifamilienhäusern, Mehrfamilienhäusern, gemischt genutzten Grundstücken sowie mehreren Nichtwohnzwecken (z.B. Banken, Verwaltungsgebäude, Krankenhäusern, Betriebs- und Werkstätten) differenziert. Zusätzlich erfolgt eine Einteilung nach dem Baujahr (vor 1995, zwischen 1995 und 2005 und nach 2005) sowie bei Ein- und Zweifamilienhäusern nach der Unterkellerung und der Dachform. Bei Betrieben der Land- und Forstwirtschaft wird ein standardisiertes Ertragswertverfahren herangezogen. Der

Ertrag wird für die einzelnen land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen in sehr differenzierter Form typisiert.

Die von der FMK vorgeschlagenen Pauschalierungen sind mit einer erheblichen Senkung der Befolgungskosten verbunden. Diese Pauschalierungen werden sicherlich von einigen als zu weitgehend empfunden. Andererseits wird von Bayern eine noch stärkere Pauschalierung gefordert. Die Problematik liegt aber nicht im Umfang der Pauschalierung, sondern an dem Bewertungskonzept als solches. Der Gebäudewert bestimmt sich nach den Pauschalherstellungskosten. Diese werden für alle Bundesländer einheitlich festgesetzt. Sie betragen beispielsweise für Mehrfamilienhäuser, die aktuell erstellt werden, 935 Euro/qm. Es scheint so, als ob diese unter den tatsächlich anfallenden Herstellungskosten liegen. Vermutlich fallen die tatsächlichen Herstellungskosten in Ballungsgebieten und im ländlichen Raum unterschiedlich aus. Es ist deshalb beispielsweise davon auszugehen, dass in Hamburg und München die Abweichungen höher ausfallen als in weniger wirtschaftlich starken Teilen Deutschlands. Es ist offen, ob dieses Ergebnis mit der Forderung nach der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen vereinbar ist. Würde man deshalb die Pauschalherstellungskosten differenzierter regeln, würde deutlich werden, dass die vorgesehene Abkehr von einer Bewertung mit dem gemeinen Wert nicht der richtige Weg ist.

Das Problem beruht darauf, dass unklar ist, welches Leitbild der Gesetzgeber verfolgt. Einerseits wird ausgeführt, dass eine kostenorientierte Bewertung durchgeführt wird. Andererseits wird behauptet, dass die Höhe des Investitionsvolumens als Indikator für die durch das Grundstück vermittelte Leistungsfähigkeit dient. Steht das Leistungsfähigkeitsprinzip im Vordergrund, wäre aber wie bei jeder Substanzsteuer eine Bewertung mit dem gemeinen Wert vorzunehmen. Stellt man auf den Kostenwert ab, müsste das Äquivalenzprinzip das Leitbild sein. Nach diesem eigentlich mit dem Steuerbegriff nach § 3 AO nicht zu vereinbarem Konzept bildet die Grundsteuer eine Gegenleistung für die Bereitstellung der Infrastruktur durch die Gemeinden, soweit diese durch Gebühren und Beiträge noch nicht abgedeckt sind. Offen ist, ob die mit der Herstellung eines Gebäudes verbundenen Kosten dafür der sachgerechte Maßstab sind.

Dass eine Bewertung mit dem gemeinen Wert durchführbar ist, zeigt ein Blick über die Grenzen. In den meisten EU-Staaten wird für die Grundsteuer eine wertorientierte Bemessungsgrundlage verwendet. Dabei ist die Tendenz erkennbar, dass die Bemessungsgrundlage durch eine verkaufswertbezogene Bewertung bestimmt wird und in den verbleibenden Fällen der Marktwert aus einer ertragswertbezogenen Bewertung abgeleitet wird (vgl. Claus, Nehls und Scheffler 2016). Ein kostenorientiertes Sachwertverfahren wird nur vereinzelt herangezogen.

Ziel: Aufkommensneutralität

Bei der Grundsteuer soll es bei dem dreistufigen Verfahren bleiben, wonach sich die Steuerschuld aus der Multiplikation von steuerlichem Wert, Steuermesszahl und Hebesatz ergibt. In dem Gesetzesentwurf wird zunächst nur der Ersatz des Einheitswerts durch den Grundsteuerwert geregelt. Bei der Festlegung der Steuermesszahl wird angestrebt, dass bundesweit die Summe der Steuermessbeträge annähernd gleich bleibt.

Bei der Beurteilung der Aussage, die Grundsteuerreform aufkommensneutral umzusetzen, ist zu berücksichtigen, dass eine Reform der deutschen Grundsteuer auch international angemahnt wird. Sowohl der Rat der Europäischen Union als auch die OECD fordern Deutschland regelmäßig auf, die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer neu zu bestimmen. Dadurch soll nicht nur die Steuerlast gerechter verteilt werden, sondern gleichzeitig verbreitert werden. Das Steueraufkommen soll zusätzlich dadurch gesteigert werden, dass die bei der Veräußerung von Immobilien erzielten Gewinne – mit Ausnahme von eigengenutztem Wohnraum – generell besteuert werden. Es ist nicht auszuschließen, dass derartige Entwicklungen den Gesetzgebungsprozess beeinflussen.

Eine Aufkommensneutralität auf Bundesebene lässt sich relativ leicht herstellen. Schwierigkeiten treten auf, wenn man die Aufkommensneutralität auf die Bundesländer oder die Gemeinden bezieht. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die bundesweit erkennbaren Belastungsverchiebungen geglättet werden sollen, soweit dies verfassungsrechtlich darstellbar ist. Wie dies im Einzelnen umgesetzt wird, wird allerdings nicht erläutert. Bei der Verteilung der Steuermessbeträge auf die Gemeinden wird es aller Voraussicht nach auch zu Verschiebungen kommen. Noch ist unklar, welches Ausmaß die Veränderungen haben werden und wie die Gemeinden mit ihrer Hebesatzpolitik reagieren werden.

Es ist allgemein bekannt, dass im geltenden Recht die Grundsteuer A im Verhältnis zur Grundsteuer B deutlich geringer ausfällt. Im Jahr 2014 hatten die ca. 5 Mio. land- und forstwirtschaftlichen Betriebe 0,4 Mrd. Euro Grundsteuer zu zahlen. Die Grundsteuer für die ca. 30 Mio. Grundstücke belief sich auf 12,3 Mrd. Euro. Offen ist, ob es nach einer aufkommensneutralen Grundsteuerreform bei dem unbefriedigenden Zustand bleibt, dass die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe nur zu ca. 3% zum Grundsteueraufkommen beitragen.

Zusammenhang zwischen Gesetzgebungskompetenz und Aufkommensneutralität

Ein weiterer Diskussionspunkt ist, ob es zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der

Rechts- oder Wirtschaftseinheit einer bundeseinheitlichen Regelung bedarf oder ob für eine Reform der Grundsteuer die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt. Über eine Änderung des Art. 105 GG soll gesetzlich geklärt werden, dass dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung zusteht. Unabhängig von dieser juristisch äußerst interessanten Frage ist die politische Sichtweise. So strebt insbesondere Bayern eine Regionalisierung der Grundsteuer an. Von der FMK wird als Kompromiss vorgeschlagen, dass die Bundesländer die landesweit geltende Steuermesszahl bestimmen können. Im Hinblick auf die Befolgungskosten ist eine bundeseinheitliche Regelung der Vorschriften zur Bewertung des Grundbesitzes eindeutig zu präferieren. Insbesondere für bundesweit tätige Unternehmen würde eine Beschäftigung mit bis zu 16 verschiedenen Bewertungsregelungen die Komplexität der Grundsteuer deutlich erhöhen.

Es ist unklar, wie sich die vorgesehene Gesetzgebungskompetenz der Länder hinsichtlich der Steuermesszahl auf die angestrebte Aufkommensneutralität auswirkt. In der Gesetzesbegründung wird von einem annähernd gleichen Messbetragsvolumen gesprochen. Setzt ein Bundesland eine niedrigere Steuermesszahl fest, reduziert sich die Summe der Steuermessbeträge. Wird die Aufkommensneutralität der Steuermessbeträge auf Bundesebene geprüft, würde die Reduzierung der Steuermesszahl in einem Bundesland durch eine Erhöhung der Steuermessbeträge in den anderen Bundesländern neutralisiert werden müssen. Ein derartiges Ergebnis wird sicherlich nicht gewollt sein. Die Senkung der Steuermesszahl darf sich nur auf die Steuermessbeträge in dem betreffenden Bundesland auswirken. Aber auch bei dieser Vorgehensweise tritt ein Zielkonflikt auf. Soll den Gemeinden das gleiche Grundsteueraufkommen zustehen wie vor der Reform, müssten diese die Senkung der Steuermesszahl in ihrem Bundesland durch eine Erhöhung des von ihnen festgesetzten Hebesatzes ausgleichen. Damit wäre aus Sicht der Steuerpflichtigen nichts erreicht. Wenn andererseits die Gemeinden den Hebesatz nicht anpassen, geht bei ihnen aufgrund einer Entscheidung auf Landesebene das Steueraufkommen zurück.

Aufgrund des Zusammenspiels von Steuermesszahl und Hebesatz ist die Diskussion um die Gesetzgebungskompetenz der Länder hinsichtlich der Steuermesszahl bereits im Ansatz diskussionswürdig. Die Belastung der Steuerpflichtigen kann auch bei einer bundeseinheitlichen Steuermesszahl reduziert werden. Die Gemeinden müssten nur eine entsprechende Hebesatzpolitik verfolgen. Es scheint mehr um steuerpolitische Öffentlichkeitsarbeit zu gehen. Bei einer Senkung der Steuermesszahl könnten sich die Landesfinanzminister als diejenigen darstellen, die für eine Steuer-senkung eintreten. Den »Schwarzen Peter« hätten die Gemeinderäte, die zur Sicherung ihres Steueraufkommens den Hebesatz erhöhen müssten.

Akzeptanz der Grundsteuerreform

Die Reform der Grundsteuer ist nicht nur aufgrund von Aufkommenseffekten für die Gemeinden von Interesse, vielmehr sind auch die bei den Bürgern sich ergebenden Belastungswirkungen zu berücksichtigen. Diese treten nicht nur bei den Grundstückseigentümern auf. Aufgrund der Umlage der Grundsteuer als Nebenkosten sind auch die Auswirkungen auf Mieter zu beachten. Von einer Grundsteuerreform sind also neben den Unternehmen nahezu alle Einwohner betroffen. Die bei einer Vollerhebung in der Stadt Fürth (Bayern) gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass bei einer Reform der Grundsteuer die Auswirkungen auf die einzelnen Grundstücke sehr stark streuen (vgl. Nehls und Scheffler 2015). Die Streuung ist so stark, dass sich auch aus dem Mittelwert keine belastbaren Aussagen für die Auswirkungen auf das einzelne Grundstück ableiten lassen. Derart starke Veränderungen der Belastungswirkungen erschweren die Umsetzung der Grundsteuerreform. Verstärkt werden die sich daraus möglicherweise ergebenden Akzeptanzprobleme dadurch, dass die Abweichungen sowohl nach oben als auch nach unten auftreten. Es wird also sowohl »Verlierer« als auch »Gewinner« geben. Für die politische Umsetzung einer Grundsteuerreform wird auch von Interesse sein, in welchem Teil der Gemeinde sich die Grundsteuer ermäßigen bzw. erhöhen wird. Bei einer Grundsteuerreform ist also eine umfangreiche politische Überzeugungsarbeit zu leisten. Es empfiehlt sich, den Unternehmen und Einwohnern frühzeitig die Hintergründe sowie die konkrete Umsetzung zu erläutern. Die Pressemitteilung der für das Gesetzgebungsverfahren federführenden Bundesländer Hessen und Niedersachsen zeigt, dass dies von der Politik erkannt wurde. Es ist zu hoffen, dass die Beteiligung der Bürger im angemessenen Umfang und mit der erforderlichen Sachlichkeit vorgenommen wird. Wird diese Notwendigkeit ernst genommen, bietet die Grundsteuerreform die große Chance, die häufig festzustellende Politikverdrossenheit zumindest zum Teil abzubauen. Die Bürger sind aber auch gefordert, das von der Politik gemachte Angebot anzunehmen.

Literatur

Claus, K., D. Nehls und W. Scheffler (2016), *Grundsteuern in der Europäischen Union*, Institut Finanzen und Steuern e.V., Schrift Nr. 509, Berlin

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes sowie Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 105), verfügbar unter: <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/gerecht-und-verlaesslich>.

Nehls, D. und W. Scheffler (2015), *Grundsteuerreform: Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells*, Institut Finanzen und Steuern e.V., Schrift Nr. 503, Berlin.



Gisela Färber*

Die unendliche Geschichte der Grundsteuerreform

Seit mehr als 25 Jahren diskutieren die Vertreter der Finanzministerien des Bundes und der Länder über die Reform der Grundsteuer. Deren Bemessungsgrundlagen basieren auf Werten von 1964 in Westdeutschland und sogar 1936 in Ostdeutschland, die mit den aktuellen Werten nichts mehr gemein haben und deshalb zu massiv ungleichen und damit auch ungerechten Besteuerungsergebnissen führen. Prima facie waren die Ungleichbehandlungen nicht ganz so groß wie bei der Vermögensteuer, die Karlsruhe per 31. Dezember 1995 wegen der großen Diskrepanzen der Bewertung von Immobilien- und insbesondere Geldvermögen für verfassungswidrig und nicht mehr erhebungsfähig deklarierte. Der Bund und die Länder und vor allem die Länder untereinander konnten sich aber viele Jahre lang auf kein Reformmodell einigen. Erst seitdem eine Klage beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist, die die geltende Grundsteuer wegen der inzwischen weiter gewachsenen Ungleichbehandlungen von Immobilien gleicher Marktwerte höchstwahrscheinlich »kippen« wird, ist der Einigungsdruck unter den Ländern so groß geworden, dass sich die Finanzministerkonferenz trotz weiter anhaltender Vorbehalte von Bayern und Hamburg auf ein Reformmodell verständigt hat.

Danach wird in Zukunft ein sogenannter »Kostenwert« ermittelt, nach dem die Grundstückswerte nach den Bodenwertrichtwerten der Kommunen angesetzt und die aufstehenden Gebäude einem vereinfachten Bewertungsverfahren unterworfen werden, das die Grundfläche bzw. den umbauten Raum und das Alter der Gebäude berücksichtigen soll. Zudem sollen den Ländern eigene Gestaltungsrechte bei der Festlegung der Steuermesszahlen eingeräumt werden. Als erster Hauptfeststellungsstichtag ist der 1. Januar 2022 vorgesehen, auf den dann die neuen Einheitswerte festge-

setzt werden, die nächste Bewertung ist dann für den 1. Januar 2030 vorgesehen. Die neue Grundsteuer wird wegen der langen Vorlaufzeit der Neubewertungen wohl frühestens erst zum 1. Januar 2027 erhoben werden.

Die Dauer der Einigungsprozesse und die nun in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Lösungen werfen eine Reihe von Fragen auf, die unter den Stichworten Bewertungsverfahren, Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich, Steuertarife und Veränderungen der individuellen Steuerbelastung im Folgenden kurz diskutiert werden:

Bewertungsverfahren

Nur wenige Steuerpflichtige und Steuerfachleute erinnern sich noch an den Aufwand, der mit der Neubewertung der Immobilien zur Feststellung der Einheitswerte – damals zur Anwendung nicht nur bei der Grundsteuer, sondern auch bei der Erbschaft- und Schenkung- und der Vermögensteuer – betrieben wurde. Soweit Ertragswerte vorlagen, war dies relativ einfach, das Substanzwertverfahren war schon damals höchst kompliziert und streitanfällig. Noch komplexer wurden die Verfahren für Immobilien jüngerer Entstehungsjahre, deren Werte auf die Wertverhältnisse von 1964 bzw. 1936 rückgerechnet werden müssen. So ging es bei der Reformdiskussion immer um ein Bewertungsverfahren, das mit vergleichsweise geringem Aufwand eine steuerliche Bemessungsgrundlage ermitteln und in regelmäßigen Abständen aktualisieren lässt und dabei die Unterschiede zwischen den Verkehrswerten mit akzeptablen Toleranzen abbildet. Deswegen hatten auch das reine Flächenmodell der Südländer oder ein Verkehrswertmodell nie eine Chance auf eine Mehrheit unter den Ländern, ersteres aber wohl auch nicht bei den Verfassungsrichtern.

Das nunmehr gefundene Verfahren konzentriert sich auf die wichtigsten wertbestimmenden Parameter für Immobilien, den Bodenpreis, die Wohnfläche bzw. den umbauten Raum und das Alter der Immobilie. Die Gutachterausschüsse der Städte und Landkreise müssen ohnehin auf der Basis der Kaufpreissammlungen die Grundstückspreise »straßenblockschief« ermitteln und veröffentlichen. Grundbücher und Liegenschaftskataster, die mittlerweile wohl weitgehend elektronisch geführt werden, enthalten Angaben über Größe und Alter der aufstehenden Gebäude, auch wenn dort nicht alle An- und Ausbauten registriert wurden, so dass hier eine Aktualisierung für steuerliche Zwecke erfolgen muss. Bei elektronischer Registrierung dürfte eine Fortschreibung der Einheitswerte auf dieser Basis unschwer in regelmäßigen Abständen möglich sein, zumal wenn die Steuerpflichtigen eine Steuererklärung mit den erforderlichen Angaben abgeben müssen.

Die vor allem innerhalb größerer Städte stark divergierenden Bodenwerte werden damit einen erheblichen Einfluss auf

* Prof. Dr. Gisela Färber ist Professorin für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Leiterin der Sektion »Staat und Verwaltung in der Mehrebenenpolitik« im Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FöV).

die zukünftigen Einheitswerte haben. Im ländlichen Raum wird hingegen die Größe der Immobilie den Einheitswert dominieren. Probleme dürften weiterhin allerdings die Bewertung von An- und Umbauten sowie umfassenden Modernisierungen für das Alter der Immobilie bereiten. Doch auch hier sollten praktikable Lösungen gefunden werden können, so dass für Grundstücke und Häuser mit ähnlichen Verkehrswerten zumindest innerhalb einer Kommune Einheitswerte in einer verfassungsfesten Nähe zu den Verkehrswerten festgelegt werden können.

Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich

Das lange Ringen der Länder um eine Reform der Grundsteuer ist sicher auch deren Auswirkung auf den Länderfinanzausgleich geschuldet. Denn die bestehenden Einheitswerte bilden die Wertspitzen von Grundstücken und Gebäuden in den Ballungsräumen keinesfalls ab, sondern ebnen sie ein, mit der Folge, dass die Steuerkraft der Länder mit einem hohen Anteil an hochpreisigen Agglomerationen derzeit deutlich niedriger ausgewiesen wird als bei einem Grundsteuermodell mit Bemessungsgrundlagen, die näher an den Verkehrswerten liegen. Dies führt dann im Länderfinanzausgleich, bei dem die Steuerkraft der Kommunen mit normierten Hebesätzen zu 64% ihren Ländern zugerechnet wird, dazu, dass die reichen Länder wie Bayern und Hessen und bei den Stadtstaaten insbesondere Hamburg bei einem verkehrswertnäheren Grundsteuermodell mehr Transfers zahlen müssten als aktuell, ohne dass die Flächenländer selbst mehr Steuereinnahmen hätten (lediglich die Stadtstaaten könnten die Mehrbelastung auch mit einem wie heute schon höheren Hebesatz, als die Flächenländer ihn haben, unschwer kompensieren). Es ist zudem Ziel der Reform, dass zumindest direkt nach der Reform der Grundsteuer die höheren Bemessungsgrundlagen durch entsprechende Senkungen der Hebesätze kompensiert werden sollen, mithin das Aufkommen insgesamt und auch auf der Ebene eines jeden einzelnen Bundeslandes nicht steigen soll. Kurzfristig hätten deshalb auch die jeweiligen Kommunen keine Steuerermehreinnahmen aus der Reform. Dass hieraus Widerstände gegen die Reformmodelle resultieren, ist nicht weiter verwunderlich, muss allerdings differenziert und unter Einbeziehung der Reform des Länderfinanzausgleichs betrachtet werden.

Sieht man nämlich den Reformvorschlag für die Grundsteuer zusammen mit dem Vorschlag der Bundesländer zur Reform des Länderfinanzausgleiches, dann wird die Mehrbelastung aus den erhöhten Bemessungsgrundlagen bei der Grundsteuer durch die Minderbelastung der Zahlerländer infolge des neuen Ausgleichstarifs von einheitlich 63% mehr als kompensiert. Auch die Höherbewertung der kommunalen Steuerkraft auf 75% ist kaum geeignet, die Gewinne der finanzstarken Länder dann in Form von Verlusten aus der Grundsteuerreform wieder aufzuzehren. Für Hamburg ergä-

ben sich außerdem ohnehin keine Nachteile, weil der Stadtstaat seine Mehrbelastung im Länderfinanzausgleich durch seine Hebesatzpolitik unschwer ausgleichen könnte. Zudem ist nicht auszuschließen, dass die neuen Bemessungsgrundlagen und die Messzahlen, die ja auch länderspezifisch geregelt werden sollen, mittel- bis längerfristig zu Neujustierungen unter den kommunalen Steuereinnahmen führen werden.

Die Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den Länderfinanzausgleich sind außerdem davon abhängig, wie die kommunale Grundsteuerkraft im Fall unterschiedlicher Steuermesszahlen berechnet wird. In Finanzausgleichssystemen werden immer nur durchschnittliche Steuertarife auf die Bemessungsgrundlagen angesetzt, um zu vermeiden, dass sich Gebietskörperschaften durch die Ansetzung niedriger Steuersätze »künstlich arm machen« und die dadurch induzierten Steuerausfälle über Transferzahlungen kompensiert würden. Soweit nicht nur einfache Steuer- oder Hebesätze zwischen den Ländern variieren, sondern ein Set von Steuermesszahlen z.B. für Einfamilien- und Mehrfamilienhäusern, Eigentumswohnungen, gewerblich genutzten Grundstücken und Gebäuden sowie unbebauten Grundstücken, müssen komplexere Verfahren angewandt werden, um die kommunale Gewerbesteuerkraft zu bestimmen. Da aber derzeit noch keine Informationen vorliegen, wie weit und bei welchen Parametern die Länder bei der Gestaltung der Steuermesszahlen bei der reformierten Grundsteuer voneinander abweichen wollen, können noch keine Aussagen für das Normierungsverfahren getroffen werden. In jedem Fall dürfte aber allein der Einigungsprozess über das Ausmaß der Unterschiede bei den länderspezifischen Tarifen an sich für die Frage von dezentraler Steuereautonomie für die zukünftige Entwicklung der deutschen Finanzverfassung von großer Bedeutung sein.

Gestaltung der Steuermesszahlen

Am wenigstens durchdrungen, weil auch von hoher Sensibilität für die nächsten Bundes- und Landtagswahlkämpfe, ist die Diskussion der mit der Reform verbundenen Veränderungen der Steuerbelastungen. Diese ist auch von der Steuermesszahl, dem Steuersatz oder -tarif, abhängig. Derzeit werden Ein- und Zweifamilienhäuser nicht nur bei der Einheitsbewertung, sondern auch bei den Steuermesszahlen privilegiert: In Westdeutschland beträgt die Steuermesszahl für Einfamilienhäuser 2,6% für die ersten 38 346,89 Euro des Einheitswerts, für die darüber liegenden Werte 3,5%. Zweifamilienhäuser werden mit 3,1% belastet, alle anderen Immobilien auch und gerade für Wohnzwecke und damit auch alle Mehrfamilienhäuser und Mietwohnungen mit 3,5%. Waren und sind Wohnungen mit Sozialbindung auch wegen ihres niedrigeren Ertragswerts noch beim Einheitswert begünstigt, werden sie bei der Steuermesszahl diskriminiert. Da die Zahl der Wohnungen mit Sozialbindung in

den letzten Jahrzehnten deutlich zurückging, waren auch ärmere Haushalte in Mietwohnungen relativ gesehen regelmäßig höher mit Grundsteuer belastet als wohlhabendere Haushalte in Ein- und Zweifamilienhäusern, da die Grundsteuer im Rahmen der Nebenkostenabrechnung an die Mieter »durchgereicht« wird. Allein dieser Befund ist nicht nur verteilungspolitisch als massiv ungerecht anzugreifen, sondern widerspricht dem Grundsatz einer Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und damit – zusammen mit den krass vom Verkehrswert abweichenden Einheitswerten – auch dem Gleichheitsgebot des Grundgesetzes.

Von einer Reform der Grundsteuer ist deshalb zu fordern, dass auch die Steuermesszahlen keine dem Leistungsfähigkeitsprinzip widersprechenden Steuerbelastungen ergeben werden. Am einfachsten wäre es, alle zu Wohnzwecken verwendeten Gebäude mit ihren Grundstücken einem einheitlichen Steuersatz zu unterwerfen. Der Steuersatz für unbebaute, nicht landwirtschaftlich genutzte Grundstücke könnte insbesondere in den Ballungsräumen höher besteuert werden als Wohnraum. Ebenso ist dies für gewerblich genutzte Einheiten denkbar, um die Wohnungsmärkte zu entlasten. In demographisch schrumpfenden Regionen könnten Immobilien in den leer fallenden Ortskernen steuerlich begünstigt werden. So könnte die Grundsteuer gleichermaßen ein wichtiges Instrument zur Stadtentwicklung in den wachsenden Agglomerationen und zur Anpassung an schrumpfende Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum werden.

Veränderungen der individuellen Steuerbelastung

Steuerpolitisch am wichtigsten dürfte allerdings das Zusammenwirken der neuen recht verkehrswertnahen Einheitswerte mit dem Wegfall der Privilegien beim Steuersatz bei einer für alle Wohnimmobilien gleichen Steuermesszahl werden. Denn der Wert des genutzten Wohnraums korreliert hochgradig mit dem Einkommen, ja sogar mit dem Vermögen der Steuerpflichtigen. Lediglich ältere Menschen, deren Kinder den elterlichen Haushalt bereits verlassen haben und bei denen der Ehepartner häufig schon verstorben ist, haben Wohnungen, die über ihren finanziellen Möglichkeiten liegen. Da diese Bevölkerungsgruppe aber diese Immobilien schon lange bewohnen, letztere mithin auch relativ alt sind, reduziert der Altersfaktor bei der Einheitswertermittlung die steuerlichen Bemessungsgrundlagen.

Wenn aber die reformierten Besteuerungsgrundlagen der Grundsteuer so klar mit Einkommen und Vermögen der Steuerpflichtigen bzw. Nutzer der Immobilien korrelieren, dann haben Kommunen in Zukunft eine kleine Vermögenssteuer in ihrem steuerpolitischen Instrumentenkorb. Der gegenüber den derzeitigen Einheitswerten geringere ansteigende Einheitswert für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern und die Einebnung der Steuermesszahl entlastet

Haushalte mit geringeren Einkommen und geringem oder keinem Vermögen, während wohlhabende Haushalte deutlich höher besteuert werden als heute, weil die Einheitswerte ihrer Immobilien u.a. wegen der höheren Bodenrichtwerte in den besseren Wohnvierteln stärker steigen und das Steuerprivileg für Ein- und Zweifamilienhäuser wegfällt. Die Grundsteuer würde somit zu einem Kernelement eines gerechteren Steuersystems. Den Kommunen ist allerdings anzuempfehlen, wegen dieser Effekte nicht die Hebesätze nun ins Astronomische zu steigern. Denn der besteuerte Boden ist zwar immobil, bei überzogenen Hebesätzen würden sich die Bewohner der teuren Immobilien aber günstigere Objekte im Umland suchen. Der Steuerwettbewerb bleibt wirksam.

Extreme Zeitperspektive

Bleibt am Ende die Frage, warum die Bundesländer denn so viel Zeit für ihre Reformüberlegungen und -entscheidungen gebraucht haben und warum auch mit der Neubewertung erst 2022 begonnen werden soll. Die Vorbereitungen für die Infrastruktur der Kostenwertermittlungen kann nicht das Argument sein, denn die Liegenschaftskataster der Länder sind bereits weitgehend elektronisch und könnten unmittelbar mit den ergänzenden Daten befrachtet werden. Auch die Kommunen haben kein Interesse an einer weiteren Verzögerung der Reform, zumal wenn die Grundsteuer nach der Reform eine noch wichtigere und dem Leistungsfähigkeitsprinzip wieder entsprechende Säule gesunder Kommunalfinanzen werden wird.

So scheinen es am Ende die Länder selbst zu sein – oder eine substantielle Gruppe unter ihnen –, die die Reform verzögern. Wenn die obigen Überlegungen zu den Verteilungswirkungen der Reform zutreffen, dann haben allerdings die meisten PolitikerInnen und viele hohe BeamtenInnen höhere Steuerbelastungen zu erwarten. Wohnen wird für sie wahrscheinlich schon bei einer aufkommensneutralen Grundsteuerreform fühlbar teurer. Das sollte aber am Ende kein Grund sein, eine veraltete und mit jedem weiteren Geltungsjahr ungerechter werdende Steuer noch mehr als fünf Jahre länger als nötig »weiterleben« zu lassen. Das wäre für den nächsten Bundestagswahlkampf ein wirklich schönes Thema, da ja Steuergerechtigkeit unter den Parteien mittlerweile im Wettbewerb um die WählerInnen so beliebt ist.



Dirk Löhrl*

Die Belastungsverschiebungen im Kostenwertmodell: »Gerecht«?

Am 22. Juli gaben die Finanzminister von Hessen und Niedersachsen den Startschuss für die Reform der Grundsteuer ab: Noch für den September ist die Einbringung einer Bundesratsinitiative geplant. Die neue Grundsteuer soll »gerecht und verlässlich« sein (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2016). Eine Reform ist dringend notwendig, zumal der Bundesfinanzhof (BFH) die Vorschriften über die Einheitsbewertung, die der gegenwärtigen Grundsteuer zugrunde liegen, für verfassungswidrig hält (Vorlagebeschlüsse vom 22. Oktober 2014, II R 16/13 sowie vom 17. Dezember 2014, II R 14/13). Falls sich das Bundesverfassungsgericht dem Bundesfinanzhof anschließt, könnte die mit rd. 13 Mrd. Euro drittgrößte Einnahmequelle der Kommunen gefährdet sein. In einem ersten Schritt sollen nun das Bewertungsgesetz (hier zitiert als »E-BewG«) bezüglich der Bewertungsgrundlagen sowie Art. 105 GG neu gefasst werden. Anders als im Gesetzesantrag der Länder dargestellt, existieren durchaus Alternativen zur geplanten Gesetzesänderung. Dies vor allem in Gestalt einer rein bodenbezogenen Grundsteuer, wie sie von der Initiative »Grundsteuer: Zeitgemäß!«¹ vertreten wird. Obwohl die Initiative u.a. von Organisationen wie dem NABU, dem BUND, dem Deutschen Mieterbund und dem IW Köln unterstützt wird, wurden ihre Vorschläge bislang von den Länderfinanzministern nicht ernsthaft ins Auge gefasst.

Der BFH gab in seinen o.a. Vorlagebeschlüssen Maßstäbe für eine verfassungsmäßige Grundsteuer vor, an die sich auch das Modell der Länderfinanzminister (nachfolgend: »LFM-Modell«) halten sollte. So ist eine Orientierung der Steuerwerte an den Wertrelationen einzufordern, die sich in den Verkehrswerten abbilden. Im Übrigen sieht der BFH dabei nicht die Strukturbrüche in der Bewertung zwischen verschiedenen Kommunen als problematisch an, da hier (weiterhin) über unterschiedliche Hebesätze und auf Länder-

ebene nun auch gegebenenfalls über differenzierte Messzahlen ein Ausgleich möglich ist. Problematisch sind hingegen Inkonsistenzen innerhalb derselben Kommune (BFH vom 22. Oktober 2014, II R 16/13). Somit sind bei einer Grundsteuerreform vor allem die erzeugten intrakommunalen Wert- und Belastungsverschiebungen zu beachten. Nachfolgend wird vor diesem Hintergrund das LFM-Modell beleuchtet und dieses mit einer reinen Bodenwertsteuer als Alternativmodell für die Besteuerung des Grundvermögens verglichen (neben dem Grundvermögen soll es im LFM-Modell mit dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen nur noch eine weitere Kategorie geben). Welche Belastungsverschiebungen ergeben sich, und sind die konkurrierenden Modelle vor diesem Hintergrund »gerecht«?

Das Bewertungsziel für das Grundvermögen im Rahmen des LFM-Modells heißt »Kostenwert«. Dieser führt zu einer »verbundenen Bemessungsgrundlage«, die den Grund und Boden sowie das aufstehende Gebäude umfasst. Die Bodenkomponente ergibt sich dabei aus den Bodenrichtwerten, die mit der Grundstücksfläche multipliziert werden (§ 235 Abs. 2 i.V.m. § 233 E-BewG). Die Gebäudekomponente (§ 236 E-BewG) wird ermittelt, indem die Bruttogrundfläche mit pauschalen, nach Baujahren differenzierten Herstellungskostenansätzen multipliziert wird; zudem wird eine pauschale Alterswertminderung vorgenommen. Beide Komponenten werden sodann addiert. Die Ermittlung des Kostenwerts orientiert sich damit am Sachwertverfahren (auch für solche Immobilien, die bei der Verkehrswertermittlung primär im Ertrags- oder Vergleichswertverfahren bewertet werden). Allerdings ist das Bewertungsziel »Kostenwert« schon von der Terminologie her in sich widersprüchlich. Kosten (der Vergangenheit) sind – ökonomisch gesehen – eben keine Werte. Diese ergeben sich aus gegenwärtigen und zukünftigen (abdiskontierten) Nettonutzen. Der vom BFH eingeforderten Orientierung an der objektiven Leistungsfähigkeit kann aber nur durch die Heranziehung von Werten entsprochen werden. Herstellungskosten für die Bemessung der objektiven Leistungsfähigkeit heranzuziehen, ergibt – überspitzt formuliert – in etwa so viel Sinn, wie die subjektive Leistungsfähigkeit im Rahmen der Einkommensteuer anhand der Betriebsausgaben und Werbungskosten ermitteln zu wollen. Der Bodenrichtwert allein wäre zwar dazu geeignet, die objektive Leistungsfähigkeit in typisierender Weise zu indizieren. Dies gilt indessen nicht für die Gebäudekosten; ihre Einbeziehung verursacht schwerwiegende strukturelle Verzerrungen. In der Verkehrswertermittlung (Sachwertverfahren) wird die Brücke zwischen Kostenkenngrößen und Werten über den Marktanpassungsfaktor geschlagen. Da eine Orientierung an den Verkehrswerten beim steuerlichen Kostenwert aber gar nicht angestrebt wird, ist ein Marktanpassungsfaktor nicht vorgesehen. Schließlich sind die Kostenkennwerte für die Gebäude sehr grob strukturiert. Auch werden wichtige Fälle, wie die Modernisierung oder die Sanierung von Altbauten, unzulänglich erfasst; hierbei findet weder eine Verschiebung in eine andere Herstel-

* Prof. Dr. Dirk Löhrl ist Inhaber der Professur für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld.

¹ Siehe unter: <http://www.grundsteuerreform.net>.

lungskostengruppe statt, noch wird ein neues (fiktives) Baujahr festgelegt, wie das in der Verkehrswertermittlung der Fall sein kann. Dies, obwohl die Ertragsfähigkeit einer umfassend sanierten oder modernisierten Immobilie erheblich gestiegen sein kann. Auch bei der Verkehrswertermittlung durchgeführte Korrekturen wie z.B. besondere objektspezifische Grundstücksmerkmale sind nicht vorgesehen. Schließlich wird nicht berücksichtigt, dass mit derselben Bruttogrundfläche ein vollkommen unterschiedlicher Wohnwert einhergehen kann – dies ist ein Thema vor allem bei Altbauten. Somit führt das in sich widersprüchliche Bewertungsziel »Kostenwert« zu einer inkonsistenten Belastungsentscheidung.

In einer an anderer Stelle veröffentlichten exemplarischen Berechnung für eine südwestdeutsche Kleinstadt bewegte sich der steuerliche »Kostenwert« zwischen 54 und 181% des Verkehrswertes (vgl. Lühr 2016). Bestätigen sich die Ergebnisse dieser Fallstudie durch die weitere Forschung, sind mit Blick auf den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit im Rahmen des Kostenwertmodells ähnliche verfassungsmäßige Bedenken zu erwarten wie mit Blick auf die noch geltenden Einheitswerte.

