



**3** | **2017**

70. Jg., 5.–6. KW, 9. Februar 2017

# ifo Schnelldienst

## Zur Diskussion gestellt

*Jochen Zimmermann, Stephan Paul, Thomas Heidorn und Christian Schmaltz, Michael Torben Menk, Lothar Jerzembek, Karen Braun-Munzinger und Korbinian Ibel*

- Diskussion um Basel IV: Übermäßige Belastung für europäische Banken oder noch zu lax?

## Kommentar

*Ferdinand Dudenhöffer*

- Verfahrende Regulierungspolitik und CO<sub>2</sub>-Strafzahlungsrisiken für Autobauer

## Forschungsergebnisse

*Florian Dorn, Clemens Fuest, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke*

- Kalte Progression: Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern

## Daten und Prognosen

*Timo Wollmershäuser*

- Konjunkturprognosen der Gemeinschaftsdiagnose und des Bundeswirtschaftsministeriums im Vergleich

*Wolfgang Nierhaus*

- Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2016

## Im Blickpunkt

*Klaus Wohlrabe*

- ifo Konjunkturtest Januar 2017

**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@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. 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

### Diskussion um Basel IV: Übermäßige Belastung für europäische Banken oder noch zu lax?

3

Die Diskussion um neue Regelungen zur Bankenaufsicht hat noch kein Ende gefunden. Der Baseler Ausschuss sollte bei einem Treffen Anfang Januar die letzten Details klären, um »Basel III zu vollenden« oder »Basel IV« zu errichten. Doch das Treffen musste verschoben werden. Kontrovers diskutiert wurden vor allem Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Banken. *Jochen Zimmermann*, Universität Bremen, hat gute Gründe gegen die Forderung des Baseler Ausschusses, eine höhere Kapitalausstattung von Banken zu verlangen, zu sein. Das gegenwärtige Regulierungsmodell sei nicht zu lax, sondern es tue das Falsche, und mehr des Falschen mache es keinesfalls gut. *Stephan Paul*, Ruhr-Universität Bochum, empfiehlt, der Baseler Ausschuss solle ein geschlossenes Konzept für die Weiterentwicklung der Normen verfolgen. Basel III genüge den Anforderungen derzeit zu wenig, ein gründliches Aufarbeiten der Defizite im Rahmen eines »Basel IV« sei unvermeidlich. *Thomas Heidorn*, Frankfurt School of Finance & Management, und *Christian Schmaltz*, Aarhus Universität, bemerken, dass seit der Finanzkrise eine regulatorische Änderung auf die nächste folge. Es sei an der Zeit innezuhalten, um dem Risikomanagement die Zeit zu geben, sich zu konsolidieren. Man sollte den Risikomanagern wieder etwas Zeit geben, einen Blick auf die möglichen individuellen Risiken ihres Instituts zu werfen, »statt der Implementierung der nächsten regulatorischen Veränderung hinterher zu hecheln«. Nach Ansicht von *Michael Torben Menk*, Universität Siegen, sollten unterschiedliche Geschäftsmodelle auch unterschiedlich reguliert werden. »Basel IV« würde die Banken übermäßig stark belasten. *Lothar Jerzembek*, Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, sieht die Gefahr, dass die deutschen Banken mit »Basel IV« nicht mehr wie bisher in der Lage wären, die Dienstleistungen für die deutsche Wirtschaft, speziell den Mittelstand, zu erbringen. Ausländische Akteure würden noch mehr in das Bankgeschäft einsteigen und es partiell gegebenenfalls übernehmen. Für *Karen Braun-Munzinger* und *Korbinian Ibel*, Europäische Zentralbank, ist dagegen ein erfolgreicher Abschluss von Basel III wichtig. Gebe man den Banken genug Zeit, können sie auf die gestiegenen Anforderungen reagieren. Klare internationale Regeln, die vollständig und akkurat umgesetzt werden, könnten weiterhelfen.

## Kommentar

### Verfahrende Regulierungspolitik und CO<sub>2</sub>-Strafzahlungsrisiken für Autobauer

23

*Ferdinand Dudenhöffer*

*Ferdinand Dudenhöffer*, Universität Duisburg-Essen, plädiert in seinem Kommentar angesichts des VW-Dieselskandals für eine Erhöhung der Besteuerung des Dieselmotors und gleichzeitiger Harmonisierung der Kfz-Steuer für Diesel-Pkw mit der Kfz-Steuer für Benziner.

## Forschungsergebnisse

### Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern

28

*Florian Dorn, Clemens Fuest, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke*

Die Kalte Progression hat zwischen 2011 und 2018 zu erheblichen staatlichen Mehreinnahmen und einer Ausweitung der Steuerquote geführt, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht. Die öffentliche Debatte bezieht sich zumeist auf die Kalte Progression im engeren Sinne, die lediglich den Effekt steigender Preise berücksichtigt. Deutlich größer wird das Ausmaß der Kalten Progression,

wenn auch der Effekt steigender Realeinkommen betrachtet wird. Hierdurch wird die Verteilungswirkung des Steuersystems beeinträchtigt, da gemessen am relativen Anstieg der Steuerzahlung besonders Einkommensteuerzahler im Bereich geringer und mittlerer Einkommen unter der Kalten Progression leiden. Ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Jahresbruttoeinkommen von 25 000 Euro ist durch die Kalte Progression im engeren bzw. weiteren Sinne im Zeitraum von 2011 bis 2018 mit 8,0 bzw. 37,2% der Einkommensteuer belastet worden. Bei einem Haushalt mit der gleichen familiären Struktur, aber einem Jahresbruttoeinkommen von 100 000 Euro, hat die Kalte Progression hingegen lediglich 2,3 bzw. 5,0% der Einkommensteuerlast ausgemacht. Bei der differenzierten Betrachtung nach Einkommensdezilen bewegen sich die relativen Belastungswirkungen in einer ähnlichen Größenordnung. Auch hier werden die einkommensschwächsten Steuerzahler, also zusammen veranlagte Ehepaare mit einem Bruttoeinkommen zwischen 21 279 und 26 384 Euro, relativ gesehen am stärksten durch die Kalte Progression belastet. Zur Vermeidung der heimlichen Steuererhöhung wird ein »Tarif auf Rädern« vorgeschlagen, bei dem die Steuertarifparameter an die Inflation bzw. an das Wachstum der Nominaleinkommen gekoppelt sind.

## Daten und Prognosen

### Die Konjunkturprognosen der Gemeinschaftsdiagnose und des Bundeswirtschaftsministeriums im Vergleich

40

*Timo Wollmershäuser*

Das Bundeswirtschaftsministerium weicht bei seinen Konjunkturprognosen von den Prognosen, die die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose erstellt, ab, ohne dabei systematisch darüber oder darunter zu liegen. Diese Abweichungen führen allerdings zu keiner Verbesserung der Prognosequalität. Bei längeren Prognosehorizonten scheinen sich die aus den Abweichungen resultierenden Veränderungen der Prognosefehler auszugleichen. Allerdings sind die Prognosen – sowohl der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose als auch des Bundeswirtschaftsministeriums – bei längeren Prognosehorizonten zu optimistisch: Beide Institutionen veröffentlichten in der Vergangenheit BIP-Prognosen, die höher als die jeweilige Realisation des BIP ausfielen. Die Ursache für die systematische Überschätzung der längerfristigen BIP-Entwicklung scheint in der Fehleinschätzung zu liegen, den langjährigen Rückgang der Trendwachstumsrate des deutschen BIP in Echtzeit als konjunkturelle und damit vorübergehende Schwäche zu interpretieren.

### Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2016

46

*Wolfgang Nierhaus*

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht neben dem realen Bruttoinlandsprodukt auch den Realwert des Bruttoinlandsprodukts. Die beiden Schlüsselindikatoren unterscheiden sich um den Terms-of-Trade-Effekt. Im Jahresdurchschnitt 2016 hat der Realwert des Bruttoinlandsprodukts um 2,4% zugenommen, das reale Bruttoinlandsprodukt expandierte dagegen nur um 1,9%. Die Kaufkraft der im Inland entstandenen Einkommen, gemessen an den Zuwachsraten des Realwerts des BIP, hat damit erheblich stärker zugenommen, als es in der im Inland erbrachten wirtschaftlichen Leistung, gemessen an der Veränderungsrate des realen BIP, zum Ausdruck kommt.

## Im Blickpunkt

### ifo Konjunkturtest im Januar 2017 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft startet weniger zuversichtlich ins neue Jahr

51

*Klaus Wohlrabe*

Der ifo Geschäftsklimaindex sank im Januar. Die Unternehmen waren zwar erneut zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage, blicken aber weniger optimistisch auf die kommenden sechs Monate.

# Diskussion um Basel IV: Übermäßige Belastung für europäische Banken oder noch zu lax?

Die Diskussion um neue Regelungen für die Banken hat noch kein Ende gefunden. Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht sollte bei einem Treffen Anfang Januar die letzten Details klären, um »Basel III zu vollenden« oder »Basel IV« zu errichten. Doch das Treffen musste verschoben werden, weil sich die Vertreter der USA auf der einen, Europas auf der anderen Seite nicht einigen konnten. Kontrovers diskutiert wurden vor allem Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Banken. Führen sie zu einer übermäßigen Belastung für europäische Banken oder sind sie sogar noch zu lax?

## Ist die Europäische Bankenregulierung immer noch zu lax?

Kann man aus guten Gründen gegen die Forderung des Basler Ausschusses sein, eine höhere Kapitalausstattung von Banken zu verlangen? Die Antwort lautet ja, denn das gegenwärtige Regulierungsmodell zeigt deutliche Schwächen. Es ist nicht zu lax, es tut das Falsche, und mehr des Falschen macht es keinesfalls gut. In der Theorie ist die Bankenregulierung einfach. Ein stabiles Geschäftsmodell sorgt bei den Banken für nachhaltigen Erfolg, der seinerseits die Liquidität sicherstellt. Nachhaltiger Erfolg spiegelt sich im bilanziellen Eigenkapital, das einerseits durch Gewinne aufgefüllt wird, andererseits als Risikopuffer für Verluste zur Verfügung steht. Bei ausreichend hohem Eigenkapital ist das geschäftliche Risiko tragfähig und das Geschäftsmodell nachhaltig. Auf Basis eines solchen Geschäftsmodells können Kredite gewährt werden, etwa wenn Einleger finanzielle Mittel abziehen und die Liquidität gefährden. Kreditgeber sind in diesem Fall andere Banken oder die Zentralbank, sofern sie als *lender of last resort* auftritt. Die Ausstattungsregeln für das Eigenkapital der Banken (Basler Regeln zur Kapitalausstattung) wie auch die Abwicklungsrichtlinie für insolvente Banken in der EU bilden den regulatorischen Rahmen zu dieser normativen Theorie. Doch es lassen sich erhebliche Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit dieses Rahmens formulieren.