Die exemplarische Berechnung verglich Einfamilienhäuser mit Geschosswohnungen in zentraler und peripherer Lage sowie als Bestands- und Neubauten. Diese beispielhaft untersuchten Immobilientypen korrelieren bedingt (!) mit unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen. Auch hier zeigen sich die inkonsistenten Belastungswirkungen des LFM-Modells, auf deren Abschätzung die Länderfinanzminister freilich verzichteten:

- Einfamilienhäuser/Geschosswohnungsbau: Mehr als die Hälfte der Wohneinheiten in Deutschland sind Geschosswohnungen. Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern stellen die Minderheit dar; allerdings ist hierin i.d.R. der Großteil des Vermögens der Eigentümerhaushalte gebunden. Sowohl auf die Verkehrs- wie auf die Einheitswerte bezogen, werden im LFM-Modell Einfamilienhäuser vergleichsweise höher als der Geschosswohnungsbau besteuert. Da sie auf eine effizientere Flächennutzung abzielt, würde eine Bodenwertsteuer noch stärker in diese Richtung wirken. Eine Begründung der Belastungsverschiebung wäre zwar auch im Rahmen des LFM-Modells möglich, doch sucht man sie im Gesetzentwurf vergebens.
- Zentrum/Peripherie: Mit Blick auf die Verkehrswerte werden im LFM-Modell – unabhängig vom Gebäudetyp – Immobilien der Peripherie vergleichsweise höher als in zentralen Lagen besteuert. Abermals wären vor allem die Vermieter von Geschosswohnungen in typischerweise zentrumsnahen Bereichen begünstigt; die (zumeist) selbst nutzenden Eigentümer von Einfamilienhäusern jenseits der Zentren wären belastet. Eine Bodenwertsteuer würde hingegen zentrale Lagen verstärkt belasten und

im Übrigen dort die Nachverdichtung stimulieren (vor allem durch Geschosswohnungsbau). Dies gilt auch mit Blick auf die Einheitswerte; im LFM-Modell dürften diesbezüglich die Verschiebungen eher moderat ausfallen.

- Neubauten/Altbauten: Der in den Ballungsgebieten dringend benötigte neue Wohnraum entsteht derzeit vor allem eher im hochpreisigen Bereich; eventuelle Trickle-Down-Effekte sind kurzfristig nicht zu erwarten. Das LFM-Modell verschärft die Problematik noch, da relativ zu den Verkehrswerten vor allem wegen der grob geschnitzten Herstellungskostengruppen Neubauten gegenüber Altbauten diskriminiert werden. Bezieht man hingegen die Bodenwertsteuer auf den Gesamtwert der Immobilie (statt auf die Bodenwerte), erfahren die Altbauten eine vergleichsweise höhere Belastung. Bezogen auf die Einheitswerte, fällt die Belastungsverschiebung durch das LFM-Modell zu Lasten von Neubauten ebenfalls deutlich aus. Im Übrigen entfaltet das LFM-Modell – anders als die Bodenwertsteuer – kaum bodenmobilisierende Effekte. Die Mobilisierung von Flächen ist aber dringend nötig, um die Neubautätigkeit in Agglomerationen anzuregen; hierbei handelt es sich um einen wesentlichen Engpass.

Die skizzierten Belastungsverschiebungen können nicht ohne Beachtung der Inzidenzen beurteilt werden. Über die Hälfte der Haushalte in Deutschland wohnen zur Miete, wobei in urbanen Regionen mit höherer Siedlungsdichte und höheren Immobilienpreisen die Wohneigentumsquote geringer ist als im Durchschnitt (vgl. Kaltenbrunner und Waltersbacher 2014). Hierbei werden Geschosswohnungen mehrheitlich als Mietwohnungen genutzt, Einfamilienhäuser eher durch die Eigentümer. Bei Selbstnutzung der Immobilie zahlt und trägt der Eigentümer die Steuern – sowohl beim LFM-Modell als auch bei der Bodenwertsteuer. Bezüglich Fremdnutzung ist jedoch zu berücksichtigen, dass beim LFM-Modell der Löwenanteil der Belastung auf dem Gebäude liegt, bei der Bodenwertsteuer hingegen auf Grund und Boden. Das Gebäude (Produktionsfaktor »Kapital«) hat jedoch i.d.R. eine deutlich höhere Angebotselastizität als Grund und Boden (Produktionsfaktor »Boden«), wenn man eine einigermaßen stringente Planung unterstellt. Wird durch das LFM-Modell die Nachsteuerrendite des Gebäudeeigentümers gegenüber dem Status quo ante geschmälert, so kann er z.B. die Aufstockung oder den Anbau eines Gebäudes zurückstellen. Reagiert die Masse der Gebäudeeigentümer in ähnlicher Weise, verknappt sich das Angebot an Wohnraum, bis entsprechende Mieterhöhungen möglich und die ursprünglichen Nachsteuerrenditen wieder hergestellt sind. Langfristig kann damit die auf dem angebotselastischeren Faktor Kapital (Gebäude) liegende Steuer auf den Mieter überwältigt werden – egal, ob eine Überwälzung der Steuer auf den Mieter rechtlich möglich ist oder nicht (das Verbot der Überwälzung wird vom Deutschen Mieterbund angestrebt). Eine solche Reaktion des Grundstückseigentümers ist bei

der Bodenwertsteuer nicht möglich, wenn sie sich auf den »highest and best use« des Grundstücks bezieht. Tabelle 1 fasst die Belastungswirkungen der Modelle überblicksweise zusammen.

Im Falle des Kaufs einer Bestandsimmobilie wird allerdings eine steuerliche Mehrbelastung im Kaufpreis kapitalisiert, so dass dieser entsprechend geringer ausfällt.

Während Aussagen zu den personellen Verteilungswirkungen nur partiell möglich sind; liegen die funktionalen Verteilungswirkungen relativ deutlich auf der Hand: Das LFM-Modell belastet langfristig schwerpunktmäßig Mieter und die mobilen Produktionsfaktoren, eine Bodenwertsteuer hingegen eher die Eigentümer und den Produktionsfaktor Boden.

Allerdings ist bezüglich der funktionalen Einkommensverteilung der Faktor Boden in der amtlichen Statistik ein Stiefkind; hier werden sowohl Bodenrenten, Kapitaleinkünfte, kalkulatorische Unternehmerlöhne und Risikoprämien in dem großen Topf »Unternehmens- und Vermögenseinkommen« verührt. Einiges spricht aber dafür, dass – angesichts der langfristig stagnierenden (bereinigten) Lohnquote und der Niedrigzinsphase der letzten Jahre, die nur mit einem mäßigen Wirtschaftswachstum einherging – vor allem der Faktor Boden Verteilungsgewinne verzeichnen konnte (vgl. Homburg 2015). Eine Bodenwertsteuer könnte im Gegensatz zum LFM-Modell hinsichtlich der funktionalen Einkommensverteilung insoweit auch ein (angesichts der geplanten Aufkommensneutralität freilich bescheidenes) verteilungspolitisches Korrektiv darstellen.

Von den Verteilungswirkungen ist es nur ein kleiner Schritt zur steuerlichen Rechtfertigungsdogmatik:

- Die Inwertsetzung des Produktionsfaktors »Boden« zu Gunsten des privaten Eigentümers geschieht vor allem in Gestalt externer Effekte, durch Dritte. Schon Alfred Marshall (1947) stellte fest, dass für den Bodenwert öffentliche Leistungen (Infrastruktur), Leistungen der Nachbarschaft etc. verantwortlich sind; ebenso wie die Vorteile einer Agglomeration. Im Rahmen der Besteuerung des Bodenwerts wird eine Teilkompensation für diese gemeinschaftlich geschaffenen Leistungen eingefordert. Die Rechtfertigung einer bodenbezogenen Grundsteuer kann also über das Äquivalenzprinzip erfolgen, und zwar ohne mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip im Widerspruch zu stehen.
- Das Gebäude (Produktionsfaktor »Kapital«) wird dagegen vom Eigentümer in Wert gesetzt. Im Zuge der Besteuerung des Gebäudes werden insoweit private Leistungen teilsozialisiert. Eine Rechtfertigung dafür ist dennoch über das Leistungsfähigkeitsprinzip möglich; dieser Grund ent-

Tab. 1
Belastungswirkungen der Modelle zur Grundsteuerreform

Belastungsverschiebungen	LFM-Modell		Bodenwertsteuer	
	Sachlich	Personell	Sachlich	Personell
Zentrum/Peripherie	Peripherie (moderat)	Mieter (falls fremdgenutzt, ansonsten Eigentümer)	Zentrum (stark)	Eigentümer (langfristig; unabhängig von Nutzung)
EFH/GWB	EFH (mittel)		EFH (stark)	
Neubau/Altbau	Neubau (stark)		(Altbau)	

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

fällt aber im LFM-Modell, da die Kosten der Vergangenheit nicht die objektive Leistungsfähigkeit indizieren können (s. oben).

Die sich durch die Reform ergebenden Belastungsverschiebungen sind zwar per se nicht das zentrale Problem, als das sie manchmal diskutiert werden; ansonsten könnte man ja den gegenwärtigen, vermutlich verfassungswidrigen Zustand aufrechterhalten. Zum Problem werden sie aber dann, wenn sie wie im LFM-Modell willkürlich anmuten. Angesichts der Maßgaben der Rechtsprechung muss sich das LFM-Modell entgegenhalten lassen: Steuergerechtigkeit geht anders.

Literatur

Hessisches Ministerium der Finanzen (2016), »Gerecht und verlässlich – Hessen und Niedersachsen stellen Bundesratsinitiative zur Reform der Grundsteuer vor«, Pressemitteilung, 22. Juli, verfügbar unter: <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/gerecht-und-verlaesslich>, aufgerufen im September 2016.

Homburg, St. (2015), »Critical remarks on Piketty's Capital in the Twentyfirst Century«, *Applied Economics* 47, 1401–1406.

Kaltenbrunner, R. und M. Waltersbacher (2014), »Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (20–21), 3–12.

Löhr, D. (2016), »Zum neuen Grundsteuer-Reformmodell der Länderfinanzminister – gerecht und verlässlich?« *Betriebsberater*, 2075–2080.

Marshall, A. (1947), *Principles of Economics*, 8. Aufl., Macmillan, London.



Helmut Dedy*

Grundsteuerreform jetzt umsetzen!

Seit mittlerweile rund 25 Jahren ringt die Bundespolitik um eine Grundsteuerreform, deren Dringlichkeit längst von niemandem mehr bestritten wird. Die aktuelle Bewertung des Grundvermögens stützt sich schließlich immer noch auf Wertverhältnisse, die im Jahr 1964 und für Ostdeutschland sogar im Jahr 1935 galten. Damit weist die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer vielfach kaum noch wirklichkeitsnahe Bezüge zu den aktuellen Wertverhältnissen am Immobilienmarkt auf.

Mit der für den 23. September 2016 erwarteten Bundesratsinitiative für ein erstes Gesetzgebungspaket zur Umsetzung einer Neubewertung aller Grundstücke besteht nun eine echte Reformchance für die Grundsteuer. Diese gilt es, entschlossen zu ergreifen.

Schneller Reformstart erforderlich

Bisher konnte der Gesetzgeber allerdings nicht die politische Kraft aufbringen, eines der vielen über die Jahre hinweg gehandelten Reformmodelle umzusetzen. Dieser Stillstand hat vier zentrale Ursachen: Der stets drohende Vorwurf versteckter Steuererhöhungspläne, mangelndes Interesse des Bundes an dieser rein kommunalen Einnahmequelle und eine zu knappe Personaldecke in den Finanzämtern, um die in der Vergangenheit formulierten Reformanforderungen auch administrativ im Massenverfahren bewältigen zu können. Hinzu kommt, dass lange Zeit auch das kommunale Reforminteresse nicht überall sehr ausgeprägt war. So generiert die Grundsteuer bisher ein stets verlässliches und stabiles Aufkommen, die Verwaltungsverfahren sind lange eingespielt, und die Akzeptanz dieser Steuer bei den Abgabepflichtigen ist noch immer unübertroffen.

Die vorgenannten strukturellen Reformhemmnisse konnten – wie so oft – erst durch die Rechtsprechung aufgebrochen werden. Vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sind derzeit mehrere Klageverfahren anhängig, in denen die bewertungsrechtlichen Regelungen der Grundsteuer umfassend auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand gestellt werden. Die Verfahren sind inzwischen so weit vorangeschritten, dass jederzeit mit einer Entscheidung gerechnet werden muss. Alle Prozessbeobachter gehen davon aus, dass das Gericht die derzeitigen Bewertungsregeln wegen der Bezugnahme auf die Wertverhältnisse von 1964 bzw. 1935 als unvereinbar mit dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz erklären wird. Für eine dann notwendige gesetzliche Neuregelung und die anschließend erforderliche Neubewertung des gesamten Grundbesitzes wäre ein Zeitrahmen von mindestens sechs Jahren zu veranschlagen.

Bei weiterer Untätigkeit dürfte das BVerfG dem Gesetzgeber aber wohl kaum einen solchen Zeitrahmen für die Umsetzung einer Reform belassen. Zu lange schon hat der Gesetzgeber die unmissverständlichen Warnsignale der Finanzrechtsprechung ignoriert und alle Reformbemühungen im Sande verlaufen lassen. Zudem wird das BVerfG auch aus den jüngsten Entwicklungen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer seine Schlussfolgerungen ziehen. Sollte der Gesetzgeber jetzt aber zügig eine Reform samt überzeugender Zeitplanung für deren Umsetzung auf den Weg bringen, dann bestehen durchaus noch gute Chancen, dass das BVerfG einem solchen Zeitplan bei der Bemessung eines Übergangszeitraums für die Fortgeltung des bisherigen Rechts weitgehend Rechnung tragen wird.

Insoweit hat der Bundesgesetzgeber jetzt noch die Chance, der Rechtsprechung zuvorzukommen und eine geordnete Reform nach eigener Zeitplanung durchzuführen. Blicke die aktuelle Reformchance dagegen ungenutzt, so könnten wegen zu knapp bemessener Umsetzungsfristen Steuerausfälle in Höhe von rund 13 Mrd. Euro jährlich für gleich mehrere Jahre in Folge auf die Städte und Gemeinden zukommen.

Ob die erhoffte Neuregelung zustande kommt, bleibt vorerst ungewiss. Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat den Beschluss für das aktuelle Reformkonzept zwar mit großer Ländermehrheit, jedoch gegen die Stimmen Hamburgs und Bayerns gefasst. Damit steht auch die Unterstützung des Bundes auf dem Spiel. So heißt es im Koalitionsvertrag, dass eine – im Grundsatz befürwortete – Grundsteuerreform eine »gemeinsame Position der Länder« voraussetzt.

Die hinsichtlich der Mehrheitsverhältnisse im Bund besonders bedeutsame bayerische Zurückweisung der Reformpläne wurde vor allem mit vermeintlich drohenden Mehrbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger begründet, die es

* Helmut Dedy ist Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages.

zu verhindern gelte. Diese Argumentationslinie kann entkräftet werden.

Keine reformbedingten Steuererhöhungen

In Bund und Ländern besteht einhelliger Konsens, dass die Reform unter allen Umständen aufkommensneutral ausgestaltet werden soll. Zu diesem Zweck wurde vereinbart, dass die Steuermesszahlen erst dann durch den Gesetzgeber festgelegt werden, wenn nahezu alle Grundstücke abschließend bewertet worden sind. Auf diese Weise ist es leicht möglich, den Neubewertungsbedingten Erhöhungen der Bemessungsgrundlagen durch (gegebenenfalls ausdifferenzierte) Senkungen der Steuermesszahlen entgegenzuwirken und so die Gesamtaufkommensneutralität der Reform auf Ebene der Messbeträge zu sichern.

Trotzdem gibt es immer wieder Befürchtungen, dass die Reform sodann von den Kommunen zum Anlass genommen werden könnte, das Belastungsniveau bei der Grundsteuer auf Ebene der Hebesätze deutlich empor zu schrauben. Schließlich entscheiden bei der Grundsteuer nicht Bund und Länder abschließend über die Steuerbelastung, sondern allein die Kommunen über das verfassungsrechtlich verbürgte kommunale Hebesatzrecht. Plausibel ist das Szenario reformbedingter Steuererhöhung aber dennoch nicht.

Die Kommunalpolitik setzt das Instrument der Hebesatzerhöhungen stets nur sehr zurückhaltend ein. Das gilt in besonderem Maße für die Grundsteuer, die in einem vergleichsweise transparenten Verfahren und damit in spürbarer Weise erhoben wird. Zudem werden praktisch stets alle Bürgerinnen und Bürger durch eine Grundsteuererhöhung wirtschaftlich belastet. Daher wird dieses Instrument in aller Regel nur dann zum Einsatz gebracht, wenn zuvor bereits alle anderen Haushaltsspielräume ausgeschöpft worden sind. Stichhaltig belegen lässt sich dies im Rahmen der Betrachtung von langen Zeitreihen der Hebesatzentwicklung. Hier zeigt sich, dass signifikante Grundsteuererhöhungen nur zu verzeichnen sind, wenn die kommunale Ebene eine schwere Finanzkrise zu bewältigen hat.

Eine »Kostenexplosion« bei der Grundsteuer droht also nicht aus einer Reform ihrer Bewertungsmethodik, sondern allenfalls aus den – von Bund und Ländern zu verantwortenden – Kostensteigerungen bei den kommunalen Pflichtausgaben, hier insb. den Sozialausgaben. Solche außerhalb des kommunalen Einflussbereichs ausgelösten Kostensteigerungen müssen im Wege der Haushaltskonsolidierung aufgefangen werden, notfalls auch über die Grundsteuer. Die zukünftige Entwicklung des Belastungsniveaus bei der Grundsteuer wird daher nicht von der Wahl der Bemessungsgrundlagen abhängen, sondern vor allem von der Bereitschaft in Bund und Ländern, die in vielen Kommunen zu verzeichnende strukturelle Unterfinanzierung nachhaltig aufzulösen.

Mehr Steuergerechtigkeit durch aktualisierte Datengrundlagen

Klarzustellen ist aber, dass das Ziel der Aufkommensneutralität nicht gleichbedeutend mit dem Ergebnis individueller Belastungsneutralität sein kann. Die derzeit geltende, veraltete Bewertungsmethodik führt in sehr vielen Fällen dazu, dass Grundstücke, die in den letzten Jahren – gemessen an der Gesamtentwicklung in der jeweiligen Gemeinde – eine überproportionale Wertsteigerung erfahren haben, zu niedrig besteuert werden. Umgekehrt werden derzeit Grundstücke, die in den letzten Jahrzehnten eine eher unterdurchschnittliche Wertentwicklung aufgewiesen haben, teilweise viel zu hoch besteuert. Diese Ungerechtigkeiten würden durch eine Reform nun endlich korrigiert. Im Einzelfall bedeutet das dann, dass Grundstückseigentümer, die bisher über Jahrzehnte zu wenig Grundsteuer gezahlt haben, zukünftig mehr zahlen werden. Umgekehrt werden Grundstückseigentümer, die bisher viel zu viel Grundsteuer zahlen mussten, kräftig entlastet. Solche Belastungsverschiebungen sind folglich das Ergebnis einer gerechteren Besteuerung.

Mehr Gerechtigkeit wird die Reform zudem durch eine Beseitigung aktueller Vollzugsdefizite im Bereich der Grundsteuerbewertung bringen, auf die unter anderem der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz bereits 2008 hingewiesen hat. Auf Grundlage einer Stichprobenuntersuchung kam der Rechnungshof schon seinerzeit zu dem Ergebnis, dass: »die Bewertungsstellen der Finanzämter auf der Grundlage nicht aktualisierter und vielfach nicht mehr zutreffender Daten arbeiten. ... So wichen die Angaben zu den Wohnflächen in 20% der untersuchten Fälle erheblich ab. Bei dem Vergleich ... mit Einkommensteuerakten ergab sich sogar eine Abweichungsquote von 25%. ... Die Verwendung unzutreffender Daten führt zu fehlerhaften Wertfeststellungen und insoweit auch zu fehlerhaften Festsetzungen der Grundsteuer. ... Steuerausfälle sind die Folge.« Neben Steuerausfällen ergibt sich hieraus ein Problem der Abgabengerechtigkeit. Beidem wird die angestrebte Reform gründlich entgegenwirken. Durch die geplanten Verknüpfungen elektronischer Datenbestände innerhalb der Länderfinanzverwaltungen sowie zwischen Finanzämtern und kommunalen Verwaltungen sind derartige Fehlentwicklungen zukünftig praktisch ausgeschlossen. Bauliche Veränderungen, Nutzungsänderungen sowie deren steuerliche Folgen werden zukünftig in aller Regel nicht mehr von den Finanzämtern unentdeckt bzw. unberücksichtigt bleiben.

Reformkompromisse zwischen den Zielen Gerechtigkeit und Verwaltungsvereinfachung sowie in Bezug auf Lenkungs- und Informationsinteressen notwendig

Wie bei jedem umfassenden Reformprojekt ergibt sich auch bei der Grundsteuerreform in der Gesamtschau der Forde-

rungen der beteiligten Akteure eine beachtliche Wunschliste, was die neue Grundsteuer alles leisten können soll.

Sie soll einfach zu administrieren sein, um eine »Kostenexplosion« beim Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Sie soll aber gleichzeitig auch möglichst gerechte, d.h. an den tatsächlichen Grundstückswerten orientierte Bewertungsergebnisse liefern. Zudem sollen außersteuerliche Lenkungsziele, hier insbesondere die Förderung der Baulandmobilisierung oder die allgemeine Reduktion des Flächenverbrauchs, bei der Reform der Steuer eine besondere Berücksichtigung finden. Ferner wird darüber gestritten, inwieweit die Bewertungsergebnisse der Grundsteuer auch für andere Steuerarten und Zwecke nutzbar sein sollen. Sogar die Forderung nach einer Ländergesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer wurde von einigen Akteuren erhoben. Dies hätte allerdings die ohnehin hohen IT-Kosten der Reform auf Seiten der Finanzverwaltung mal eben um den Faktor 16 erhöht.

Das aktuell vorliegende, mühsam ausgehandelte und nunmehr von immerhin 14 der 16 Bundesländer sowie den drei kommunalen Spitzenverbänden mitgetragene Reformmodell ist ein sorgsam austarierter Kompromiss zwischen diesen verschiedenen Interessenlagen. Vor diesem Hintergrund hat die kommunale Seite auch nur wenig Verständnis, wenn erneut nicht konsensfähige Reformideen aus den Schubladen geholt werden, um sie – trotz fehlender Operationalisierung und Verprobung – dem nun gefundenen Kompromissmodell in letzter Minute entgegenzustellen.

Doch auch im Kontext dieser unvermeidbaren Debatten kann das Reformmodell der FMK überzeugen: Nach dem Baukastenprinzip entwickelt, ist das Modell offen für zukünftige Weiterentwicklungen. Der jetzt vereinbarte Stand beschränkt die Komplexität der Reform auf ein Maß, das unter den aktuell gegebenen Restriktionen umsetzbar erscheint. Späteren Weiterentwicklungen zu verkehrswert- oder auch ressourcenverbrauchsorientierten Konzepten wird damit aber nicht der Weg verbaut. Vielmehr werden mit der geplanten Reform eine Datenbasis sowie eine Organisationsstruktur geschaffen, die später einmal auch die administrative Grundlage für komplexere Modellvarianten bilden kann.

Darüber hinaus ist die dem Reformmodell zugrunde gelegte Datenbasis zugleich für die Erhebung weiterer Steuern und Kommunalabgaben von Bedeutung. Zwar wurde aus verteilungspolitischen Gründen auf ein umfassendes Einheitswertkonzept für die Grundbesitzbewertung verzichtet, doch ändert dies nichts daran, dass eine Datenbasis für die Grundsteuer immer auch Überschneidungen zu Datenanforderungen anderer Abgaben (von der Einkommensteuer über die Erbschaftsteuer bis hin zu Niederschlagswassergebühren und Landwirtschaftskammerbeiträgen) aufweist. Gerade wenn den Zielen der Einfachheit und der Verwaltungseffizienz besonderes Gewicht beigemessen werden

soll, dann müssen auch diese Wechselwirkungen zwischen den Datenhaltungen in den Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen insgesamt in den Blick genommen werden.

Hierin liegt zugleich eine oft verkannte Stärke des gewählten Modells: Zum einen werden fast alle benötigten Datengrundlagen schon heute von unterschiedlichen Verwaltungszweigen vorgehalten, deren Datenbestände es insoweit lediglich technisch und organisatorisch zu verknüpfen gilt. Zum anderen wird eine solche einmalig vorzunehmende Vernetzung dann auch für viele weitere Verwaltungszwecke von großem Nutzen sein. Unter Berücksichtigung dieser positiven Nebeneffekte der geplanten Datenhaltungsstruktur für andere steuerliche und außersteuerliche Verwaltungszwecke hat sich das Reformmodell der FMK daher auch unter rein administrativen Kosten-Nutzen-Erwägungen als überlegene Modellvariante herauskristallisiert.

Im Ergebnis genügt das Reformmodell der FMK allen wesentlichen Anforderungen der Städten und Gemeinden an eine Grundsteuerreform. Aus kommunaler Sicht kommt es mit Blick auf die aktuellen Steuerausfallrisiken jetzt darauf an, ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren möglichst schnell auf den Weg und so noch in dieser Legislaturperiode zum Abschluss zu bringen.



Ralph Henger*



Thilo Schaefer**

Grundlos in die falsche Richtung: Sieben Gründe gegen die geplante Grundsteuerreform

Die Grundsteuer ist für die Kommunen mit jährlichen Einnahmen in Höhe von 13 Mrd. Euro eine konstante und verlässliche Einnahmequelle. Die Bewertungsvorschriften sind jedoch dringend reformbedürftig. Nach 20 Jahren politischen Ringens starten nun 14 der 16 Länderfinanzminister eine Bundesratsinitiative. Nach ihrem Gesetzentwurf soll sich die Grundsteuer auch zukünftig am Wert des Bodens sowie der darauf errichteten Gebäude bemessen. Hierfür haben sie ein neues Bewertungskonzept erarbeiten lassen. Dieses Konzept überzeugt inhaltlich jedoch nicht und wäre mit einem sehr hohen administrativen Aufwand verbunden, da alle Grundstücke neu evaluiert werden müssten. Gelingt die Initiative, wäre eine historische Chance zur Umsetzung einer einfachen und gerechten – als Bodensteuer konzipierten – Grundsteuer verspielt, die nebenbei auch die dringend benötigten Investitionen fördern würde.

Hintergrund

Aktuell bemisst sich die Grundsteuer nach den sogenannten Einheitswerten, also dem Wert eines Grundstücks zu einem bestimmten Stichtag. In Westdeutschland stammt dieser Wert aus dem Jahr 1964, in Ostdeutschland aus dem Jahr 1935. In den meisten Fällen hat diese Bewertung nichts mehr mit den heutigen Verkehrswerten zu tun. Die letzte Grundsteuerreform wurde im Jahr 1973 umgesetzt. Der Bundesfinanzhof erachtet die Einheitsbewertung als nicht mehr verfassungskonform, da sie die Verkehrswerte – je nach Gebäudealter und Lage des Grundstücks – nicht mehr richtig abbilden kann (BFH 2014). Doch bei allen diskutierten und denkbaren Reformmodellen gibt es Gewinner und Ver-

lierer. Entsprechend schwierig und langwierig waren die bisherigen politischen Verhandlungen.

Nun gibt es einen neuen Reformvorschlag der Länderfinanzminister aller Bundesländer außer Bayern und Hamburg (vgl. Länderfinanzminister 2016a; 2016b; 2016c). In der vergangenen Sitzung am 23. September 2016 wurde er in den Bundesrat eingebracht. Da sich die große Mehrheit der Länderfinanzminister auf dieses Modell verständigt hat, ist dessen politische Umsetzung leider nicht unwahrscheinlich. Das Konzept sieht vor, dass die Grundsteuer auch zukünftig am Wert von Grund und Boden einschließlich seiner darauf stehenden Gebäude ansetzt. Die Bewertung von Grund und Boden soll dabei anhand der Bodenrichtwerte erfolgen.

Die auf dem Boden errichteten Gebäude sollen darüber hinaus nach einer Art vereinfachtem Sachwertverfahren bewertet werden, das individuelle Ausstattungs- oder Ausbaumerkmale sowie Modernisierungsmaßnahmen am Gebäude als auch Marktanpassungsfaktoren außen vor lässt. Hierbei wird ein Systemwechsel vollzogen, da das Bewertungsziel vom Verkehrswert bzw. gemeinen Wert zum sogenannten »Kostenwert« wechselt. Wie auch bei anderen diskutierten Reformvarianten ist es Ziel der Reform, das Aufkommen aus der Grundsteuer bundesweit konstant zu halten. Geplant sind zwei Reformschritte, die insgesamt gut zehn Jahre in Anspruch nehmen. Als erster Schritt sollen alle rund 35 Mio. Grundstücke nach dem neuen Verfahren neu bewertet werden. Stichtag soll hierfür das Jahr 2022 sein. Als zweiten Reformschritt werden danach die Messzahlen festgesetzt, die in den Bundesländern gegebenenfalls unterschiedlich hoch sein können. Die Umsetzung der Grundsteuerreform soll bis zum Jahr 2027 dauern. Das dreistufige Verfahren zur Festsetzung der Grundsteuer soll weiterhin durch die Multiplikation von Grundsteuerwert, Steuermesszahl und gemeindespezifischen Hebesatz bestehen bleiben.

Der Vorschlag der Länderfinanzminister mag auf den ersten Blick schlüssig erscheinen. Es sprechen jedoch eine Reihe sehr wichtiger Gründe dagegen, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.

1. Der Verwaltungsaufwand ist zu hoch

Der erste zentrale Kritikpunkt richtet sich an die sehr aufwendige Bewertung des Grundvermögens. Die Bewertung von Grund und Boden soll anhand der Bodenrichtwerte vorgenommen werden, so wie es auch in fast allen diskutierten Modellen vorgesehen ist (vgl. Henger und Schaefer 2015). Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da Bodenrichtwerte mittlerweile nahezu flächendeckend vorliegen und von den Gutachterausschüssen immer genauer und regelmäßiger festgelegt werden (vgl. AK-OGA 2014). Nicht zu

* Dr. Ralph Henger ist Senior Economist beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

** Dr. Thilo Schaefer ist Leiter des Kompetenzfelds Umwelt, Energie, Infrastruktur beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

begrüßen ist jedoch, dass auch eine wertorientierte Gebäudewertung in einem neuen Verfahren vorgenommen werden soll. Hierfür ist die Erhebung der Gebäudeart, der Bruttogrundfläche und des Baujahres erforderlich, was für die Verwaltung einen gewaltigen Aufwand bedeutet und sich über mehrere Jahre erstrecken wird. Hinzu kommt, dass der Reformvorschlag vorsieht, alle Betriebe der Land- und Forstwirtschaft mit ihrem Ertragswert zu bewerten. Damit bleibt die Grundsteuer A erhalten, die jedoch unverhältnismäßig aufwendig ist und nur rund 4% des gesamten Grundsteueraufkommens ausmacht.

2. Die Umsetzung dauert zu lange

Die Neubewertung aller 35 Mio. Grundstücke in Deutschland ist sehr aufwendig und bedeutet nicht nur eine enorme Belastung der Verwaltung, sondern wird nach den jetzigen Planungen auch rund zehn Jahre in Anspruch nehmen. Das bedeutet zum einen, dass die bisherigen Verzerrungen und Fehlanreize der aktuellen Grundsteuer für diesen Zeitraum weiterhin Bestand haben werden. Zum anderen wird in der Bewertungsphase Unsicherheit über die konkreten Auswirkungen bestehen: Potenzielle Investoren wissen nicht, mit welchen Grundsteuerzahlungen sie rechnen müssen. Die Kommunen bleiben währenddessen im Unklaren, mit welchen Einnahmen sie planen können.

3. Investitionen werden bestraft

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt ist, dass eine derartige Grundsteuer zu einer ineffizienten Grundstücksnutzung führt, da Investitionen in den Bestand bestraft werden und baureife Grundstücke nicht zu einer Bebauung mobilisiert werden. So müssen Investoren, die durch einen Anbau oder den Ausbau eines Dachgeschosses den Wert ihrer Gebäude erhöhen, mehr Steuern bezahlen. Investitionen in den Bestand laufen somit stets Gefahr, mit einer Art Strafsteuer belegt zu werden. Gleiches gilt für den Neubau: Wer sein Grundstück bebaut, zahlt mehr Steuern. Unbebaute Grundstücke können bei einer derart ausgestalteten Steuer relativ kostengünstig zu Spekulationszwecken gehalten werden. Dies stellt speziell in den jüngst angespannten Wohnungsmärkten in einigen Ballungszentren ein enormes Problem dar. Auch wenn Investoren nicht allein aufgrund der Grundsteuerbelastung entscheiden, ist klar festzuhalten, dass beim Reformvorschlag der Länderfinanzminister Investitionen in große Gebäude, die auf engem Raum Platz für viele Bewohner bieten, benachteiligt werden. Somit wird eine große Chance vertan, die Grundsteuer einfacher und gerechter zu gestalten.

4. Die Besteuerung der Gebäude ist zu pauschal und ungerecht

Das neue Bewertungskonzept orientiert sich nicht mehr am Verkehrswert der Gebäude, sondern versucht über den neu

Tab. 1
Beispielsrechnungen für das neue Bewertungskonzept

Wohnungstyp	Einfamilienhaus (Altbau, Land)	Einfamilienhaus (Neubau, Land)	Einfamilienhaus (Altbau, Stadt)	Einfamilienhaus (Neubau, Stadt)	Mehrfamilienhaus (Altbau, Land)	Mehrfamilienhaus (Neubau, Land)	Mehrfamilienhaus (Altbau, Stadt)	Mehrfamilienhaus (Neubau, Stadt)
Baujahr	1973	2015	1973	2015	1973	2015	1973	2015
(1) Grundstücksfläche in m ²	600	600	600	600	800	800	800	800
(2) Bodenrichtwert pro m ² (in Euro)	75	75	300	300	75	75	300	300
(3) Wohnfläche (in m ²)	130	130	130	130	80	80	80	80
(4) Verkehrswert pro m ² (in Euro)	1 384,61	1 384,61	2 307,69	2 307,69	1 400,00	1 400,00	3 750,00	3 750,00
(5) Verkehrswert (3) x (4) (in Euro)	180 000	180 000	300 000	300 000	112 000	112 000	300 000	300 000
Berechnungsschema des neuen Grundsteuerreformvorschlags								
(6) Bodenwert (1) x (2) (in Euro)	45 000	45 000	180 000	180 000	60 000	60 000	240 000	240 000
(7) Bruttogrundfläche	200	200	200	200	154	154	154	154
(8) Pauschal-Herstellungskosten (in Euro)	730	1 010	730	1 010	680	935	680	935
(9) Herstellungswert des Gebäudes (7) x (8) (in Euro)	146 000	202 000	146 000	202 000	104 720	143 990	104 720	163 625
Baualter (Stichtag 2022)	49	7	49	7	49	7	49	7
Alterswertminderung (linear) bei Lebensdauer von 70 Jahren (max. 70%) (in %)	70	10	70	10	70	10	70	10
(10) Wertminderung wg. Alters (in Euro)	102 200	20 200	102 200	20 200	73 304	14 399	73 304	14 399
(11) Gebäudewert (9) – (10) (in Euro)	43 800	181 800	43 800	181 800	31 416	129 591	31 416	129 591
(12) Steuerwert (Kostenwert) (6) + (11) (in Euro)	88 800	226 800	223 800	361 800	91 416	189 591	271 416	369 591
Verkehrswert (in Euro)	180 000	180 000	300 000	300 000	112 000	112 000	300 000	300 000
Verhältnis Steuerwert/Verkehrswert (in %)	49	126	75	121	82	169	90	123

Quelle: Berechnungen der Autoren.

eingeführten Begriff des »Kostenwertes«, den im Gebäude verkörperten Investitionsaufwand abzubilden. Die in Tabelle 1 gezeigten Beispielrechnungen zeigen auf, dass hierdurch erhebliche Abweichungen vom Verkehrswert auftreten, so dass der Vorschlag der Finanzminister neben dem Gleichheitsgrundsatz auch gegen eine grundlegende Forderung des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2014 verstoßen dürfte, die eine Bemessung der Grundsteuer am Verkehrswert verlangt (vgl. Löhr 2016). Das Bewertungsverfahren ist eine Art vereinfachtes Sachwertverfahren (Sachwertrichtlinie 2012). Ausgangspunkt sind die sogenannten Pauschalherstellungskosten (in Euro je Quadratmeter Bruttogrundfläche), die die Standardkosten für die Herstellung von Gebäuden durchschnittlicher Qualität und Ausstattung abbilden. Hierbei werden insgesamt 28 Gebäudearten unterschieden. Für fast alle Gebäudearten bestehen drei Baualtersklassen (vor 1995, 1995 bis 2004, ab 2005) mit höheren Pauschalherstellungskosten für jüngere Baujahre. Vom darauf abgeleiteten Gebäudewert wird eine lineare Alterswertminderung abgesetzt, die auf 70% des Gebäudewerts begrenzt ist. Damit werden in diesem vereinfachten Sachwertverfahren wichtige Elemente zur Bestimmung des Verkehrswertes nicht berücksichtigt: Dies ist erstens der sogenannte Marktanzwärtigungsfaktor, anhand dessen im Sachwertverfahren der wichtige Marktbezug hergestellt wird. Dieser Faktor wird von den Gutachterausschüssen ermittelt und variiert sowohl in Abhängigkeit von der konkreten Gebäudeart und Gebäudegröße als auch von der Marktsituation. Zweitens wird bei den Pauschalherstellungskosten im vorgeschlagenen Ansatz nicht nach sogenannten Standardstufen differenziert, die sehr wichtig sind, um qualitative Aspekte der Nutzungs- und Gebäudeart zu berücksichtigen. Daher liegen die ermittelten »Kostenwerte« der Beispielrechnungen für typische Fälle zwischen 49 und 169% der Verkehrswerte.

5. Der Neubau wird benachteiligt

Durch das neue Bewertungskonzept werden insbesondere Neubauten gegenüber modernisierten Altbauten vergleichbarer Wertigkeit steuerlich benachteiligt. Dies wäre ein katastrophales Signal an Investoren, die in angespannten Wohnungsmärkten neue Wohnungen und Gebäude errichten wollen. Da die Pauschalherstellungskosten alle baulichen und qualitativen Unterschiede zwischen Gebäuden gleichen Baujahrs außen vor lassen, liegt der Steuerwert bei Altbauten systematisch unter dem Verkehrswert, während er bei Neubauten darüber liegt (vgl. Tab. 1).

6. Unbebaute Grundstücke werden nicht mobilisiert

Nach dem Vorschlag aus dem Kreis der Länderfinanzminister bleibt es für Eigentümer unbebauter mit Baurecht versehener Grundstücke attraktiv, in der Hoffnung auf eine Wert-

steigerung ohne Bebauung gehalten werden. Aufgrund der Besteuerung des Gebäudewertes kann so ein Teil der Grundsteuer gespart werden. So kann es trotz Wohnungsknappheit in Ballungsräumen dazu kommen, dass vorhandene Baugrundstücke nicht für den Wohnungsbau genutzt werden, sondern brach liegen. Bei einer als Bodensteuer konzipierten Grundsteuer würden unbebaute Grundstücke hingegen deutlich höher besteuert werden – zugunsten von dicht bebauten Grundstücken. Eine Bodensteuer führt diesbezüglich zu keinerlei Fehlanreizen, da sie vollkommen unabhängig von der Art, der Dimensionierung und dem Alter der Überbauung ist. Alternative diskutierte Varianten wie eine Baulandsteuer (»Grundsteuer C«) können dieses Anreizproblem dagegen nie vollständig auflösen und trügen zudem zu einer weiteren Bürokratisierung bei.

7. Der Geschosswohnungsbau wird unverhältnismäßig stark belastet

Mehrfamilienhäuser bieten vielen Bewohnern Platz. Deshalb ist der Geschosswohnungsbau ein wirksames Mittel gegen knappen Wohnraum. Eine Bodensteuer würde den Investor in seiner Entscheidung für die Art des Gebäudes nicht beeinflussen, weil das Gebäude gar nicht Gegenstand der steuerlichen Bemessungsgrundlage ist. Ein Gebäude mit vielen Geschossen wird beim Vorschlag der Länderfinanzminister hingegen höher besteuert als ein Ein- oder Zweifamilienhaus. Aus der Umstellung auf eine mehr am Sachwert orientierte Bewertung kann gegebenenfalls sogar eine Mehrbelastung von Mehrfamilienhäusern resultieren. Dies wäre in Zeiten knappen Wohnraums in vielen Ballungsräumen das falsche Signal für Investoren, die sich im Geschosswohnungsbau engagieren.

Fazit

Die dargestellten Gründe zeigen auf, dass das neue Bewertungskonzept als weiterhin verbundene Grundsteuer unverhältnismäßig aufwendig ist, zu Fehlanreizen in der Nutzung von Grundstücken führt und verfassungsrechtlich problematisch ist. Der Vorschlag der Finanzminister der Länder ist also weniger davon getrieben, die Grundsteuer einfacher und gerechter zu gestalten, sondern vielmehr davon, einen Kompromiss zu finden, bei dem es zu möglichst geringen Veränderungen kommt und am besten keiner auf Einnahmen verzichten muss. Maßstab dafür ist zwangsläufig der Status quo, der durch eine Vielzahl von Verzerrungen und Ungereimtheiten gekennzeichnet ist. Diese werden jedoch nicht behoben, sondern nur zugunsten neuer Verzerrungen geändert. Angesichts des enormen Aufwandes und der weiter zunehmenden Komplexität und Bürokratie, die daraus resultiert, wäre es umso bedauerlicher, wenn die Chance für eine grundlegende Reform nicht genutzt wird.

Eine Bodensteuer wäre die bessere Lösung!

Es wäre viel besser, wenn die Gebäude bei der Bemessung der Grundsteuer außen vor bleiben und die Grundsteuer als Bodensteuer konzipiert wird (vgl. Initiative »Grundsteuer: Zeitgemäß!«; Henger und Schaefer 2015). Dann könnte die Grundsteuer allein aufgrund der bereits bekannten Bodenrichtwerte ermittelt werden. Die dringend benötigte Grundsteuerreform könnte so nicht nur wesentlich schneller und unbürokratischer umgesetzt werden, sondern würde auch nicht länger Investitionen in Gebäude belasten.

Zwar haben sich 14 der 16 Länderfinanzminister nun auf einen gemeinsamen Vorschlag verständigt – nach langem Ringen um einen politischen Kompromiss. Dennoch lohnt es sich, das Paket noch einmal aufzuschnüren und die Chance auf eine grundlegende Reform der Grundsteuer nicht zu vertun. Anstatt es weiterhin, jedoch anders kompliziert zu machen, könnte die Grundsteuer einfach, gerecht und unbürokratisch werden. Selbst wenn dazu neue Verhandlungsrunden notwendig werden, spricht auch der Faktor Zeit für die Bodensteuer: Diese könnte unmittelbar nach einer Einigung umgesetzt werden. Und nicht erst nach weiteren zehn Jahren aufwendiger Bewertungsverfahren.

Literatur

AK-OGA – Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (2014), *Immobilienmarktbericht Deutschland 2013 – Zahlen, Daten, Fakten der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland*, Hannover.

BFH – Bundesfinanzhof (2014), Urteil vom 22. Oktober 2014, Aktenzeichen: II R 16/13.

Henger, R. und T. Schaefer (2015), »Mehr Boden für die Grundsteuer: Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle«, *IW Policy Paper*, Nr. 32, Köln.

Initiative »Grundsteuer: Zeitgemäß!«, verfügbar unter: www.grundsteuerreform.net.

Länderfinanzminister (2016a), Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes, 21. Juli.

Länderfinanzminister (2016b), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 1 05), 22. Juli.

Länderfinanzminister (2016c), Reform der Grundsteuer – angepasstes beschlussfähiges Gesamtmodell, 6. April.

Löhr, D. (2016), »Zum neuen Grundsteuer-Reformmodell der Länderfinanzminister- gerecht und verlässlich?«, *Betriebsberater*, (35), 2075–2080.



Peter Tschentscher*

Reformmodell der Finanzministerkonferenz führt zu extremen Grundsteuerbewertungen und übermäßigen Belastungen in Metropolregionen

Die Konferenz der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder berät seit 2011 über ein Modell zur Reform der Grundsteuer, deren Bemessung an veralteten Einheitswerten rechtlich und politisch in die Kritik geraten ist.

Der Bundesfinanzhof hat in einem Urteil vom 22. Oktober 2014 festgestellt, dass die für die Festsetzung der Grundsteuer geltenden Einheitsbewertungsvorschriften seit dem 1. Januar 2009 als verfassungswidrig anzusehen sind, weil die den Einheitswerten zugrunde liegenden Wertverhältnisse seit langer Zeit nicht aktualisiert wurden und es u.a. durch die Entwicklung des Bauwesens, die Stadtentwicklung und die Veränderungen des Wohnungsmarktes zu Wertverzerrungen gekommen ist, die den Gleichheitsgrundsatz verletzen. Der Bundesfinanzhof bezieht sich im Zusammenhang mit dem Gleichheitsverstoß auf die effektiven Belastungsunterschiede der Bürgerinnen und Bürger. Dabei komme es entscheidend auf die Wertverhältnisse innerhalb der hebesatzberechtigten Städte und Gemeinden und weniger auf die Verhältnisse zwischen unterschiedlichen Gemeinden oder Bundesländern an.

Für rund 35 Mio. Immobilien in Deutschland wird von den Städten und Gemeinden Grundsteuer erhoben. Sie ist mit einem jährlichen Aufkommen von rund 13 Mrd. Euro (Stand: 2015) eine bedeutsame Einnahmequelle der Kommunen, die damit die Herstellung und Instandhaltung von Straßen, Grünanlagen, Kultureinrichtungen oder Kindergärten finanzieren. Da die Qualität der lokalen Infrastruktur Rückwirkung auf den lageabhängigen Wert von Grundstücken und Gebäuden hat, ist es grundsätzlich plausibel, die Höhe der Grundsteuer an den entsprechenden Wertverhältnissen in der jeweiligen Kommune zu orientieren.

* Senator Dr. Peter Tschentscher ist Präses der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg.

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder haben am 3. Juni 2016 beschlossen, eine Änderung der Bewertung von Grundstücken sowie land- und forstwirtschaftlichen Betrieben vorzunehmen, dabei aber wesentliche Fragen zur Anpassung der für die Besteuerung relevanten Messzahlen und Hebesätze offen gelassen.

Belastungswirkung der Grundsteuer betrifft Grundeigentümer und Mieter

Die Grundsteuer kann als Realsteuer für den unmittelbar steuerpflichtigen Grundeigentümer wie eine Vermögen- bzw. Substanzsteuer wirken. Bei vermieteten Immobilien wird die Grundsteuer i.d.R. jedoch als »laufende öffentliche Lasten des Grundstücks« nach der Betriebskostenverordnung an die Mieter weitergegeben.

Die Belastungswirkung der Grundsteuer trifft deshalb nicht zwingend den Eigentümer und damit den in diesem Sinne Vermögenden, sondern vor allem die Nutzer von Immobilien. In der Freien und Hansestadt Hamburg sind davon z.B. die Mieterinnen und Mieter von mehr als 650 000 Wohnungen betroffen. Unter diesen befinden sich auch zahlreiche Personen mit geringen Einkommen, die aufgrund des hohen Mietniveaus in Metropolen wie Hamburg ohnehin einen großen Anteil ihres monatlichen Budgets für Mietzahlungen aufwenden müssen. Insofern sind die Auswirkungen einer Grundsteuerreform nicht nur unter finanz- und steuerpolitischen Maßstäben zu beurteilen, sondern auch in sozialpolitischer Hinsicht sensibel.

Berücksichtigung der Grundsteuer im Länderfinanzausgleich

Die Grundsteuer wirkt sich nicht unerheblich im Länderfinanzausgleich aus. Sie geht in die Berechnung der Finanzkraft eines Landes mit einem fiktiven Betrag ein, der sich bei Anwendung eines bundesweit gewogenen Durchschnittshebesatzes ergeben würde. Bei *überdurchschnittlichen* Hebesätzen ist das tatsächliche Steueraufkommen höher, als es der Steuerkraft entspricht, die im Länderfinanzausgleich zugrunde gelegt wird. Bei *unterdurchschnittlichen* Hebesätzen ist das tatsächliche Steueraufkommen niedriger, als es der Steuerkraft entspricht. Überdurchschnittliche Hebesätze führen damit zu einer Entlastung (geringere Zahlungen oder höhere Einnahmen), unterdurchschnittliche Hebesätze zu einer Belastung (höhere Zahlungen oder geringere Einnahmen) des jeweiligen Landes im Länderfinanzausgleich.

Die Auswirkungen einer Grundsteuerreform auf die Finanzströme im Länderfinanzausgleich sind schon deshalb von Bedeutung, weil auch dieses System politisch und verfassungsrechtlich angegriffen wird und die Ministerpräsidenten

und Ministerpräsidenten der Länder erst im Dezember 2015 einen gemeinsamen Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorgelegt haben, dem eine genaue Analyse der Finanzströme, eine bedarfsgerechte Verteilung der finanziellen Mittel und ein sorgfältig austarierter Interessensausgleich der Länder zugrunde liegt.

Anforderungen an eine Grundsteuerreform aus Hamburger Sicht

Ein geeigneter Ansatz zur Reform der Grundsteuer muss vor diesem Hintergrund

- den Anforderungen des Bundesfinanzhofes zur verfassungsmäßigen Bewertung von Immobilien entsprechen,
- erneute Belastungsverschiebungen im Länderfinanzausgleich vermeiden und
- die finanziellen Folgen für Grundeigentümer und Mieter in angespannten Immobilienmärkten der Metropolregionen im Blick haben.

Die von der Finanzministerkonferenz am 3. Juni 2016 gegen die Stimmen Hamburgs und Bayerns beschlossene Bundesratsinitiative zur Änderung der verfassungs-, bewertungs- und verfahrensrechtlichen Vorschriften wird diesen Anforderungen insbesondere im Hinblick auf den Länderfinanzausgleich und die Folgen in Metropolregionen nicht gerecht.

Reformmodell der Finanzministerkonferenz

Nach dem von der Finanzministerkonferenz erarbeiteten Modell (FMK-Modell) sollen für die Festlegung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer statt der bisherigen Einheitswerte (ursprünglich konzipiert als typisierte Verkehrswerte) künftig sogenannte Grundsteuerwerte (in Form von Kostenwerten) ermittelt werden. Diese setzen sich aus dem Gebäudewert nach Regelherstellungskosten und dem Bodenwert zusammen.

Der Gebäudewert wird anhand der (typisierten) Ausstattung und Größe des Gebäudes nach Regelherstellungskosten ermittelt. Für den Bodenwert werden als maßgebliche Faktoren die Grundstücksgröße und der jeweilige Bodenrichtwert zugrunde gelegt.

Die Immobilienwerte (Grundsteuerwerte) sollen – wie die bisherigen Einheitswerte – mit einer Messzahl multipliziert den Grundsteuermessbetrag ergeben. Aus der Multiplikation des Steuermessbetrags mit dem Hebesatz der jeweiligen Kommune ergibt sich schließlich die Grundsteuer, die vom Steuerpflichtigen beziehungsweise den Mietern von Immobilien zu tragen ist.

Auswirkungen auf Grundsteuerwerte in Metropolregionen wie Hamburg

Um die Auswirkungen des FMK-Modells auf die Bemessungsgrundlage im Bereich der Wohnimmobilien zu untersuchen, hat die Hamburger Finanzbehörde eine Stichprobe von rund 850 Bewertungseinheiten unterschiedlicher Wohngebäudearten zusammengestellt, deren Lagen sich über das gesamte Hamburger Stadtgebiet verteilen. Anhand der vorliegenden Gebäudedaten und der aktuellen lageabhängigen Bodenrichtwerte wurden typisierte Grundsteuerwerte nach dem FMK-Modell ermittelt und den bisher für die Grundsteuererhebung zugrunde gelegten Einheitswerten gegenüber gestellt.

Das Verfahren nach dem FMK-Modell führt nach dieser Auswertung für Hamburg gegenüber dem bisherigen Einheitswertverfahren zu im Durchschnitt rund zehnfach höheren Immobilienbewertungen. Die Faktoren (Verhältnis von neuer zu bisheriger Bewertung) bewegen sich in 80% der Fälle in einem Bereich von vier- bis 26-fach und in 95% der Fälle in einem Bereich von drei- bis 47-fach höheren Bewertungen.

Eine maßgebliche Einflussgröße in der Grundsteuerbewertung nach dem FMK-Modell sind die Bodenrichtwerte, die aus marktlageabhängigen Immobilienverkaufspreisen ermittelt werden. Für Hamburger Wohnimmobilien besteht der nach dem FMK-Verfahren erhobene Grundsteuerwert im Durchschnitt nur zu einem Drittel aus dem nach typisierten Herstellungskosten errechneten Gebäudewert, aber zu zwei Dritteln aus dem anhand der Grundstücksgröße und des jeweiligen Bodenrichtwertes errechneten Bodenwert.

Bodenrichtwerte als entscheidender Faktor der Wertermittlung

Bodenrichtwerte werden durch Gutachterausschüsse möglichst kleinräumig aus tatsächlich erzielten Veräußerungspreisen von bebauten und unbebauten Grundstücken ermittelt und spiegeln damit das jeweilige Marktgeschehen wider. Neben Nutzungswertkomponenten enthalten Bodenrichtwerte damit auch nutzungsunabhängige Wertkomponenten, die sich etwa aus spekulativem Marktgeschehen oder aus dem aktuellen Zinsniveau am Kapitalmarkt ergeben können.

In wachsenden und verdichteten Metropolregionen wie Hamburg haben sich die Bodenrichtwerte gegenüber dem Bezugszeitpunkt des Einheitswertverfahrens (Hauptfeststellung von 1964 beziehungsweise 1935) erheblich erhöht. Es ist davon auszugehen, dass dieser Effekt in anderen Metropolregionen Deutschlands ähnlich, in Regionen mit weniger angespannten Immobilienmärkten dagegen geringer ausgeprägt ist.

In den Beratungen zur Grundsteuerreform haben außer Hamburg bisher keine anderen Länder Ergebnisse aus Stichprobenberechnungen zu ihren Grundsteuerwerten nach dem FMK-Modell vorgetragen. Aufgrund des systematischen Einflusses der Bodenrichtwerte ist davon auszugehen, dass die Bewertungssteigerung gegenüber dem Einheitswertverfahren deutschlandweit nennenswert ist, aber vor allem in Metropolregionen mit angespannten Immobilienmärkten und hohem Mietniveau ausgesprochen deutlich ausfällt.

Mit dem FMK-Modell werden die seit dem Bezugszeitpunkt des Einheitswertverfahrens über viele Jahrzehnte eingetretenen deutlichen Bodenrichtwertsteigerungen nachträglich in die Ermittlung der Grundsteuerwerte einbezogen. Besondere Ausgleichs- oder Übergangsregelungen sind nicht vorgesehen. Dadurch werden Eigentümer und Mieter anhand von Immobilienmarktwerten im Sinne fiktiver Veräußerungspreise zur Grundsteuer herangezogen, die jedenfalls für Mieter keine praktische wirtschaftliche Bedeutung haben. Auch viele Eigentümer selbstgenutzter Immobilien betrachten ihre Immobilie nicht als Handelsware, deren Wertentwicklung sie jederzeit durch Verkauf realisieren können.

Festlegung zu künftigen Steuermesszahlen erforderlich

Die Finanzministerkonferenz hat ihren Beschluss zur Reform der Grundsteuerbewertung gefasst, ohne konkrete Festlegungen dazu zu treffen, wie die Grundsteuermesszahlen (und ggf. auch die kommunalen Hebesätze) zu verändern sind und in welcher Form länderspezifische Messzahlen eingeführt werden müssen, um eine Aufkommensneutralität zu gewährleisten.

Ohne eine Anpassung von Messzahlen und Hebesätzen würde sich die Grundsteuerbelastung für Wohnimmobilien nach dem FMK-Modell in Hamburg im Durchschnitt verzehnfachen, was den Eigentümern und Mietern von Wohnimmobilien kaum zuzumuten wäre. Auch für Wirtschaftsunternehmen ist die Grundsteuer je nach Umfang der betriebsnotwendigen Immobiliennutzung ein nennenswerter Kostenfaktor. Ähnliche Verhältnisse sind in anderen Metropolen und Ballungsräumen mit angespannten Immobilienmärkten zu erwarten.

Eine Anpassung der Aufkommenswirkung allein über die kommunalen Hebesätze würde in Ländern, in denen die Bodenrichtwerte in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich gestiegen sind, zusätzliche Belastungen im Länderfinanzausgleich auslösen. Sie müssten die überdurchschnittlichen Bewertungen mit einer entsprechend überdurchschnittlichen Absenkung der Hebesätze ausgleichen, würden aber in ihrer Steuerkraft an einem durchschnittlich höheren Hebesatz gemessen. Für den Stadtstaat Hamburg

könnte die für eine Aufkommensneutralität erforderliche relative Senkung des Hebesatzes im Vergleich zum bundesweit gewogenen Durchschnittshebesatz zu zusätzlichen Zahlungen im Länderfinanzausgleich im dreistelligen Millionenbereich führen.

Länder mit einer hohen Bodenwertentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten würden damit in die Lage geraten, entweder zusätzliche Belastungen im Länderfinanzausgleich in Kauf zu nehmen oder ihren Einwohnern höhere Grundsteuern aufzuerlegen, was angesichts des ohnehin schon hohen Mietniveaus in Metropolregionen insbesondere für Mieterinnen und Mieter mit geringem Einkommen kaum vertretbar wäre.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In seiner bisherigen Fassung beschränkt sich der Gesetzentwurf der Finanzministerkonferenz zur Reform der Grundsteuer auf ein neues Bewertungsverfahren, das stark von den aktuellen Bodenrichtwerten und damit den Marktwerten von Immobilien geprägt ist und in der Grundsteuererhebung insgesamt zu deutlich höheren Immobilienbewertungen führen wird. Er stellt keine Klarheit darüber her, in welchen Regionen und in welchem Umfang Grundeigentümer, Unternehmen und Mieter mit höheren Grundsteuerzahlungen rechnen müssen.

Ein neues Bewertungsverfahren für Zwecke der Grundsteuererhebung sollte nicht eingeführt werden, ohne die Folgen für die Belastung von Grundeigentümern und Mietern zu beurteilen und eine konkrete Regelung zur Anpassung des Systems der Messzahlen und Hebesätze zu treffen, die für die Ermittlung der Grundsteuer für ein konkretes Objekt und die Auswirkungen der Grundsteuer im Länderfinanzausgleich von Bedeutung sind.

Vor diesem Hintergrund hat Hamburg der Finanzministerkonferenz vorgeschlagen, die Aktualisierung der Immobilienwerte mit einer gesetzlichen Anpassung der sogenannten Steuermesszahlen und einer Flexibilisierung der kommunalen Hebesätze zu verbinden, die darauf abzielen,

- angespannte Immobilienmärkte in Metropolregionen nicht weiter zu belasten,
- die beabsichtigte Aufkommensneutralität nicht nur deutschlandweit, sondern auch auf Ebene der Länder sicherzustellen und
- eine zusätzliche Belastung einzelner Länder im Länderfinanzausgleich zu vermeiden.

Darüber hinaus könnte über unterschiedliche Steuermesszahlen eine differenzierte Besteuerung von Wohnimmobilien, Gewerbeimmobilien (»Nicht-Wohnimmobilien«) und unbebauten Grundstücken erfolgen.

Nachtrag: Steigende Immobilienpreise und steigende Wohnungsnot: Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht?

Obwohl immer mehr Geld in den Immobilienmarkt fließt, steigt die Wohnungsnot in Ballungsräumen. Vor allem wächst die Diskrepanz zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach »bezahlbarem« Wohnraum. In den Großstädten und hochpreisigen Regionen konzentriert sich die Bautätigkeit in erster Linie auf die Fertigstellung von Eigentumswohnungen bzw. teuren Mietwohnungen, während zu wenige preiswerte Wohnungen gebaut werden. Sind eine größere staatliche Förderung oder eine Lockerung bestehender baulicher Vorschriften Strategien zur Sicherung eines ausreichenden Angebots an bezahlbarem Wohnraum? Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 16/2016 kommentiert Barbara Hendricks die aktuelle Situation.

Deutschland wächst! Die Einwohnerzahl steigt, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten steigt, die Wirtschaft, die Einkommen und das Steueraufkommen wachsen. Dieses Wachstum ist eine große Chance, unser Land und unseren Wohlstand für die Zukunft zu sichern. Auch das Bauen erlebt einen neuen Boom, ausgelöst durch die Binnenwanderung, insbesondere den Drang in die Städte und Ballungsräume und die damit verbundene Nachfrage. Die Baubranche boomt. Sie schafft dabei Arbeitsplätze und trägt zur insgesamt guten wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland bei.

Die Schattenseite der guten wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung ist der wachsende Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Die Hauptursache ist zweifellos, dass es in der Vergangenheit keine oder falsche Einschätzungen der Binnenwanderung gegeben hat, die wir korrigieren müssen. In der Folge ist über viele Jahre hinweg zu wenig gebaut worden. Der Zuzug von Flüchtlingen und ihre Integration in unsere Gesellschaft fordern Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik nun zusätzlich heraus.

Es gibt also ein ganzes Bündel von Gründen, warum die Wohnungsmärkte in unseren Städten und Ballungsräumen sehr angespannt sind. Von »Wohnungsnot in Deutschland« zu reden, halte ich dennoch für übertrieben. Klar ist, dass möglichst schnell neuer und vor allem bezahlbarer Wohnraum gebraucht wird. Wir rechnen mit mindestens 350 000 neuen Wohnungen jährlich. Das ist die Aufgabe.

Positiven Trend weiter verstärken

Seit 2010 steigt die jährliche Nettozuwanderung nach Deutschland an. Im Jahr 2014 wuchs die Bevölkerung Deutschlands um 550 000 Personen, im Jahr 2015 sogar um 1,14 Mio. Personen. Zuwanderung wie Binnenwanderung konzentrieren sich vor allem auf die wirtschaftsstarke Ballungsräume und Universitätsstädte. Die Folge war und ist, dass in Zuzugsregionen das Wohnungsangebot mit der wachsenden Wohnungsnachfrage nicht Schritt halten kann. Mit den Wohnungsmarktengpässen steigen auch die Mieten und Preise.

Die Mietsteigerungen in den meisten Ballungsgebieten und Universitätsstädten lagen deutlich über dem bundesweiten Anstieg der Angebotsmieten von 3,3%. Die höchsten Steigerungen wiesen im Jahr 2015 Wolfsburg mit 11,5%, Berlin mit 7,4%, Kassel mit 6,3% und Stuttgart mit 5,2% auf.

Insofern können wir in der Tat von Wohnungsmärkten sprechen, die mancherorts aus dem Gleichgewicht geraten sind. Andererseits hat der Markt durchaus auf die Nachfrageimpulse reagiert und erfährt einen deutlichen Aufschwung. Seit 2011 verzeichnen wir eine kontinuierlich steigende Wohnungsbautätigkeit. Im Jahr 2015 wurden 313 000 Wohnungen neu genehmigt, das sind 10% mehr als im Vorjahr. Gleichzeitig wurden 248 000 Wohnungen fertig gestellt. Diese positive Entwicklung setzt sich auch in diesem Jahr fort. Im ersten Halbjahr 2016 sind die Baugenehmigungen um 30% gegenüber dem Vorjahreszeitraum auf knapp 183 000 Wohnungen gestiegen. Damit haben wir die Zielmar-



Barbara Hendricks*

* Dr. Barbara Hendricks ist Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

ke von mindestens 350 000 noch nicht erreicht. Aber wir sind auf einem guten Weg.

Dieser positive Trend muss weiter verstetigt werden. Was wir dringend brauchen, sind mehr Neubau von vor allem mehr bezahlbaren Mietwohnungen und mehr Investitionen in den Wohnungsbestand. Bund, Länder und Kommunen sind gefordert, Neubau und Investitionen im Bestand zu fördern und zu ermöglichen und die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte sicherzustellen. Allein der Neubau von Eigentumswohnungen mit gehobener oder Luxusausstattung wird dabei kaum helfen.

Unser Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen

In dieser Legislaturperiode haben wir das Thema Wohnungsbau erstmals seit langer Zeit wieder ganz weit oben auf die politische Agenda gesetzt. Von Beginn an hat die Koalition den Wohnungsbau als zentrale Aufgabe definiert und gehandelt. Das Mietrechtspaket von 2015 war eine erste Antwort auf die Fehlentwicklungen in angespannten Wohnungsmärkten. Wir beobachten die Entwicklung auf den Mietwohnungsmärkten auch weiterhin sehr genau und werden Hinweisen, dass Maßnahmen eventuell nicht die gewünschte Wirkung zeigen, nachgehen. Wenn etwa die Mietpreisbremse nicht ausreichend wirkt und oder sogar umgangen wird, werden wir die Regeln entsprechend weiterentwickeln.

Im Mittelpunkt der Wohnungs- und Baupolitik steht aber das vor zwei Jahren von mir ins Leben gerufene »Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen«. Auf der Grundlage der Empfehlungen dieses Bündnisses habe ich im November 2015 gemeinsam mit den Bündnispartnern ein 10-Punkte-Programm für eine Wohnungsbau-Offensive vorgestellt und im März 2016 dem Bundeskabinett vorgelegt. Das Programm beinhaltet beispielsweise Maßnahmen zur Baulandbereitstellung, die Überprüfung von Bauvorschriften und die Forderung nach mehr Mitteln für den sozialen Wohnungsbau. Ein Expertengremium begleitet die Umsetzung der Maßnahmen auf allen föderalen Ebenen.

Alle Partner im Bündnis waren sich von Beginn an einig, dass die notwendige deutliche Verstärkung des Wohnungsneubaus nur über viele verschiedene Instrumente gelingen wird, wenn sich alle Beteiligten engagieren und ihre Kräfte bündeln. So ist es beim Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zum Beispiel in der Baukostensenkungskommission auf Bundesebene gelungen. Deshalb begrüße ich auch die Arbeit ähnlicher Bündnisse auf Landes- oder kommunaler Ebene.

Wer investiert in den sozialen Wohnungsbau?

Eine zentrale Rolle beim bezahlbaren Wohnen spielt der soziale Wohnungsbau. Im Koalitionsvertrag hatten wir bereits

einen Neubeginn in der sozialen Wohnraumförderung vereinbart. Dieses Instrument hat eine lange und erfolgreiche Tradition. Mit Hilfe des sozialen Wohnungsbaus ist es in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland gelungen, Millionen von Familien, deren Wohnungen zerstört oder die ihre Heimat verloren hatten, ein Dach über dem Kopf zu schaffen. Der soziale Wohnungsbau hat damit Bedeutendes zum Wiederaufbau geleistet. Mehr als 4 Mio. Mietwohnungen wurden auf diese Weise gefördert.

Diese Bedeutung hat aber seit den 1960er Jahren, parallel zum Erstarren des frei finanzierten Wohnungsbaus, für die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung abgenommen. Im Zuge der Wiedervereinigung und der ihr folgenden Wohnungsknappheit in den 1990er Jahren erfuhr er eine übergangsweise neue Blüte. Infolge der enormen Ausweitung der Bautätigkeit, nicht zuletzt durch hohe Förderleistungen der öffentlichen Hand, kam es seit Ende der 1990er Jahre zu einer lang anhaltenden Marktberuhigung, verbunden mit einem starken Rückgang der Bautätigkeit sowohl im frei finanzierten als auch im sozialen Wohnungsbau.

Das wiederum hatte einen Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik eingeleitet. So wurden Mitte der 2000er Jahre nicht nur traditionelle Förderinstrumente wie etwa die Eigenheimzulage abgeschafft. Es kam im Zuge der Föderalismusreform auch zu einer Grundgesetzänderung mit der vollständigen Übertragung der Zuständigkeit für den Wohnungsbau auf die Länder. Seither liegen Gesetzgebungskompetenz und Finanzierung ausschließlich bei ihnen. Als Ausgleich für den Wegfall der Finanzhilfen stellt der Bund den Ländern für eine Übergangszeit die sogenannten Kompensationsmittel bereit. Diese betragen bis einschließlich 2015 jährlich 518 Mio. Euro.

Der Rückgang der Mittel für den sozialen Wohnungsbau hatte zum Ergebnis, dass mit Bundes- und Landesmitteln zuletzt nur noch rund 15 000 neue Wohnungen jährlich gefördert wurden. Auch wenn die Länder beachtliche Leistungen für die Wohnungsmodernisierung erbringen, reicht diese Zahl für die heute dringend erforderliche Ausweitung des Wohnungsbestands bei weitem nicht aus. Dazu kommt, dass seit etlichen Jahren mehr und mehr Sozialbindungen auslaufen und so die Anzahl der mietpreis- und belegungsgebundenen Sozialwohnungen sinkt.

Die Konsequenz kann nur lauten, dass sich die öffentliche Hand für mehr Investitionen in bezahlbares Wohnen engagieren muss. Die Folgen eines weiteren Rückgangs des sozialen Wohnungsbaus wären gravierend, denn der Bedarf an Sozialwohnungen wird in den nächsten Jahren weiter steigen, und zwar nicht nur in den Ballungszentren. Um diese Entwicklung aufzufangen, müssen Bund und Länder wieder gemeinsam agieren.

Bereits im Herbst 2015 haben wir die Erhöhung der Kompensationsmittel, die der Bund an die Länder gibt, um

500 Mio. Euro in den Jahren 2016 bis 2019 vereinbart. Zusätzlich wollen wir mit dem Bundeshaushalt 2017, der derzeit im Deutschen Bundestag beraten wird, diese Mittel in den Jahren 2017 und 2018 jeweils um weitere 500 Mio. Euro aufstocken. Das bedeutet in diesem Zeitraum eine Verdreifachung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau auf 1,5 Mrd. Euro im Jahr.

Das ist ein klares Signal für mehr bezahlbares Wohnen in Deutschland. Und es zeigt, dass wir den Wohnungsneubau und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus endgültig aus dem Dornröschenschlaf geholt haben.

Notwendig ist, dass die Länder die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel mit eigenen Haushaltsmitteln aufstocken, um ihren Beitrag zum sozialen Wohnungsbau zu leisten. Daneben müssen die Länder bei der Verwendung der Bundesmittel ein hohes Maß an Transparenz gewährleisten.

Allerdings gibt uns das Grundgesetz die Möglichkeit zu Kompensationszahlungen nur noch bis zum Jahr 2019. Dann ist Schluss. Das könnte in vielen Bundesländern faktisch das Ende des sozialen Wohnungsbaus bedeuten. Ich werde deshalb ausdrücklich um Unterstützung dafür, im Rahmen der Neuverhandlungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dem Bund wieder eine im Grundgesetz verankerte Kompetenz für die soziale Wohnraumförderung zu geben. Ich bin überzeugt davon, dass es gut wäre, wenn Bund und Länder dauerhaft wieder gemeinsam dafür sorgen, dass der soziale Wohnungsbau nicht erneut an Boden verliert.

Alle Flächenpotenziale nutzen

Die Verfügbarkeit von Bauland und die Schaffung und Mobilisierung von Baurechten waren vorrangige Themen im Bündnis. Eine der dazu gefassten Bündnis-Empfehlungen ist bereits umgesetzt: Seit 2015 kann die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) den Kommunen und kommunalen Gesellschaften Grundstücke und Liegenschaften mit Preisabschlägen von bis zu 80% zur Verfügung stellen. Mögliche Zweckbestimmungen können der soziale Wohnungsbau, die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern und andere für öffentliche Aufgaben sein. Nun müssen die Städte hier nachziehen, um diese Grundstücke in Anspruch zu nehmen und für den sozialen Wohnungsbau zu nutzen.

Nach der vereinfachten Baulandbereitstellung durch die BImA erwarten wir auch von den Ländern und Kommunen, die über ungleich größere Flächenpotenziale verfügen, ihrerseits mehr und schneller Bauland und Liegenschaften für den sozialen Wohnungsbau bereitzustellen. Im Bündnis besteht ein breiter Konsens, dass die Grundstücke bei transparenten Bewertungskriterien nach Konzeptqualität

und nicht nach dem Höchstbieterverfahren vergeben werden müssen.

Ein weiterer Vorschlag aus den Diskussionen im Bündnis befindet sich in der Umsetzung. Zurzeit laufen die Vorbereitungen, im Baurecht eine neue Gebietskategorie zu schaffen. Noch in diesem Jahr sollen Länder und Kommunen mit dem »Urbanen Gebiet« bessere Möglichkeiten erhalten, städtische Quartiere mit einer flexibleren Nutzungsmischung und einer höheren Bebauungsdichte zu versehen. Bis zum Jahresende soll das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sein.