Derzeit im Fokus stehen die kontrovers diskutierten Vorschläge des Basler Aus-

schusses zur weiteren Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Banken. Je nach Perspektive soll Missständen aus Basel III abgeholfen werden oder ein neues Regime »Basel IV« errichtet werden. Im Kern geht es um die Frage, ob Banken eigene Modelle zur Risikomessung und -steuerung für die Bestimmung der Höhe des erforderlichen Eigenkapitals verwenden dürfen oder ob Standardmodelle zur Anwendung kommen sollen. Für beide Varianten gibt es gute Gründe: Eigene Modelle der Banken können die bankenindividuellen Risiken und ihre Zusammenhänge besser abbilden und damit ein präziseres Bild liefern. Wenn etwa eine Bank eine besonders gute Kreditwürdigkeitsanalyse verwendet, die zu wesentlich geringeren Ausfällen von Krediten führt, warum sollte dies nicht in den Datenkranz eingehen, der zur Festlegung des erforderlichen Eigenkapitals verwendet wird? Wenn Geschäftsfelder weit regional oder wirtschaftszweigspezifisch gestreut sind, warum soll diese Diversifikation nicht berücksichtigt werden? Das Gegenargument liegt ebenso auf der Hand: Ohne eine detaillierte Kontrolle bestehen erhebliche Anreize für die Banken, die Risikomessmodelle zu ihren Gunsten zu kalibrieren oder gar zu manipulieren. Geringere Eigenkapitalanforderungen bedeuten höhere Potenziale zur Kreditvergabe und größere Spielräume zur Dividendenausschüttung. Diese Anreize werden noch einmal verstärkt, wenn die aus der Ausübung von Anreizen erwachsenden Risiken auf Dritte abgewälzt werden, wie etwa auf die Banken rettenden Steuerzahler. Dagegen lässt sich mit Standardmodellen, die für alle Anwender identisch sind, gegensteuern. Doch nicht nur die fehlende Präzision der Modelle ist ein Problem.



Jochen Zimmermann\*

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Jochen Zimmermann ist Dekan des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft an der Universität Bremen.

Ein einfaches Standardmodell verwendet verifizierbare Daten, die konsequenterweise allesamt aus der Vergangenheit stammen müssen. Ansonsten ist dessen Überprüfbarkeit nur eingeschränkt gegeben. Ein solches Modell zur Ermittlung des Eigenkapitals lässt den Banken für das Erreichen günstigerer Eigenkapitalausstattungen nur noch die Möglichkeit des Betrugs. Doch eine reine Vergangenheitsorientierung kann es nicht geben. Auch die Verwendung von Bilanzdaten ist nicht rein vergangenheitsorientiert; im testierten *Going Concern* werden auch Erwartungen die Zukunft betreffend formuliert, die optimistisch oder pessimistisch sein können. Jeder Wertansatz eines Vermögenswerts – sei es auf Basis der (fortgeführten) Anschaffungskosten oder anhand von Marktwerten – setzt etwa Erwartungen über die zukünftige Nutzung voraus. Rückstellungen für Kreditrisiken sind ein anderes prominentes Beispiel für Zukunftserwartungen in – als oft vergangenheitsorientiert gedachten – Bilanzen. Zwar können Kreditausfallrisiken allein auf Basis der Vergangenheit geschätzt und fortgeschrieben werden. Sinnvoll ist dies nur in einem stabilen Umfeld, wenn vergangene Ausfälle somit typisch für die Zukunft sind. Spielräume öffnen sich schon dort, wo Fragen der Typisierung wie, »Es war ein schlechtes Jahr, sonst ist es alles anders«, gestellt werden dürfen. Sie lassen sich nicht verhindern.

Standardmodelle dürfen zudem eine sachgerecht bestimm- bare Gruppe möglicher Geschäftsmodelle der Banken nicht systematisch benachteiligen. Weder dürfen sie große Institute den kleinen vorziehen, noch internationale den regionalen, noch universell aufgestellte den spezialisierten. Gerade hieran entzündet sich die gegenwärtige Debatte um Basel IV. In den bisherigen Vorschlägen sind europäische Banken im Immobilienbereich übervorteilt. US-amerikanische Banken haben die Möglichkeit, Hypotheken an den Staat über Fannie Mae und Freddie Mac weiterzureichen. Das gezeichnete Geschäft verbleibt nicht in den Büchern der Bank, und dementsprechend ist keine Risikovorsorge in Form höheren Eigenkapitals zu leisten. Die US-amerikanischen Banken können damit weitere Industriekredite, Derivate o.Ä. zeichnen, was ihren europäischen Wettbewerbern verwehrt bliebe. Der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium formuliert, ein solcher Vorteil sei »kein Wert an sich«. Ein Konzept wie »unsere« Banken passe nicht in eine weltweit verflochtene Wirtschaft, bei der es um Austausch nach dem Prinzip der komparativen Vorteile und der Effizienz geht. Das ist nur so lange richtig, wie die Institutionen der weltweit verflochtenen Wirtschaft stabil sind und nicht einseitige politische Maßnahmen zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Nur für einen kurzen Augenblick möge man ein radikales Gedankenexperiment versuchen: Die britische und US-amerikanische Wirtschaft haben ihre komparativen Vorteile ausgespielt und alle Banken werden dort betrieben. Was passiert, wenn eine dieser Volkswirtschaften – denn sie sind noch immer als Nationalökonomien verfasst – aus dem be-

stehenden Regulierungsrahmen ausscheidet? Protektionistischer wird? Ausländische Kredite mit höheren Kapitalanforderungen belegt? Bereits dann wird man sich wünschen, es gäbe so etwas wie »unsere« Banken. Ein vollständiges Vertrauen auf immer stärker vernetzte, immer homogener werdende Wirtschaftsräume ist naiv, weil dies weder durch vergangenheitsorientierte Beobachtungen noch durch den Blick auf die zukünftige politische Großwetterlage begründbar ist.

Unabhängig davon, ob die Institute untereinander im Wettbewerb stehen, muss ein Standardmodell die Vielfältigkeit und Heterogenität der europäischen Bankenlandschaft zur Kenntnis nehmen und Geschäftsmodelle gleich behandeln. Dies ist schon für den europäischen Raum schwierig, ohne überhaupt den US-amerikanischen Markt zu betrachten. Europäische Regulierung gilt – um diese Unterscheidung zu formulieren – sowohl für »Europäische Banken« und »Banken in Europa«. Die »Volksbank Nordharz« ist eine Bank in Europa, die »Sparkasse Bremen« wohl schon eine europäische Bank, was die Deutsche Bank ebenso ist und zudem »systemrelevant«. Aus deutscher Perspektive muss ein europäisches Standardmodell allen diesen Banken gleichermaßen gerecht werden, solange es keine verborgene Agenda zur Abschaffung des mehrgliedrigen Bankensystems gibt. In vielen anderen Ländern existiert eine solche vitale Vielfalt des Systems schon nicht mehr. In Italien und Spanien gibt es noch Vielfalt, aber keine Vitalität. In Frankreich und den Niederlanden sieht man Vitalität, aber wenig Vielfalt. Es sollte weder in die eine noch in die andere Richtung ausschlagen. Schon einmal ist der deutsche Finanzsektor in eine Regulierungsfalle getappt, als man sich um die Konsequenzen einheitlicher Regulierung auf vielfältige nationale Geschäftsmodelle zu wenige Gedanken gemacht hatte: In der Versicherungswirtschaft behandelt Solvency II kleine Versicherer ohne Zugang zu organisierten Eigenkapitalmärkten schlechter als große, wodurch das deutsche Modell der Lebensversicherung deutlich erschwert worden ist. In Deutschland produziert Solvency II wettbewerbsverzerrend künstlich Verlierer; denn nur die Regulierungsfiktion macht sie dazu. Daher ist es der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hoch anzurechnen, sich nun für das deutsche Bankensystem einzusetzen und aus alten Fehlern gelernt zu haben. Es ist richtig, sich bei den Regeln der Kapitalausstattung für den Standort Deutschland einzusetzen. Ein Land mit einem großen industriellen Kern und einer dezentral verfassten Wirtschaftslandschaft kann seine Bankdienstleistungen nicht einkaufen; sie müssen vorrangig vor Ort produziert werden.

Diskriminierungsfreiheit im Standardmodell dürfte aber eine unerwünschte Konsequenz haben: Die Kapitalanforderungen sinken mit Sicherheit bei denjenigen Banken, die groß sind und vermehrt Geschäfte mit hohem Risiko betreiben. Das passt schlecht in eine Welt, in der aus Sorge um die Finanzmarktstabilität ein fast schon pathologisches »Mehr«



an Eigenkapitalausstattung gefordert wird. Mehr Eigenkapitalausstattung immer größerer Banken wird aber nicht zu einer höheren Stabilität des Finanzsystems führen. Will man Banken als Institutionen schützen, kann man zunächst nur das bescheidenere Ziel formulieren, die Wahrscheinlichkeit eines Zusammenbruchs zu vermindern. Der gegenwärtig eingeschlagene Weg überzeugt aber kaum: Man lässt die Banken unter dem Zauberwort »Finanzinnovation« – wer könnte schon gegen Innovationen sein? – mit ihren Geschäftsmodellen gewähren, lässt die Institutionen wachsen und versucht über Kapitalvorschriften dem immer größer werdenden absoluten Risiko gegenzusteuern. Schon die Stresstests der Zentralbanken mit ihren breit gestreuten Ergebnissen zeigen, wie wenig man diese Risiken in den Griff bekommen hat. Aus jedem unerwarteten Ergebnis wird dann eine Mikrolektion gelernt. So schnürt man die Regulierung wie einen gordischen Knoten, ändert hier ein Detail, fügt dort eine Ausnahmvorschrift hinzu, modifiziert da eine Korrelationsmatrix, ohne jedoch zu einer Ordnung der Geschäftsmodelle zu kommen. Fast schon verzweifelt glaubt man, sich durch noch besseres Hinschauen und durch noch mehr Kapitalanforderungen retten zu können. Der Knoten wird dicker und dicker. Doch das konzeptionelle Problem bekämpft man nicht: In der Regel haben nicht fehlgesteuerte Risiken Banken in die Knie gezwungen, sondern die Ungewissheit. Diese entsteht aus Ereignissen, die eintreten, ohne dass man sie in der einen oder anderen Form vorhergesehen hat. Innovation bedeutet eben auch das Eintreten des Unerwarteten in die Welt, auf das kein noch so ausgeklügeltes Risikomodell eine Antwort finden kann.