Weiterentwicklung der energetischen Anforderungen

Wie die anderen großen Sektoren auch, muss der Gebäudesektor zum Erreichen der Klimaschutzverpflichtungen beitragen. Klimaschutz ist kein Merkmal für gehobenen Ausstattungsstandard. Das bestehende Energieeinsparrecht wird deshalb weiterentwickelt. Die Bundesregierung will die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) in einem Gesetz zusammenführen und vereinfachen. Unser Ziel ist ein aufeinander abgestimmtes Regelungssystem für die energetischen Anforderungen an Neubauten, an Bestandsgebäude und an den Einsatz erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteversorgung unter Einbeziehung der Quartiersebene. Dabei müssen wir auch den ab Anfang 2019 für Neubauten der öffentlichen Hand und ab dem Jahr 2021 für alle anderen Neubauten geltenden Niedrigstenergiestandard gemäß der EU-Gebäuderichtlinie festlegen.

Das Bundeswirtschafts- und das Bundesbauministerium arbeiten gemeinsam an der Novellierung des Energieeinsparrechts. Beide Häuser haben sich darauf verständigt, die Optionen für eine Novellierung auf breiter Grundlage zu prüfen und das Vorhaben noch in dieser Legislaturperiode erfolgreich zum Abschluss zu bringen. Wir stehen dazu auch in engem Austausch mit den Ländern.

Der Niedrigstenergiestandard für Neubauten dient dem Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands bis 2050 bei Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots. Es bleibt wichtig, dass wir bei der Definition sowohl den Ansprüchen des Klimaschutzes als auch dem Anliegen gerecht werden, dass Bauen und Wohnen in Deutschland bezahlbar sind. Die Ziele des Klimaschutzes und die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist bei den Investitionskosten und auch bei den späteren Betriebskosten zu beachten. Gerade mit Maßnahmen bei der Energieeffizienz lassen sich Energiekosten als wesentlicher Bestandteil der Bruttowarmmieten günstiger gestalten.

Wohnen ist ein Grundbedürfnis

Wir wollen in unseren Städten keine Aufteilung der Wohnquartiere in Armen- und Reichtenviertel. Wohnen ist ein menschliches Grundbedürfnis und deshalb müssen auch Menschen mit kleinem Einkommen die Chance haben, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Deshalb ist die weitere Umsetzung unserer Wohnungsbau-Offensive so wichtig. Darüber hinaus stärken wir den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort und in den Quartieren mit den Programmen der Städtebauförderung und mit der ressortübergreifenden Strategie »Soziale Stadt«.

Unsere Wohnungsbaupolitik trägt aktuell auch zur guten wirtschaftlichen Situation in Deutschland bei. Wir sorgen für Wachstum, wir sichern Arbeitsplätze und schaffen neue. Die deutsche Bauwirtschaft hat sich bereits in der Finanz- und Wirtschaftskrise als ein Stabilitätsanker unserer Volkswirtschaft erwiesen. Sie ist auch jetzt ein wichtiger und verlässlicher Partner, wenn es darum geht, für bezahlbaren Wohnraum in Deutschland zu sorgen.

Die richtige Antwort auf die aktuellen Herausforderungen auf den nachgefragten Wohnungsmärkten ist und bleibt der Wohnungsneubau. Aber nicht nur. Schließlich besteht kein Mangel an neuem hochpreisigem Wohnraum. Das ist aber nicht das, was die meisten normalen Menschen in Deutschland brauchen. Manchmal wird auch am falschen Ort gebaut, dort wo die Nachfrage eigentlich nicht da ist.

Mit der vorbildlichen Arbeit aller Akteure im Bündnis haben wir gute Voraussetzungen geschaffen, damit alle Bemühungen und Investitionen zu mehr bezahlbarem Wohnraum führen und damit auch das Gemeinwohl stärken. Gemeinsam werden wir die großen Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten meistern.

Axel Börsch-Supan*, Tabea Bucher-Koenen** und Johannes Rausch***

Im Laufe des Jahres 2016 ist es zu einer neuerlichen Rentendiskussion gekommen, die insbesondere die intergenerative Aufteilung der Finanzierungslast des demographischen Wandels in Frage gestellt hat. Vor allem wurde die Fixierung eines höheren Sicherungsziels, als es derzeit im Sozialgesetzbuch verankert ist, ins Spiel gebracht. Diese Studie¹ hat drei Ziele. Erstens legt sie eine langfristige Vorausschätzung der wichtigsten Kenngrößen der GRV bis zum Jahr 2060 vor. Zweitens zeigt sie die Auswirkungen der zurzeit im politischen Diskurs kursierenden Reformvorschläge auf den Beitragssatz, das Rentenniveau und die finanzielle Lage der GRV. Drittens werden die Konsequenzen eigener Vorschläge zur Anpassung der GRV an den demographischen Wandel berechnet.

Die Hauptergebnisse sind: Die Lage der GRV ist bis 2030, dem Zeithorizont des aktuellen Rentenversicherungsberichts, stabil im Sinne der Marken, die §154 SGB VI gesetzt hat. Bei derzeitiger Rechtslage wird der Beitragssatz jedoch ab 2031 die 22%-Marke überschreiten, und das Nettorentenniveau vor Steuern wird ab 2036 die 43%-Grenze unterschreiten. Eine Fixierung des Nettorentenniveaus auf 46% (50%) würde Mehrkosten von ca. 17,5 (38) Mrd. Euro im Jahr verursachen und den Beitragssatz im Jahr 2040 auf über 24% (26%) anheben. Eine automatische Anpassung der altersabhängigen Parameter in der GRV an die Lebenserwartung kann das Sicherungsniveau dagegen dauerhaft über 43% halten, ohne dass es zu einer Erhöhung des Beitragssatzes über 23% kommen wird.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass es nicht nur keine finanziellen Spielräume gibt, den Leistungsumfang der Sozialsysteme auszuweiten, sondern es im Gegenteil weiterhin notwendig ist, Reformen zur langfristigen Finanzierbarkeit der GRV in Angriff zu nehmen.

Zwischen 2001 und 2007 wurden im Rahmen der sogenannten Agenda-Reformen einschneidende Veränderungen am System der deutschen Alterssicherung vorgenommen. Sie beinhalteten die Einführung der Grundsicherung im Alter, der staatlich geförderten Riester-Rente und der Riester-Treppe in der Berechnung der gesetzlichen Rente im Jahr 2001; die Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung im Jahr 2002; die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2004 und schließlich die graduelle Anhebung des Regeleintrittsalters auf 67 Jahre im Jahr 2007 (vgl. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme 2003). Diese Reformen haben die Nachhaltigkeit in der Finanzie-

rung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gestärkt (vgl. Werding 2016) und bewirkten, dass der prognostizierte Anstieg des Beitragssatzes in der GRV von heute 18,7% bis zum Jahr 2030 nicht über 22% hinausgehen wird, während das Sicherungsniveau², das heute 48% beträgt, nicht unter 43% sinken wird. Beide zentralen Kenngrößen der GRV werden also innerhalb der vom Gesetzgeber bestimmten Grenzen gemäß SGB VI §154 bleiben. Gleichzeitig ist der Anteil altersarmer Personen zwar gestiegen, jedoch deutlich unter dem Armutsniveau der Gesamtbevölkerung geblieben. Vorausschätzungen zeigen, dass dies bis 2030 auch so bleiben wird (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium 2012; Gasche und Lamla 2014).

Im Laufe des Jahres 2016 ist es zu einer neuerlichen Rentendiskussion gekom-

* Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D., ist Direktor des MEA – Munich Center for the Economics of Aging am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München, und Professor an der Technischen Universität München.

** Dr. Tabea Bucher-Koenen ist Fachbereichsleiterin am MEA – Munich Center for the Economics of Aging am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München.

*** Johannes Rausch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am MEA – Munich Center for the Economics of Aging am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München.

¹ Auch erschienen als MEA-Discussion Paper 03-2016.

² Präziser: Das Nettorentenniveau vor Steuern, das im Gesetz als »Sicherungsniveau« bezeichnet wird. Dies ist das Verhältnis der Rentenhöhe des Standardrentners (45 Beitragsjahre mit durchschnittlichem Einkommen aller Rentenversicherten) vor Steuern, aber nach Sozialabgaben, zum durchschnittlichen Bruttolohn aller Aktiven, vgl. SGB VI §154.

men, die insbesondere die intergenerative Aufteilung der Finanzierungslast des demographischen Wandels in Frage gestellt hat. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Vorschläge zur Fixierung eines höheren Sicherungsziels (d.h. einer Untergrenze für das Nettorentenniveau vor Steuern) ins Spiel gekommen. Bemerkenswert an dieser Diskussion ist, dass sie geführt wird, ohne dass eine offizielle Prognose der Entwicklung des Rentenniveaus, des Beitragssatzes und damit der Finanzierungslage der GRV über das Jahr 2030 hinaus vorliegt. Zwar weisen Vorausschätzungen über einen so langen Zeitraum natürlicherweise höhere Unsicherheiten auf als kurzfristige Prognosen, dennoch sind sie nötig, um vorausschauend planen zu können, und sie sind auch sinnvoll machbar, wie man es am Beispiel anderer Länder sehen kann.

Als um die Jahrtausendwende die der Agenda 2010 vor- ausgehenden Rentenreformen vorbereitet wurden,³ verwendeten die damaligen Bundesregierungen für ihre Projektionen von Beitragssatz und Rentenniveau einen Zeithorizont bis 2030, also von ca. 30 Jahren. Der Bericht der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (»Rürup-Kommission«) von 2003 enthält zahlreiche Projektionen, die bis 2040 reichen (vgl. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme 2003). Würde man heute gleichermaßen vorausschauend planen, müsste man einen Zeithorizont bis mindestens 2045 oder sogar 2050 betrachten. Bei Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus müsste man noch länger planen: Eine Person, die 20 Jahre alt ist und heute in das Erwerbsleben eintritt, würde nach den jetzt geltenden Regeln 2063 in Rente gehen und kann nach heutigen Schätzungen erwarten, diese bis 2080 zu beziehen. Der US-amerikanischen Social Security Administration wurde daher vom Kongress vorgegeben, dem jährlichen Rentenversicherungsbericht einen 75-jährigen Zeithorizont zugrunde zu legen (US Social Security Administration 2016). Auch das schwedische Rentensystem rechnet bis 2090 (vgl. Swedish Pension Agency 2016).

Diese Studie hat daher drei Ziele. Erstens legen wir eine Vorausschätzung der wichtigsten Kenngrößen der GRV bis zum Jahr 2060 vor. Zweitens zeigen wir die Auswirkungen der zurzeit im politischen Diskurs kursierenden Rentenreformvorschläge auf den Beitragssatz, das Rentenniveau und die finanzielle Lage der GRV. Drittens berechnen wir eigene Vorschläge zur Anpassung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) an den demographischen Wandel.

Während amtliche Vorausberechnungen der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, die über das Jahr 2030 hinausgehen, nicht öffentlich vorliegen, weist die 13. koor-

³ Es handelt sich um das von Sozialminister Blüm 1998 (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft 1998) vorgelegte, aber im Bundesrat abgelehnte Reformgesetz und die sog. »Riester-Reformen« von 2001.

dinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes aus, dass der Altersquotient auch nach 2030 stark ansteigen wird (Statistisches Bundesamt 2015). Diese Entwicklung wird frühestens um das Jahr 2040 abflachen, während der Altersquotient aber nicht auf ein niedrigeres Niveau zurückkehrt. Dementsprechend zeigen Berechnungen der Universität Bochum (vgl. Werding 2014), der Prognos AG (2015), des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (vgl. Buslei und Peters 2016) und der Deutschen Bundesbank (2016) übereinstimmend, dass aufgrund des demographischen Wandels bereits nach dem Ende des amtlichen Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2030 sowohl das Sicherungsziel nicht mehr eingehalten werden kann als auch die Nachhaltigkeitsreserve erschöpft sein wird, so dass der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung stark angehoben werden muss.

In einem Gutachten für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat Werding (2014) berechnet, dass unter plausiblen Annahmen der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2040 auf 23,5% steigen wird – bei gleichzeitigem Absinken des Rentenniveaus von 50% im Jahr 2014 auf ca. 45%. Im weiteren Verlauf bis 2060 wird danach der Beitragssatz auf 26,3% steigen und das Rentenniveau auf 43% sinken. Auch die deutsche Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht vom August 2016 eine Vorausschätzung vorgestellt, nach der das Nettorentenniveau vor Steuern ab dem Jahr 2034 die 43%-Grenze unterschreiten wird (Deutsche Bundesbank 2016).⁴

Diese Vorausberechnungen zeigen, dass es nicht nur keine finanziellen Spielräume nach 2030 gibt, sondern die GRV nicht nachhaltig finanziert ist. Dies zeigt sich auch darin, dass die »Nachhaltigkeitslücke«⁵ der GRV durch die Reformen zwar deutlich verringert, nicht aber vollständig geschlossen werden konnte (vgl. Werding 2014; EU-Kommission 2015).

Annahmen und Szenarien

Unsere Prognosen werden mit Hilfe des Rentensimulationsmodells MEA-Pensim erstellt, das das gesetzliche Rentensystem inklusive aller entscheidenden Determinanten abbildet und derart strukturiert ist, dass die angeregten Reformen leicht implementiert werden können (vgl. Wilke 2004; Holt-Hausen et al. 2012; Rausch 2016). Die Modellberechnungen beruhen auf einer detaillierten Einnahmen- und Ausgaben-

⁴ Die korrespondierenden Beitragssätze werden jedoch nicht detailliert ausgewiesen.

⁵ Die Nachhaltigkeitslücke setzt sich aus der bereits heute ausgewiesenen expliziten Staatsschuld und der sogenannten impliziten Schuld zusammen. Die implizite Schuld gibt die Differenz aller zukünftigen Leistungen und Beiträge an, die bei geltendem Recht von allen heute lebenden und allen zukünftigen Generationen noch empfangen bzw. gezahlt werden müssen.

berechnung der Gesetzlichen Rentenversicherung. Basis der Prognosen sind dabei Annahmen über die Entwicklung der Bevölkerung, des Arbeitsmarktes sowie der Lohnentwicklung. MEA-Pensim ist so konstruiert, dass die Bevölkerungsvorausberechnung entweder vorgegeben werden (z.B. die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung) oder anhand eigener Annahmen zur Entwicklung der Fertilität, Lebenserwartung und Nettoimmigration eigenhändig erstellt werden kann. Die Arbeitsmarktprognose baut anschließend auf der Bevölkerungsvorausberechnung sowie auf Annahmen bzgl. der Entwicklung der Erwerbs- und Arbeitslosenquote auf.

Die in dieser Studie erstellten Simulationsrechnungen basieren mit einer Ausnahme auf einer einheitlich erstellten Bevölkerungsprojektion. Die zu treffenden Determinanten orientieren sich dabei an den Annahmen der Variante 2 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung). Im Detail werden folgende Annahmen zur Entwicklung bis 2060 gemacht:

- eine konstante Fertilitätsrate von 1,4,
- ab 2021 eine jährliche Nettoimmigration von 200 000 Personen (zwischen 2015 und 2021 kontinuierliche Abnahme auf diese Nettoimmigration) und
- einen Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,8 Jahre bei Männern und 88,2 Jahre bei Frauen.

Bezüglich der Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung sollen die kurzfristigen Annahmen der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichtes 2015 (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015) nachgebildet werden. Allerdings weist der Rentenversicherungsbericht lediglich die Zu- bzw. Abnahme der Anzahl an Erwerbspersonen bzw. Arbeitnehmer aus. Wir haben hingegen keine Information, wie sich diese Veränderungen zwischen Männern und Frauen, Ost- und Westdeutschland und in verschiedene Altersgruppen – bspw. durch eine Zunahme älterer Arbeitnehmer aufgrund eines höheren Renteneintrittsalters – aufteilt. Folglich können wir die Annahmen nicht exakt übernehmen und nehmen stattdessen an, dass die über 62-Jährigen ihren Renteneintritt – analog zur Anhebung des gesetzlichen Regelrentenalters – um zwei Jahre nach hinten verlagern. Dies erfolgt durch die Anpassung der Erwerbsquoten dieser Altersgruppe. Darüber hinaus nehmen wir an, dass sich die Lücke zwischen den Erwerbsquoten der Frauen und der westdeutschen Männer sowie zwischen der ost- und westdeutschen Männer bis 2019 um 61,5% schließt.

Die Löhne und Gehälter werden anhand der mittleren Annahme des Rentenversicherungsberichtes 2015 (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015) fortgeschrieben. Dabei wird unterstellt, dass der Abstand der Löhne und Gehälter in den neuen Bundesländern zu den

Löhnen und Gehältern in den alten Bundesländern konstant bleibt.

Insgesamt betrachten wir folgende Szenarien:

- **Referenzszenario**

Das Referenzszenario stellt das Basisszenario dieser Studie dar. Es bestimmt somit die Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung gemäß den derzeit gültigen Regeln und dient als Vergleichsszenario.

- **Deckelung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern bei 45%, 46%, bzw. 50%**

Im Diskurs wird vermehrt gefordert, dass das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern einen spezifischen Minimalwert nicht unterschreiten soll. Genannt werden unter anderem Werte von 45%, 46% und 50%. In den ersten beiden Fällen würde die Rentenanpassungsformel inklusive Nachhaltigkeitsfaktor wohl voraussichtlich solange beibehalten, wie sich das Rentenniveau über dem definierten Minimalwert befindet. Im letzten Fall (50%) müsste die Rentenanpassung allerdings sofort umgestellt werden, da das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern bereits heute unter 50% liegt. Allerdings kann man allerfrühesten 2018 mit einer entsprechenden Reform rechnen.

- **Höhere Nettoimmigration**

Als mögliche Lösung für die finanziellen Herausforderungen der Gesetzlichen Rentenversicherung wird oft auch ein höherer Zuzug ausländischer Arbeitnehmer nach Deutschland genannt. So berechnen Bomsdorf und Winkelhausen (2014), wie sich die Bevölkerungsstruktur durch einen höheren Wanderungssaldo verändern würde. Zu bedenken ist jedoch, dass bei einem Vergleich von Personenzahlen implizit unterstellt wird, dass die Zuwanderer die gleichen Qualifikationen aufweisen wie die heimische Bevölkerung. Tatsächlich ist das Qualifikationsspektrum der Migranten sehr heterogen: Flüchtlinge aus Bürgerkriegsregionen bringen z.B. im Durchschnitt wesentlich niedrigere Qualifikationen mit als Einheimische (vgl. Wößmann 2016), und es ist unbekannt, wie schnell und inwieweit die Jüngeren unter den Flüchtlingen einen deutschen Qualifikationsstandard erreichen können. Beschränkt man die Aufnahme andererseits auf qualifizierte Einwanderer, so ist es offen, ob es überhaupt 25 Jahre lang jedes Jahr so viele qualifizierte Menschen gibt, die nach Deutschland einwandern wollen. Wir betrachten dennoch den optimistischen Fall, in dem alle Einwanderer augenblicklich in den Arbeitsmarkt integriert werden können und zudem denselben Qualifikationsstand aufweisen wie die derzeit in Deutschland lebende Bevölkerung. Letzteres induziert, dass sich keine Lohn- und Gehaltsunterschiede ergeben. In dem betrachteten Szenario wird die Bevölkerungsvorausberechnung derart angepasst, dass bis 2035 die jährliche Nettoimmigration mit 500 000 Personen – im Vergleich zum Referenzszenario um 300 000 Personen höher – angesetzt wird. Zwischen 2035 und 2041 wird die Nettoimmigration anschließend

sukzessive auf die im Referenzszenario unterstellten jährlichen 200 000 Personen abgesenkt.

- **Koppelung des Regelrentenalters an die Lebenserwartung**

Da voraussichtlich auch nach 2030 die Lebenserwartung in Deutschland weiter zunimmt, sollen die Auswirkungen einer Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalter an die Entwicklung der Lebenserwartung untersucht werden. Dies bedeutet konkret, dass auch nach 2030 von einer weiteren Anhebung des Regelrentenalters ausgegangen wird. Im Unterschied zur derzeitigen fix definierten Anhebung des Rentenalters um zwei Jahre soll nach 2030 die weitere Veränderung des gesetzlichen Renteneintrittsalter aber grundsätzlich gemäß der Veränderung der Lebenserwartung erfolgen. Dabei ist das Ziel, das derzeitige Verhältnis von Erwerbs- zu Rentenjahren aufrechtzuerhalten (vgl. Börsch-Supan 2007; OECD 2011). Konkret bedeutet dies, dass zwei Drittel der zusätzlichen Lebensjahre in Arbeit verbracht werden sollen, während ein Drittel einer längeren Rentenbezugszeit zugutekommt. Bei einem Anstieg der Lebenserwartung um drei Jahre folgt somit, dass das Regelrentenalter um weitere zwei Jahre angehoben werden muss und sich die Rentenbezugszeit um ein Jahr verlängert. In den Simulationsrechnungen wird ferner angenommen, dass Erwerbstätige ihren Renteneintrittszeitpunkt analog zur Entwicklung des Regelrentenalters nach hinten verlagern.

- **Anpassung der Definition des Standardrentners an die Entwicklung des Regelrentenalters**

Zuletzt soll die Bedeutung der Definition des Standardrentners für die Entwicklung der GRV, aber auch für die Interpretation des Sicherungsniveaus näher betrachtet werden. So entspricht nach der derzeitigen Definition die Standardrente auch zukünftig einer Regelrente mit 45 Entgeltpunkten. Nicht berücksichtigt wird, dass durch das Aufschieben des Erwerbsaustrittes zusätzliche Entgeltpunkte erworben werden können. Soll der Standardrentner ein Individuum repräsentieren, das beginnend mit 20 Jahren bis zum Regelrentenalter jährlich zum Durchschnittsentgelt arbeitet, so müsste bspw. bei einem Regelrentenalter von 67 Jahren die Standardrente einer Regelrente mit 47 Entgeltpunkten entsprechen. Die Entgeltpunktesumme eines Standardrentners sollte also analog zur Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalter zunehmen. In der Konsequenz wäre die Standardrente zukünftig größer als unter der derzeitigen Definition.

Die Standardrente selbst ist aus zweierlei Gründen entscheidend. Zum einen wird diese als Maß für das Standardrentenniveau und damit das Sicherungsniveau verwendet. Verschieben die Erwerbspersonen ihren Renteneintritt aufgrund der Anhebung des Regelrentenalters, so würde das Standardrentenniveau folglich ohne diese Definitionsanpassung eine zu pessimistische Entwicklung des Rentenniveaus suggerieren, da ein Teil der Leistungsreduktion von den Versicherten durch zusätz-

lich erworbene Entgeltpunkte ausgeglichen wird. Zweitens wird die Standardrente als Basis für die Berechnung des sogenannten Äquivalenzrentners verwendet, der wiederum im Nachhaltigkeitsfaktor für die Bestimmung des Rentnerquotienten verwendet wird. Fällt der Standardrentner zukünftig größer aus, hat dies einen reduzierenden Einfluss auf den Äquivalenzrentner und somit auf den Rentnerquotienten. Steigt der Rentnerquotient langsamer an, so dämpft der Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenanpassung weniger stark und folglich fällt das Rentenniveau höher aus.

Ergebnisse

Nachfolgend präsentieren wir die Ergebnisse der Simulationsrechnungen. Wir werden hierbei insbesondere die Entwicklung des GRV-Beitragssatzes, des Netto-Standardrentenniveaus und die im Vergleich zum Referenzszenario anfallenden Mehrausgaben bzw. Minderausgaben (soweit relevant) einer Reformmaßnahme analysieren. Wir gehen dabei wie folgt vor: Zunächst betrachten wir die Entwicklung unter den derzeitigen Regelungen. Anschließend untersuchen wir die Auswirkungen einer Deckelung des Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern, gefolgt von den Auswirkungen einer höheren Nettoimmigration. Danach analysieren wir die Auswirkungen einer Koppelung des Regelrentenalters an die Lebenserwartung, bevor abschließend die Konsequenzen einer Änderung der Definition des Standardrentners betrachtet werden.

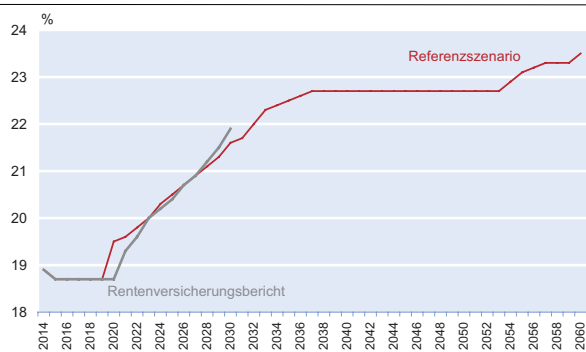
Referenzszenario

Abbildung 1 und Abbildung 2 zeigen den Beitragssatzverlauf sowie den Verlauf des Nettorentenniveaus vor Steuern im Referenzszenario. Zudem beinhalten beide Abbildungen die entsprechenden Prognosen des Rentenversicherungsberichts 2015 (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015).

Bezüglich des Beitragssatzes kann festgehalten werden, dass der Verlauf unserer Simulation bis 2030 weitgehend der Prognose des Rentenversicherungsberichts entspricht. So beobachtet man für beide Projektionen Ende dieses Jahrzehnts einen Anstieg des Beitragssatzes, wobei der Beitragssatz des Referenzszenarios bereits ein Jahr vor dem Beitragssatz des Rentenversicherungsberichts zu steigen beginnt. Grundsätzlich kann zudem festgehalten werden, dass die Beitragssatzziele (vgl. §154 SGB VI Abs. 3) eingehalten werden. So liegt der Beitragssatz bis 2020 unter 20% und bis 2030 unter 22%. Jedoch wird die 22%-Marke voraussichtlich 2031 (Rentenversicherungsbericht) bzw. 2032 (Referenzszenario) durchbrochen. Langfristig wird sich laut Referenzszenario zwischen 2037 und 2053 eine bei 22,7% verortete Plateauphase einstellen, bevor der Beitragssatz um das Jahr 2053 wieder zu steigen beginnt. Der erste Bei-

Abb. 1

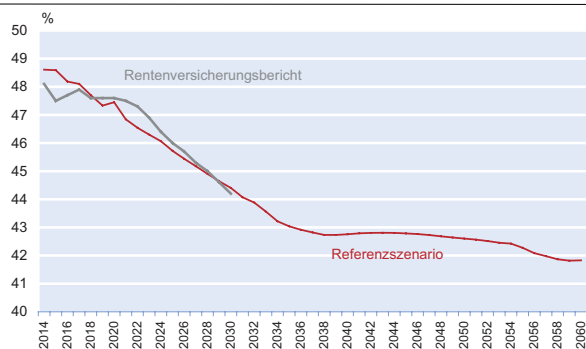
Beitragssatz im Referenzszenario



Quelle: Berechnung der Autoren.

Abb. 2

Netto-Standardrentenniveau vor Steuern im Referenzszenario



Quelle: Berechnung der Autoren.

tragssatzanstieg fällt offensichtlich mit der Verrentung der Babyboomergeneration zusammen. Die trotz des fortwährenden Anstiegs der Lebenserwartung folgende stagnierende Phase dürfte hingegen auf das Ableben der älteren Babyboomer zurückzuführen sein.

Ogleich im Referenzszenario das Nettorentenniveau vor Steuern⁶ um das Jahr 2022 etwas geringer ausfällt als unter der Prognose des Rentenversicherungsberichtes, ist die Gesamtentwicklung beider Prognosen bis 2030 relativ ähnlich. Zu beobachten ist dabei, dass das Rentenniveau zwar abnimmt, aber die in §154 SGB VI Ab. 3 vorgeschriebenen Grenzen eingehalten werden. So sinkt das Nettorenten-

⁶ Das Nettorentenniveau vor Steuern wird hierbei unter der Annahme eines beim heutigen Wert konstanten Zusatzbeitrags zur Krankenversicherung sowie konstanten Pflegeversicherungsbeitragssatz berechnet. Da der Zusatzbeitrag zur Krankenversicherung gleichermaßen von Rentnern und Erwerbspersonen gezahlt werden muss, dürfte dessen tatsächlicher Anstieg das Nettorentenniveau vor Steuern nur geringfügig verfälschen. Größer könnte der Fehler bei einem Pflegeversicherungsbeitragssatzanstieg sein, da dieser von Arbeitnehmern nur zur Hälfte, von Rentnern aber vollständig zu zahlen ist. Ein weiteres Problem bei der Bestimmung des Nettorentenniveaus vor Steuern ist, dass bei der Berechnung des verfügbaren Durchschnittsentgelts die Sozialbeitragsquote auf Basis aller Beiträge zu den sozialen Schutzsystemen in Relation zum Bruttoentgelt aller abhängig Beschäftigten inklusive der Beamten bestimmt wird. Da Beamte aber keine Beiträge zahlen, fällt der Sozialbeitragssatz niedriger als die tatsächliche Abgabenquote der Arbeitnehmer aus. Wir kontrollieren hierfür, indem mit einem um 15% reduzierten Sozialbeitragssatz gerechnet wird.

niveau bis 2030 auf knapp über 44% und liegt somit über dem festgelegten Grenzwert von 43%. Dieses Niveau wird erst 2036 unterschritten. Langfristig verharrt das Nettorentenniveau dann bei knapp unter 43%, bevor es nach 2050 mit dem weiteren Beitragssatzanstieg auf unter 42% absinkt.

Unsere Prognosen weichen teilweise von den Vorhersagen der in der Einleitung genannten Studien ab. So weist Werding (2014) beispielsweise ein deutlich früheres Unterschreiten des Sicherungsziels von 43% aus, jedoch bei niedrigeren Beitragssätzen. Er unterstellt aber mit jährlich 100 000 Personen Nettoimmigration auch einen wesentlich geringeren Zugang jüngerer ausländischer Arbeitnehmer.

Weitere Abweichungen zwischen den Vorhersagen einzelner Studien ergeben sich etwa aus unterschiedlicher Modellierung und abweichenden Annahmen bei der Bevölkerungs- und der Arbeitsmarktentwicklung. So können unterstellte höhere Immigrationsraten zu deutlich niedrigeren Beitragssätzen führen. Auch höhere Erwerbsquoten haben starke Auswirkungen auf die Entwicklung in der GRV. In diesem Zusammenhang ist es insbesondere relevant, welche Annahmen für die Anpassung des Renteneintrittsverhaltens der Versicherten als Reaktion auf die Anhebung des gesetzlichen Regelrentenalter getroffen werden.

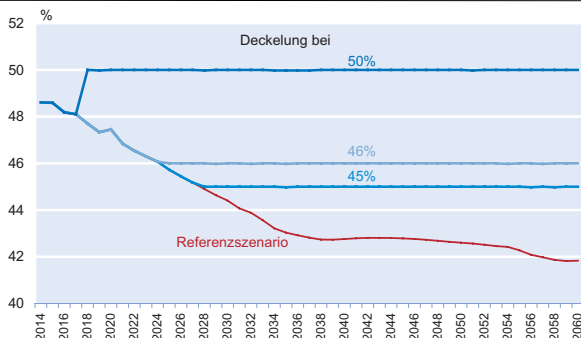
Schließlich können Unterschiede aufgrund der Annahmen bzgl. der Entwicklung der sonstigen Ausgaben der GRV (z.B. Verwaltungskosten oder Ausgaben zur Teilhabe am Erwerbsleben) herrühren. So muss der Beitragssatz stärker oder geringer ansteigen, sollten diese Ausgaben schneller oder langsamer zunehmen.

Dass der Beitragssatz in unseren Prognosen in Relation zu den anderen Studien relativ gering ausfällt, dürfte wohl insbesondere auf unsere Annahmen bzgl. der Entwicklung der Hinterbliebenenrenten zurückzuführen sein. So unterstellen wir einen Rückgang der Hinterbliebenenrenten und ihrer Rentenhöhe, da wegen der Anrechnungsregeln zunehmend andere Einkommensarten diese vermindern. So schreiben wir die Ausgaben für die Hinterbliebenenrente mit lediglich 1% (durchschnittlicher Anstieg der Rentenausgaben wegen Todes der vergangenen zwei Jahrzehnte) fort. Würde man hingegen eine ähnliche Kostenentwicklung wie für die restlichen Rentenausgaben erwarten, würden die Ausgaben für die Hinterbliebenenrente stärker steigen und somit analog zu den anderen Studien einen höheren Beitragssatzanstieg induzieren.

Deckelung des Nettorentenniveaus vor Steuern

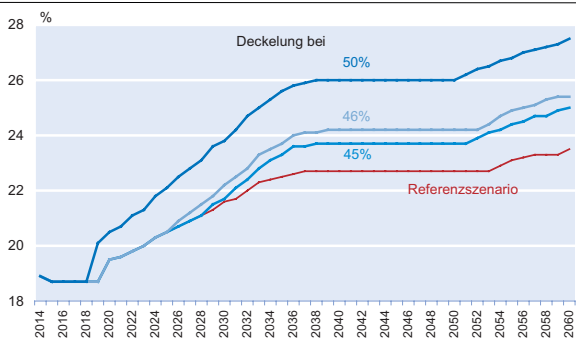
Gemäß Abbildung 2 unterschreitet das Nettorentenniveau vor Steuern das im politischen Diskurs genannte Minimalrentenniveau von 46% im Jahr 2025 bzw. die Grenze von 45% im Jahr 2028. Gelegentlich wird auch ein Niveau von 50% diskutiert, das frühestens im Jahr 2018 eingeführt wer-

Abb. 3
Netto-Standardrentenniveau vor Steuern bei unterschiedlichen Renten-nivaudeckelungen



Quelle: Berechnung der Autoren.

Abb. 4
Beitragssatzentwicklung für unterschiedliche Netto- Rentennivaudeckelungen



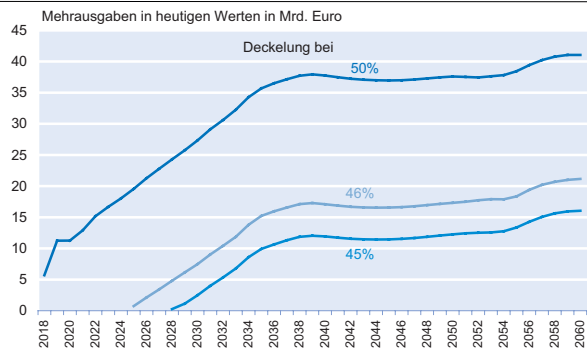
Quelle: Berechnung der Autoren.

den könnte. Abbildung 3 zeigt die Verläufe der Netto-Standardrentenniveaus vor Steuern für diese drei Szenarien eines konstant gehaltenen Rentenniveaus.

Folglich unterscheidet sich der Beitragssatzverlauf des Referenzszenarios erst nach diesen Jahren von den Beitragssatzverläufen der Szenarios mit einer Rentennivaudeckelung bei 46% bzw. 45% (vgl. Abb. 4). Die Konsequenzen sind dann aber eindeutig. So beobachtet man in beiden Szenarien einen stärkeren Beitragssatzanstieg, wobei das vorläufige Maximum weiterhin um das Jahr 2037 erreicht wird. Allerdings setzt der erneute Beitragssatzanstieg früher und stärker ein. Insgesamt müsste der Beitragssatz für das Festschreiben des Nettorentenniveaus vor Steuern bei 45% (46%) bis 2050 um rund 1 Prozentpunkt (1,5 Prozentpunkte) höher ausfallen. Im Jahr 2060 betrüge der Beitragssatzunterschied gemäß MEA-Pensim sogar 1,5 Prozentpunkte (Deckelung bei 45%) bzw. 2 Prozentpunkte (Deckelung bei 46%).

Gravierender wären die Beitragssatzunterschiede bei einer Anhebung und Beibehaltung des Nettorentenniveaus vor Steuern auf 50%. So müsste unter diesem Szenario der Beitragssatz bereits 2019 angehoben werden und stiege bis 2038 auf rund 26%, bis 2060 auf 27,5%, an. Im Vergleich zum Referenzszenario fiel damit der Beitragssatzanstieg um mehr als 80% höher aus. Die Beitragssatzziele würden

Abb. 5
Mehrausgaben bei einer Deckelung des Nettorentenniveaus vor Steuern



Quelle: Berechnung der Autoren.

weit verfehlt: Der Beitragssatz 2020 (2030) betrüge 20,5% (23,8%).

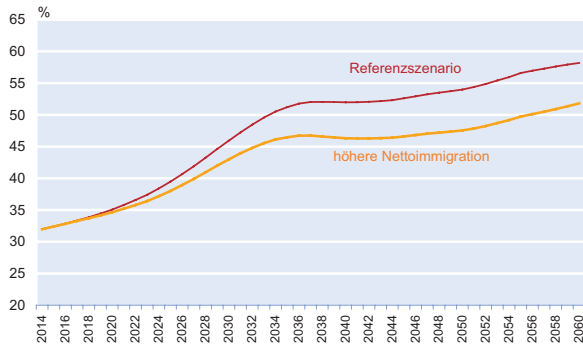
Abbildung 5 weist abschließend die durch diese Reformmaßnahmen anfallenden Mehrausgaben (in heutigen Werten) aus. Grundsätzlich ist dabei zu erkennen, dass die jährlichen Ausgaben in allen drei Fällen kontinuierlich von dem Zeitpunkt ab, in dem das Rentenniveau konstant gehalten wird, ansteigen. Prinzipiell spiegelt die Entwicklung der Mehrausgaben dabei die durch die Rentennivaudeckelung nicht erfolgte Rentenniveausenkung. So steigen die Ausgaben bis ca. 2038 an, sind anschließend zeitweise relativ konstant und nehmen letztlich nach 2050 weiter zu. Im Fall einer Rentennivaudeckelung von 45% nehmen die jährlichen GRV-Ausgaben bspw. zunächst um rund 12 Mrd. Euro zu und um weitere 4 Mrd. nach 2050. Bei einer Rentennivaudeckelung von 46% erhöhen sich diese Mehrausgaben um weitere 5 Mrd. Euro, bei einer Anhebung des Rentenniveaus auf 50% sogar um 25 Mrd. Euro.

Höhere Nettoimmigration

Da Migranten überwiegend jünger als 30 Jahre alt sind, hätte ein Anstieg der Nettoimmigration einen positiven Effekt auf die Entwicklung des Altersquotienten (Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 15- bis 65-Jährigen) und somit auf die Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung. In der Tat würde laut Abbildung 6 der Altersquotient bei einer um 300 000 Personen höheren Nettoimmigration bis 2037 um gut 5 Prozentpunkte geringer ansteigen und 2060 sogar um mehr als 6 Prozentpunkte unter dem Altersquotient des Referenzszenarios liegen. Insgesamt fällt das Wachstum des Altersquotienten um gut 25% geringer aus.

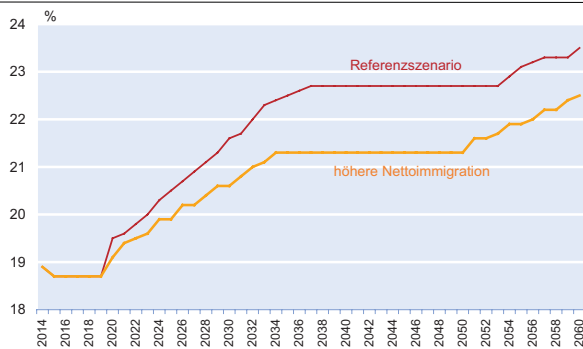
Das zahlenmäßig größere Verhältnis der im Erwerbsleben stehenden Bevölkerung zur im Rentenalter stehenden Bevölkerung hat aufgrund der Umlagefinanzierung des Rentensystems einen positiven Einfluss auf den GRV-Beitragssatz. So kann die Last derselben Rentenausgaben auf eine größere Bevölkerungsgruppe verteilt werden. Allerdings hängt das tatsächliche Ausmaß des Effektes stark von der

Abb. 6
Altersquotient bei normaler und hoher Nettoimmigration



Quelle: Berechnung der Autoren.

Abb. 7
Beitragssatzentwicklung für unterschiedliche Nettoimmigration

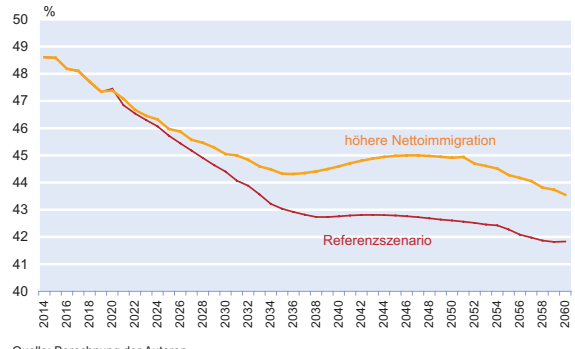


Quelle: Berechnung der Autoren.

Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt sowie ihrer Qualifikation und damit ihrer Entlohnung ab. Wie bereits erwähnt, unterstellt diese Studie den optimistischen Fall, dass die Integration in den Arbeitsmarkt ohne Zeitverlust erfolgt und dass die Qualifikation und damit die Löhne und Gehälter der Migranten denen der Einheimischen gleichen. Abbildung 7 zeigt die Beitragssatzentwicklung unter diesen Annahmen. Es wird ersichtlich, dass eine erhöhte Immigration inklusive einer schnellen Arbeitsmarktintegration einen positiven Einfluss auf die Beitragssatzentwicklung hat, obgleich auch unter diesen optimistischen Annahmen ein Beitragssatzanstieg ab 2019 nicht verhindert werden kann. Nichtsdestotrotz fällt der Beitragssatzanstieg wesentlich schwächer aus, so dass der Beitragssatz nach 2037 um 1,4 Prozentpunkte kleiner als der Beitragssatz des Referenzszenarios ist. Mit der Zeit reduziert sich dieser Beitragssatzeffekt um 30%. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass langfristig die Nettoimmigration analog zum Referenzszenario auf 200 000 Personen pro Jahr herabgesetzt wird und sich somit die Unterschiede in den beiden Bevölkerungsvorausrechnungen sukzessive reduzieren.

Da durch die höhere Nettoimmigration zum einen der GRV-Beitragssatz geringer ansteigt und zum anderen die Beitragseinnahmen höher ausfallen, werden im Vergleich zum Referenzszenario die Rentenanpassungen mittels des

Abb. 8
Netto-Standardrentenniveau vor Steuern für unterschiedliche Nettoimmigration



Quelle: Berechnung der Autoren.

Beitragssatzfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors weniger stark gedämpft. Folglich fällt das Rentenniveau höher aus. Insgesamt könnte unter den Annahmen das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern langfristig sogar über 44% gehalten werden (vgl. Abb. 8). So sinkt das Netto-Standardrentenniveau bis 2036 zwar auf ca. 44,3% ab, steigt dann aber wieder leicht an. Der Anstieg dürfte dabei auf das Ausscheiden der älteren Babyboomer zurückzuführen sein. Langfristig sinkt das Rentenniveau aber wieder, was mit dem Rückgang der Nettoimmigration sowie dem weiteren Anstieg der Lebenserwartung zu begründen ist.⁷

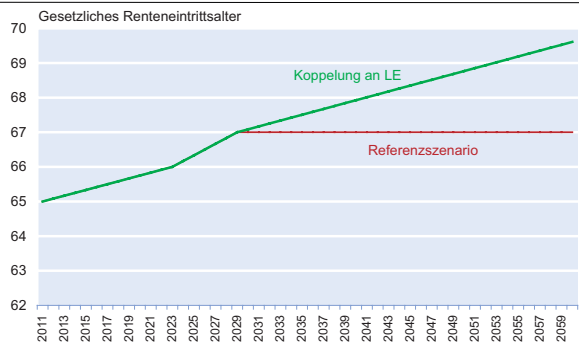
Koppelung des Gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung

Die Auswirkungen, die eine langfristige Koppelung des gesetzlichen Regelrentenalters an die Lebenserwartung auf den Beitragssatz und das Rentenniveau hätte, sind beträchtlich. Wie bereits ausgeführt, wird dabei angenommen, dass nach 2030 das Regelrentenalter um zwei Jahre steigt, wenn die Lebenserwartung um drei Jahre zunimmt. Die hieraus resultierende Entwicklung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird in Abbildung 9 ausgewiesen. Das Regelrentenalter nimmt dabei nach 2030 jährlich um etwas mehr als einen Monat zu und läge 2060 bei etwa 69 Jahren und sieben Monaten. Damit ist es unter diesen Annahmen zur Entwicklung der Lebenserwartung leicht über dem von der Deutschen Bundesbank (2016) vorgeschlagenen fixen Renteneintrittsalter von 69 im Jahr 2060, könnte aber auch darunter oder darüber liegen, wenn sich die Lebenserwartung abweichend entwickelt. Diese flexible und automatische Anpassung des Renteneintrittsalters an die Lebensdauer ist der Kern dieses Szenarios bzw. Reformvorschlages, der von der Idee eines starren Renteneintrittsalters Abschied nimmt.

Da sich im Vergleich zum Referenzszenario die Annahmen und gesetzliche Rahmenbedingungen bis 2030 nicht unter-

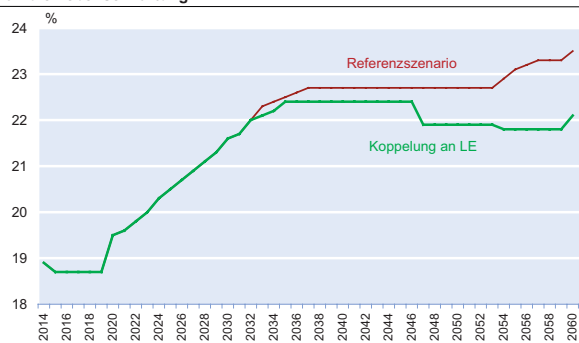
⁷ Eine Betrachtung der GRV-Ausgaben erscheint in diesem Szenario als nicht zielführend. So fallen diese langfristig allein deshalb höher aus, da durch die höhere Immigration die Anzahl der zukünftigen Rentner zunimmt.

Abb. 9
Gesetzliches Renteneintrittsalter bei einer Koppelung an die Lebenserwartung



Quelle: Berechnung der Autoren.

Abb. 10
Beitragssatzentwicklung bei Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung



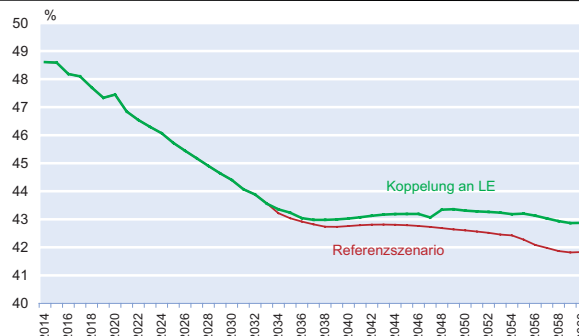
Quelle: Berechnung der Autoren.

scheiden, treten Unterschiede in der Entwicklung des Beitragssatzes und Rentenniveaus erst nach 2030 auf (vgl. Abb. 10). Bei einer flexiblen Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung könnte unter der von uns unterstellten Lebenserwartung der Beitragssatz ab etwa 2037 um ca. 0,3 Prozentpunkte geringer ausfallen. Um das Jahr 2047 könnte der Beitragssatz zudem um einen halben Prozentpunkt auf unter 22% gesenkt und bis 2060 auf diesem Niveau gehalten werden. Die Beitragssatzsenkung ist dabei auf das Ausscheiden der Babyboomergeneration zurückzuführen.

Die Koppelung des Regelrentenalters an die Lebenserwartung führt langfristig zu einem höheren Netto-Standardrentenniveau vor Steuern. Wie in Abbildung 11 zu erkennen ist, nimmt der Unterschied zum Referenzszenario dabei allerdings recht allmählich zu. Grundsätzlich könnte diese Reform dazu dienen, das Nettorentenniveau auf einem Niveau oberhalb von 43% zu halten. Der Unterschied im Rentenniveau im Jahr 2060 beträgt etwa einen Prozentpunkt.

Abbildung 12 zeigt die Auswirkungen, die eine Koppelung des Regelrentenalters an die Lebenserwartung auf die GRV-Ausgaben (in heutigen Zahlen) hat. Hierbei ist zu erkennen, dass die Ausgaben zwischen 2030 und 2054 um

Abb. 11
Netto-Standardrentenniveau vor Steuern bei Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung



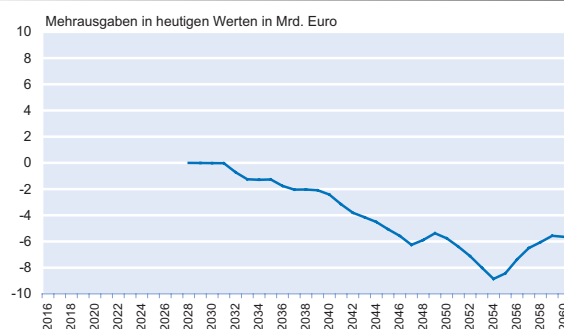
Quelle: Berechnung der Autoren.

8,8 Mrd. Euro pro Jahr sinken, da die Rentenbezugszeiten weiter abnehmen. Langfristig nehmen die Minderausgaben wieder leicht ab, betragen aber 2060 noch immer mehr als 5 Mrd. Euro pro Jahr.

Anpassung der Definition des Standardrentners an die Entwicklung des Regelrentenalters

Derzeit wird zwar das Renteneintrittsalter sukzessive erhöht, nicht aber die Lebensarbeitszeit des Standardrentners, der für die Berechnung des Sicherungsniveaus maßgeblich ist. Dies ist mathematisch inkonsistent, da ein dementsprechend späterer Eintritt in den Arbeitsmarkt weder in den Szenarien der Rentenversicherung unterstellt noch in der Realität beobachtet wird. Daher betrachten wir abschließend die Auswirkungen, die eine Koppelung der Definition des Standardrentners an das offizielle gesetzliche Renteneintrittsalter auf den Beitragssatz und das Sicherungsniveau hätte. Da unter diesen Annahmen, wie zuvor ausgeführt, die dämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors bei der Rentenanpassung geringer ausfällt, würden die Rentenausgaben höher und der Beitragssatz ebenfalls höher ausfallen. Entsprechend weist Abbildung 13 aus, dass der Beitragssatz bereits 2031 die 22%-Marke überschreiten würde und anschließend durchschnittlich um 0,2 Prozentpunkte über dem Beitragssatz des Referenzszenarios läge.

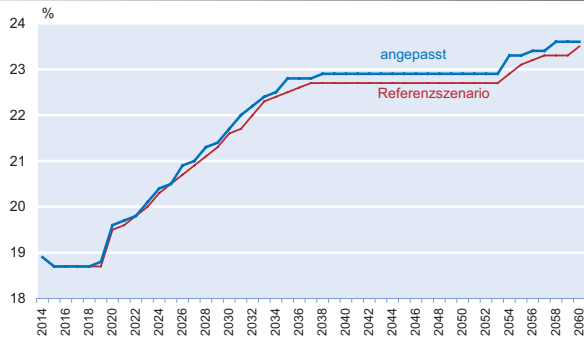
Abb. 12
Auswirkungen auf die GRV-Ausgaben durch eine Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung



Quelle: Berechnung der Autoren.

Abb. 13

Beitragssatz bei einer Anpassung der Definition des Standardrentners an die Entwicklung des Regelrentenalters



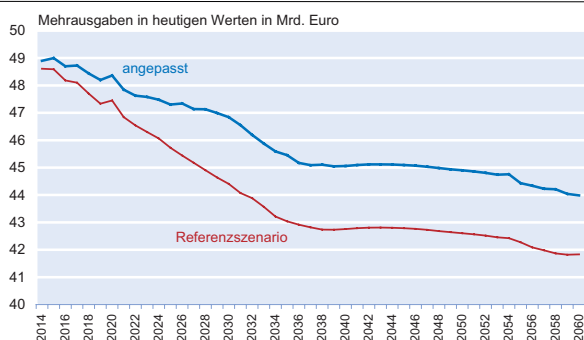
Quelle: Berechnung der Autoren.

Wesentlich höher fällt der Unterschied beim Netto-Standardrentenniveau vor Steuern aus (vgl. Abb. 14). Dies ist damit zu begründen, dass das Netto-Standardrentenniveau nicht nur wegen der positiven Wirkung, die die Definitionsanpassung auf die Rentenanpassungen hat, weniger stark sinkt, sondern dass auch die zusätzlich erworbenen Entgeltpunkte in die Berechnung des Sicherungsniveaus eingehen. So sinkt zwar der relative Geldwert (aktuelle Rentenwert) eines Entgeltpunktes, dieser »Verlust« wird aber zumindest teilweise durch den Erwerb zusätzlicher Entgeltpunkte ausgeglichen. Insgesamt hätte die Anpassung des Standardrentners zur Folge, dass das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern ab 2030 ein um etwa 5,4% höheres Sicherungsniveau ergeben würde als im Referenzszenario. Werden die durch längere Erwerbsphasen erworbenen Entgeltpunkte berücksichtigt, sinkt das Sicherungsniveau bis 2035 statt unter 43% lediglich auf knapp 45% ab. Mit 4,4 Prozentpunkten macht die Definitionsanpassung dabei den Hauptteil des Unterschiedes zum Referenzszenario aus $((47-45)/45 \approx 0,044)$. Der verbleibende Unterschied von etwa einem Prozentpunkt ist auf die rentenerhöhende Wirkung der Definitionsanpassung zurückzuführen.

Da aufgrund der Koppelung der Standardrente an das gesetzliche Renteneintrittsalter die Rentenanpassungen bis 2029 höher ausfallen, steigen entsprechend auch die Aus-

Abb. 14

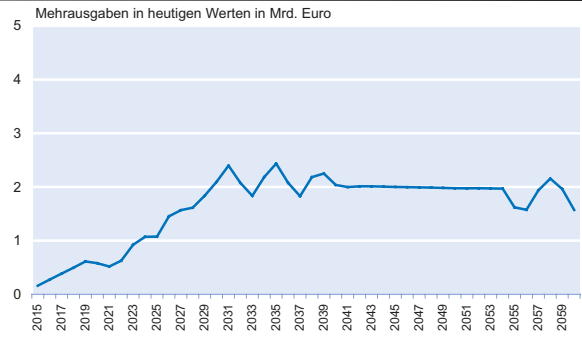
Netto-Standardrentenniveau vor Steuern bei einer Anpassung der Definition des Standardrentners an die Entwicklung des Regelrentenalters



Quelle: Berechnung der Autoren.

Abb. 15

Mehrausgaben aufgrund einer Anpassung der Definition des Standardrentners an die Entwicklung des Regelrentenalters



Quelle: Berechnung der Autoren.

gaben der Gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zum Referenzszenario an. Die jährlichen zusätzlichen Ausgaben nehmen dabei stetig zu und erreichen 2029 einen Wert von rund 2 Mrd. Euro (vgl. Abb. 15). Da in diesem Szenario keine weitere Anhebung des Regelrentenalters angenommen wird, bleiben die jährlichen Mehrausgaben anschließend bei diesem Wert konstant.

Fazit

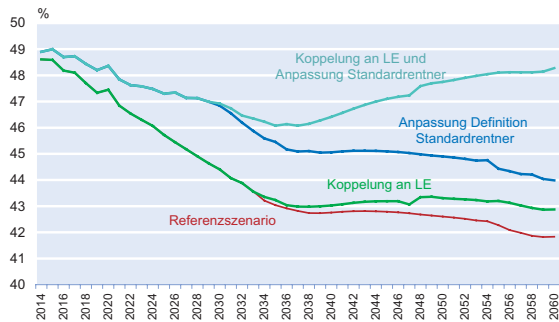
Auch nach dem Ende des derzeit in den Rentenversicherungsberichten ausgewiesenen Vorausschätzungshorizontes wird sich der demographische Wandel fortsetzen und zu einer Steigerung des Beitragssatzes bei gleichzeitiger Verringerung des Rentenniveaus führen. Hauptursache dafür ist die nach derzeitigem Stand weiter steigende Lebenserwartung.

Eine Fixierung des Rentenniveaus führt zu hohen Mehrausgaben, die überwiegend von der jüngeren Generation in Form höherer Beitragssätze und höherer Steuern zur Finanzierung des Bundeszuschusses getragen werden müssten.

Wenn man die größte Hebelwirkung erreichen will, sollte man Reformmaßnahmen an der Hauptursache des Problems orientieren. Sinnvoll ist es daher, das Regelrenteneintrittsalter und die Lebensarbeitszeit des Standardrentners so an die steigende Lebenserwartung anzupassen, dass die Proportionen des Lebens, d.h. die Einteilung in Arbeits- und Rentenbezugszeit, auch in Zukunft erhalten bleiben. Abbildung 16 zeigt zusammenfassend, wie sich das Nettorentenniveau vor Steuern entwickeln würde, wenn jeder Zuwachs an Lebenszeit gleichproportional auf Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit aufgeteilt wird. Gleichzeitig wird dabei die Definition des Standardrentners angepasst, so dass das Rentensystem in sich konsistent bleibt, was es derzeit nicht ist. Dieser Vorschlag zur Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung würde bewirken, dass das Nettorentenniveau vor Steuern nie unter 46% absinkt und sich nach dem Höhepunkt der Bevölkerungsalterung Mitte

Abb. 16

Netto-Standardrentenniveau vor Steuern bei einer Anpassung der Definition des Standardrentners an die Entwicklung des Regelrentenalters



Quelle: Berechnung der Autoren.

der 2030er Jahre langfristig wieder auf das heutige Niveau erhöht.

Literatur

Börsch-Supan, A. (2007), »Rational Pension Reform«, *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice* 4, 430–446.

Bomsdorf, E. und J. Winkelhausen (2014), »Der demographische Wandel bleibt ungebrochen trotz höherer Zuwanderung, Bevölkerungsvorausbe-
rechnung für Deutschland bis 2060 auf der Basis des Zensus 2011«, *ifo Schnelldienst* 67(22), 15–34.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2015)*, Bonn.

Buslei, H. und M. Peters (2016), *Gutachten Rentenversicherung Teil 2: Entwicklungen von Beitragssatz und Niveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, DIW Berlin, Politikberatung kompakt 110, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2016), *Monatsbericht* August, Frankfurt am Main.

European Commission (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, Brüssel.

Gasche, M. und B. Lamla (2014), »Erwarteter Bezug von Grundsicherung im Alter: Verhaltensunterschiede und Fehleinschätzungen«, *Schmollers Jahrbuch* 133(4), 539–562.

Holthausen, A., J. Rausch und C.B. Wilke (2012), »MEA-PENSIM 2.0: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen«, MEA-Discussion Paper 03-2012.

Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*, Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Berlin.

OECD (2011), »Linking Pensions to Life Expectancy«, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, Paris.

Prognos AG (2015), *Rentenperspektiven 2040*, Kurzstudie November 2015, Prognos AG, Berlin, Freiburg, München.

Rausch, J. (2016), *Reformen der Sozialsysteme: Aus- und Wechselwirkungen anhand ausgewählter Simulationsrechnungen*, Dissertation, Technische Universität München.

Statistisches Bundesamt (2015), 13. *koordinierte Bevölkerungsvoraus-
schätzung*, Wiesbaden.

Swedish Pension Agency (2016), *Orange Report 2015: Annual Report of the Swedish Pension System*, Stockholm.

US Social Security Administration (2016), *Annual Report on the Financial Status of the Social Security Program*, June, Washington, D.C.

Werding, M. (2014), »Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen. Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung«, Arbeitspapier 01/2014, Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, Wiesbaden.

Werding, M. (2016), *Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbe-
richt des BMF*, FiFo-Bericht Nr. 20, Februar, Köln.

Wilke, C.B. (2004), »Ein Simulationsmodell des Rentenversicherungssy-
stem: Konzeption und ausgewählte Anwendungen von MEA-Pensim«, MEA-Discussion Paper 48-2004.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom 20./21. Februar 1998, BMWA-Studienreihe 99, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2012), *Altersarmut*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom November 2012, BMWA-Studi-
enreihe, Berlin.

Wößmann, L. (2016), »Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realisti-
sche Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben«, *ifo Schnelldienst* 69(1), 21–24.

Die Freihandelsabkommen TTIP und CETA und ihre Auswirkungen – was sagen die Ökonomen?

Florian Dorn, Manuela Krause, Niklas Potrafke und Daniel Weishaar*

In der Juli-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zu den geplanten Freihandelsabkommen TTIP¹ und CETA² befragt. Die Mehrheit der Teilnehmer befürwortet demnach die beiden Freihandelsabkommen und erwartet von diesen für alle jeweils beteiligten Länder positive ökonomische Impulse. Zugleich hält es aber eine Mehrheit für unwahrscheinlich, dass die noch laufenden TTIP-Verhandlungen zu einem Abschluss kommen werden. Ein Scheitern hätte laut einer Mehrheit der befragten Ökonomen negative Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft und das politische Gewicht Europas in der Welt.

Während das kanadisch-europäische Wirtschafts- und Handelsabkommen CETA bereits fertig ausgehandelt, jedoch noch nicht ratifiziert ist, fand im Juli 2016 die 14. Runde der seit 2013 laufenden Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP zwischen der EU und den USA statt. Ein erfolgreicher Abschluss der Abkommen ist jedoch weiterhin ungewiss.³

In der Öffentlichkeit werden die möglichen Auswirkungen der beiden Freihandelsabkommen kontrovers diskutiert. Befürworter heben in ihrer Argumentation positive Effekte für Wachstum, Wohlstand und Arbeitsplätze durch die Freihandelsabkommen hervor. Kritiker hingegen fürchten diverse unkalkulierbare Risiken. Während in der Bevölkerung der Exportnation Deutschland die Zustimmung für die geplanten Freihandelsabkommen rückläufig ist (vgl. Bluth 2016), beklagte die deutsche Wirtschaft jüngst den mangelnden Einsatz der deutschen Politik für die geplante Freihandelszone (vgl. Müller et al. 2016).

In der Juli-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurde daher nach der Meinung der Ökonomen zu den geplanten Freihandelsabkommen im Allgemeinen, zu ihren ökonomischen und nicht-ökonomischen Auswirkungen sowie zu den Konsequenzen eines Scheiterns der Verhandlungen gefragt. Die Rücklaufquo-

te betrug 21%. 90,3% der Teilnehmer beantworteten dabei den Fragebogen vollständig.

Wir stellen das Meinungsbild in der öffentlichen Debatte den Ansichten der Teilnehmer des Ökonomenpanels gegenüber.

Wie werden die Freihandelsabkommen TTIP und CETA bewertet?

Die deutsche Gesellschaft steht insbesondere dem zwischen den USA und der EU geplanten Freihandelsabkommen TTIP mehrheitlich kritisch gegenüber. So verbinden 70% der deutschen Bevölkerung mit TTIP »eher Nachteile« für Deutschland (vgl. Infratest dimap 2016a). Im Hinblick auf eine Bewertung von TTIP und CETA insgesamt sinkt dieser Wert zwar auf 46%. Dennoch verbindet immer noch eine Mehrheit Nachteile mit den geplanten Handelsabkommen, da lediglich 32% der befragten Bürger der Meinung sind, dass die beiden Freihandelsabkommen »eher Vorteile« für Deutschland bieten (vgl. Infratest dimap 2016b).⁴ Während sich Gewerkschafts-, Kultur- und Sozialverbände sowie verschiedene Umweltorganisationen in einem gemeinsamen Bündnis gegen TTIP positioniert haben (vgl. DGB et al. 2016), machen sich mehrere große deutsche Wirtschafts- und Handelsverbände für die beiden Freihandelsabkommen stark (vgl. BDI et al. 2014; Reuters 2016).

Die im Ökonomenpanel befragten Professoren befürworteten mehrheitlich die beiden Freihandelsabkommen. Demnach

* Daniel Weishaar war von Juli bis September 2016 Praktikant im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

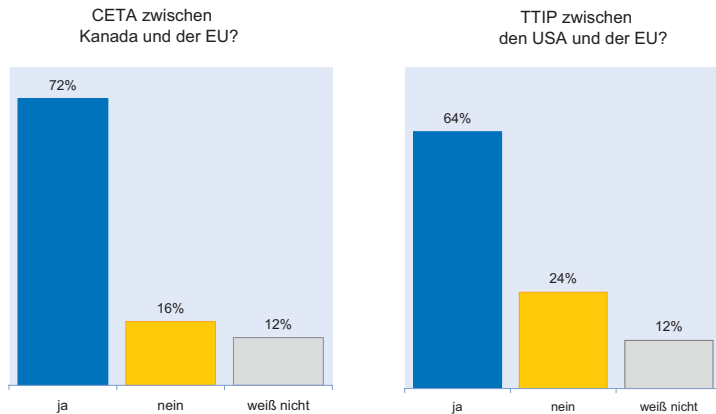
¹ TTIP ist ein Akronym für *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

² CETA ist ein Akronym für *Comprehensive Economic and Trade Agreement*.

³ So konnten sich beispielsweise die Unterhändler der USA und der EU trotz der inzwischen dreijährigen Verhandlungsdauer noch in keinem der vorgesehenen Kapitel von TTIP auf einen gemeinsamen Text einigen (vgl. BMWi 2016).

⁴ Die restlichen 22% der Befragten haben keine Angabe gemacht.

Abb. 1
Befürworten Sie das geplante Freihandelsabkommen ...



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2016.

begrüßt eine absolute Mehrheit von 72% der Teilnehmer das zwischen Kanada und der EU geplante Wirtschafts- und Handelsabkommen CETA (vgl. Abb. 1). Lediglich 16% der Teilnehmer lehnen dieses Abkommen ab; 12% treffen dahingehend keine eindeutige Aussage. Im Hinblick auf die geplante Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP zwischen den USA und der EU fällt die Zustimmung der befragten Ökonomen nicht ganz so hoch aus. So befürworten zwar 64% der Teilnehmer das geplante TTIP-Abkommen; 24% der Teilnehmer lehnen es jedoch ab, während 12% keine eindeutige Aussage treffen wollen.

Werden die geplanten Freihandelsabkommen zu einem Abschluss kommen?

Trotz der hohen Zustimmung von Ökonomen und Wirtschaftsvertretern zu den Freihandelsabkommen wachsen die Zweifel daran, ob es überhaupt zu einem erfolgreichen Abschluss kommt. Insbesondere ein Erfolg der TTIP-Verhandlungen wird dabei als immer unwahrscheinlicher eingestuft. So hält es Bernd Lange, Chef des Handelsausschusses im Europäischen Parlament, im Hinblick auf die TTIP-Verhandlungen nicht mehr für möglich, in dem von der EU-Kommission angestrebten Verhandlungszeitraum bis zum Jahresende 2016 »noch umfassende Ergebnisse zu erzielen« (vgl. Hoppe und Stratmann 2016). Auch der Handelsbeauftragte der US-amerikanischen Regierung, Michael Froman, zeigt sich skeptisch, vor allem mit Blick auf den Brexit, der die »Balance der Verhandlungen« nun deutlich verändere (vgl. Roßbach et al. 2016).

Ähnlich sehen es die Teilnehmer des Ökonomenpanels. Während es 64% der Teilnehmer für sehr wahrscheinlich bzw. wahr-

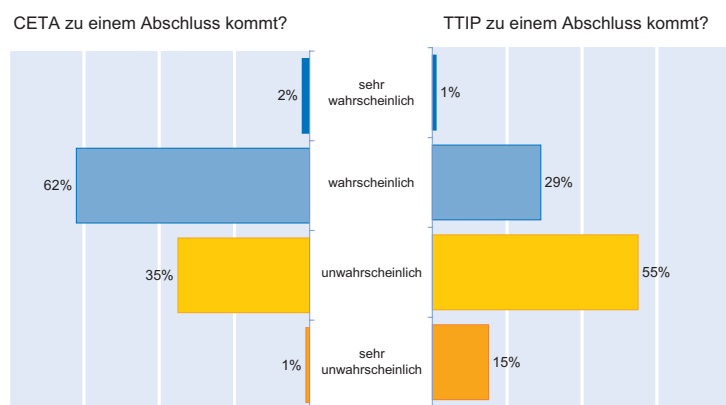
scheinlich halten, dass CETA zu einem Abschluss kommt, halten es nur 30% der Teilnehmer für sehr wahrscheinlich bzw. wahrscheinlich, dass TTIP zu einem Abschluss kommt. 55% der Teilnehmer halten dies für unwahrscheinlich bzw. 15% der Teilnehmer sogar für sehr unwahrscheinlich (vgl. Abb. 2).

Wie werden die ökonomischen Auswirkungen der geplanten Freihandelsabkommen eingeschätzt?

Der negative Ausblick von Politikern und Ökonomen zur Realisierung der geplanten Freihandelsabkommen wird auch von vielen Wirtschaftsvertretern wahrgenommen. Sie fürchten ein Scheitern der Verhandlungen und sehen diesbezüglich die Bundesregierung und insbesondere Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel in der Pflicht, die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. So fordert etwa BDI-Präsident Ulrich Grillo einen »leidenschaftlichen Einsatz für TTIP und CETA« (vgl. BDI 2016). Die Befürworter weisen dabei ausdrücklich auf deren Bedeutung für die deutsche Exportwirtschaft hin (vgl. Reuters 2016).

Auch wenn sich Aussagen zu den exakten Auswirkungen der geplanten Handelsabkommen insbesondere aufgrund des unsicheren Ausgangs der Verhandlungen und letztlich Inhalte des Abkommens als schwierig erweisen (vgl. Pelkmans et al. 2014), decken sich die Argumente der Befürworter mit zahlreichen ökonomischen Studien, die die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Freihandelsabkommen TTIP und CETA überwiegend positiv bewerten (vgl. Felbermayr und Larch 2013; Felbermayr et al. 2014; Francois et al. 2013; Mustilli 2015). Auch die Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft werden dabei als grundsätzlich positiv eingeschätzt (vgl. Aichele und Felbermayr 2014, Felbermayr et

Abb. 2
Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass.....



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2016.

al. 2013). Eine Studie des ifo Instituts sieht beispielsweise vor allem durch den Abbau nichttarifärer Handelsbarrieren im Rahmen eines transatlantischen Freihandelsabkommens eine Chance für substanzielle Wohlfahrtsgewinne (vgl. Felbermayr et al. 2013). Mögliche negative Effekte der Handelsabkommen auf die Einkommensungleichheit dürften zudem durch die ähnlichen Lohn- und Kapitalstrukturen der Vertragspartner vergleichsweise gering ausfallen und könnten leicht durch Umverteilungsmechanismen ausgeglichen werden (vgl. Felbermayr 2016).

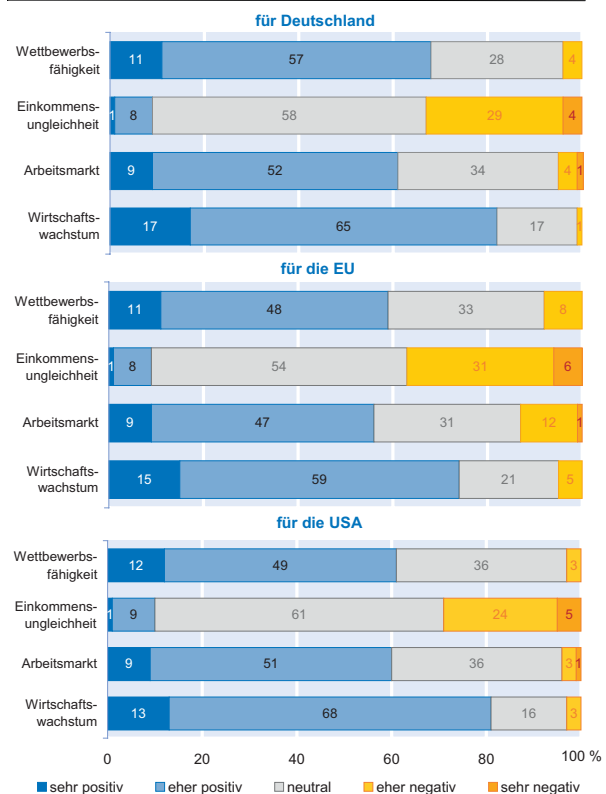
Hinsichtlich der grundsätzlichen ökonomischen Auswirkungen der geplanten Handelsabkommen teilen die befragten Ökonomen weitgehend die von Wirtschaftsvertretern vorgebrachten und von zahlreichen Studien bestätigten Einschätzungen. In der Umfrage standen insbesondere die Effekte der beiden Handelsabkommen auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Einkommensungleichheit, den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum im Vordergrund (vgl. Abb. 3).

Bei Betrachtung der Auswirkungen auf Deutschland zeigt sich in den Antworten der Teilnehmer, dass die befragten Ökonomen von den geplanten Handelsabkommen vor allem für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum positive Impulse erwarten. So sind 82% (Wirtschaftswachstum) respektive 68% (Wettbewerbsfähigkeit) der Teilnehmer der Meinung, dass dahingehend mit positiven bzw. eher positiven Effekten für Deutschland zu rechnen ist. Auch im Hinblick auf den Arbeitsmarkt erwarten die Teilnehmer positive Effekte (61%). Befragt zu den Auswirkungen der Handelsabkommen auf die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland, geht eine Mehrheit der Teilnehmer hingegen von keinen nennenswerten Änderungen aus (58%). Gleichwohl erwarten 33% der Teilnehmer negative Effekte.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einer detaillierteren Betrachtung der ökonomischen Auswirkungen von CETA und TTIP auf die gesamte Europäische Union. Hierbei erwarten die Teilnehmer insbesondere beim Wirtschaftswachstum eher bzw. sehr positive Effekte von den geplanten Handelsabkommen (74%). Dies ist auch im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU (59%) sowie den Arbeitsmarkt (56%) der Fall. Befragt zur Entwicklung der Einkommensungleichheit, erwarten die meisten Teilnehmer erneut keine nennenswerten Änderungen (54%), wobei auch hier einige Teilnehmer durchaus mit negativen Auswirkungen rechnen (37%).