Es klingt zunächst plausibel, dass Regulierung auf eine komplexe Welt mit komplexer Regulierung antworten muss. Doch dies ist ein Irrglaube. Auf eine komplexe Welt ist ein klarer und einfacher Ordnungsrahmen die richtige Antwort; denn der Regulierer ist weder theoretisch in der Lage, alle Veränderungen zu antizipieren, und läuft damit immer hinterher, noch können praktisch ausreichende Kapazitäten vorgehalten werden, auf die vielfältigen dezentralen Veränderungen und Innovationen angemessen zu antworten. Der Ordnungsrahmen für eine bessere Bankenregulierung muss daher schon vorab an den Geschäftsmodellen ansetzen. Die Formulierung eines solchen Ordnungsrahmens muss dann in politisch erwünschte und weniger erwünschte Geschäftsmodelle unterscheiden; und zwar ganz offen. Derzeit gibt es implizit auch mehr und weniger erwünschte Geschäftsmodelle, aber ihre Unterscheidung erfolgt, wie es in der Wissenschaftstheorie heißt, in kryptonormativer Weise: Die Werturteile sind tief in den Details des Regulierungshandelns verborgen.

Schon ein einfaches Wettbewerbsmodell, das einen Unternehmenszusammenbruch zulässt, legt die Einsicht nahe, dass die Größe des nicht mehr leistungsfähigen Unternehmens eine Rolle spielt. Sind Risiken nicht miteinander hoch korreliert, lassen sich Bankenzusammenbrüche im System

verkräften. Die Vielzahl der Bankenpleiten in den USA führt dies deutlich vor Augen. Die derzeitige Euro- und Bankenrettungspolitik hat die Weichen – kryptonormativ – anders gestellt: Margen- und Kostendruck setzen für die Banken starke Anreize zur Fusion; diese werden dementsprechend immer größer und irgendwann einmal »too big to fail«. Auch die derzeitige Regulierung wie Basel III löst bei den kleineren Banken einen erheblichen Kostendruck aus. So schafft das Vorhalten von Compliance- und Risikosteuerungsabteilungen für immer komplexere Modelle betriebswirtschaftlich gerade bei kleinen Instituten mit einfachen Geschäftsmodellen keinen Mehrwert.

Ein Ordnungsrahmen muss auch die Frage beantworten, ob Finanzinnovationen bei Banken wie in bisherigem Umfang erwünscht sind oder ob Banken nicht auf ihre grundsätzlichen Funktionen der Kreditbereitstellung mit Fristen-, Losgrößen- und Risikotransformation zurückgestutzt werden sollten. Brauchen Banken einen umfangreichen Eigenhandel mit Wertpapieren? Wie lässt es sich begründen, dass in vermeintlich informationseffizienten Kapitalmärkten Banken große Abteilungen halten, die auf eigene Rechnung mit Wertpapieren handeln, wenn doch der Erwartungswert des Gewinns aus diesem Handeln null sein sollte, wie es die ökonomische Theorie nahelegt? Müssen Banken Stillhalter bei Optionen und anderen Zertifikaten sein, oder lässt sich hierfür nicht eine Marktlösung finden, die die Risiken tatsächlich atomisiert und nicht in einigen wenigen Handelsbüchern sammelt? Wenn der Geschäftsbereich der Banken kleiner wird, sinkt der Komplexitätsgrad der Regulierung immens. Die Verlagerung der Geschäftsfelder an Handelshäuser oder Börsen kann dann begleitet werden mit einer Schrumpfung der Geldhäuser. So groß, wie es die Bilanzen der Banken nahelegen, sind die heimischen Kreditbedarfe nicht; diese können auch durch kleinere Banken gedeckt werden. Und warum soll das Geld der Sparer in großem Umfang über Banken international angelegt werden? Die theoretische Antwort ist bekannt: Weil Renditechancen steigen und das Risiko gestreut wird. Leider ist sie empirisch falsch. Unsere international breit aufgestellten Banken bieten ihren Einlegern – 0% Zinsen. Hier ist für den Ordnungsrahmen zu formulieren: Banken werden auf ihre originären Geschäftsfelder beschränkt. Neue Institutionen übernehmen bisherige Bankaufgaben. So wird die Komplexität weiter reduziert.

Ein letztes Argument bleibt, warum die Bankenregulierung nicht zu lasch ist, sondern einer ganz anderen Organisation bedarf. Ohne ihre Durchsetzung bleibt die schönste Regulierung Makulatur. In Europa gibt es derzeit keine glaubwürdigen Institutionen zur Durchsetzung der Regulierungsvorgaben. So hat den Schaden der, der sich freiwillig an die Regulierung hält. Der Testfall der italienischen Monte dei Paschi zeigt, was „too big to fail“ bedeutet: zu gut vernetzt, zu gefährlich, weil Regierungen straucheln könnten. So sieht Ordnungspolitik im Würgegriff des Machterhalts aus. Ein

undurchsichtiger Ordnungsrahmen erlaubt es nationalen Regierungen, der EU und der Europäischen Zentralbank ein Geldinstitut mit vermutlich 40% Problemkrediten für lebensfähig zu erklären, Privatschuldner zu entschädigen und Staatsgelder als Eigenkapital zuzuschießen, und niemand hält sie auf. Ja, man hört es schon: Wenn die Bank doch mehr Eigenkapital gehabt hätte und Basel IV schon wirksam gewesen wäre! Nein, wenn die Bank kleiner gewesen wäre, wenn die Anreize aus einem marktwirtschaftlichen System gewirkt hätten, dann wäre auch aus einem Zusammenbruch kein Flurschaden entstanden. Wenn die Politik wieder die großen Linien zieht, sich nicht im Klein-Klein verliert und marktliche Anreizmechanismen greifen lässt, dann passt die Regulierung.



Stephan Paul\*

## Ohne Kompass in die Sackgasse

Der Baseler Ausschuss befindet sich offenbar in einer Sackgasse. Anfang Januar sollten bei einem Treffen die letzten Details geklärt werden, um »Basel III zu vollenden« (Basel Committee 2017). Doch was sich in den Monaten zuvor schon abzeichnete, wurde Gewissheit: Das Treffen musste verschoben werden, weil sich die Vertreter der USA auf der einen, Europas und dabei insbesondere Frankreichs und Deutschlands auf der anderen Seite nicht einigen konnten. Daher wählte die Wirtschaftspresse die »Bankenaufseher im Kulturkampf« (vgl. o.V. 2017a), auch wenn immer noch eine Einigung im ersten Quartal 2017 angestrebt wird.

## Streit um interne Modelle

Der strittigste Punkt bei den Verhandlungen ist die Frage, wieviel Eigenkapitalreduktion gegenüber der Anwendung von Standardverfahren mit dem Einsatz interner Modelle möglich sein soll. Der zuletzt diskutierte Kompromiss sah vor, diese durch einen Output Floor auf höchstens 25% zu begrenzen. Mittels interner Modelle z.B. bei der Berechnung der zur Unterlegung von Ausfallrisiken notwendigen Eigenmittel hätten diese also mindestens 75% des entsprechend dem Standardansatz notwendigen Volumens zu betragen (vgl. o.V. 2017b). Die deutsche Kreditwirtschaft befürchtet hierdurch einen signifikanten Anstieg der von den Banken vorzuhaltenden Eigenkapitalbeträge. Sie pocht auf die Einhaltung der auch von den Bankenaufsehern zu Beginn des Verhandlungsprozesses formulierten Vorgabe, es dürfe zu »keinen signifikanten« Erhöhungen der Kapitalanforderungen kommen, ein »Basel IV« sei abzulehnen (vgl. Deutsche Kreditwirtschaft 2016).

Doch lassen sich sachgerechte Normen konstruieren, bei denen Art und Weise der Risikoberechnung so lange modi-

\* Prof. Dr. Stephan Paul, ist Inhaber des Lehrstuhls für Angewandte Betriebswirtschaftslehre II (Finanzierung und Kreditwirtschaft) an der Ruhr-Universität Bochum.



fiziert werden, bis die jetzige Höhe der Eigenmittelausstattung bei (allen oder auch nur) dem Durchschnitt der Banken ausreicht? Dies wäre vergleichbar mit einem Kreditinstitut, das das Konfidenzniveau bei seiner Value-at-Risk-Berechnung so lange nach unten korrigiert, bis der sich errechnende Risikobetrag das gegebene Eigenkapital der Bank nicht mehr übersteigt.

Tatsächlich wurde die Risikosensitivität der Normen zwar in allen bisherigen Baseler Paketen proklamiert, durch ihre konkrete Ausgestaltung jedoch unterlaufen (zum Überblick vgl. Paul 2015a):

- Bei Basel I wurde in umfangreichem Maße »Ergänzungskapital« als Eigenmittelkategorie geschaffen, deren Formen zwar den betriebswirtschaftlichen Anforderungen an Eigenkapital nicht genügten, aber dazu beitrugen, dass insbesondere die japanischen Kreditinstitute die Normen ohne die Aufnahme neuen Haftkapitals oder eine Reduktion der Risiken erfüllen konnten.
- Basel II löste die sehr holzschnittartigen Vorgängernormen mit dem expliziten Wunsch nach mehr Risikosensitivität ab. Daher orientierte sich die Eigenkapitalunterlegung im Bereich des Kreditausfallrisikos im Standardansatz erstmals an externen Ratings, und es wurde (auch für Marktrisiken) die Möglichkeit zur Nutzung interner Modelle geschaffen. Vor der Einführung des Normenpakets wurden die voraussichtlichen Belastungen für die Banken in mehreren Auswirkungsstudien getestet und die Regelungen in ihren technischen Details schließlich so lange modifiziert, bis die Eigenkapitalanforderungen bei ihrer Einführung im Durchschnitt unverändert bleiben sollten.
- Das als Reaktion auf die Finanzkrise verabschiedete Basel III erhöhte zwar die Anforderungen an die zu unterhaltenden Eigenmittelbeträge, speziell für systemrelevante Banken sogar erheblich. Doch mit der Einführung einer zusätzlichen, risikounabhängigen Kapitalstrukturnorm in Form der Leverage-Ratio wurde vom Ziel der Risikosensitivität abgerückt. Eines der hierfür ins Feld geführten Argumente lautete bereits, diese Begrenzung sei als »backstop« gegen Modellrisiken erforderlich (vgl. zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Konzeption und konkreter Höhe der Leverage-Ratio Paul und Stein 2013).