Wird der Fokus auf die ökonomischen Auswirkungen des geplanten TTIP-Abkommens in den USA gelegt, so zeigt sich, dass die Teilnehmer hier ebenfalls positive Effekte für das Wirtschaftswachstum (81%), die Wettbewerbsfähigkeit (61%) sowie den Arbeitsmarkt (60%) erwarten. Hinsichtlich der Entwicklung der Einkommensungleichheit in den USA rechnet die Mehrheit der Teilnehmer, wie zuvor in Deutschland und der EU, mit keinen gewichtigen Änderungen durch TTIP (61%).

Abb. 3
Wie schätzen Sie die Auswirkungen der geplanten Handelsabkommen im Hinblick auf folgende Aspekte ein?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2016.

Insgesamt erwarten die befragten Ökonomen somit für alle beteiligten Parteien ähnliche positive Effekte der geplanten Handelsabkommen auf Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und den Arbeitsmarkt.

Welche Risiken werden mit den geplanten Freihandelsabkommen verbunden?

Trotz der prognostizierten überwiegend positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte bleiben auf beiden Seiten des Atlantiks viele Bürger sowie Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen gegenüber den geplanten Handelsabkommen skeptisch. Dabei werden neben den ökonomischen Auswirkungen häufig die mit den Handelsabkommen verbundenen nicht-ökonomischen Risiken diskutiert. Während die Amerikaner vor allem ökonomische Gründe wie mögliche Jobverluste und niedrigere Löhne fürchten, stehen bei den deutschen Bürgern insbesondere die Risiken geringerer Standards, vor allem im Lebensmittel- und Umweltbereich, sowie der Missbrauch privater Schiedsgerichtsverfahren im Vordergrund (vgl. Stratmann 2016).

Die Ökonomen wurden daher zu ihrer Einschätzung der mit den geplanten Handelsabkommen CETA und TTIP verbundenen nicht-ökonomischen Risiken befragt. Dazu konnten die Teilnehmer auf einer zehnstufigen Skala angeben, ob sie

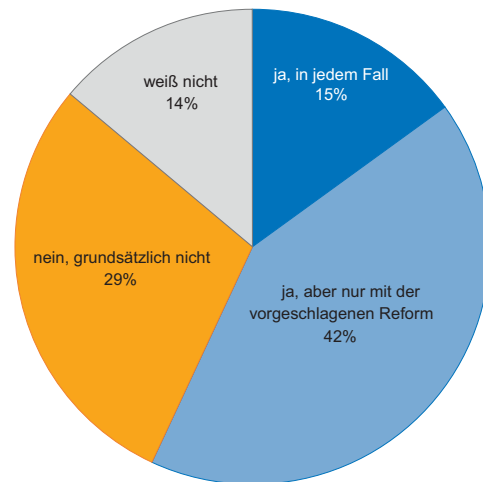
mit den jeweiligen Handelsabkommen keine Risiken (0) oder sehr hohe Risiken (10) verbinden. Im Mittel zeigen die Ergebnisse, dass die Teilnehmer mit beiden Abkommen eher geringe bis ausgewogene Risiken verbinden. So liegt der Mittelwert für das TTIP-Abkommen bei 4,79, während er für das CETA-Abkommen sogar nur 3,72 beträgt.

Obwohl die Risiken der Freihandelsabkommen von den Ökonomen als gering eingeschätzt werden, gibt es in weiten Bereichen der Verhandlungen noch immer keine Einigung. Laut einem internen Gutachten des Bundeswirtschaftsministeriums gibt es in weiten Teilen der TTIP-Verhandlungen nach wie vor »grundsätzliche Auffassungsunterschiede« (vgl. BMWi 2016). Eine gemeinsame Regelung zu einer Reform des Investitionsschutzes ist dabei dem Gutachten zufolge einer der derzeit schwierigsten TTIP-Verhandlungspunkte zwischen den USA und der EU (vgl. BMWi 2016).⁵ Trotz der geäußerten Skepsis des Bundeswirtschaftsministeriums bleibt die auf EU-Seite verantwortliche Handelskommissarin Cecilia Malmström optimistisch und betont, dass »kein EU-Handelsabkommen (...) das Schutzniveau für Verbraucher und Umwelt oder bei der Lebensmittelsicherheit absenken« wird (vgl. Malmström 2016).

Das geplante Investitionsschutzkapitel mit internationalen Schiedsgerichtsverfahren zwischen Investoren und Staaten wird hingegen auch weiterhin sehr kontrovers diskutiert. Neben der europäischen Öffentlichkeit kritisiert auch das Europaparlament eine Implementierung von privaten Schiedsgerichten als zu intransparent (vgl. Bohne 2015; Europäisches Parlament 2015). Während die US-Amerikaner weiterhin auf die ursprünglich vorgesehenen privaten Schiedsgerichte für das TTIP-Abkommen beharren, wurde von der EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström im November 2015 als Reaktion auf die Kritik innerhalb der europäischen Bevölkerung eine Reform des Investitionsschutzkapitels ins Gespräch gebracht, nach der ein ständiger Investitionsgerichtshof mit vorab öffentlich berufenen Richtern implementiert werden soll (vgl. Europäische Kommission 2015).⁶ Die US-Seite lehnt sowohl das Auswahlverfahren der Richter als auch die Einrichtung einer Berufungsinstanz ab und verweist darauf, dass private Schiedsgerichte bereits seit Jahren Bestandteil von ähnlichen Abkommen sind (vgl. Anger et al. 2016).

Die Mehrheit der Teilnehmer im Ökonomenpanel begrüßt hingegen die von Cecilia Malmström vorgeschlagene Reform. So geben 42% der Teilnehmer bei der Frage, ob sie ein Investitionsschutzkapitel im TTIP-Abkommen befürwor-

Abb. 4
Befürworten Sie ein Investitionsschutzkapitel bei TTIP?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2016.

ten, an, dass sie dies nur unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Reform tun würden (vgl. Abb. 4). Dagegen sind 29% grundsätzlich gegen ein solches Kapitel im TTIP-Abkommen, während es 15% uneingeschränkt (d.h. auch ohne die vorgeschlagene Reform) befürworten.

Welche Konsequenzen hätte ein Scheitern der Verhandlungen?

Bundeskanzlerin Angela Merkel betont trotz der dargelegten Schwierigkeiten und im Einklang mit Washington, dass in den letzten Verhandlungsrunden noch entscheidende Ergebnisse erzielt werden können (vgl. Bidder und Böcking 2016). Auch US-Botschafter John B. Emerson weist darauf hin, dass die US-Administration trotz aller Schwierigkeiten nach wie vor auf einen Erfolg des Handelsabkommens zwischen den USA und der EU setze (vgl. Anger und Stratmann 2016). Während Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel am Freihandelsabkommen CETA festhält, bezeichnete er allerdings jüngst die TTIP-Verhandlungen schon als »de facto gescheitert« (vgl. Bidder und Böcking 2016). Unterstützung bekommt er von Frankreichs Handelsminister Matthias Fekl, der bereits angekündigt, sich beim Treffen der EU-Handelsminister mit Cecilia Malmström Ende September 2016 für einen Abbruch der Verhandlungen einzusetzen (vgl. Anger et al. 2016).

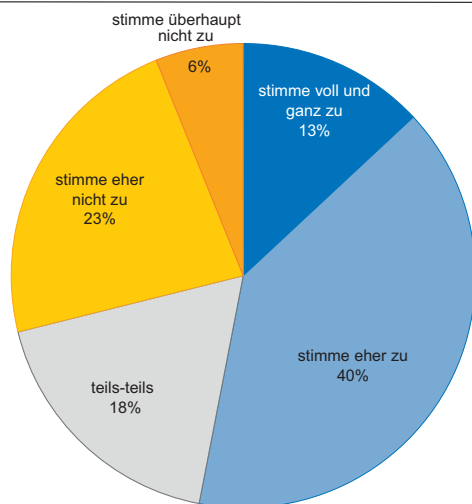
Ein Scheitern der Verhandlungen könnte allerdings weitreichende Konsequenzen haben. So fürchtet der TTIP-Chefunterhändler der EU, Ignacio Garcia Bercero, dass sich – sollten die TTIP-Verhandlungen scheitern – der internationale Handelsschwerpunkt durch andere Freihandelsabkommen, wie das *Trans-Pacific Partnership Agreement*

⁵ Laut dem Gutachten des Bundeswirtschaftsministeriums zählen zudem die Abschnitte zur öffentlichen Beschaffung, zum Schutz von geographischen Herkunftsangaben, zu Agrarzöllen sowie das Kapitel zum Dienstleistungssektor zu den größten Streitpunkten (vgl. BMWi 2016).

⁶ Bei CETA akzeptierte Kanada nicht nur eine nachträgliche Änderung des Kapitels zum Investorenschutz, sondern übernahm die für TTIP vorgesehenen Reformvorschläge für einen neuen, unabhängigen Gerichtshof in CETA (vgl. Kafsack 2016).

Abb. 5

Im Vergleich zum Status quo hätte ein Scheitern der Handelsabkommen mittelfristig negative Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2016.

(TPP), weiter gen Pazifik verlagern könnte (Bercero 2015) und, wie US-Botschafter John B. Emerson es ausdrückt, dann »die Chinesen die Regeln bestimmen« werden (vgl. Anger und Stratmann 2016). Gerade für die exportorientierte deutsche Wirtschaft wäre es schlecht, wenn durch ein Scheitern von TTIP »andere die Spielregeln für den globalen Handel des 21. Jahrhunderts« festlegen, meint auch Deutschlands Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer (vgl. *Die Welt online* 2016).

Befragt zu den Auswirkungen eines Scheiterns der Verhandlungen der geplanten Handelsabkommen, kommen die im Ökonomenpanel befragten Professoren zu ähnlich negativen Bewertungen. So stimmte die Mehrheit der Teilnehmer der Aussage zu, dass ein Scheitern im Vergleich zum Status quo mittelfristig negative Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft hätte (53%, vgl. Abb. 5). Nur 29% der Teilnehmer können dieser Aussage überhaupt nicht bzw. eher nicht zustimmen, während 18% keine eindeutige Präferenz erkennen lassen.

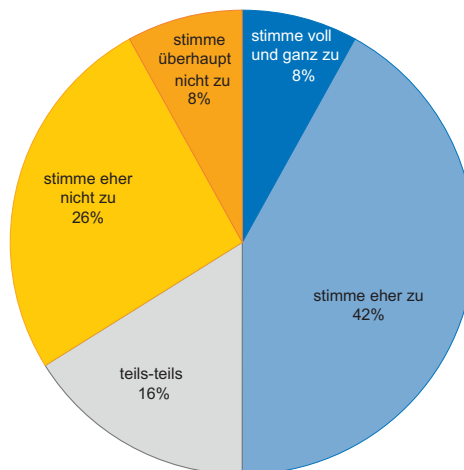
Befragt dazu, ob ein Scheitern der Handelsabkommen das politische Gewicht Europas in der Welt nachhaltig schwächen würde, zeigen die Antworten der Teilnehmer, dass diese Konsequenz durchaus realistisch ist (vgl. Abb. 6). So stimmen 50% der Teilnehmer dieser Aussage zu, während sie lediglich von 34% vollständig bzw. eher abgelehnt wird.

Wie sicher sind sich die Befragten bei ihren Antworten?

Bei einigen Fragen hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, auf einer Skala von 0 bis 10 anzugeben, wie sicher sie sich bei ihrer Bewertung sind. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die

Abb. 6

Ein Scheitern der Handelsabkommen würde das politische Gewicht Europas in der Welt nachhaltig schwächen



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2016.

Teilnehmer bei ihren Einschätzungen im Mittel relativ sicher sind. Bei den Fragen zur Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen CETA und TTIP erreicht die durchschnittliche Sicherheitseinschätzung einen Wert von 7,6. Die Befürworter sind sich dabei im Mittel genauso sicher wie die Gegner der Abkommen. Auch bei den Fragen zu den Folgen eines Scheiterns der Handelsabkommen wurden die Teilnehmer gebeten, eine Sicherheitseinschätzung ihrer Antwort anzugeben. Die Teilnehmer, die sich eindeutig für oder gegen die dabei zu bewertenden Aussagen positionieren, sind sich im Mittel am sichersten. Die durchschnittliche Sicherheitseinschätzung erreicht bei diesen einen Wert von 8,5 im Vergleich zu einem durchschnittlichen Wert von 6,1 bei den Teilnehmern, die keine klare Position zu den Aussagen treffen wollen.

Literaturverzeichnis

Aichele, R. und G. Felbermayr (2014), »CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada-Freihandelsabkommen auf Deutschland?«, *ifo Schnelldienst* 67(24), 20–30.

Anger, H., T. Hoppe, M. Koch und R. Krieger (2016), »Endspiel um TTIP«, *Handelsblatt*, 31. August, 6–7.

Anger, H. und K. Stratmann (2016), »Die nächste Hürde heißt Ceta, Parteichef Gabriel schmedet Kompromiss für das Handelsabkommen«, *Handelsblatt*, 6. September, 8.

BDI (2016), *BDI-Präsident Grillo zur 14. TTIP-Verhandlungsrunde: Europa braucht nach Brexit-Schock neue Wachstumsimpulse*, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Pressemitteilung Nr. 22/2016, 10. Juli, verfügbar unter: http://bdi.eu/media/user_upload/20160710_PM_22_TTIP.pdf.

BDI, BDA, DIHK und ZDH (2014), *Gemeinsame Erklärung von BDI, BDA, DIHK und ZDH zu Freihandel*, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., 9. November, verfügbar unter: <http://bdi.eu/artikel/news/gemeinsame-erklaerung-von-bdi-bda-dihk-und-zdh-zu-freihandel/>.

Bercero, I. G. (2015), »Wenn TTIP scheitert, verlieren wir den Anschluss«, Interview von M. Löwenstein, *The European Online*, 29. Juli, verfügbar

unter: <http://www.theeuropean.de/ignacio-garcia-bercero/10319-warum-wir-transatlantischen-freihandel-brauchen>.

Bidder, B. und D. Böcking (2016), »Nach Gabriels Absage: Merkel gibt TTIP noch nicht auf«, *Spiegel Online*, 29. August, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/ttip-merkel-haelt-verhandlungen-noch-nicht-fuer-gescheitert-a-1109930.html>.

Bluth, C. (2016), *GED Study: Einstellungen zum globalen Handel und TTIP in Deutschland und den USA*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

BMWi (2016), »TTIP – eine Zwischenbilanz«, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Handelsblatt Online*, 10. August, verfügbar unter: http://www.handelsblatt.com/downloads/13994348/3/zwischenbilanz_ttip_2.pdf.

Bohne, M. (2015), »Befragung zu TTIP-Schiedsgerichtsverfahren: 150 000 Antworten gefüllt mit Skepsis«, *tagesschau.de*, 13. Januar, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/ttip-133.html>.

DGB, Akademie der Künste, BOLW, ver.di, IGM, Deutscher Kulturrat, AWO, Transparency International, Deutscher Städtetag, BUND, DNR, Verbraucherzentrale und Der Paritätische Gesamtverband (2016), *Für eine Handelspolitik im Interesse der Menschen und der Umwelt*, Deutscher Gewerkschaftsbund, 5-Punktepapier, 30. Januar, verfügbar unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++7c1c0824-a889-11e4-b065-52540023ef1a?t=1>.

Die Welt online (2016), »Arbeitgeber warnen vor Scheitern der TTIP-Verhandlungen«, 3. Mai, verfügbar unter: <http://www.welt.de/newsticker/news1/article154985115/Arbeitgeber-warnen-vor-Scheitern-der-TTIP-Verhandlungen.html>.

Europäische Kommission (2015), *EU stellt Vorschlag für Investitionsschutz und Investitionsgericht für TTIP fertig*, Pressemitteilung, 12. November, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6059_de.htm.

Europäisches Parlament (2015), *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2015 mit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments an die Kommission zu den Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft*, Europäisches Parlament, (2014/2228(INI)), Straßburg, 8. Juli, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+XML+V0//DE>.

Felbermayr, G. (2016), *TTIP and Jobs*, Studie im Auftrag des Ausschusses des Europaparlaments für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578984/IPOL_STU\(2016\)578984_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578984/IPOL_STU(2016)578984_EN.pdf).

Felbermayr, G., B. Heid, M. Larch und E. Yalcin (2014), »Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World«, CESifo Working Paper Nr. 5019.

Felbermayr, G. und M. Larch (2013), »The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Potentials, Problems and Perspectives«, *CESifo Forum* 14 (2), 49–60.

Felbermayr, G., M. Larch, L. Flach, E. Yalcin und S. Benz (2013), *Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA*, ifo Institut, München.

Francois, J., M. Manchin, H. Norberg, O. Pindyuk und P. Tomberger (2013), *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Centre for Economic Policy Research, London.

Hoppe, T. und K. Stratmann (2016), »Handelspolitik: Koalitionskrach um Freihandel«, *Handelsblatt*, 11. August, 4.

Infratest dimap (2016a), *ARD-DeutschlandTREND Mai 2016*, Infratest dimap, Berlin, verfügbar unter: http://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/dt1605_bericht.pdf.

Infratest dimap (2016b), *Umfrage zum Thema »CETA / TTIP«: Eine Studie im Auftrag von foodwatch im Juni 2016*, Infratest dimap, Berlin, verfügbar unter: http://www.foodwatch.org/uploads/media/2016-07-05_Umfrage_TTIP_CETA_01.pdf.

Kafsack, H. (2016), »Freihandelsabkommen: Durchbruch im Streit um Investorenschutz«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online*, 29. Februar, verfü-

bar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/kanada-und-eu-einig-ueber-investorenschutz-in-ceta-14097550.html>.

Malmström, C. (2016), »Malmström zu TTIP Leaks: EU senkt keine Standards«, *Blog Cecilia Malmström*, 2. Mai, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/ttip-state-play_en.

Müller, A., T. Sigmund und K. Stratmann (2016), »Streit um TTIP: Schiffbruch für den Freihandel«, *Handelsblatt*, 25. Juli, 4–5.

Mustilli, F. (2015), »Estimating the Economic Gains of TTIP«, *Intereconomics* 50(6), 321–327.

Pelkmans, J., A. Lejour, L. Schrefler, F. Mustilli und J. Timini (2014), »The Impact of TTIP: The underlying economic model and comparisons«, *CEPS Special Report* No. 93, Centre for European Policy Studies, Brussels.

Reuters (2016), »Letzte Chance für TTIP: Sigmar Gabriel und das tote Pferd«, *Handelsblatt Online*, 15. Juli, verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/letzte-chance-fuer-ttip-sigmar-gabriel-und-das-tote-pferd/13883120.html>.

Roßbach, H., W. Mussler, W. von Petersdorff und A. Mihm (2016), »TTIP: Das große Zerren um den Freihandel«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online*, 15. Juli, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/ttip-das-grosse-zerren-um-den-freihandel-14342596.html>.

Stratmann, K. (2016), »Bittere Bilanz für TTIP«, *Handelsblatt*, 10. August, 4–5.

Investitionsneigung schwächt sich ab – Leasing expandiert überdurchschnittlich

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen eher moderaten Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 2,3%, nach einem Plus von 4,2% im Vorjahr. Dieser Durchschnittswert ergibt sich aus einem relativ kräftigen Wachstum im ersten Halbjahr und einer nachlassenden Dynamik in der zweiten Jahreshälfte, wobei sich im vierten Quartal sogar ein Rückgang abzeichnet.

Die deutsche Wirtschaft hat ihren Wachstumskurs mit etwas abgeschwächtem Tempo fortgesetzt, wie das Statistische Bundesamt kürzlich mitteilte. Nach ersten Berechnungen war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal 2016 – preis-, saison- und kalenderbereinigt – um 0,4% höher als in den ersten drei Monaten des Jahres. Zu Jahresbeginn hatte es einen kräftigen Anstieg von 0,7% zum Vorquartal gegeben.

Positive Impulse zeigte im Vorquartalsvergleich (preis-, saison- und kalenderbereinigt) vor allem der Außenbeitrag. Insgesamt wurden vorläufigen Berechnungen zufolge 1,2% mehr Waren und Dienstleistungen ins Ausland exportiert als im ersten Quartal 2016. Die Importe gingen im selben Zeitraum um 0,1% zurück. Aus dem Inland kamen hingegen gemischte Signale. Die privaten Haushalte steigerten ihre Konsumausgaben geringfügig um 0,2%, die staatlichen Konsumausgaben waren um 0,6% höher als im Vorquartal. Dagegen gingen die Investitionen im Vergleich zum ersten Quartal zurück: In Ausrüstungen wurden 2,4% und in Bauten 1,6% weniger investiert als im ersten Quartal 2016. Zusätzlich gab es einen leichten Vorratsabbau, der sich ebenfalls negativ auf das BIP-Wachstum auswirkte (– 0,1 Prozentpunkte). Insgesamt sank die inländische Verwendung im Vergleich zu den ersten drei Monaten des Jahres leicht, wodurch das Wirtschaftswachstum rechnerisch um – 0,2 Prozentpunkte gedämpft wurde.

Im Vorjahresvergleich hat sich die Wirtschaftsleistung erhöht: Das preisbereinigte BIP stieg im zweiten Quartal 2016 um 3,1%. Allerdings gab es aufgrund der Lage der Feiertage im Berichtsquartal drei Arbeitstage mehr als ein Jahr zuvor

und dadurch einen außergewöhnlich starken Kalendereffekt. Entsprechend lag die kalenderbereinigte Wachstumsrate des preisbereinigten BIP im zweiten Quartal 2016 mit 1,8% knapp unter der des ersten Quartals 2016 mit 1,9% (unbereinigt: 1,5%).

Auch im Vorjahresvergleich kamen die Wachstumsimpulse vor allem vom Außenhandel: Es wurden preisbereinigt 4,9% mehr Waren und Dienstleistungen exportiert. Die Importe stiegen im selben Zeitraum mit + 4,5% nicht ganz so stark. Dadurch ergibt sich für den Außenbeitrag als Saldo zwischen Exporten und Importen im Vergleich zum Vorjahr ein rechnerischer Wachstumsbeitrag zum BIP von + 0,6 Prozentpunkten.

Im Inland gab es folgende Entwicklung: Die privaten Konsumausgaben stiegen um 2,4%, die staatlichen sogar um 3,9%. In Ausrüstungen wurden preisbereinigt 4,4% (nominal: + 5,4%) mehr investiert als im zweiten Quartal 2015. Die Bauinvestitionen legten kräftig um 5,1% zu. Der Vorratsabbau bremste das BIP-Wachstum dagegen leicht (– 0,4 Prozentpunkte). In jeweiligen Preisen gerechnet war das Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal 2016 um 4,6% höher als im Vergleichszeitraum von 2015, die Ausrüstungsinvestitionen übertrafen also diesen Zuwachs (vgl. Statistisches Bundesamt 2016a).

Fahrzeuginvestitionen wachsen überdurchschnittlich

Relativ günstig entwickelten sich im bisherigen Jahresverlauf von 2016 hier zu Lande auch die Pkw-Neuzulassungen. In den ersten acht Monaten ist ein Plus von

5,7% aufgelaufen, wobei allein im August ein Zuwachs von 8,3% zu verzeichnen war. Dieser wurde allerdings vor allem von privaten Käufern, die dem privaten Verbrauch zuzuordnen sind, getrieben (+ 18,7%). Bei den gewerblichen Pkw-Zulassungen, die zu den Investitionen zählen, betrug das Wachstum nur 2,8%. Bei den Nutzfahrzeugen gab es von Januar bis August ein Wachstum von fast 10%, wobei im August ein bemerkenswerter Zuwachs von fast 39% eingetreten ist (vgl. Kraffahrt-Bundesamt 2016).

Den Trendumfragen des Bundesverbandes Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) zufolge ist der Anschaffungswert des Neugeschäfts mit Mobilien auch im zweiten Quartal 2016 gegenüber dem Vorjahresquartal kräftig gestiegen (+ 12,4%), für das erste Halbjahr ergibt sich dadurch ein Wachstum von nominal 10,9%. Damit nahm die Wachstumsdynamik nun zum vierten Mal in Folge zu und übertraf erneut die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen.

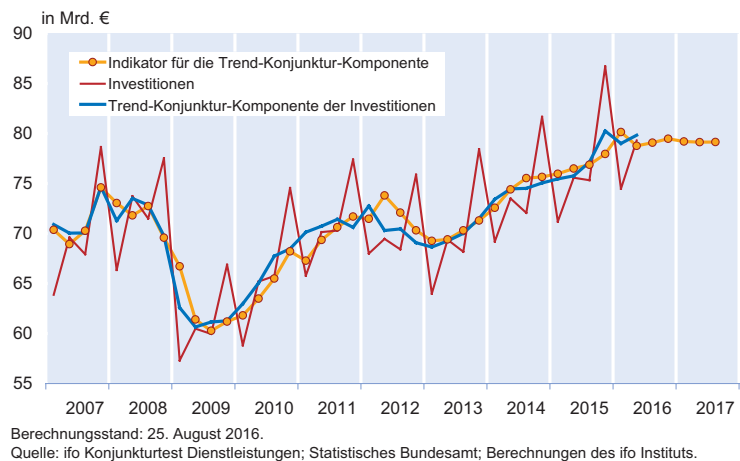
Einen Zuwachs gab es zuletzt bei Produktionsmaschinen, Pkw und Kombi, Bussen, Lkw und Anhängern, Sonstigen Ausrüstungen sowie Luft- Schienen- und Wasserfahrzeugen; einen Rückgang hingegen bei Büromaschinen/EDV sowie Immateriellen Wirtschaftsgütern (vgl. BDL 2016).

Der Aufschwung der deutschen Wirtschaft wird sich im weiteren Jahresverlauf von 2016 voraussichtlich fortsetzen. Im Jahresdurchschnitt wird für das BIP aktuell ein nominales Plus von 3,7% (real: + 1,8%) angenommen, wobei der Zuwachs in der zweiten Jahreshälfte geringer ausfallen wird als in der ersten (vgl. Wollmershäuser et al. 2016). Nach derzeitigem Prognosestand ist für 2016 im Durchschnitt mit nochmals steigenden Ausgaben für Ausrüstungsgüter und Leasingengagements zu rechnen, wenn auch im zweiten Halbjahr mit abnehmender Dynamik. Immerhin liegen die Produktionskapazitäten der deutschen Unternehmen leicht über ihrem langjährigen Mittel. Allerdings dürften Verunsicherungen im Gefolge der weltweiten Konfliktherde, der anhaltenden Eurokrise und den Folgen des Brexit-Votums erfahrungsgemäß zuerst beim Investitionsverhalten der Unternehmen sichtbar werden und stellen daher ein Prognoserisiko dar.

Investitionsindikator signalisiert abnehmende Investitionsneigung

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator¹, den das ifo Ins-

Abb. 1
Investitionsindikator



titut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen eher moderaten Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 2,3%, nach einem Plus von 4,2% im Vorjahr. Dieser Durchschnittswert ergibt sich aus einem relativ kräftigen Wachstum im ersten Halbjahr und einer nachlassenden Dynamik in der zweiten Jahreshälfte, wobei sich im vierten Quartal sogar ein Rückgang abzeichnet (vgl. Abb. 1). Hierbei ist jedoch zu beachten, dass dieser sich an dem Vergleichswert des Vorjahres messen lassen muss, der relativ hoch war (+ 6,1%). In Anbetracht der eher guten Konjunktur in Deutschland und der anhaltend extrem niedrigen Zinsen ist das eine im historischen Vergleich wenig dynamische Entwicklung. Dabei ist zu beachten, dass das Wirtschaftswachstum gegenwärtig vor allem vom privaten und staatlichen Konsum getragen wird. Die Investitionsneigung der Unternehmen leidet hingegen unter der Verunsicherung, die von den zahlreichen globalen Krisen und dem Brexit-Votum ausgeht. Offenbar halten die Unternehmen derzeit die Wachstumsaussichten nicht für ausreichend gut, um stärker zu investieren.

Einen gewissen dämpfenden Einfluss auf die Wachstumsdynamik haben auch die anlässlich der jüngsten Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) erheblich revidierten Investitionszahlen. Sie haben auch zu spürbaren Änderungen beim Verlauf und beim Niveau des ifo Investitionsindikators geführt. Die Investitionen in sonstige Anlagen zeigen ein wesentlich weniger volatiles Entwicklungsmuster als die Ausrüstungsinvestitionen. Da Erstere nun verdreifacht wurden, führt deren höheres Gewicht im Gesamttaggregat zu einem glatteren Verlauf des Indikators (vgl. Strobel und Städtler 2015).

Bei der Beurteilung des Investitionsgeschehens ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft neben den Anlageinvestitionen nach wie vor in die Gewinnung neuer Mitarbeiter und in die Qualifizierung des vorhandenen Personals in-

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

vestiert. Bei moderatem Wirtschaftswachstum steigt die Zahl der Beschäftigten in Deutschland scheinbar unaufhaltsam, und viele Stellen können gar nicht besetzt werden. Im zweiten Quartal 2016 setzte sich der Aufbau der Erwerbstätigkeit fort. Mit 43,5 Mio. Erwerbstätigen, die ihren Arbeitsort in Deutschland haben, wurde das Vorjahresniveau erneut deutlich überschritten. Im Vergleich zum zweiten Quartal 2015 wuchs die Zahl der Erwerbstätigen kräftig um 529 000 Personen oder um 1,2% (vgl. Statistisches Bundesamt 2016b).

Damit ist die Beschäftigung so hoch wie nie seit der Wiedervereinigung. Die deutsche Wirtschaft will in diesem Jahr weiter neue Mitarbeiter einstellen. Das ifo Beschäftigungsbarometer stieg im August leicht auf 108,7 Indexpunkte. Damit die Arbeitskräfte nicht zum Engpassfaktor im beschleunigten Strukturwandel werden, müssen die Unternehmen nicht nur in die Anwerbung geeigneten Personals, sondern auch massiv in die betriebliche Weiterbildung und Umschulung ihrer alternden Belegschaft investieren. Nicht nur der von der Boston Consulting Group (BCG) prognostizierte Mangel an 120 000 Hochschulabsolventen in den Bereichen IT- und Computeringenieurwesen bis 2025 ist alarmierend, sondern auch die zu geringe betriebliche Weiterbildungsquote älterer Mitarbeiter (vgl. Nahrendorf 2016).

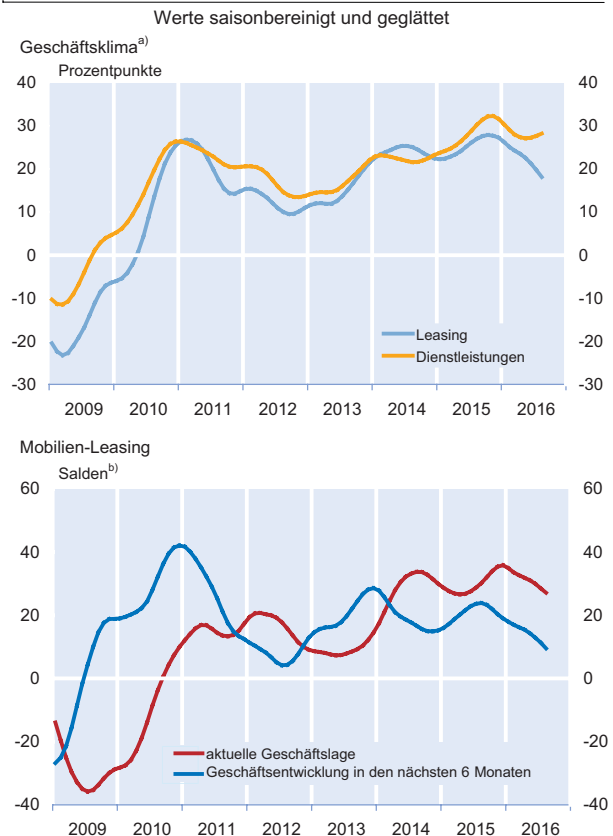
Nach den Plänen der Unternehmen aus dem ifo Investitionstest vom Frühjahr 2016 ist für das laufende Jahr mit einem Anstieg der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe um nominal rund 5% (real: + 4,7%) zu rechnen. Am investitionsfreudigsten zeigt sich dabei das Gebrauchsgütergewerbe (vgl. Wechselberger 2016).

Das Geschäftsklima der Leasinggesellschaften bewegte sich von Januar bis Juli 2016 auf einem komfortablen Niveau zwischen + 28,5 und + 23%, jedoch mit negativer Tendenz, wie die Ergebnisse der Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor belegen. Im August ist es allerdings auf + 17,6% deutlich zurückgegangen. Dafür waren vor allem die Geschäftserwartungen verantwortlich, die bereits seit dem Herbst 2015 abwärts tendieren. Zuletzt fielen sie von + 16% auf nur noch + 5%, die Optimisten waren also nur noch knapp in der Überzahl (vgl. Abb. 2). Dies deutet nach dem zweistelligen Wachstum im ersten Halbjahr auf eine nachlassende Dynamik bei neuen Leasinginvestitionen in den kommenden Monaten hin, ähnlich wie bei den gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen. Die Wachstumsperspektiven der Leasinggesellschaften im laufenden Jahr hängen stark von der weiteren Entwicklung der Anlageinvestitionen und hier insbesondere von der Automobilkonjunktur ab.

Im ersten Halbjahr von 2016 zeigte sich die Automobilkonjunktur in bester Verfassung, die Neuzulassungen sind kräftig gestiegen: Bei den Pkw ist ein Plus von 7,1% aufgelaufen, bei den Nutzfahrzeugen waren es sogar 8,4% (vgl. Kraft-

Abb. 2

Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



^{a)} Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".

^{b)} Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen, Berechnungsstand: 25. August 2016.

fahrt-Bundesamt 2016). Der Verband der Internationalen Kraftfahrzeughersteller (VDIK) hat daraufhin seine Prognose für die Pkw-Neuzulassungen für 2016 von 3,2 Millionen Stück auf 3,33 Millionen, also auf + 4,1%, angehoben. Bis August ergab sich bei den Pkw dann ein Plus von 5,7% und bei den Nutzfahrzeugen sogar ein Anstieg von fast 10%.

Konjunkturindikatoren signalisieren Abschwächung

Das aktuelle Konjunkturbild, das verschiedene wichtige Indikatoren zeichnen, ist nicht einheitlich, deutet aber überwiegend auf eine Abschwächung hin:

Die Finanzierungsfrage sollte zunehmenden Investitionen auch im laufenden Jahr nicht im Wege stehen. Viele Unternehmen sind recht liquide, im Mittelstand hat die Eigenkapitalquote sogar eine rekordverdächtige Höhe erreicht. Deutsche Unternehmen haben immer weniger Probleme, sich mit Geld von der Bank zu finanzieren. Die Kredithürde des ifo Instituts für die gewerbliche Wirtschaft – der Anteil

jener Firmen, die von einer restriktiven Kreditvergabe der Banken berichten – ist zwar von 14,6% im Vormonat auf 15,0% im August gestiegen. Die Finanzierungsbedingungen für deutsche Unternehmen bleiben jedoch weiterhin hervorragend (vgl. Fuest 2016a).

Die deutsche Industrie ist pessimistischer geworden, was ihre Exporte angeht. Sie erwartet erneut weniger Aufträge aus dem Ausland. Die Exporterwartungen sanken von 5,0 Saldenpunkten im Juli auf 4,7 Saldenpunkte im August. Das Brexit-Votum zeigt seine Wirkung. Der Automobilsektor hat den höchsten Exportanteil deutscher Waren nach Großbritannien. Die entstandene Unsicherheit und die Abwertung des britischen Pfunds drückten die Exporterwartungen auf den niedrigsten Stand seit September 2012. Auch in der Chemiebranche rechnen die Unternehmen mit weniger Aufträgen aus dem Ausland (vgl. Fuest 2016b).