### Output Floor keine geeignete Lösung

Die durch die internen Modelle ermöglichte Eigenkapitalersparnis hat der Basler Ausschuss mehrmals untersucht (vgl. Basel Committee 2013a; 2013b; 2013c). Hier wie in neueren Studien (vgl. etwa Behn, Haselmann und Vig 2016) zeigte sich, dass die Rahmenbedingungen der Aufsicht für die Ausgestaltung der Modelle den Banken relativ weite Handlungsspielräume lassen, also manipulationsoffen sind. Vergleichbare Exposures führen daher zu unterschiedlich hohen Beträgen notwendiger Eigenmittel. Der Wissenschaftliche

Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unterstützt aus diesem Grund in seinem Brief an den Minister vom November letzten Jahres auch das Baseler Vorgehen, »den Missbrauch der Risikomodelle zum Kleinrechnen der Risiken« (S. 3) durch eine Untergrenze (den genannten Floor) einzuschränken. Doch dieser Vorschlag kann allenfalls als kurzfristige Reparaturoperation angesehen werden. Die geltenden Regeln – so auch die Standardansätze – »beruhen auf Pseudowissenschaft, Politik und Tradition« (Hellwig 2016). An ihnen orientiert, die aus internen Modellen resultierenden Eigenkapitalanforderungen zu begrenzen, kann schon grundsätzlich nicht überzeugen. Und jede gewählte Untergrenze bzw. jeder Höchstbetrag möglicher Reduktionen wäre eine rein willkürliche Festlegung, die bestenfalls aus der aktuellen politischen Sackgasse herausführen kann.

### Einfachheit dominiert Risikosensitivität

Zukunftsfähig würde die Bankenregulierung aber nur durch einen klaren Kompass, also eine theoretisch fundierte Konzeption für die Ausgestaltung der Normen (vgl. dazu auch Dermine 2013; Buck und Schliephake 2013). Der Baseler Ausschuss hat dies selbst erkannt und bereits 2013 ein »Ausbalancieren von Risikosensitivität, Einfachheit und Vergleichbarkeit« (Basel Committee 2013d) eingefordert. Um dieses zu realisieren, wäre tatsächlich ein »Basel IV« notwendig. Dabei müssten die Säulen II und III deutlich aufgewertet werden. Statt einer Kapitulation vor dem Problem der differenzierten Risikokontrolle ist eine massive Verstärkung der proaktiven Kontrolle des Risikomanagements der Banken und der Publizität hierüber erforderlich (vgl. Paul und Stein 2013). Die zweite Basler Säule bietet – richtig verstanden – hierfür zahlreiche Ansatzpunkte in Form der qualitativen Aufsicht. Da niemand weiß, wann und in welcher Form die nächste Krise kommt, ist eine adäquate Infrastruktur des Risikomanagements von Banken (Menschen, Systeme, Prozesse) der beste Krisenschutz. Dies von Seiten der Aufsicht durchzusetzen und zu kontrollieren, ist indes viel mühsamer als das schlichte »Abhaken« einer Eigenkapitalquote. Qualitative Aufsicht in Verbindung mit einer veränderten Form der Risikopublizität bietet am ehesten das Potenzial, die Mängel der Säule I zu überwinden (vgl. Paul 2015b; Paul, Prystav und Stein 2015). Tatsächlich scheint jedoch das Ziel der Einfachheit das der Risikosensitivität derzeit zu dominieren, sperrt sich der Ausschuss gegen grundsätzliche Änderungen, was auch im mantraartigen Festhalten an der Nummerierung (»Basel III«) zum Ausdruck kommt.

### Kumulative Effekte der Regulierung unklar

Wenn von Seiten der Kreditwirtschaft – und dabei in Deutschland insbesondere den Sparkassen und Genossenschaftsbanken – »Überregulierung« beklagt wird, beschränkt sich der Blick jedoch nicht nur auf die Eigenkapitalanforde-

rungen, sondern die Vielzahl sehr unterschiedlicher, über das Baseler Paket hinausgehender Einzelregulierungen, die seit der Finanzkrise verabschiedet wurden. Umsetzung und Einhaltung der regulatorischen Vorgaben stellen gerade kleinere und mittelgroße Banken vor erhebliche strategische und operative Herausforderungen. Quantitativ gestützte Analysen potenzieller Auswirkungen sind trotz der Brisanz und Tragweite dieser Effekte bisher rar. Hackethal und Inderst zeigten in ihrer Untersuchung 2015, dass vor allem regulatorische Maßnahmen in den Bereichen Meldewesen und Anlegerschutz zu erheblichen direkten Kosten im Rahmen der operativen Umsetzung und laufenden Einhaltung führen und dabei insbesondere kleinere Institute überproportional stark belasten.

Zum tiefergehenden Verständnis der kumulativen Effekte der Regulierung ist am Institut für Kredit- und Finanzwirtschaft (ikf) der Ruhr-Universität Bochum eine qualitative empirische Studie durchgeführt worden, die den Einfluss der Regulatorik auf die bestehenden Geschäftsmodelle von kleinen und mittelgroßen Kreditinstituten am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken untersucht (Paul und Lange 2016). Hierzu wurden leitfadengestützte Tiefeninterviews mit Vorständen und Bereichsleitern von genossenschaftlichen Kreditinstituten – mit einer Bilanzsumme von 100 Mio. Euro bis über 6 Mrd. Euro – durchgeführt und mithilfe einer strukturierten Inhaltsanalyse (Critical Incident Technique) ausgewertet.

### **Regulierung erzwingt Änderungen der Geschäftsmodelle**

Die Untersuchung zeigt, dass sich infolge der erhöhten Eigenkapitalanforderungen im Kontext von Basel III nur bedingt Handlungsbedarf für die befragten Institute ergeben hat. Strategische Anpassungen resultieren dagegen vor allem aus dem Zwang zur Einhaltung der Liquidity Coverage Ratio (LCR) sowie den strengeren Vorschriften des Anleger- und Verbraucherschutzes. Demgegenüber wird die Net Stable Funding Ratio (NSFR) von den befragten Banken bisher nur eingeschränkt als relevante Herausforderung wahrgenommen, wobei insbesondere größere Institute zu bedenken geben, dass gerade die strukturelle Liquiditätsquote perspektivisch einen starken Effekt auf das Geschäftsmodell haben wird.

Wenngleich das genossenschaftliche Selbstverständnis durch die Regulatorik nicht explizit angegriffen wird, weisen die befragten Institute auf ein wachsendes Spannungsverhältnis zwischen ihrem Grundauftrag und der Regulatorik hin. Infolge der regulatorischen Vorschriften werde es demnach zunehmend schwieriger, gemäß der eigenen Wert- und Zielvorstellungen am Markt zu agieren. Dies spiegelt sich auch in den notwendigen Geschäftsmodellmodifikationen wider. An erster Stelle sehen die Institute die Notwendigkeit

einer teilweise deutlichen Verschiebung der Bedeutung der Ertragsquellen infolge aufsichtrechtlicher Normen, wobei vor allem der Eigenhandel und die Fristentransformation zukünftig infolge der strengeren Liquiditätsregulierung (LCR respektive NSFR) an Relevanz verlieren werden.

Weiterhin spüren Volks- und Raiffeisenbanken den Zwang zur Neupriorisierung der Zielkunden. Während vermögende und einkommensstarke Kunden sowie das Geschäft mit kleinen und mittelständischen Unternehmen an Bedeutung gewinnen werden, erwarten die befragten Institute eine abnehmende Relevanz von Geschäften mit größeren gewerblichen Kunden. Diese sinkende Bedeutung ergibt sich daraus, dass insbesondere volumenintensive Kredite und Großeinlagen regulatorisch schlechter gestellt werden. Hieraus folgt sich eine tendenziell stärkere Belastung gerade größerer Genossenschaftsbanken.

Infolge der strengeren regulatorischen Anforderungen sehen sich die befragten Genossenschaftsinstitute darüber hinaus bereits gegenwärtig oder zumindest perspektivisch veranlasst, das Produkt- und Leistungsangebot anzupassen, preispolitische Maßnahmen zu vollziehen, die Distributionsstrategie zu ändern sowie Adjustierungen im Asset Liability Management (ALM) vorzunehmen. Als Konsequenz der einzuhaltenden LCR werden etwa verstärkt LCR-fähige Produkte mit einer Kündigungsfrist von mehr als 30 Tagen generiert.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die bisher offensichtlich funktionsfähigen Geschäftsmodelle der Mehrzahl der Volks- und Raiffeisenbanken einem regulatorisch bedingten Veränderungsprozess unterliegen. Die Vielzahl an Regulierungsinitiativen sowie der hohe Detaillierungsgrad der Anforderungen schränken den unternehmerischen Handlungsspielraum ein. Es resultiert eine tendenzielle Homogenisierung der Geschäftsmodelle kleinerer und mittelgroßer Banken, die sich mit Blick auf die Finanzsystemstabilität negativ auswirken könnte.

### **Regulierungsmaßnahmen nicht abgestimmt**

In diesem Zusammenhang ist vor allem auf das LCR-getriebene Investment in Staatsanleihen zu verweisen. Hierdurch ergibt sich im Übrigen auch eine regulierungsbedingte Verstärkung des Konnexes zwischen der Kreditwirtschaft und den jeweiligen Staaten. Diese Entwicklung ist insofern bedenklich, als Politik und Aufsicht das Aufbrechen dieser Abhängigkeitsbeziehung als ein primäres Ziel der Reform der Bankenregulierung ausgerufen hatten. An dieser Stelle kann erneut eine mangelnde Abstimmung zwischen Zielsetzung und tatsächlicher Wirkung der Bankenregulierung ausgemacht werden.

Vor allem Institute, die dem Eigenhandel eine größere Bedeutung beimessen, sehen sich infolge notwendiger Adjust-

tierungen des Depot A zur Erfüllung der LCR mit deutlichen Ertragseinbußen infolge des höheren Anteils von Staatsanleihen konfrontiert. Investitionen in andere risikoreichere Assets zur Kompensation der regulatorisch induzierten Mindererträge können in der Konsequenz zu höheren Eigenkapitalanforderungen führen. Hierdurch steigen einerseits kalkulatorische Kapitalkosten, die wiederum im Pricing Berücksichtigung finden müssen, andererseits erhöht sich der Druck, nachhaltige Ertragsquellen zum Aufbau des geforderten Eigenkapitals zu identifizieren. Ein Ausbau des Provisions- und speziell Beratungsgeschäfts bedeutet jedoch höhere Belastungen durch die Vorschriften zum Anleger- und Verbraucherschutz – und dürfte angesichts der Rahmenbedingungen in Form des Niedrigzinsumfelds und der Digitalisierung auch sehr ambitioniert sein.

### Kompass notwendig

Regulatorische Sackgassen sind auch in der Zukunft nicht zu vermeiden, wenn der Basler Ausschuss kein geschlossenes Konzept für die Weiterentwicklung der Normen verfolgt. Diese sollten stärker wissenschaftlich fundiert, in der Gesamtperspektive integriert, prinzipienorientiert und hinsichtlich der Adressaten proportional sein. Basel III genügt diesen Anforderungen derzeit (noch) zu wenig. Selbst wenn die aktuellen Verhandlungen durch einen (vorschnellen) Kompromiss abgeschlossen werden sollten: Ein gründliches Aufarbeiten der Defizite im Rahmen eines »Basel IV« ist unvermeidlich.

### Literatur

Basel Committee on Banking Supervision (2013a), *Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for market risk*, Januar, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013b), *Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book*, Juli, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013c), *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) – Second report on risk-weighted assets for market risk in the trading book*, Dezember, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013d), *The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability*, Juli, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2017), »Finalising Basel III reforms«, Pressemitteilung, 3. Januar.

Behn, M., R. Haselmann und V. Vig (2016), »The Limits to Model-Based Regulation«, EZB Working Paper 1928.

Buck, F. und E. Schliephake (2013), »The regulator's trade-off: Bank supervision vs. Minimum capital«, *Journal of Banking and Finance* 37, 4584–4598.

Dermine, J. (2013), »Bank Regulations after the Global Financial Crisis: Good Intentions and Unintended Evil«, *European Financial Management* 19, 658–674.

Deutsche Kreditwirtschaft (2016), »DK zu Basel IV-Verhandlungen: Große Gefahr, dass deutsche Institute erheblich benachteiligt werden«, Pressemitteilung, 15. September.

Hackethal, A. und R. Inderst (2015), *Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken*, Gutachten im Auftrag des BVR, Frankfurt am Main.

Hellwig, M. (2016), »Es droht eine neue Finanzkrise«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 6. November.

o.V. (2017a), »Bankenaufseher im Kulturkampf«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. Januar.

o.V. (2017b), »Baseler Fronten sind verhärtet. Nächstes Treffen kurzfristig abgesagt«, *BZ*, 4. Januar.

Paul, S. (2015a), »Umbruch der Bankenregulierung: Entwicklung und Umsetzung des Baseler Regelwerks im Überblick«, in: G. Hofmann (Hrsg.): *Basel III, Risikomanagement und neue Bankenaufsicht*, 1. Aufl., Frankfurt School Verlag, Frankfurt am Main, 1–80.

Paul, S. (2015b), »Qualitative Bankenaufsicht in der Marktwirtschaft – Theoretische Einordnung und empirische Befunde«, in: G. Hofmann (Hrsg.): *Basel III, Risikomanagement und neue Bankenaufsicht*, 1. Aufl., Frankfurt School Verlag, Frankfurt/M., 573–610.

Paul, S. und M. Lange (2016), *Abschätzung der kumulierten Effekte von Finanzmarktregulierungen am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken*, Bochum.

Paul, S., F. Prystav und S. Stein (2015), »Interaktion bei der qualitativen Bankenaufsicht – Wahrnehmungen der Banken und der Aufseher«, *Credit & Capital Markets* 48, 51–87.

Paul, S. und S. Stein (2013), »Bankenregulierung am Scheideweg«, *ifo Schnelldienst* 66(16), 25–30.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), »Brief zu den Vorschlägen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Behebung von Missständen bei den Eigenkapitalvorschriften für Banken«, 25. November.



Thomas Heidorn\*



Christian Schmalz\*\*

## Basel IV: Wird die Welt wirklich sicherer?

Im Gegensatz zu anderen Branchen wird Banken vorgeschrieben, wie groß die eingegangenen Risiken im Verhältnis zur Risikodeckungsmasse maximal sein dürfen. Wie diese Risiken zu messen sind und bis zu welcher Höhe eine Bank ihre Deckungsmassen ansetzen kann, wird für große internationale Banken weltweit durch das Baseler Komitee für Bankenaufsicht festgelegt. In Europa werden diese Anforderungen regelmäßig auch für kleinere Banken durch die EU-Verordnung CRR<sup>1</sup> bzw. EU-Richtlinie CRD umgesetzt. Dabei wird nicht für jede neue Regelung eine neue CRR bzw. CRD verabschiedet, sondern es werden jeweils mehrere regulatorische Initiativen gebündelt.

Der Grundstein für die internationale Bankenregulierung wurde mit Basel I im Jahre 1988 gelegt. Mittlerweile sind wir bei Basel III angelangt bzw. bei der dann für die Banken verbindlichen Europäischen Gesetzgebung also CRD IV und CRR 1. Im Januar 2017 ist Basel III damit zu 90% in Europa geltendes Recht, mit dem Ziel diesen Prozess bis zum 1. Januar 2018 abzuschließen. Die jeweilige Umsetzung ist die letzte Phase einer regulatorischen Initiative. Deren Konzeption beginnt im Allgemeinen zwei bis drei Jahre vor der Implementierung. Obwohl die letzten Änderungen von Basel III noch gar nicht umgesetzt sind, werden schon neue, weitreichende Änderungen konzipiert, die konsequenterweise von der Industrie unter dem Begriff »Basel IV« zusammengefasst werden. Basel IV ist aber eher ein umgangssprachlicher Begriff und wird von jedem anders verwendet. Es ist daher notwendig, Basel IV für diesen Artikel mit Hilfe der folgenden Übersicht zu definieren.

\* Prof. Dr. Thomas Heidorn ist Professor für Bankbetriebslehre an der Frankfurt School of Finance & Management.

\*\* Prof. Dr. Christian Schmalz ist Professor für Bankenregulierung an der Aarhus Universität.

<sup>1</sup> CRR: Capital Requirement Regulation. CRD: Capital Requirement Directive.

Tabelle 1 listet 35 Themen auf, die das Baseler Komitee bereits beschlossen hat, an denen es gegenwärtig arbeitet oder bzw. plant zu arbeiten. Die rechten Spalten der Tabelle zeigen, wie diese Baseler Initiativen in Europa umgesetzt wurden (CRR 1 bzw. CRD IV & KWG) bzw. in Zukunft umgesetzt werden (CRR 2 & CRD V bzw. CRR 3 & CRD VI). Das Verordnungspaket CRR 2 & CRD V ist im November 2017 als »Draft« erschienen. CRR 3 & CRD VI existieren noch gar nicht. Die Industrie versteht unter Basel IV regelmäßig die Überarbeitung der Standardansätze für die Kredit-, Marktpreis-, operationellen und Zinsänderungsrisiken sowie Mindestkapitalgrenzen für Institute, die interne Modelle zur Risikomessung verwenden. Diese fünf Initiativen sind in Tabelle 1 in fetter Schrift hervorgehoben. Unter Basel IV verstehen wir in diesem Artikel diese fünf regulatorischen Veränderungen. Die Umsetzung dieser Initiativen ist allerdings nicht gleich weit fortgeschritten: die Überarbeitung der Marktpreisrisiken und des Zinsänderungsrisikos im Bankbuch wurden bereits in der CRR 2 bzw. CRD V umgesetzt, die Überarbeitung des Kreditrisikos, der operationellen Risiken und der Floors für interne Modelle soll Gegenstand der CRR 3/CRD VI werden. Der Begriff »Basel IV« wird allerdings nicht von jedem benutzt. Insbesondere die Aufsicht selbst kämpft hartnäckig gegen die Benutzung von »Basel IV« als Synonym für die genannten Initiativen. Mark Carney, Gouverneur der Bank of England und Chairman des Financial Stability Boards, sagte in einer Rede am 26. Februar 2016:

»For example, the Basel Committee is continuing to work on elements of the Basel III framework to ensure its overall coherence and maximise its effectiveness. In doing so, authorities are focused on not significantly increasing overall capital requirements across the banking sector. In short, there will be no Basel IV.«

Ähnlich äußerte sich Jens Weidmann, Präsident der Deutschen Bundesbank, am 11. Mai 2016: »While the revamping of the Basel framework has not been finished yet, its completion is scheduled for this year. A further significant tightening of the capital requirements, in the sense of a »Basel IV«, is not on the agenda. I feel that's something that needs to be said in order to prevent the financial industry from facing needless regulatory uncertainty.«

Die Liste der aufsichtlichen Vertreter, die sagen, dass es sich bei den neuen Maßnahmen »nur« um das Abschließen der Basel-III-Agenda handelt, aber nicht um ein Basel IV mit höheren Kapitalanforderungen, ließe sich weiter fortsetzen. Die Aussage »keine zusätzlichen Kapitalanforderungen« wurde vielmals wiederholt. Warum nun wehrt sich die Aufsicht gegen den Basel-IV-Begriff, wogegen die Industrie und industrienahen Akteure (Interessenvertreter, Berater) diesen Begriff geprägt haben? Erstens, weil die Aufsicht von den Politikern keinen offiziellen Auftrag für ein Basel IV bekommen hat. Zweitens, weil die Aufsicht Basel IV