Auch das ifo Wirtschaftsklima für den Euroraum gab im dritten Quartal 2016 leicht nach. Die Stimmung der Wirtschaft im Euroraum verschlechterte sich, wenn auch nur geringfügig. Der Index sank im dritten Quartal von 112,7 auf 111,6 Punkte. Damit bleibt er aber weiterhin über seinem langfristigen Durchschnitt. Zur Verschlechterung des Wirtschaftsklimas trugen ausschließlich die weniger positiven Erwartungen bei. Die aktuelle Lage hingegen verbesserte sich. Die konjunkturelle Erholung im Euroraum setzt sich fort, lässt aber an Dynamik vermissen (vgl. Fuest 2016c).

Die Stimmung in der deutschen Wirtschaft hat sich merklich verschlechtert. Der ifo Geschäftsklimaindex ist von 108,3 Punkten im Juli auf 106,2 Punkte im August gefallen. Sowohl die aktuelle Geschäftslage als auch die Erwartungen für die kommenden sechs Monate beurteilten die Unternehmen schlechter als im Vormonat. Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index erneut gesunken. Die Industriefirmen waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage weniger zufrieden. Auch die Erwartungen trübten sich merklich ein und fielen unter ihren langfristigen Durchschnitt. Vor allem der Auftragseingang war rückläufig. Das Geschäftsklima gab in nahezu allen Branchen nach, am deutlichsten in der Chemie- und Elektroindustrie (vgl. Fuest 2016d).

Die Zuversicht deutscher Finanzexperten hat sich hingegen aktuell erholt. Die ZEW-Konjunkturerwartungen für Deutschland legten im August 2016 zu. Der Index gewann gegenüber dem Vormonat 7,3 Punkte und steht jetzt bei 0,5 Punkten (langfristiger Mittelwert: 24,2 Punkte). »Die ZEW-Konjunkturerwartungen erholen sich etwas vom Brexit-Schock. Nach wie vor erschweren vor allem politische Risiken innerhalb und außerhalb der Europäischen Union einen optimistischeren Konjunkturausblick für Deutschland. Auch besteht weiterhin Unsicherheit bezüglich der Widerstandsfähigkeit des EU-Bankensektors« (vgl. Wambach 2016).

Dass die deutsche Wirtschaft in den kommenden Monaten weiter expandieren wird, ist jedoch vor allem den privaten Haushalten zu verdanken, denn die Kaufkraft der Deutschen ist überraschend angestiegen. Der GfK-Konsumklimaindex kletterte von 10,0 Punkten im August auf 10,2 Punkte im September. Der geplante EU-Austritt Großbritanniens hat die Deutschen nach Einschätzung der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) nur kurz verunsichert. Nach dem Brexit-Votum war der Konsumklimaindex leicht auf 10,0 Punkte gefallen. Derzeit steht er aber wieder auf dem höchsten Wert seit 2015. Auch die jüngsten Anschläge haben nicht zu einer Zurückhaltung im Kaufverhalten geführt (vgl. Bürkl 2016).

Insgesamt ist also für 2016 – nach derzeitigem Prognosestand – mit moderat steigenden Ausgaben für Ausrüstungsgüter zu rechnen. Die Chancen für die Leasinggesellschaften stehen nicht schlecht, dabei überdurchschnittlich zu partizipieren. Die von Energie sparenden Technologien getriebene Investitionswelle ist ein Hoffnungsträger für die Leasingbranche über 2016 hinaus. Daneben dürfte die unter dem Schlagwort »Industrie 4.0« beschriebene vierte industrielle Revolution beträchtliche Investitionen im IT-Bereich anstoßen, vor allem auf mittlere Frist.

Endlich mehr IT-Investitionen?

Die Entwicklung der Produktgruppe IT, EDV-Anlagen und Büroequipment einschließlich der Software verläuft seit vielen Jahren unterdurchschnittlich, teilweise ist sie sogar rückläufig. Da die Preise hier schon lange zurückgehen, wird das Wachstum bei nominaler Betrachtung zwar unterzeichnet, andererseits prägen diese Produkte als Leittechnologie unser Zeitalter. Ständige Innovationen bedeuten auch eine relativ rasche technische Obsoleszenz, was eigentlich zu einer dynamischen Investitionstätigkeit und zu einem hohen Anteil an den gesamten Ausrüstungsinvestitionen führen müsste. Dem ist aber bisher nicht so. Es scheint bei öffentlichen und privaten Investoren eine Scheu vor ausreichenden Neuinvestitionen im IT-Bereich zu geben, die sich nicht nur aus Kostenüberlegungen speist.

Bei seinem Amtsantritt hat der neue Vorstandschef einer deutschen Großbank die IT als eines der größten Probleme der Bank bezeichnet. »Wir haben lausige, schrecklich ineffiziente Systeme« (vgl. Maisch und Osman 2016). Auch andere Häuser scheinen diese Probleme zu kennen, wie die BCG feststellte: Die IT vieler Banken ist stark veraltet. Viele der Programme sind so alt, dass die Mitarbeiter, die sie warten könnten, in Rente sind. Fest steht, dass die Banken nun viele Milliarden in ihre EDV investieren müssen (vgl. Schreiber 2016). Deutschlands Mittelstand droht nach einer Studie der KfW-Bankengruppe, den Anschluss bei der Digitalisierung zu verlieren: Die mittelständische Wirtschaft schöpft das Potenzial der Digitalisierung bei weitem noch nicht aus (vgl. o.V. 2016).

Kurios mutet ein Bericht aus Japan an. Im Land der Technik-Pioniere werden noch heute im großen Stil Computer aus den 1990er Jahren als Second-Hand-Geräte an kleine Hersteller aus der Provinz bis hin zum multinationalen Automobilzulieferer verkauft. Ersatzteile für diese Rechner wurden noch bis 2010 produziert (vgl. Nagel 2016).

Bei weiter fortschreitender Digitalisierung werden Unternehmen, die keine moderne und leistungsfähige EDV haben, wohl kaum wettbewerbsfähig bleiben können. Insbesondere im Zuge der technischen und organisatorischen Anforderungen, die im Zusammenhang mit der Einführung von »Industrie 4.0« stehen, dürfte der Investitionsbedarf bei IKT-Produkten erheblich zunehmen. Eine 2015 veröffentlichte Untersuchung stellte hierzu fest: Fast drei Viertel der deutschen Unternehmen (72%) fühlen sich sehr gut auf die Digitale Transformation vorbereitet. Wenn es allerdings um den notwendigen Um- und Ausbau der IT-Infrastruktur geht, zeigt sich, dass es noch umfangreicher Investitionen in neue Systeme und Infrastrukturen bedarf. Noch immer fließen mehr als zwei Drittel der IT-Investitionen in den Betrieb der bestehenden IT-Infrastruktur und Anwendungslandschaft. Lediglich 33% wenden die Unternehmen dafür auf, neue, dynamische Infrastrukturen – sogenannte Next-Generation-Infrastructures – aufzubauen, die auf die speziellen Anforderungen der digitalen Transformation im Hinblick auf Flexibilität, Agilität und Skalierbarkeit ausgerichtet sind. Ohne erhebliche Investitionen wird es indes nicht gehen: Die meisten Unternehmen erachten eine Aufstockung ihres IT-Budgets als notwendig. Vier von fünf Befragten (82%) fordern eine Erhöhung des Budgets um 10 bis 30%. Bei der Auswahl neuer Technologien sind sich die Unternehmen bewusst, dass nur der Einsatz einer breitgefächerten Applikationsbasis langfristig erfolversprechend ist (vgl. o.V. 2015).

Literatur

- BDL (2016), »Trendmeldung 2. Quartal 2016«, Ergebnisse, August.
- Bürkl, R. (2016), »Trotz Terror und Brexit: Deutsches Konsumklima zieht wieder an«, *Spiegel online*, 26. August, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/gfk-konsumklima-steigt-trotz-brexit-und-terror-a-1109553.html>.
- Fuest, C. (2016a), »Die Ifo Kredithürde steigt erneut – Ergebnisse des Ifo Konjunkturtests im August 2016«, 30. August, verfügbar unter: www.ifo.de/de/w/hXZoeQrS.
- Fuest, C. (2016b), »Sinkende Exporterwartungen in der deutschen Industrie – Ergebnisse des Ifo Konjunkturtests im August 2016«, 26. August, verfügbar unter: www.ifo.de/de/w/3b9kNfgsW.
- Fuest, C. (2016c), »Ifo Wirtschaftsklima für den Euroraum bleibt eingetrübt«, 4. August, online verfügbar unter: www.ifo.de/de/w/3eiypBX9j.
- Fuest, C. (2016d), »Ifo Geschäftsklimaindex deutlich eingetrübt – Ergebnisse des Ifo Konjunkturtests im August 2016«, 25. August, verfügbar unter: www.ifo.de/de/w/4Q59D7HEu.
- Gürtler, J. und A. Städtler (2007), »Ausgezeichnete Geschäftslage beim Leasing – Boom bei den Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 60(12), 54–57.
- Krafft-Bundesamt (2016), »Fahrzeugzulassungen im Juli 2016«, Pressemitteilung Nr. 23/2016.
- Maisch, M. und Y. Osman (2016), »Chaostage bei der Deutschen Bank«, *Handelsblatt*, 6. Juni, 29.
- Nagel, M. (2016), »Computer aus den 90ern zwingen Abenomics in die Knie«, *Finanzen100.de*, 8. Juli, verfügbar unter: http://www.finanzen100.de/finanznachrichten/wirtschaft/geldpolitik-an-ihren-grenzen-computer-aus-den-90ern-zwingen-abenomics-in-die-knie_H778041688_296083/.
- Nahrendorf, R. (2016), »Qualifikationslücke 4.0«, *Handelsblatt*, 5. Juli, 13.
- o.V. (2015), »Zwei Drittel der IT-Budgets fließen in die bestehende Infrastruktur«, *computerwoche.de*, 10. November, verfügbar unter: <http://www.computerwoche.de/a/zwei-drittel-der-it-budgets-fluessen-in-die-bestehende-infrastruktur,3218893>.
- o.V. (2016), »Mittelstand wenig digital«, *Süddeutsche Zeitung*, 19. August, 17.
- Schreiber, M. (2016), »Die nächste Panne kommt bestimmt«, *Süddeutsche Zeitung*, 20. Juli, 20.
- Statistisches Bundesamt (2016a), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2016«, Pressemitteilung Nr. 291, 24. August.
- Statistisches Bundesamt (2016b), »43,5 Millionen Erwerbstätige im 2. Quartal 2016«, Pressemitteilung Nr. 286, 18. August.
- Strobel, T. und A. Städtler (2015), »Moderates Wachstum der Investitionen und des Leasings in Sicht«, *ifo Schnelldienst* 68(6), 43–47.
- Wambach, A. (2016), »ZEW-Konjunkturerwartungen – Konjunkturerwartungen erholen sich«, Pressemitteilung, 16. August, verfügbar unter: <http://www.zew.de/de/presse/pressearchiv/konjunkturerwartungen-erholen-sich/?chHash=301c1e7e630decabbde6de8cc4d47027>.
- Weichselberger, A. (2016), »Verarbeitendes Gewerbe Deutschlands: Investitionsanstieg geplant«, *ifo Schnelldienst* 69(5), 46–50.
- Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, T. O. Berg, C. Breuer, J. Garnitz, C. Grimme, A. Hristov, R. Lehmann, W. Meister, M. Reif, F. Schröter, A. Steiner, K. Wohlraube, A. Wolf, »Ifo Konjunkturprognose 2016/2017 (2016), Aufschwung in Deutschland geht in die zweite Runde«, *ifo Schnelldienst* 68(12), 21–57.

Deutsche Industrie: Für 2016 erhöhte Investitionsbereitschaft

52

Annette Weichselberger

Nach den Plänen der Unternehmen ist im Verarbeitenden Gewerbe 2016 mit einem nominalen Anstieg der Investitionen um 7% zu rechnen (real: +6%). Für das vergangene Jahr ergaben die Meldungen der Firmen einen Zuwachs von 2%. An der schwerpunktmäßig im ersten Halbjahr 2016 vom ifo Institut durchgeführten Investitionserhebung im Verarbeitenden Gewerbe beteiligten sich gut 2 400 Unternehmen. Gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen repräsentieren sie das deutsche Verarbeitende Gewerbe zu rund 56%. Erfasst wurden neben der Investitionsentwicklung in den beiden vergangenen Jahren die Investitionspläne für 2016 sowie die Zielsetzung der Investitionstätigkeit.

2015: Investitionsanstieg geringer als geplant

Nach den Ergebnissen der aktuellen Investitionserhebung hat das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland mit knapp 56 Mrd. Euro seine Investitionen 2015 nominal um 2% erhöht (vgl. Tab. 1). Die reale Veränderungsrate dürfte 2015 mit gut 1% etwas niedriger sein als die nominale, da anderes als im vorausgegangenen Jahr die Preise für Ausrüstungsgüter 2015 leicht anzogen. Der Großteil der Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes (2015: 86%) diente der Anschaffung von Ausrüstungsgütern. Der Anteil der Bauinvestitionen betrug 2015 entsprechend 14% (vgl. Tab. 2).

Wie das aktuelle Befragungsergebnis zeigt, hat die deutsche Industrie im Laufe des vergangenen Jahres ihre ursprünglichen Investitionsabsichten nach unten korrigiert. Nach den Plänen vom Herbst 2014 war für 2015 mit einem Anstieg der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe um nominal fast 5% (real: 4%) zu rechnen gewesen.

Investitionszuwachs von 2%

Nach den Meldungen der Firmen wurden die Investitionen 2015 am stärksten in der Hauptgruppe Verbrauchsgüter erhöht (5%), während das Verbrauchsgütergewerbe seine Ausgaben für neue Bauten

Tab. 1
Bruttoanlageinvestitionen

Bereich	Mio. Euro		Veränderungsraten in %		
	2014	2015	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Verarbeitendes Gewerbe	54 845	55 950	+ 3	+ 2	+ 7
darunter:					
Vorleistungsgüter	21 205	21 630	± 0	+ 2	+ 9
Investitionsgüter	23 590	23 870	+ 1	+ 1	+ 2
Gebrauchsgüter	1 130	1 060	- 13	- 6	+ 15
Verbrauchsgüter	8 500	8 930	+ 14	+ 5	+ 14

Quelle: ifo Investitionstest.

Tab. 2
Zusammensetzung der Investitionen

Bereich	Anteile an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen in %							
	Betriebsbauten ^{a)} (einschl. in Bau befindlicher)				Ausrüstungen ^{b)}			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Verarbeitendes Gewerbe	14	14	14	14	86	86	86	86
darunter:								
Vorleistungsgüter	11	10	10	13	89	90	90	87
Investitionsgüter	14	16	13	12	86	84	87	88
Gebrauchsgüter	11	11	9	13	89	89	91	87
Verbrauchsgüter	15	25	17	17	85	75	83	83

^{a)} Ohne Wohnungsbauten. – ^{b)} Diese Position enthält Maschinen und maschinelle Anlagen (einschl. in Aufstellung befindlicher) sowie Fahrzeuge, Werkzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Quelle: ifo Investitionstest.

Tab. 3
Tendenzen der Investitionsplanung

Bereich	Im Jahr 2016 wollen gegenüber 2015 ...% der Unternehmen ^{a)} investieren				Zum Vergleich: Pläne für		
	mehr	gleich viel	weniger	Saldo ^{b)}	2015	2014	2013
Verarbeitendes Gewerbe	59	0	41	+ 18	+ 28	+ 41	+ 9
darunter:							
Vorleistungsgüter	61	0	39	+ 22	+ 33	+ 9	+ 23
Investitionsgüter	53	0	47	+ 6	+ 47	+ 78	- 14
Gebrauchsgüter	73	0	27	+ 46	- 42	+ 92	+ 63
Verbrauchsgüter	61	0	39	+ 22	+ 7	+ 34	+ 43

^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz. – ^{b)} Differenz der Prozentanteile der gewichteten »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen.

Quelle: ifo Investitionstest.

und Ausrüstungsgüter erneut merklich – um 6% – kürzte. Die Investitionen der Vorleistungsgüter- und der Investitionsgüterproduzenten übertrafen das Vorjahresniveau nur leicht (+ 2% bzw. + 1%).

Auf Branchenebene schlägt vor allem die Investitionsverhalten der Hersteller von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugteilen zu Buche (vgl. Tab. 4). Diese Branche tätigte 2015 mit knapp 13,6 Mrd. Euro allein fast ein Viertel der Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes. Damit hat sie in ähnlichem Umfang investiert wie im Jahr zuvor. Das gilt auch für die chemische Industrie und die Metallerzeugung und -bearbeitung sowie für das Papiergewerbe. Kräftige Investitionserhöhungen zwischen 20% und 10% waren u.a. in den Branchen sonstiger Fahrzeugbau, pharmazeutische Industrie und in der Herstellung von Gummi und Kunststoffwaren zu verzeichnen. Eine im Vergleich hierzu nur relativ leichte Anhebung (weniger als 10%) der Investitionsausgaben meldeten im Durchschnitt die Maschinenbauer, die Hersteller von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen,

die Produzenten von elektrischen Ausrüstungen sowie die Branchen, die dem Nahrungs- und Genussmittelbereich zuzuordnen sind (Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Getränkeherstellung und Tabakverarbeitung).

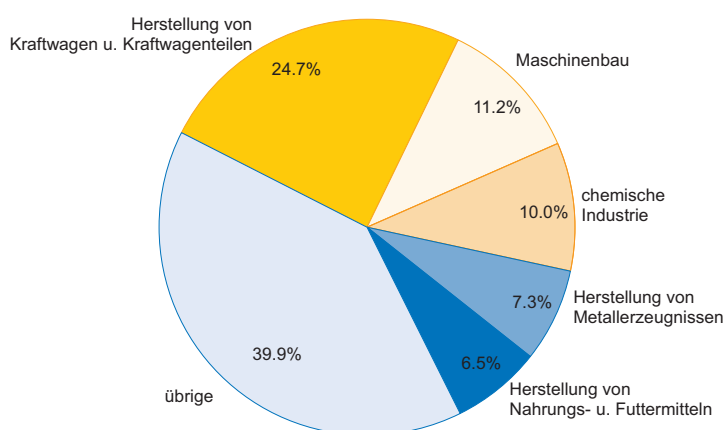
Demgegenüber dürfte die Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) ihre Ausgaben für neue Sachanlagen 2015 merklich gekürzt haben. Investitionsrückgänge von 5 bis 10% ergaben auch die Meldungen der Hersteller von Metallerzeugnissen, des Bekleidungsgebietes sowie die der Produzenten von sonstigen Waren.

2016: Industrieunternehmen wollen 7% mehr investieren

Nach den aktuellen Ergebnissen will das Verarbeitende Gewerbe seine Investitionen in diesem Jahr verstärkt erhöhen. Betrachtet man die von den Unternehmen gemeldeten Investitionstendenzen, so planen 59% der Erhebungsteilnehmer mehr und knapp 41% weniger als 2015 zu investieren. Der Saldo aus den »Mehr«- und »Weniger«- Meldungen liegt somit bei + 18. Berücksichtigt man für die Berechnung die quantitativen Angaben, so dürften die Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes 2016 nominal 7% über dem Vorjahresniveau liegen. Da die Preise für neue Ausrüstungsgüter derzeit leicht anziehen, liegt die zu erwartende reale Veränderungsrate bei 6%.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die überwiegende Mehrheit der Meldungen zum Investitionstest vor dem EU-Referendum des Vereinigten Königreichs abgegeben wurde. Inwieweit die Investitionstätigkeit letztendlich durch den EU-Austritt Großbritanniens beeinflusst wird, bleibt abzuwarten.

Abb. 1
Investitionen der Wirtschaftszweige 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tab. 4
Investitionsentwicklung nach Branchen

Bereich	Bruttoanlageinvestitionen in Mio. Euro			
	2013	2014	2015 ^{a)}	2016 Veränderung in der Größenordnung von ...% ^{b)}
Verarbeitendes Gewerbe	53 450	54 845	55 950	+ 7
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	3 465	3 825	3 825	+ 5
Getränkeherstellung	880	1 140	1 250	± 0
Tabakverarbeitung	230	180	150	- 25
Textilgewerbe	310	340	375	± 0
Bekleidungsindustrie	90	75	70	± 0
Ledergewerbe	135	215	215	- 5
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	500	555	525	+ 5
Papiergewerbe	1 270	1 180	1 180	+ 20
Herstellung von Druckerzeugn.; Vervielf. von Ton-, Bild-, Datenträgern	575	620	620	+ 25
Kokerei und Mineralölverarbeitung	700	850	570	- 20
Chemische Industrie	5 460	5 470	5 470	+ 5
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	1 320	1 610	1 850	+ 20
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	2 615	2 890	3 180	+ 10
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	1 555	1 570	1 730	+ 10
Metallerzeugung u.-bearbeitung	2 895	2 630	2 630	+ 20
Herstellung von Metallerzeugnissen	3 815	3 985	3 780	+ 15
Herstellung von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen	2 325	2 165	2 270	+ 5
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	2 755	2 780	2 920	+ 10
Maschinenbau	5 760	6 145	6 630	+ 20
Herstellung von Kraftwagen u. -teilen	13 450	13 550	13 550	- 5
Sonstiger Fahrzeugbau	1 110	1 030	1 240	+ 15
Herstellung von Möbeln	430	355	355	+ 5
Herstellung von sonstigen Waren	1 115	1 170	1 050	+ 5
Reparatur und Instandhaltung von Maschinen und Ausrüstungen	690	515	515	± 0

^{a)} Vorläufig. ^{b)} Geplant, die Veränderungsrate der Bruttoanlageinvestitionen liegt:
± 0 = zwischen + 2,5 und - 2,5%
+ 5 = zwischen + 2,5 und + 7,5%
+ 10 = zwischen + 7,5 und + 12,5%
+ 15 = zwischen + 12,5 und + 17,5%
+ 20 = zwischen + 17,5 und + 22,5%
+ 25 = zwischen + 22,5 und + 27,5%
+ 30 = zwischen + 27,5 und + 32,5%
- = entsprechend.

Quelle: ifo Investitionserhebungen, Stand: Frühjahr 2016.

Investitionsanstieg breit angelegt

Nach den vorliegenden Meldungen zeichnen sich in allen Hauptgruppen des Verarbeitenden Gewerbes Investitionserhöhungen ab. Die stärksten Zuwächse von rund einem Siebtel meldeten im Durchschnitt die Gebrauchsgüterproduzenten und das Verbrauchsgüter produzierende Gewerbe. Auch das Vorleistungsgütergewerbe will seine Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter in diesem Jahr wieder spürbar – um 9% – aufstocken. Demgegenüber ergaben die Befragungsergebnisse für die Hauptgruppe Investitionsgüter einen nur moderaten Anstieg von 2%.

Differenziert man die Ergebnisse nach Wirtschaftszweigen, so will die überwiegende Anzahl von Branchen ihre Investitionsbudgets in diesem Jahr erhöhen. Den stärksten Zuwachs um rund ein Viertel meldete das Druckgewerbe. Kräftige Investitionserhöhungen – um rund ein Fünftel – planen

auch die pharmazeutische Industrie, der Maschinenbau, die Metallerzeugung und -bearbeitung sowie das Papiergewerbe. In der Pharmaindustrie – wie auch in der chemischen Industrie und im Straßenfahrzeugbau – spielen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten eine große Rolle. Entwicklungskosten, die einem konkreten Projekt zuordenbar sind, dürfen im Gegensatz zum HGB nach den international geltenden Bilanzierungsvorschriften IAS (International Accounting Standards) als Investitionen verbucht werden. Zahlreiche – insbesondere große und international agierende Unternehmen – haben in den vergangenen Jahren ihre Buchhaltung auf die IAS umgestellt. Die merkliche Investitionsaufstockung im Papiergewerbe ist im Wesentlichen auf ein aktuell im Bau befindliches Großprojekt zurückzuführen.

Spürbare Investitionssteigerungen um 10 bis 15% meldeten u.a. auch die Hersteller von Gummi- und Kunststoffwaren, die Produzenten von Metallerzeugnissen sowie die Befra-

Tab. 5
Zielsetzung der Investitionen

Bereich	Als Hauptziel ihrer Investitionen nannten ...% der Unternehmen ^{a)}					
	Kapazitätserweiterung		Rationalisierung		Ersatzbeschaffung	
	2015	2016 geplant	2015	2016 geplant	2015	2016 geplant
Verarbeitendes Gewerbe	67	69	10	11	23	20
darunter:						
Vorleistungsgüter	49	53	16	19	35	28
Investitionsgüter	89	90	2	2	9	8
Gebrauchsgüter	50	51	29	32	21	17
Verbrauchsgüter	60	56	12	14	28	30

^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz.

Quelle: ifo Investitionstest, Stand: Frühjahr 2016.

gungsteilnehmer der Branche sonstiger Fahrzeugbau. Die Herstellung von Kraftwagen und -teilen, die zurzeit unter dem Eindruck des wellenschlagenden VW-Abgasskandals steht, hat für dieses Jahr ein Investitionsbudget angesetzt, das mit knapp 12,9 Mrd. Euro um rund 5% hinter dem vom Vorjahr zurückbleibt.

Kapazitätserweiterungen stehen im Vordergrund

Nach den Meldungen der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes ist die Erweiterung 2016 – wie schon 2015 – vorrangiges Investitionsziel (vgl. Tab. 5). Dabei sind jedoch weniger Kapazitätserweiterungen bestehender Produktionsprogramme (Erweiterung im klassischen Sinne) als vielmehr Änderungen und Ausweitungen der Produktpalette vorgesehen (vgl. Tab. 6). Insgesamt haben zwei Drittel (67%) der Unternehmen 2015 in erster Linie in Erweiterungsmaßnahmen investiert. Für dieses Jahr liegt der entsprechende Prozentsatz bei 69%. Auch auf Hauptgruppenebene dominiert die Kapazitätserweiterung – sowohl 2015 als auch 2016 – in allen Bereichen. Bei der Interpretation der Ergebnisse zu den Investitionszielen ist jedoch zu bedenken, dass Investitionsprojekte nur selten ganz klar den einzelnen Zielen zugeord-

net werden können: So ist z.B. mit einer Ersatzinvestition oft auch ein gewisser Rationalisierungseffekt verbunden.

Eine außerordentlich hohe Bedeutung haben Erweiterungsinvestitionen in diesem Jahr in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb), im sonstigen Fahrzeugbau, zu dem der Luft- und Raumfahrzeugbau sowie der Schiffbau zählen, und vor allem im Straßenfahrzeugbau. In diesen Branchen dienen die Erweiterungsinvestitionen schwerpunktmäßig Änderungen bzw. Ausweitungen der Produktpalette.

Gut ein Fünftel der Unternehmen investiert in diesem Jahr vorrangig in Ersatzbeschaffungen. Hier sind vor allem folgende – gemessen an ihrem Investitionsvolumen – eher kleinere Branchen zu nennen: Bekleidungsindustrie, Ledergerber- und Tabakverarbeitung. Im vergangenen Jahr haben auch das Papiergewerbe und die Metallerzeugung und -bearbeitung recht stark in Ersatzbeschaffungen investiert.

Rationalisierungsmaßnahmen waren 2015 und sind auch 2016 bei knapp einem Zehntel der Industrieunternehmen der wichtigste Investitionsanlass. Dieses Investitionsmotiv hat schon seit längerem stark an Bedeutung eingebüßt. Überdurchschnittlich umfangreiche Rationalisierungsinvesti-

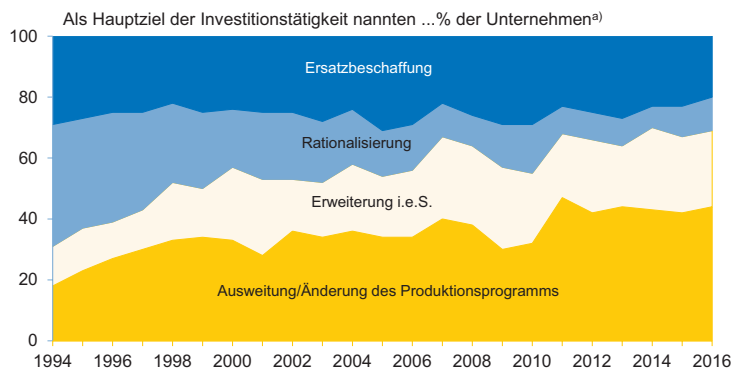
Tab. 6
Erweiterungsinvestitionen und Produktionsprogramm

Bereich	...% der Unternehmen ^{a)} nahmen in erster Linie Erweiterungsinvestitionen vor, und zwar unter ^{b)}			
	Beibehaltung des Produktionsprogramms		Änderung bzw. Ausweitung des Produktionsprogramms	
	2015	2016 geplant	2015	2016 geplant
Verarbeitendes Gewerbe	23	23	41	43
darunter:				
Vorleistungsgüter	31	29	16	21
Investitionsgüter	11	11	78	78
Gebrauchsgüter	8	11	39	40
Verbrauchsgüter	30	36	21	11

^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz. – ^{b)} Die hier aufgeführten Prozentsätze ergänzen sich nicht zu den Anteilen für die Hauptziele (Tab. 4), da ein Teil der Firmen hierzu keine Angaben machte.

Quelle: ifo Investitionserhebungen, Stand: Frühjahr 2016.

Abb. 2
Änderung bzw. Ausweitung des Produktionsprogramms dominiert



^{a)} Meldungen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, gewichtet mit dem Firmenumsatz.
 Stand: Frühjahr für das jeweilige Vorjahr, 2016: vorläufig.

Quelle: ifo Investitionstest.

titionen sind 2016 vor allem in der Herstellung von elektrischen Ausrüstungen, aber auch im Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln) geplant.

Zusammenfassung

Nach den aktuell vorliegenden Meldungen zum Investitionstest haben die Industrieunternehmen in Deutschland ihre Investitionen 2015 zwar erhöht, aber nicht in dem Maße wie ursprünglich geplant. Mit knapp 56 Mrd. Euro lag das Investitionsniveau nominal rund 2% (real :1%) über dem von 2014. Am stärksten wurden die Investitionen 2015 in der Hauptgruppe Verbrauchsgüter erhöht (5%), während das Gebrauchsgütergewerbe seine Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter erneut merklich – um 6% – kürzte. Die Investitionen der Vorleistungsgüter- und der Investitionsgüterproduzenten übertrafen das Vorjahresniveau nur leicht (+ 2% bzw. + 1%).

Angesichts der derzeit weitgehend stabilen konjunkturellen Lage plant das Verarbeitende Gewerbe für 2016 eine spürbare Erhöhung. Die Meldungen der Unternehmen ergaben für 2016 einen Investitionsanstieg von nominal 7% (real: 6%). Damit hat das Verarbeitende Gewerbe seine Investitionsbudgets für 2016 gegenüber der Planung vom Herbst vergangenen Jahres aufgestockt, was zum Teil auf aus dem Vorjahr ins Jahr 2016 verschobene Investitionsprojekte zurückzuführen sein dürfte.

Hauptzielsetzung der Investitionstätigkeit war 2015 und ist auch 2016 die Kapazitätserweiterung, und zwar weniger, um die Produktionskapazitäten im klassischen Sinne zu erweitern, sondern vielmehr in erster Linie mit der Absicht, das bestehende Produktionsprogramm zu ergänzen bzw. zu verändern. An zweiter Stelle stehen Ersatzbeschaffung

gen, während das Rationalisierungsmotiv insgesamt gesehen weiterhin das Schlusslicht bildet.

Kurz zum Klima: Alle Jahre wieder? Das Klimaphänomen El Niño und die Agrarmärkte

57

Jana Lippelt und Julia Schrickler

Das Wettergeschehen in den tropischen Regionen des Pazifiks wird durch komplexe Wechselwirkungen zwischen der Atmosphäre und den Ozeanen bestimmt, die sich sowohl jahreszeitlich als auch über mehrere Jahre hinweg in großräumigen Veränderungen zeigen. Eines der bekanntesten und in seinen Folgen weitreichendsten ist das Klimaphänomen El Niño. Seinen Namen – zu Deutsch Christkind – erhielt es ursprünglich von peruanischen Fischern, die damit eine natürliche, ungefähr zur Weihnachtszeit auftretende, warme Ozeanströmung bezeichneten, die südwärts entlang der Küste von Peru und Ecuador fließt und Schwärme von Warmwasserfischen mit sich bringt (vgl. Trenberth 1997; Bendix und Bendix 2013). In den vergangenen Jahrzehnten wurde El Niño allerdings nur noch mit der ungewöhnlich starken Erwärmung der Gewässer in Verbindung gebracht, die alle zwei bis sieben Jahre auftritt und die regionalen Witterungsbedingungen im Pazifik zum Teil grundlegend verändert.

Starke El-Niño-Episoden, die mit schweren Schäden an Umwelt und Landwirtschaft einhergehen, können weitreichende sozioökonomische Konsequenzen haben. In einigen Staaten Afrikas, z.B. aktuell Äthiopien, können die Wettereffekte von El Niño zu schweren wirtschaftlichen Verwerfungen führen, in deren Gefolgschaft sich bspw. Hungersnöte entwickeln (vgl. FAO 2016a). Besonders gefährdet sind Länder, deren wirtschaftliche Leistung zu einem großen Teil vom primären Sektor (Landwirtschaft, Fischerei und Bergbau) abhängt und die ohnehin politisch sowie finanziell unter Druck stehen. Hier kann ein El-Niño-Ereignis potenziell die politische, ökonomische und gesellschaftliche Stabilität des Landes gefährden und so weitreichende Konsequenzen haben (vgl. Sachs 2016). Es gibt Hinweise darauf – wengleich auch die Kausalität in der Wissenschaft nicht unumstritten ist –, dass es unter El-Niño-Episoden vermehrt zu Bürgerkriegsereignissen kommt (vgl. Hsiang, Meng und Cane 2011). Auf der anderen Seite kann sich El Niño unter den richtigen Umständen auch positiv auswirken, indem die klimatischen Veränderungen dazu genutzt werden, durch den gezielten Anbau bestimmter Getreidesorten in bestimmten Anbaugebieten Ertragssteigerungen zu erzielen (vgl. Iizumi et al. 2016). Im Folgenden wird zunächst die Entstehung des El-Niño-Phänomens erläutert, und anschließend werden die Auswirkungen auf die Umwelt sowie auf die Wirtschaft und im Speziellen auf die Landwirtschaft untersucht.

Normalsituation im äquatorialen Pazifik und El-Niño-Situation

Das allgemeine Wettergeschehen wird im zentralen und südlichen Pazifik maßgeblich von der sogenannten Walker-Zirkulation bestimmt. Die nach ihrem Entdecker benannte Zirkulation der Luftmassen spielt sich überwiegend breitenkreisparallel entlang des Äquators zwischen Süd-

amerika und Südostasien ab. Walker beschrieb damit einen jährlichen Kreislauf von Erwärmung und Abkühlung der Luftmassen über dem äquatorialen Pazifik (vgl. WMO 1999). Dort stehen sich an den Küsten des Ozeans ein Hochdruckgebiet im Osten und ein Tiefdruckgebiet im Westen gegenüber. Die oberflächennahen Passatwinde, die beständig von Osten nach Westen wehen, nehmen dabei die Wärme und Feuchtigkeit der Ozeane auf und transportieren sie nach Ostaustralien und Indonesien. Dort bilden sich hohe Wolken, die mit intensiven Gewittern und hohen Niederschlägen einhergehen. In der höheren Atmosphäre fließen die inzwischen trockenen Luftmassen Richtung Osten und sinken dort als kühle Luft ab (vgl. WMO 1999).

Verstärkt und aufrechterhalten wird diese Zirkulation durch Meeresströmungen, die im Falle des Humboldtstroms an der Westküste Südamerikas zunächst nordwärts fließen und daraufhin mit dem Passat nach Westen getrieben werden. Dadurch werden die wärmeren Wassermassen der Ozeanoberfläche abtransportiert. Als Ausgleich dazu steigt an der Ostküste kaltes Tiefenwasser mit einem hohen Nährstoff- und Sauerstoffgehalt auf, das über dem Ostpazifik zu niedrigen Wasser- und Lufttemperaturen von rund 20°C beiträgt. Im Gegensatz dazu besteht an den Westküsten ein ausgeprägter und tiefreichender Warmwasserkörper von ca. 30°C (vgl. WMO 1999).