Tab. 1  
Thematische Abgrenzung Basel III, Basel IV und sonstige

Nr	Industrie »Sprachregelung«	Regulatorische »Sprachregelung«	Regulatorische Initiative	2013		2016			201x	
				CRR 1	CRD IV & KWG	CRR 2	CRD V	EMIR	CRR 3	CRD VI
1			Definition der Kapital(-deckungs)masse)	x						
2			Definition von "Kapitalabzügen"	x						
3			Kapitalerhaltungspuffer		x					
4			Antizyklischer Puffer		x					
5			Investitionen in Investmentfonds			x				
6			Standardansatz zu den Gegenpartei Risiken (SA-CCR)			x				
7			Verbriefungsrahmen			x				
8		Basel III	Kapitalunterlegung für Forderungen gegenüber Zentralen Gegenparteien			x				
9			LCR	x						
10		(Quelle: Basel Committee: Basel III progress report)	LCR Offenlegung							
11			NSFR	x		x (final)				
12			NSFR Offenlegung							
13			Verschuldungskennziffer	x		x (final)				
14			Verschuldungskennziffer Offenlegung	x						
15			G-SIB Puffer		x					
16			D-SIB Puffer		x					
17			Säule 3 Offenlegung			x				
18			Großkredite	x		x				
19		Sonstige	Marginanforderungen für nicht zentral abgewickelte Derivate					x		
20		Sonstige	Asset Encumbrance	x						
21		Sonstige	Refinanzierungspläne				x			
22		Basel IV	Überarbeitung des Kreditrisikostandardansatzes						x	
23		Basel IV	Überarbeitung der Ansätze für das Marktpreisrisiko			x				
24		Basel IV	Neuer Standardansatz für das operationelle Risiko						x	
25		Basel IV	Mindestkapitalunterlegung (Floors)						x	
26		Basel IV	Überarbeitung der Anforderungen für das Zinsänderungsrisiko im Bankbuch				x			
27		Sonstige	Verringerung der IRB-Variation						x	
28		Sonstige	Ausnahmeregelungen für Kapital- und Liquiditätsanforderungen (Waiver)			x				
29		Sonstige	TLAC (Mindest-Verlustabsorption)			x				
30		Sonstige	IFSR 9			x				
31		Sonstige	SME - Unterstützungsfaktor			x				
32		Sonstige	Kapitalunterlegung für Projektfinanzierungen			x				
33		Sonstige	Regulierung der Investmentfirmen			x				
34		Sonstige	Neues Modell zur Kapitalunterlegung für CVA (FRTB-CVA)							x
35		Sonstige	Kapitalunterlegung für Forderungen gegen Staaten und die öffentliche Hand							x

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

mit höheren Kapitalanforderungen gleichsetzt. Und diese höheren Kapitalanforderungen (im Sektorendurchschnitt) soll es ja nicht geben. Dass die neuen Maßnahmen signifikante Prozessanpassungen nach sich ziehen werden ist der Aufsicht ein Basel-IV-Prädikat nicht wert. Der Industrie aber schon, weil hier eine deutliche Veränderung der Kapitalanforderungen und ein erheblicher Umsetzungsaufwand erwartet werden.

Im nächsten Schritt können wir nun das Basel-IV-Maßnahmenpaket diskutieren. Der Baselansatz teilt die Regulierung in drei Säulen auf. Die erste Säule enthält die aufsichtlichen Kennzahlen, also die Sicht der Aufsicht auf Risiken und Deckungsmassen. Die zweite Säule enthält die eigene Sicht der Banken auf ihre Risiken und Deckungsmassen. Hier formuliert die Aufsicht nur grundsätzliche (qualitative) Mindestanforderungen, wie die Risiken zu messen und die Deckungsmassen zu definieren sind. Die dritte Säule enthält die Anforderungen zur Offenlegung von Informationen und spezifischen Kennzahlen zur Risikosituation. Fast alle Basel-IV-Maßnahmen betreffen die Säule 1, also die Kapitalkennzahlen. Es stehen also das Kreditrisiko, die Marktpreisrisiken und die operationellen Risiken im Vordergrund. Bisher konnten die Banken bei diesen Risiken zwischen dem aufsichtsrechtlichen Standardansatz und einem eigenen internen Modell wählen. Die Tauglichkeit dieser Mo-

delle wurde dann von der Aufsicht überprüft. Die damaligen Überlegungen zielten auf ein internes Risikoverständnis in der Bank und eine interne Weiterentwicklung der Risikomodelle ab. Dies wurde von der Aufsicht durch tendenziell höhere Kapitalquoten bei den Standardmodellen incentiviert. Dies führte zu einer sehr intensiven Forschung im Risikobereich sowohl in den Banken als auch in den Universitäten. Diese Phase hat nach unserer Einschätzung das Verständnis von Finanzrisiken dramatisch voran gebracht.

Basel IV ist nun die Abkehr von den internen Modellen. Bei den operationellen Risiken werden die internen Ansätze in Basel IV grundsätzlich nicht mehr anerkannt, so dass alle Banken hier das Standardmodell verwenden müssen. Bei den Kredit- und Marktpreisrisiken können die Banken zwar weiter zwischen einem Standardansatz und internen Modell wählen, jedoch muss nun jede Bank auch den Standardansatz implementieren. Auf der Basis dieses Verfahrens wird mit Hilfe eines von der Aufsicht festgelegten Prozentsatzes dann eine minimale Kapitalanforderung für die internen Modelle verbindlich festgelegt (Floor).

Mit Basel IV werden nun alle Standardansätze überarbeitet. Für die Marktpreisrisiken wurde dies im Januar 2016 abgeschlossen. Die finale Version bei den Kredit- und operatio-



nellen Risiken steht noch aus. Die Risiken werden in Form von risikogewichteten Aktiva (RWA) gemessen und in Relation zur Deckungsmasse (Kapital) gestellt, die Aufsicht schreibt dafür Mindestrelationen vor. Diese werden jedoch in Basel IV nicht verändert. Auch die drei Elemente der Deckungsmasse, hartes Kernkapital (Core Tier I), Kernkapital (Tier I), Ergänzungskapital (Tier II), bleiben unverändert. Basel IV bezieht sich also in erster Linie auf die Messung der Risiken.

Eine entscheidende Neuerung sind die Floors für die internen Modelle, die die Kapitalunterlegung für die Banken mit solchen Modellen an  $x\%$  der Kapitalunterlegung im Standardansatz bindet. Damit müssen alle Banken, auch die mit internen Modellen, die neuen Standardansätze implementieren. Ob es risikoarten-abhängige Floors geben wird oder einen Gesamtfloor, ist noch nicht final entschieden. Die Art und Höhe des/r Floor/s sollten Anfang Dezember 2016 bei einem Treffen in Santiago de Chile beschlossen werden. Es gibt jedoch erheblich gegensätzliche Positionen. Auf der einen Seite die europäische Aufsicht, die mehrheitlich sehr niedrige Floors bevorzugt, auf der anderen Seite die amerikanische Aufsicht, die zu einem 100%-Floor tendiert. Dies wäre dann faktisch die Abschaffung der internen Modelle.

Die Markterwartung liegt in einer Größenordnung von 70% für den Floor. Nachdem man viele Regulierungsinitiativen in der Vergangenheit global verabschieden konnte, ist die Diskussion um die Höhe des Floors ungewollt zu einer für den globalen Standard existenzbedrohenden Frage eskaliert. Es ist durchaus möglich, dass es nicht zu einer Einigung kommen wird und der globale Regulierungsanspruch scheitert. Die Folge wäre wie vor 1988 unterschiedliche, nationale Regulierungen mit ungefloorten internen Modellen in Europa und reinen Standardansätzen in den USA.

Ohne die Floors würden Banken, die nur interne Modelle verwenden, von Basel IV gar nicht betroffen sein. Die Floors führen aber dazu, dass sich ihr notwendiges Kapital für das gleiche Geschäft deutlich erhöhen könnte. Zudem müssen die Standardansätze für alle Portfolien umgesetzt werden. Damit reduziert sich die Kapitalersparnis der großen Banken, die interne Modelle verwenden im Vergleich zum Standardansatz. Kleinere Banken, die keine internen Modelle verwenden, sind von der Floorregelung nicht betroffen. Tendenziell begrüßen kleinere Banken höhere Floors, weil damit die Kapitalunterlegung der großen Banken an die der kleinen angenähert wird. Je höher die Floors ausfallen, desto eher werden größere Banken mit höheren Kapitalanforderungen (gegen die Erwartung der Aufsicht) konfrontiert werden. Diese Erhöhung könnte mit einer Absenkung der Kapitalanforderung aus den überarbeiteten Standardansätzen konterkariert werden. Ob es wirklich zu dieser gegensätzlichen Bewegung kommt, ist bank-/portfolioabhängig. Der überarbeitete Standardansatz bei den

operationellen Risiken führt tendenziell zu einer Kapitalreduktion von bis zu 20%. Er kann vor allem bei großen Banken auch zu einer leichten Erhöhung führen. Der überarbeitete Standardansatz im Kreditrisiko führt tendenziell zu einer Absenkung bei Banken, die stark im Privatkundenbereich bzw. Klein- und Mittelstand engagiert sind. Bei den Marktpreisrisiken führen der überarbeitete Standardansatz (aber auch das überarbeitete interne Modell) tendenziell zu Kapitalerhöhungen (Standardansatz: ca. Faktor 3, internes Modell: ca. Faktor 1,5). Wenn die Aufsicht von Kapitalneutralität spricht, dann ist immer Sektorneutralität gemeint, also nie die Kapitalunterlegung für einzelne Häuser bzw. der Risikoarten. Auch bei Kapitalneutralität wird es deshalb zu Anpassungen kommen. Es wird bei einigen Häusern zu einem erhöhten Bedarf an Risikokapital kommen. Dies soll durch Senkungen bei anderen ausgeglichen werden. Den Autoren ist bei den Marktpreisrisiken kein Haus bekannt, das von einer Kapitalsenkungen bei den Marktpreisrisiken profitieren würde.