Die Walker-Zirkulation wird u.a. durch die Jahreszeiten beeinflusst und kann jährlich variieren. Dadurch dass die Passatwinde im Sommer der Südhalbkugel an Einfluss verlieren, werden weniger der kalten Wassermassen an die Meeresoberfläche und nach Westen transportiert, so dass sich die Wassermassen im Ostpazifik zum Jahresende hin leicht erwärmen (vgl. WMO 1999), was nach der alten Definition von Fischern als El Niño bezeichnet wurde. Im Laufe des Südwinters kehren sich die Verhältnisse um, die Passatwinde sind nun stark ausgeprägt und führen zum vermehrten Auftrieb von Tiefenwasser. Eine stärkere Veränderung der Walker-Zirkulation wird als Southern Oscillation bezeichnet. Damit ist eine Art Schaukelbewegung gemeint, die durch die großräumige Verschiebung der Luftdruckmassen zustande kommt und auf die Entstehung von El Niño hindeuten kann (vgl. WMO 2014).¹

Während eines El-Niño-Ereignisses nach heutiger Definition kommt es zu einer monatelangen Abschwächung bzw. so-

¹ Die Stärke der Southern Oscillation wird u.a. mit Hilfe des Southern Oscillation Index (SOI) gemessen und gibt Auskunft über die Luftdruckdifferenz zwischen den Messstationen im australischen Darwin und Tahiti bzw. deren Abweichung vom langjährigen Mittel. Negative Werte stehen dabei für einen ungewöhnlich hohen bodennahen Luftdruck im Westpazifik bzw. niedrigen Druck im Ostpazifik, was auf die Entwicklung eines El-Niño-Ereignisses hindeuten kann, während positive Werte das Gegenteil zeigen (vgl. Baldenhofer 2016a). Neben dem SOI existieren zudem weitere Indizes, die Auskunft über die Temperatur der Luft und der Meeresoberflächen sowie Windverhältnisse geben und dazu verwendet werden, mögliche El Niño-Ereignisse besser vorherzusagen bzw. dessen Stärke zu beurteilen.

gar Umkehr der Walker-Zirkulation. Dabei kehren sich als Folge veränderter Wassertemperaturen an der Ozeanoberfläche die Luftdruckverhältnisse meist zur Jahresmitte um, so dass über Indonesien ein Hochdruckgebiet und über dem Ostpazifik ein Tiefdruckgebiet entsteht. Als einer der Auslöser für die veränderten Meeresoberflächentemperaturen werden u.a. meist besondere Westwindausbrüche gesehen, die die warmen Wassermassen zum Jahresbeginn im Lauf einiger Tage bis weniger Wochen in Form großer Ozeanwellen von den Westküsten nach Osten transportieren (vgl. Lengaigne et al. 2004). Diese sogenannten Kelvinwellen führen zur Veränderung der thermischen Schichtung im Ozean, so dass an der Ostküste weitaus weniger kaltes Tiefenwasser aufsteigt (vgl. McGregor 2015).

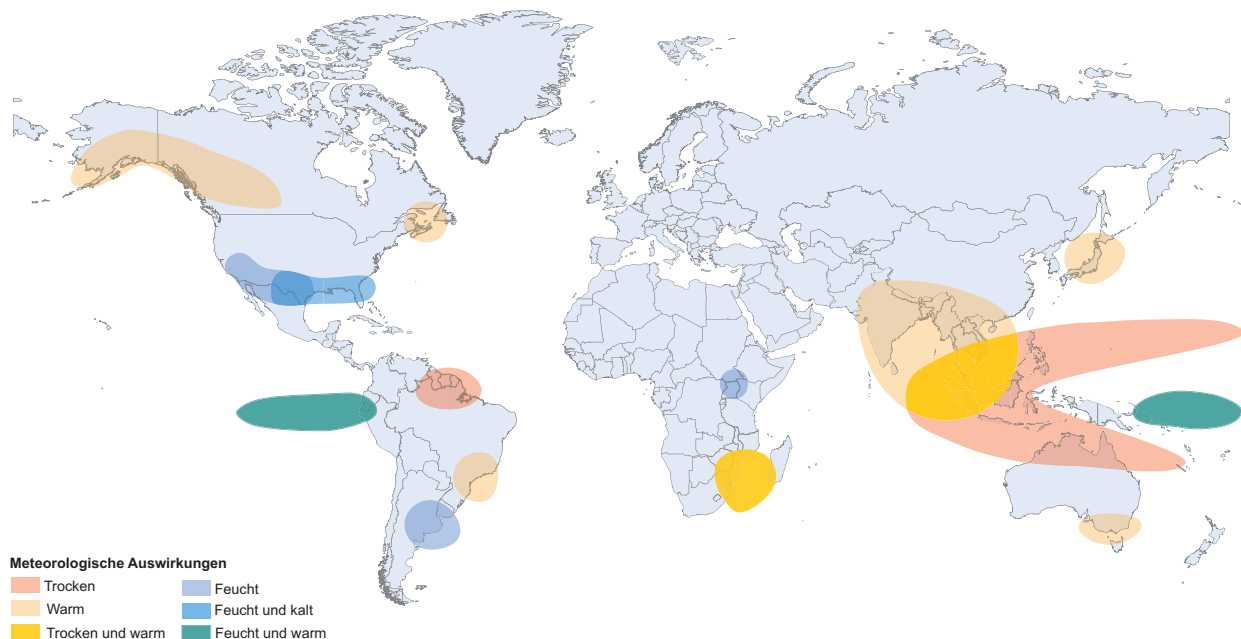
Infolge des dadurch abnehmenden Temperaturgradienten nehmen die im Südsommer ohnehin schwächeren Passatwinde in ihrer Intensität ab. Dies wiederum hat einen Rückkopplungsprozess zur Folge, durch den nun noch weniger Wassermassen nach Westen getrieben werden und das Aufströmen von Tiefenwasser weitgehend zum Stillstand kommt (vgl. Met Office 2014). Infolgedessen erwärmt sich das Oberflächenwasser an der Ostküste stetig weiter, was zur Verschiebung des westlichen Tiefdruckgebiets nach Osten führt. Das Ergebnis ist das Aufsteigen von warmer, feuchter Luft über dem Ostpazifik und Wolkenbildung samt Niederschlägen. Die warmen, sauerstoffarmen Wassermassen führen vor der Küste von Peru und Ecuador zur Abwanderung bzw. sogar zum Sterben von Plankton und Fischen und somit zum Einbruch der Fangquoten. Im Gegensatz dazu sinken die kühleren, trockenen Luftmassen im Hochdruckgebiet über Australien und Indonesien ab und

führen dort zu anhaltenden Dürreperioden (vgl. Baldenhofer 2016a). Das gesamte Phänomen bzw. das Zusammenspiel der umgekehrten Luftdruckverhältnisse (Southern Oscillation) und der veränderten Meeresströmungen (El Niño) wird im Allgemeinen zum Begriff El Niño Southern Oscillation (ENSO) zusammengefasst (vgl. WMO 1999).

Meteorologische und ökologische Auswirkungen

Neben starken Niederschlägen mit Überschwemmungen und Erdbeben in der Region Peru-Ecuador und Teilen Chiles kommt es während El-Niño-Ereignissen i.d.R. zu Hitze- und Dürreperioden in Südostasien und Australien (vgl. Abb. 1), die mit z.T. erheblichen Waldbränden verbunden sind. Die Ausdehnung der Warmwassermassen während dieser Ereignisse ist dabei gewaltig und verursacht eine enorme Steigerung der Verdunstung und Wolkenbildung, so dass dadurch die Wetter- und Niederschlagsmuster weltweit beeinflusst werden (vgl. Collins et al. 2010). Diese Fernwirkungen in der atmosphärischen Zirkulation (Telekonnektionen) äußern sich bspw. durch wärmere Winter in Alaska und Kanada sowie durch Starkregeneignisse in Kalifornien und den Südstaaten der USA, die zum Teil mit einer besonders kühlen Witterung einhergehen können (siehe Karte). Dagegen hat Nordostbrasilien in El-Niño-Jahren aufgrund der veränderten Luftzirkulation immer wieder mit besonders starken Dürreperioden zu kämpfen. Im südlichen Afrika führt El Niño oft zu Trockenheit oder auch zu einem schwachen indischen Sommermonsun. Allerdings sagt die Stärke eines El-Niño-Ereignisses nicht allgemein etwas über die Stärke der meteorolo-

Abb. 1
Weltweite Auswirkungen des El-Niño-Phänomens



Quelle: WMO (2014), El Niño/Southern Oscillation.

gischen und ökologischen Auswirkungen weltweit aus. Darüber hinaus gleicht kein Ereignis dem anderen. Die Stärke von El Niño wird vielmehr durch weitere regionale, z.T. temporär auftretende Oszillationssysteme beeinflusst (vgl. Bendix und Bendix 2013).

Zu den Auswirkungen auf die Umwelt zählt u.a. das Ausbleichen von Korallen. Aufgrund der erhöhten Temperaturen im Ozean verlieren Korallen durch die begrenzte Nährstoffzufuhr und ihrer Temperatursensitivität die symbiontisch in ihnen lebenden Mikroalgen, die unter anderem für die Färbung der Korallen verantwortlich sind (vgl. Baldenhofer 2016a). Ein solches Ereignis fand u.a. beim El Niño 2015 im Südpazifik und Indischen Ozean statt. Sobald die Wassertemperaturen sinken, kehren die Mikroalgen langsam wieder zurück, so dass die Korallen sich wieder erholen können. Allerdings kann dieser Vorgang bis zu 20 Jahre dauern, wie beispielsweise 1998 im Great Barrier Reef vor Australien (vgl. NOAA Climate 2016). Eine weitere Auswirkung sind tropische Wirbelstürme, die während El-Niño-Ereignissen vor allem im Pazifik deutlich zunehmen können (vgl. Baldenhofer 2016a). So entwickelten sich bis Ende 2015 rund 25 Taifune und Hurrikane und übertrafen damit die bisherige Zahl von jährlich 18 Stürmen deutlich.²

Insgesamt reiht sich der jüngste El Niño in die Reihe der drei stärksten je registrierten El-Niño-Ereignisse, neben den Klimaereignissen 1982/83 und 1997/98, ein. Seine Auswirkungen auf die Umwelt sind verheerend: Der El Niño 2015/16 ist u.a. verantwortlich für die höchste Anzahl von Hurrikanen im Nordpazifik, für den Wassernotstand in Puerto Rico, den größten Sprung der atmosphärischen Kohlendioxidkonzentration seit Aufzeichnungsbeginn, für die Jahrhundertflut in Paraguay, eine schwere Dürre und Hungersnot in Äthiopien, die stärkste Dürre in der Karibik seit 500 Jahren, Ernteschwund in Südafrika, Australien, Neuseeland, Indonesien, Chile, Indien und Japan sowie einen neuen globalen Temperaturrekord (vgl. Lindsey 2016).

(Land-)Wirtschaftliche Auswirkungen

Das El-Niño-Klimaphänomen kann in seiner Ausprägung von gemäßigt bis extrem variieren und genauso reichen seine Auswirkungen von leicht bis schwerwiegend. Diverse Wirtschaftsbereiche können von den Effekten – je nach-

dem, ob sich Hitze und Trockenheit oder große Niederschlagsmengen einstellen – betroffen sein. Starkregenereignisse einerseits können zu Überflutungen und Erdbeben führen, die wiederum Schäden insbesondere im Infrastruktur- und Transportsektor verursachen. Hitze und Dürre andererseits können Einschränkungen der Wasserverfügbarkeit für Bevölkerung und Industrie – und damit verbundene Schwierigkeiten – hervorrufen. Beide Ausprägungen können ein Ausbleiben von Touristen nach sich ziehen und damit einem Wirtschaftssektor schaden, der für einige, stark von El Niño betroffene Gebiete ein wichtiges Standbein darstellt (vgl. Ziese, Becker und Fröhlich 2015). Darüber hinaus verursacht El Niño hohe Kosten für das Gesundheitswesen, da das Klimaphänomen spürbar zur Ausbreitung verschiedener Krankheiten beiträgt. In warm-feuchten Gebieten führt El Niño zur Ausdehnung der Brutstätten für Stechmücken und fördert so die Verbreitung von Krankheiten wie Malaria, Denguefieber, Cholera etc. (vgl. Bendix und Bendix 2013). Wissenschaftler gehen davon aus, dass die aktuell rasante Ausbreitung des Zika-Virus in Lateinamerika ebenfalls durch das Klimaphänomen entscheidend begünstigt wurde (vgl. WHO 2016).³ In Regionen, die durch das Auftreten von El Niño unter Hitze und Trockenheit zu leiden haben, zeigt sich ein deutlicher Anstieg von Atemwegserkrankungen in Zusammenhang mit Waldbränden und Sandstürmen und damit einhergehender Luftverschmutzung (vgl. Bendix und Bendix 2013).

Der Wirtschaftsbereich, der am stärksten von El-Niño-Ereignissen betroffen ist, ist jedoch die Landwirtschaft. Sowohl große Niederschlagsmengen als auch Trockenheit und Hitze können zu gravierenden Missernten führen. Im Gegensatz zu den Effekten auf andere Wirtschaftsbereiche korrelieren die Auswirkungen von El Niño auf die Agrarpreise jedoch nicht direkt mit der meteorologischen Intensität, mit der El Niño auftritt (vgl. Tab. 1). Der Extrem-El-Niño von 1997/98 beispielsweise, der weltweit zu signifikanten Produktionseinbußen bei Getreide geführt hatte, wirkte sich – entgegen den Erwartungen – nur wenig auf die Preisentwicklung an den internationalen Agrarmärkten aus (vgl. Zinke 2015; Zinke 2016).⁴ Grund dafür ist die komplexe Preisbildung an den Agrarmärkten. Grundsätzlich unterliegt die Agrarpreisbildung zwar den Gesetzmäßigkeiten von Angebot und Nachfrage, so dass Ernteausfälle infolge einer El-Niño-Episode zu einer Verknappung des Angebots und so regelmäßig zu steigenden Preisen

² Da die ENSO-Variabilität durch eine feine Balance aus verstärkenden und dämpfenden Rückkopplungen bestimmt wird, ist es wahrscheinlich, dass einer oder mehrere der wesentlichen physikalischen Prozesse, die für die Charakterisierung von ENSO verantwortlich sind, auch vom Klimawandel beeinflusst werden (vgl. Collins et al. 2010). Bisher ist jedoch noch unklar, inwieweit und in welche Richtung sich ENSO verändern wird. Gesichert ist bisher die Annahme, dass sich die Passatwinde abschwächen könnten, sich die Meeresoberflächentemperaturen zonal symmetrisch ausrichten (mit einem Maximum am Äquator) und dass sich die Thermokline (Temperatursprungschicht im Ozean zwischen warmem Oberflächenwasser und kälterem Tiefenwasser) dauerhaft abflachen könnte.

³ Hinsichtlich der Ausprägung der Wetterextreme ist das El-Niño-Ereignis 2015/16 mit dem 1997/98 vergleichbar, das weltweit zu enormen Problemen im Gesundheitswesen führte. In Ecuador beispielsweise waren 60% der Bevölkerung betroffen, und die Anzahl von Malariaausbrüchen stieg um 440%. Auch wenn erwartet wird, dass der El Niño 2015/16 im Sommer 2016 abgeklungen sein dürfte, könnten seine gesundheitlichen Konsequenzen noch bis 2017 spürbar sein (vgl. WHO 2016).

⁴ Wie eine Untersuchung der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) ergab, waren die Auswirkungen des El Niño 1997/97 dramatisch: 24 120 Menschen verloren aufgrund von Stürmen, Überschwemmungen, Sturmfluten oder Dürren ihr Leben, die materiellen Schäden summierten sich auf 34,3 Mrd. US-Dollar (vgl. Baldenhofer 2016b).

Tab. 1
Auswirkungen von El Niño und La Niña auf globale Agrarpreise
(und Produktionsmengen)

El Niño	Meteorologische Ausprägung	Auswirkung auf Agrarpreise		
		Mais	Weizen	Soja
1991/92	moderat	keine	Anstieg	keine
1994/95	moderat	Anstieg	Anstieg	Anstieg
1997/98	stark	keine	keine	keine
2002/03	moderat	Anstieg	Anstieg	Anstieg
2004/05	schwach	keine	keine	keine
2006/07	schwach	Anstieg	Anstieg	Anstieg
2009/10	moderat	Anstieg	Anstieg	Anstieg
2015/16	stark	Anstieg	keine	Anstieg
La Niña				
1988/89	stark	keine	keine	keine
1998/99	stark	keine	keine	keine
1999/01	stark	keine	keine	keine
2007/08	moderat	Anstieg	Anstieg	Anstieg
2008/09	moderat	keine	keine	keine
2010/12	stark	Anstieg	Anstieg	Anstieg
2016/17	n.v.			

Quelle: FAO-Stat (2016); Wolter und Timlin (2016); Zinke (2016).

am Weltmarkt führen (vgl. Pascher 2016). Darüber hinaus üben aber noch viele weitere klimaunabhängige und global wirksame Faktoren starken Einfluss auf die Bildung der Weltmarktpreise aus. Je nachdem wie stark diese ausgeprägt sind, können sie die Effekte von El Niño überlagern, kompensieren oder sogar in ihr Gegenteil verkehren. Die globale Finanzkrise 2008/09, ein deutlich verändertes Nachfrageverhalten oder Handelsrestriktionen können solche relevanten Einflussgrößen sein, wie auch die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem jüngsten El-Niño-Ereignis 2015/16 bestätigen (vgl. Zinke 2015; Zinke 2016).

Der El Niño 2015/16 zählt zu den drei stärksten El-Niño-Episoden seit Aufzeichnungsbeginn. Auch wenn es noch zu früh ist, eine abschließende Bilanz zu ziehen, kann man bereits heute sagen, dass seine Auswirkungen auf die Agrarpreise eher moderat ausgefallen sind (vgl. Zinke 2015). Um die komplexen Zusammenhänge zu verstehen, die das Preisgeschehen bestimmt haben, müssen die Umstände, die vor dem Entstehen des Klimaphänomens herrschten, betrachtet werden. Die Ausgangssituation bildet das Frühjahr 2014, als die globalen Agrarpreise – infolge zweier vorausgegangener, außergewöhnlich ertragsreicher Ernten und einer damit verbundenen, überaus reichlichen Versorgungslage mit Getreide – unter Druck geraten waren und eine Abwärtsbewegung der Preise einsetzte (vgl. FAO 2016b). Entgegen den Erwartungen konnte der starke El Niño, der sich ab Herbst 2014 abzeichnete und ein Jahr später voll entfaltete, den Preisverfall nicht aufhalten. Verantwortlich war ein zeitgleich stattfindendes Zusammenspiel verschiedener Ereignisse, die in der Summe einen massiven Nachfragerückgang nach Agrarrohstoffen auslösten: Sowohl die schwächere Konjunkturentwicklung in China als auch der ab Sommer 2014 einsetzende Preisverfall beim Rohöl, der die Kaufkraft der rohöllexportierenden Ländern schwächte, sowie

das im August verhängte Importembargo Russlands belasteten die Agrarmärkte schwer (vgl. Lindsey 2016; Pascher 2016; FAO 2016b; BMEL 2016; Deutscher Bauernverband 2016). Obwohl der Extrem-El-Niño regional zu teilweise gravierenden Missernten geführt hatte, entfaltete er erst nach seinem meteorologischen Höhepunkt zum Jahreswechsel 2015/16 seine volle Wirkung auf die Agrarmärkte. Der FAO-Preisindex, der seit Frühjahr 2014 im Sinken begriffen gewesen war, erreichte Anfang 2016 seine Talsohle. Ab April 2016 lösten weitere Missernten einen kräftigen globalen Preisanstieg bei Sojabohnen und Mais aus (vgl. Zinke 2015; Zinke 2016; FAO 2016b).⁵ Nichtsdestotrotz brachte aber auch die Ernteperiode 2015/16 zum dritten Mal in Folge überdurchschnittlich hohe Getreideerntemengen, so dass die Situation der Agrarpreise insgesamt betrachtet – zwar auf etwas höherem Niveau – weiterhin als angespannt bezeichnet werden muss (vgl. Mohr 2016; FAO 2016b). Die Ankündigung des Heranwachsens einer neuerlich üppigen Ernte beendete die leichten Preisersteigerungen ab Juni 2016 wieder (vgl. Index Mundi 2016).

Aufgrund der stark gewachsenen Verflechtung der Agrarmärkte ist der Einfluss von El-Niño-Episoden auf das internationale Marktgeschehen in den vergangenen 20 Jahren gestiegen. Dementsprechend sind auch in Ländern wie Deutschland, die vom Klimaphänomen nicht direkt betroffen sind, die preislichen Auswirkungen einer El-Niño-Episode zu spüren (vgl. Bendix und Bendix 2013). Im Landwirtschaftsjahr 2015/16 wurden die deutschen Getreideerzeuger jedoch in ihrer Hoffnung auf steigende Preise infolge des El-Niño-Ereignisses enttäuscht. Die erwarteten Preiseffekte auf Weizen, Raps und Milch – drei für deutsche Landwirte wichtige Erzeugnisse – blieben aus. Der Grund hierfür ist, dass die Weltmarktpreise für Weizen bzw. Raps von den internationalen Mais- bzw. Sojapreisen maßgeblich beeinflusst werden. Besonders enttäuschend entwickelte sich die Situation für die deutschen Raps-erzeuger. Denn angesichts weltweit sehr niedriger Raps-ernten und gleichzeitig steigendem Importbedarf wären deutlich steigende Preise zu erwarten gewesen. Aufgrund der starken Abhängigkeit von den Sojapreisen sorgte die globale Preisentwicklung bei Soja jedoch für ein Verharren der Rapspreise auf weiterhin niedrigem Niveau (vgl. Agrarzeitung 2016; Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt 2016).

⁵ Verantwortlich für die Preiswende waren eine – durch massive Regenfälle ausgelöste – Überflutung der Soja- und Maisfelder in Argentinien, trockenheitsbedingte Ernteauffälle im wichtigsten brasilianischen Sojaanbauggebiet sowie Missernten im – von Starkregen und Überflutungen betroffenen – südlichen Weizenanbauggebiet Texas (USA) seit Frühjahr 2016 (vgl. Zinke 2016).

Wetterexperten rechnen damit, dass nun erneut die Klimaschaukel in Gang kommt und sich die Wetterextreme fortsetzen werden: Es zeichnet sich ab, dass der ausklingende El Niño zügig in sein meteorologisches Gegenstück, eine Kaltphase namens La Niña, übergehen könnte. Beim La-Niña-Phänomen handelt es sich um den umgekehrten Zustand von El Niño bzw. um eine extreme Ausprägung der Normalsituation (s.o.) mit einer besonders stark ausgeprägten Kaltwasserzunge vor Peru und Ecuador. Aufgrund der ungewöhnlich starken Abkühlung der Meerestemperaturen vor der pazifischen Ostküste gehen Experten davon aus, dass sich Anfang 2017 mit einer Wahrscheinlichkeit von ca. 60% ein La-Niña-Ereignis entwickeln wird (vgl. NCEP 2016). Die meteorologischen Auswirkungen treten im Großen und Ganzen umgekehrt wie unter El Niño auf. Zu den Fernwirkungen zählen daher u.a. eine geringere Hurrikan-Aktivität im Zentral- und Ostpazifik und ein häufigeres Auftreten von Hurrikanen im Atlantik. Üblicherweise führt La Niña zu höheren Niederschlagsmengen in Indien und Indonesien sowie in Australien und Afrika, während in Peru, Chile, Argentinien und im Südwesten der USA die Wahrscheinlichkeit für Trockenheit steigt (vgl. Zinke 2016; Putnam 2016).

Auch die ökonomischen Effekte von La Niña treten ähnlich, aber regional umgekehrt wie unter El Niño auf. Allerdings hat die Betrachtung über die Zeit gezeigt, dass sich La Niña negativer auf die Ertragsentwicklung auswirkt. Was die Größenordnung angeht, fallen die Effekte von La Niña jedoch weniger gravierend aus (vgl. Iizumi et al. 2014). Wie bei El Niño auch, ist jede La-Niña-Episode anders, so dass aktuell noch keine gesicherten Prognosen über die Intensität und die Auswirkungen der sich ankündigenden La-Niña-Episode getroffen werden können. Das letzte La-Niña-Ereignis beispielsweise hatte gravierende Auswirkungen für die Agrarmärkte: Die Wettereffekte riefen u.a. die schwerste Dürre seit Jahrzehnten in den USA hervor, und die drohenden Ernteaussfälle ließen die Maispreise ab Sommer 2012 um 44% sowie die Notierungen für Sojabohnen um 30% nach oben schießen (vgl. Zinke 2016; Gärtner 2012).

Implikationen und Perspektiven

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich jedes El-Niño-Ereignis in seiner Ausprägung von den anderen unterscheidet und bisher keine sicheren Prognosen über seine meteorologischen sowie ökonomischen Auswirkungen zulassen. Insbesondere die Effekte auf die Preisbildung an den Agrarmärkten werden in starkem Maße von anderen Faktoren mitbestimmt, so dass es keine unmittelbare Korrelation zwischen der Intensität eines El Niños und den Auswirkungen auf die Agrarpreise gibt. Das liegt auch daran, dass das Klimaphänomen positive Effekte auf die landwirtschaftliche Produktion haben kann, wenn die entsprechende Wetterwirkung zum richtigen Zeitpunkt und in der richtigen Region auftritt. In Süd- und Nordamerika beispielsweise führten vermehrte Regen-

schaauer vor der Aussaat und während wichtiger Wachstumsphasen zu entsprechenden Ertragssteigerungen (vgl. Zinke 2015; Zinke 2016). Eine 2014 veröffentlichte Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die positiven Auswirkungen auf die Erträge landwirtschaftlicher Erzeugung unter einer El-Niño-Episode im Durchschnitt die negativen überwiegen – im Gegensatz zu La Niña (vgl. Iizumi et al. 2014).⁶

Insbesondere vor dem Hintergrund der in Zukunft drastisch steigenden weltweiten Nachfrage nach Getreide – Experten rechnen mit einer Nachfragerhöhung von über 100% bis 2050 – ist es von elementarer Bedeutung, die Effekte des Klimaphänomens besser verstehen zu lernen, um gezielt die negativen Effekte zu minimieren und die positiven Wirkungen zu maximieren. Denn um der steigenden Nachfrage nach Lebensmitteln gerecht werden zu können, muss die globale Produktion um jährlich 2,2–2,4% ausgeweitet werden. Aufgrund der Flächenknappheit ist dies jedoch nur über Ertragssteigerungen – insbesondere in den bisher eher ertragschwachen Schwellen- und Entwicklungsländern – zu schaffen. Mit Hilfe neuer Erkenntnisse über das El-Niño-Phänomen können Zeitpunkt der Aussaat sowie die Art des angebauten Getreides gezielt an die künftigen Wetterereignisse angepasst werden und so Erträge maximiert werden (vgl. Iizumi et al. 2014). Darüber hinaus kann die El-Niño-Forschung dazu beitragen, nationale Regierungen in die Lage zu versetzen, sich gezielter auf einen El Niño vorzubereiten und besser auf ihn und seine Auswirkungen reagieren zu können, die Nahrungsmittelknappheit für die armen Bevölkerungsschichten in El-Niño-bedingten Krisen zu mindern sowie die Einkommensrisiken der Landwirte zu reduzieren.

Literatur

Agrarzeitung Online (2016), »Raps unter Fuchtel von Soja«, verfügbar unter: <http://www.agrarzeitung.de/maerkte/markt-news/protected/raps-unter-fuchtel-von-soja-63047.html>.

Baldenhofer, K.G. (2016a), *Der El Niño von 2015/16. Eine Zwischenbilanz*, verfügbar unter: http://www.enso.info/anhang/El_Nino_2015_16.pdf.

Baldenhofer, K.G. (2016b), *Globale Auswirkungen von ENSO*, verfügbar unter: <http://www.enso.info/globaus.html>.

Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt (2016), »US-Sojaerzeugung auf Rekordkurs«, verfügbar unter: <http://www.agrarheute.com/wochenblatt/news/us-sojaerzeugung-rekordkurs>.

Bendix, A. und J. Bendix (2013), »Reichweite und wirtschaftliche Folgen des »El Niño«-Phänomens«, in: J.L. Lozan, H. Graßl, L. Karbe und K. Reise (Hrsg.), *Warnsignal Klima: Die Meere – Änderungen & Risiken*, Hamburg,

⁶ Der Untersuchung zufolge sorgt El Niño insgesamt auf 30 bis 36% der weltweiten Anbauflächen für höhere Erträge, während es nur auf 22 bis 24% der landwirtschaftlich genutzten Flächen zu Mindererträgen führt. Am stärksten profitiert der Anbau von Sojabohnen von El Niño, insbesondere in den beiden größten Anbaugeländern USA und Brasilien. Im Durchschnitt erzielen Sojabohnen während einer El-Niño-Episode ein Ertragsplus zwischen 2,1 und 5,4%. Die El-Niño-induzierten Ertragschwankungen von Mais, Reis und Weizen liegen zwischen – 4,3 und 0,8% (vgl. Iizumi et al. 2014).

271–276, verfügbar unter: <http://www.klima-warnsignale.uni-hamburg.de/wp-content/uploads/2013/02/Bendix.pdf>.

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016), »Russisches Embargo: EU-Stützungsprogramm für Erzeuger von Obst und Gemüse«, verfügbar unter: https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Markt-Handel-Export/_Texte/Einfuhrverbot-Russland.html.

Collins, M., A. Soon II, W. Cai, A. Ganachaud, E. Guilyardi, F.-F. Jin, M. Jochum, M. Lengaigne, S. Power, A. Timmermann, G. Vecchi und A. Wittenberg (2010), »The impact of global warming on the tropical Pacific and El Niño«, *Nature Geoscience* 3, 391–397, verfügbar unter: <http://www.cgd.ucar.edu/oce/markus/ENSOCLIV.pdf>.

Deutscher Bauernverband (2016), *Situationsbericht 2015/16 Trends und Fakten zur Landwirtschaft*, Kapitel 6: Erzeugung und Märkte, verfügbar unter: <http://www.bauernverband.de/situationsbericht-2015-16>.

Gärtner, M. (2012), »Dürre in USA heizt Inflationsangst an«, *Manager Magazin Online*, verfügbar unter: <http://www.manager-magazin.de/politik/wirtschaft/a-850467.html>.

FAO – Food and Agricultural Organization of the United Nations (2016a), »Countries requiring external assistance for food«, verfügbar unter: <http://www.fao.org/giews/english/hotspots/index.htm>.

FAO – Food and Agricultural Organization of the United Nations (2016b), »Food Price Index«, verfügbar unter: <http://www.fao.org/worldfoodsituations/foodpricesindex/en/>.

FAO Stat – Food and Agricultural Organization of the United Nations Statistics (2016), »Production Crops«, verfügbar unter: <http://faostat.fao.org/site/567/default.aspx#ancor>.

Hsiang, S. M., K. C. Meng und M. A. Cane (2011), »Civil conflicts are associated with the global climate«, *Nature* Vol. 476, 438–441.

Iizumi, T., L. Jing-Jia, A. J. Challinor, G. Sakurai, M. Yokozawa, H. Sakuma, M. Brown und T. Yamagata (2014), »Impacts of El Niño Southern Oscillation on the global yields of major crops«, *Nature Communications*, verfügbar unter: <http://www.nature.com/ncomms/2014/140515/ncomms4712/full/ncomms4712.html>.

Index Mundi (2016), »Commodity Prices«, verfügbar unter: <http://www.indexmundi.com/commodities/>.

Lengaigne, M., J.-P. Boulanger, C. Menkes, P. Delecluse, und J. Slingo (2013), »Westerly wind events in the tropical Pacific and their influence on the coupled ocean-atmosphere system: A review«, *Earth's Climate. The Ocean-Atmosphere Interaction*, 1–22.

Lindsey, R. (2016), »El Niño came, saw, and conquered«, *2015 State of the Climate* (NOAA), verfügbar unter: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/2015-state-climate-el-ni%C3%B1o-came-saw-and-conquered>.

McGregor, S. (2015), »What happened to the El Niño of 2014/15?«, *Briefing note 286*, verfügbar unter: https://www.riskfrontiers.com/Briefing_Notes/Briefing%20Note%20286.pdf.

Met Office (2014), *Is an El Niño on the way and what might its impacts be?*, verfügbar unter: http://www.metoffice.gov.uk/media/pdf/h/e/Is_an_El_Ni%C3%B1o_on_the_way_and_what_might_its_impacts_be_CSc_06_Tagged.pdf.

Mohr, R. (2016), »Das Wetter macht jetzt den Markt«, *Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt*, 25, 87.

NCEP – National Centers for Environmental Predictions (2016), *ENSO: Recent Evolution, Current Status and Predictions*, verfügbar unter: http://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis_monitoring/lanina/enso_evolution-status-fcsts-web.pdf.

NOAA Climate (2016), »Will the Great Barrier Reef recover?«, verfügbar unter: <https://www.climate.gov/news-features/event-tracker/fate-great-barrier-reef>.

Pascher, P. (2016), »El Niño – Wetterphänomen mit Auswirkungen auf die Märkte?«, *Deutsche Bauern Korrespondenz* (DKB), 21 f. Januar 2016.

Putnan, B. (2016), »El Niño to La Niña: Natural Gas and Hurricanes«, verfügbar unter: <http://www.cmegroup.com/education/featured-reports/el-ni%C3%B1o-to-la-ni%C3%B1a-natural-gas-and-hurricanes.html>.

Sachs, J. (2016), »Implications of a large El Niño Event on global economy and development«, *El Niño 2015 – Conference Report*, November 2015, New York, verfügbar unter: <http://iri.columbia.edu/elni%C3%B1o2015conference/presentations/>.

Trenberth, K. E. (1997), »The definition of El Niño«, *Bulletin of the American Meteorological Society* 78, 12, 2771–2777.

WHO – World Health Organization (2016), »El Niño may increase breeding grounds for mosquitos spreading Zika virus, WHO says«, verfügbar unter: <http://who.int/hac/crises/el-ni%C3%B1o/22february2016/en/>.

WMO – World Meteorological Organization (1999), *The 1997–1998 El Niño-Event: A scientific and technical retrospective*, verfügbar unter: http://library.wmo.int/pmb_ged/wmo_905_en.pdf.

WMO – World Meteorological Organization (2014), *El Niño/Southern Oscillation*, verfügbar unter: http://www.wmo.int/pages/prog/wcp/wcasp/documents/JN142122_WMO1145_EN_web.pdf.

Wolter, K. und M.S. Timlin (2011), »Numerical values of the MEI.ext timeseries«, in: NOAA: Earth System Research Laboratory: Physical Science Division, verfügbar unter: <http://www.esrl.noaa.gov/psd/enso/mei.ext/table.ext.html>.

Ziese, M., A. Becker und D. Fröhlich (2015), »El Niño 2015 – Erste Erkenntnisse und Ausblick«, Deutscher Wetterdienst DWD, verfügbar unter: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1W0qLOZb3e-cJ:https://www.dwd.de/DE/leistungen/besondereereignisse/niederschlag/20151102_el_ni%C3%B1o_auswertung_ausblick.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D6+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-b.

Zinke, O. (2015), »El Niño beschäftigt die Agrarmärkte«, *Agrarmanager*, 120 ff., November 2015.

Zinke, O. (2016), »Schaukelt sich El Niño zur La Niña auf?«, *Agrarmanager*, 18 f., Juli 2016.

Kostenlose Online-Informationendienste der CESifo-Gruppe München



Der **ifo Newsletter** berichtet jeweils am Monatsende in deutscher Sprache über neue Forschungsergebnisse, wichtige Publikationen, ausgewählte Veranstaltungen, Personalien, Termine und vieles mehr aus dem ifo Institut.

CESifo Forum

Der **CESifo Forum Newsletter** informiert vierteljährlich über das Erscheinen einer neuen Ausgabe der Zeitschrift CESifo Forum.

CESifo **DICE REPORT** Journal for Institutional Comparisons

Der **CESifo DICE Report Newsletter** informiert vierteljährlich über das Erscheinen einer neuen Ausgabe der Zeitschrift CESifo DICE Report.

CESifo **WORLD ECONOMIC SURVEY**

Der **CESifo World Economic Survey Newsletter** informiert vierteljährlich über das Erscheinen einer neuen Ausgabe der Zeitschrift CESifo World Economic Survey.

CESifo

Der **CESifo Newsletter** berichtet unter anderem über alle CESifo-Veranstaltungen, liefert eine kurze Zusammenfassung der zuletzt erschienenen CESifo Working Papers, informiert über wichtige Neuigkeiten aus dem ifo Institut und über die Gäste der CESifo-Gruppe.

ifo Institut Niederlassung Dresden

Der **ifo Dresden Newsletter** ist ein Service der ifo Niederlassung Dresden, der regelmäßig über aktuelle Publikationen und Veranstaltungen der Niederlassung berichtet. Er wird alle zwei Monate jeweils zum Erscheinen der Zeitschrift "ifo Dresden berichtet" verschickt.

Auf unserer Homepage www.cesifo-group.de haben Sie die Möglichkeit, die hier aufgeführten Newsletter zu abonnieren.



ifo Institut

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