Basel IV soll also nicht zu wesentlich höheren Kapitalanforderungen führen. Die Aufsicht hat sich mehrfach zur Kapitalneutralität verpflichtet. Tendenziell ergibt sich eine erhöhte Kapitalunterlegung durch Floors bei Banken mit internen Modellen. Damit wird die Anwendung interner Modelle deutlich unattraktiver. Die meisten Banken werden die interne Weiterentwicklung der Risikoansätze vermutlich einstellen, da es zu kostspielig ist, neben dem Standardansatz zusätzlich ein zweites Konzept zu implementieren. Erschwerend kommt hinzu, dass verschiedene Risikokennzahlen für das gleiche Geschäft kaum kommunizierbar sind. Das Kernproblem eines Standardansatzes liegt jedoch im »One size fits all«-Konzept. Die Kernlehre aus der Finanzkrise ist die Unvorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse. Wenn alle Banken das gleiche Modell benutzen, machen auch alle den gleichen Fehler. Dies ist für Systemstabilität sicherlich nicht hilfreich.

Insbesondere bei der aktuellen Diskussion über Immobilienkredite können die Folgen für den Verbraucher gut dargestellt werden. Die Vergabepaxis dieser Finanzierungen ist in den Ländern/Banken sehr unterschiedlich, so dass es auch zu deutlich anderen Ausfallwahrscheinlichkeiten kommt. Dies kann in einem Standardansatz, anders als bei einem internen Modell, nur begrenzt berücksichtigt werden. In Ländern wie Deutschland mit eher geringen Ausfällen wird dies tendenziell zu einer Verteuerung der Immobilienkredite führen.

Da Marktrisiken für die Banken deutlich teurer werden, werden sich viele weiter aus dem Marketmaking zurückziehen. Dies wird für den Verbraucher zu illiquideren Finanzmärkten und damit zu höherer Volatilität der Preise führen.

Seit der Finanzkrise jagt eine regulatorische Änderung die nächste. Es wäre vielleicht an der Zeit innezuhalten, um dem



Risikomanagement die Zeit zu geben, sich zu konsolidieren. Vielleicht wäre die Welt sicherer, wenn die Risikomanager wieder etwas Zeit hätten, einen Blick auf die möglichen individuellen Risiken ihres Instituts zu werfen, statt der Implementierung der nächsten regulatorischen Veränderung hinterher zu hecheln.



Michael Torben Menk\*

### **Auf dem Weg zu »Basel permanent« – geht Banken im Baseler Hürdenlauf die Puste aus?**

Wie selten zuvor steht die europäische Bankenregulierung unter Handlungsdruck: Regelsetzer kollidieren mit Regelanwendern, Volkswirtschaft duelliert sich mit Betriebswirtschaft, Europa konkurriert mit Amerika. Losgelöst von etwaigen Interessenskonflikten muss makroökonomisch gesehen über allem die Stabilität des globalen Finanzsystems stehen. Darum bemüht sich der Baseler Ausschuss seit gut 40 Jahren. Anfänglich, bis Mitte der 1990er Jahre, reichte Basel I aus, um mit einem standardisierten Rahmenwerk stabilisierend auf das Finanz- und Bankensystem einzuwirken. Zunehmende Internationalisierung, hybride Finanzprodukte und anspruchsvolle Risikomodelle erforderten schließlich eine Runderneuerung von Basel I: In Basel II wird die Eigenmittelunterlegung risikosensitiv auf die individuelle Portfoliostruktur zugeschnitten. Auslöser und auch Wendepunkt der heutigen hitzigen Debatte um bankaufsichtliche Überbelastung oder Großzügigkeit war die Finanzkrise vor zehn Jahren. Während der Ausschuss zunächst mit schärferen Eigenkapitalregeln, quantitativ und qualitativ (Basel III), auf die offensichtlichen Schwachstellen im damaligen Rahmenwerk reagierte, entwickelt sich die europäische Bankenregulierung mehr und mehr zu einem unüberschaubaren, kaum noch praktikablen und teils widersprüchlichen Monstrum, dessen systemstabilisierende Effekte fraglich erscheinen. Die Schlagzahl an Vorschlägen, Stellungnahmen und Überarbeitungen nimmt deutlich zu. Als vorläufiger Höhepunkt des Baseler Trilemmas kann stellvertretend die wegweisende, drastische Einschränkung interner Modelle in Kombination mit der im Standardansatz für Kreditrisiken geforderten Due-Diligence-Prüfung angeführt werden. Nach den weitgehend klar abgrenzbaren und in sich geschlossenen ersten beiden Rahmenwerken verwischt der Übergang von Basel III zu Basel IV zunehmend. Statt eines in immer

\* Prof. Dr. Michael Torben Menk ist Juniorprofessor für Risk Governance an der Universität Siegen.

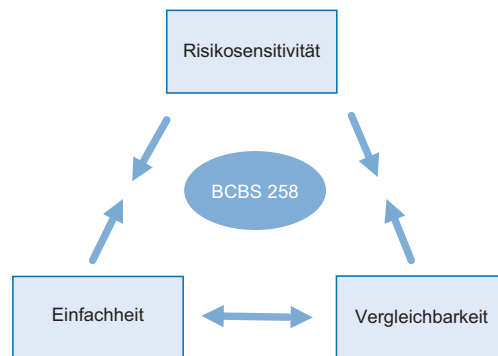
kürzeren Zeitabständen neue Regeln proklamierenden »Basel permanent« bedarf es regulatorischer Normsetzungen mit Augenmaß, Weitsicht und Blickkontakt zur Realität – wertorientierte Banksteuerung unter dem Leitmotiv globaler Finanzsystemstabilität.

### Regulierungsdekade nach der Krise mündet im Baseler Trilemma

Mit der Zulassung interner Modelle für Kredit-, Markt- und operationelle Risiken läutete der Baseler Ausschuss ein neues Kapitel der Regulierung ein. Damit fand gleichsam eine Übergabe des Staffelstabes an die Banken statt, die das ihnen entgegengebrachte Vertrauen für die mit geringeren Eigenmitteln bonifizierte Weiterentwicklung von Risikomanagementsystemen nur eingeschränkt zurückzahlten und die Risikotragfähigkeit auf die Probe stellten. Als falsch sollte sich schon bald die Annahme der Bankenaufsicht herausstellen, dass mikroprudenzielle Maßnahmen ausreichen würden, um die Stabilität des globalen Finanz- und Bankensystems sicherzustellen. Die Finanzkrise legte das Versagen von Basel II schonungslos offen (vgl. Weber und Baisch 2014).

Folgerichtig zog der Baseler Ausschuss daraus seine Lehren und ordnete drastische qualitative und quantitative Nachbesserungen an. Sein Bestreben liegt seitdem in erster Linie darin, den aus der Hand gegebenen Staffelstab wieder an sich zu reißen, um den vielfältigen, im Wandel befindlichen Bankprozessen nicht nur nachlaufend regulatorisch Paroli zu bieten, sondern vielmehr das Geschehen proaktiv zu diktieren. Revolutionären Charakter besitzt das 2013 veröffentlichte Diskussionspapier BCBS 258 (vgl. BCBS 2013b). Darin verpflichtet sich der Ausschuss dem Selbstverständnis, in künftigen Regulierungsvorhaben die primären, teils komplementären Regulierungsziele Einfachheit, Vergleichbarkeit und Risikosensitivität in einem ausgewogenen Verhältnis zu berücksichtigen (Baseler Triangel). Speziell die Einfachheit eines Standards selbst wie auch dessen einfache Interpretation werden erstmalig explizit als Zielvorgabe festgelegt. In aller Regel gilt, dass einfache, standardisierte Konzepte auch gut miteinander vergleichbar sind. Dahingegen stehen Risikosensitivität und Einfachheit in einem Spannungsverhältnis zueinander. Risiken möglichst granular auf Basis einer quantitativen Risikomesszahl steuern zu können, gelingt für gewöhnlich nicht mit simplen, pauschalen Methoden. Steigende Risikosensitivität geht unweigerlich mit einer meist überproportionalen, impliziten Zunahme der Komplexität einher (vgl. Tallau 2013). Anhand der Baseler Triangel wird ersichtlich, dass der Ausschuss einerseits hehre Ziele verfolgt, systemstabilisierende Regulierung mit möglichst einfachen Werkzeugen zu betreiben, dass er aber gleichwohl wegen seiner selbst stark empfundenen Mitschuld an der Finanzkrise überreagiert und in Aktionismus verfällt. Aus der Baseler Triangel ist längst ein Baseler Trilemma geworden;

Abb. 1  
Baseler Trilemma



Quelle: Darstellung des Autors.

die europäische Bankenregulierung steht vor richtungsweisenden Entscheidungen (vgl. Abb. 1).

### Versuchte Quadratur des Kreises – Wunsch trifft auf Wirklichkeit

Die einer Bank zur Verfügung stehende Risikodeckungsmasse in diejenigen Geschäftsfelder zu lenken, die nach sorgfältiger Abwägung der Risikotragfähigkeit das bestmögliche Rendite-Risiko-Verhältnis aufweisen, gilt als Hauptaufgabe wertorientierter Banksteuerung. Gerade das ständige Optimieren von integrierten ökonomischen Kapitalkonzepten unter Verwendung von langen Datenreihen und weitgehend validierten Inputparametern in mathematisch-stochastischen Risikomodellen, erweist sich als nützlich, individuelle Risikostrukturen zutreffend und Diversifikationseffekte risikoartenübergreifend gesamtbankweit abbilden zu können. Ob Banken sich aufsichtsrechtlichen Normen gegenüber konform verhalten, als strenge Nebenbedingung der Steuerung, wird in Säule 2 des Baseler Regelwerkes anhand der Wirksamkeit von internen Modellen geprüft, wobei zwischen Modellen der Säule 2 und Modellen der Säule 1 im Idealfall keine Methodendivergenz existieren sollte (vgl. Weber, Backe und Wirth 2015).

Aus nachvollziehbaren Gründen heraus legt der Baseler Ausschuss sein Hauptaugenmerk auf die Reduzierung der von bankspezifischen Modellen in Säule 1 hervorgerufenen RWA-Variabilität (vgl. BCBS 2013a): Wachsende Skepsis gegenüber Risikomanagementmodellen spiegelt sich primär in den derzeit noch in Konsultation befindlichen Überarbeitungen der Standardansätze wider. Für Kreditrisiken und operationelle Risiken ist angedacht, die festgestellte Kalibrierungsproblematik interner Modelle durch modifizierte Standardansätze mit modellhaften Zügen zu lösen (vgl. BCBS 2015; Neisen 2016). Abgesehen von der deutlich geringeren Risikosensitivität kennzeichnet solche »Light-Mo-

delle« eine Resistenz gegenüber einem sich heute mehr denn je rasch ändernden ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Umfeld (vgl. Bick und Dörr 2016). Obendrein steht die Abwendung von »echten« Risikomodellen im Widerspruch zur ursprünglichen Intention des Basler Ausschusses, Banken einen Anreiz für die kontinuierliche Verbesserung internen Risikomanagements zu bieten und sie mit niedrigeren Eigenmitteln zu bonifizieren. Zusammenhängend mit der modifizierten Eigenmitteluntergrenze (Floor), die den quasi bedeutungslosen Basel-I-Floor ablösen soll, sind von den angestrebten Nachjustierungen ausnahmslos alle Banken, kleine und mittlere KSA- genauso wie große Modellbanken, betroffen (vgl. BCBS 2014a). Über die damit einhergehenden, weiter ansteigenden Eigenkapitalanforderungen hinaus sehen sich gerade kleinere Kreditinstitute mit kaum darstellbaren administrativen Implementierungskosten konfrontiert. Für Modellbanken wiederum erweisen sich, vor dem Hintergrund der im Raum stehenden massiven Einschränkung interner Modelle, die getätigten Investitionen in Personal und IT und die aufgebaute, sogar eine Finanzkrise umfassende Datenhistorie, als wertlos (vgl. BCBS 2016). Unter Berücksichtigung der offenkundigen Schwachstellen der Standardansätze und Floorkonzeption, wie beispielsweise das Herdenverhalten und die »Gaming Gefahr«, ist der vermehrte Rückgriff auf »Light-Modelle« nicht schlüssig. Gewisse Vereinheitlichungen, etwa bei der Zulassung oder Ausgestaltung interner Modelle, wären dagegen sinnvoll und könnten durchaus zur Entschärfung der RWA-Diskrepanz beitragen.

Bedauerlicherweise verfehlt der Baseler Ausschuss bei unbeirrtem Beschreiten seines eingeschlagenen Weges in vielerlei Hinsicht seine selbst gesteckten Ziele: Die Regulierung wird nämlich weniger risikosensitiv, keineswegs einfacher und nur eingeschränkt vergleichbar. Risikosensitivität, Einfachheit und Vergleichbarkeit als drei gleichwertige Vorgaben gleichzeitig steigern zu wollen, entspricht der Quadratur des Kreises mit stabilitätsgefährdendem Gepräge für das globale Finanzsystem. Daher wäre es erstens ratsam, erkannte Schwächen im eigenen Rahmenwerk mit einer Portion mehr Umsichtigkeit abzustellen, anstatt, wie in den jüngsten KSA-Konsultationen zur Ab- oder Anerkennung externer Ratings erfolgt, inhaltlich zurückzurudern und doch formal auf Kurs zu bleiben (vgl. Baule und Tallau 2016; BCBS 2014b). Anstelle der wohl drohenden Methodendivergenz zwischen Säule 1 und Säule 2 sollte zweitens stärker harmonisiert und der ökonomischen Realität Rechnung getragen werden. Drittens bedarf es in der Triangel einer vergleichsweise geringeren Wertigkeit für »Einfachheit«. Mehr als fraglich muss viertens bezüglich einer Floor-Festlegung die pauschale, an die Standardansätze gekoppelte Höhe eingeschätzt werden, da ein bankaufsichtlich wünschenswertes Kapitalniveau nicht existiert. So bleibt insgesamt festzuhalten, dass die geplanten fundamentalen Überarbeitungen sowohl KSA- als auch Modellbanken über Gebühr belasten. Vernünftig und vorteilhaft wäre daher, die

europäische Bankenregulierung wieder auf Normalmaß zurückzuführen.

### Unterschiedliche Geschäftsmodelle auch unterschiedlich regulieren

Relativ kleine, nicht-kapitalmarktorientierte Banken, die in erster Linie mittelständische Unternehmen mit Krediten versorgen, werden – gemessen an der von ihnen ausgehenden Gefährdung für das Finanzsystem – unverhältnismäßig stark reguliert. Gerade in konjunkturell stürmischen Zeiten hat sich das hierzulande gesellschaftspolitisch etablierte Geschäftsmodell von regional ausgerichteten Volksbanken und Sparkassen als äußerst robust erwiesen (vgl. Schackmann-Fallis, Weiß und Gischer 2016). An die Stelle eines Universalkonzeptes sollte folglich eine proportional zum Risikogehalt und der internationalen Kapitalmarktverflechtung differenzierte Regulierung treten, um eine dem Regulierungsnutzen angemessene finanzielle und technisch-organisatorische Belastung zurückzugewinnen. Entgegen der aus der Krise gewonnenen Erkenntnis, einem heterogenen, zersplitterten Bankenmarkt mehr Stabilität zuzusprechen als einem oligopolistischen, weitet sich die »Zu-groß-um-bankrott-zu-gehen-Problematik« angesichts zunehmenden Fusionsdrucks auf kleine und mittlere Kreditinstitute aus.

Es sind für kleine Banken vor allem die Neuerungen im Standardansatz für Kreditrisiken, die mit Basel IV der auf KMU-Finanzierung beruhenden Geschäftspolitik einen Dämpfer verpassen könnten. Sieht das derzeitige Basel-III-Rahmenwerk für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen ein um den Korrekturfaktor von 0,76 zu entlastendes Risikogewicht von 75% vor, so müssen KSA-Anwender künftig mit 85% Risikogewicht rechnen. Zu befürchten ist, dass sich Banken in dem für sie ohnehin schwierigen Niedrigzinsumfeld den Eigenmittelzuschlag kundenseitig vergüten lassen und damit – rein regulatorisch bedingt – mittelständischen Unternehmen der Anreiz für Investitionen genommen wird. Nicht minder gravierende Auswirkungen lassen die Anpassungen bei Krediten an Privatkunden vorhersehen. Anstatt einer Zuordnung zum Mengengeschäft und eines derzeit bankindividuell festzulegenden Granularitätskriteriums müssten Privatkunden auf Basis des 0,2%-Schwellenwertes faktisch wie Unternehmen behandelt werden, mit entsprechend drastisch höherem Risikogewicht. Aus diesen und weiteren erheblichen Verschärfungen sind Schätzungen zufolge Steigerungen der Eigenmittel von 30% bis 40% zu befürchten (vgl. Hofmann 2016).

Losgelöst von den von einem Einzelinstitut eingeforderten Eigenmitteln müssen aufsichtsrechtliche Vorschriften ihre Wirksamkeit daran messen lassen, welchen Beitrag sie zur Stabilität des globalen Finanzsystems leisten. Von Akteuren, die nicht oder nur sehr zurückhaltend am internationalen Kapitalmarkt agieren, geht weder direkt noch indirekt eine

Gefahr für das globale Finanzsystem aus. Ihre Risikotragfähigkeit wird erst dann in Mitleidenschaft gezogen, wenn andere Banken längst in Schieflage geraten sind. Kleine Institute sollten daher vergleichsweise lax und proportional zu ihrem Risikostatus reglementiert werden. An ihnen kann die Bankenaufsicht ihre Zielerreichung nicht überprüfen. Wer nicht stabilitätsverletzend in Erscheinung tritt, muss auch nicht in seine Schranken gewiesen werden.

### **Oberziel einer globalen Finanzsystemstabilität wird verfehlt**

Viel naheliegender und volkswirtschaftlich eher geboten als kleine und mittlere Banken auf dem Radar zu haben, erscheint eine Beurteilung und Regulierung von international verflochtenen Großbanken: Schließlich waren sie es, die nur mit staatlichen Finanzspritzen gerettet werden konnten, wodurch dem Finanzsystem weiteres Unheil erspart blieb. Hergeleitet aus den Schwachstellen von Basel II manifestiert sich im derzeitigen Baseler Regelwerk wie auch in der gesellschaftlichen Wahrnehmung das Bild einer härteren Gangart gegenüber Banken. Es muss jedoch die generelle Frage erlaubt sein, ob ein Mehr an Eigenmitteln auch zwangsläufig ein Mehr an Systemstabilität hervorruft. Denn eine der zentralen Prämissen, auf die die makroprudenzielle Bankenaufsicht den Nachkrisenmodus aufgebaut hat, unterstellt gerade diesen systematischen Zusammenhang zwischen Eigenkapitalvorschriften und Systemstabilität (vgl. Rissi 2012a). Wird die Wirkung von Eigenkapital als Allheilmittel womöglich überschätzt? Muss nicht darüber hinaus stärker zwischen bankbasierten und kapitalmarktbasierenden Finanzsystemen differenziert werden?

Offenkundig konnte das in der Krise zu beklagende Marktversagen des Finanzsystems nicht durch bankaufsichtliche Gegenreaktionen abgefedert werden. Ein derartiges Regulierungsversagen aufzuarbeiten und Lösungen aufzuzeigen, verlangt eine Auseinandersetzung mit der Struktur des (nationalen) Finanzsystems. Gestützt auf die Unterschiede und Spezifikationen in der Architektur, spricht gestützt auf die Frage, ob Banken in ihrer Rolle als Finanzintermediäre zwischen Sparer und Unternehmen agieren und die Kapitalzuteilung somit indirekt, oder eben direkt über den Kapitalmarkt, verläuft, entfalten Regulierungsmaßnahmen ihre Effizienz und Effektivität. Untersuchungen haben ergeben, dass die Struktur des Finanzsystems maßgeblich darauf Einfluss nimmt, ob Regulierung zum Ziel führt. Erforderlich sind spezifische passgenaue Maßnahmen in einem heterogenen Finanzsystem. Globale Systemstabilität kann insofern nicht mit einem einheitlichen Regelwerk für alle Banken sichergestellt werden (vgl. Neuberger und Rissi 2014). Genau dies aber ist die Intention und gleichzeitig die Voraussetzung für die Durchschlagkraft von Basel, das Verhalten von Banken in der Selektion und der Güte von aktivischen Portfolien mittelbar über die Passivseite in Form von Eigenmitteln len-

ken zu können. Gleiche Bedingungen für alle steht dem übergeordneten Ziel Systemstabilität entgegen, wird aber vom Baseler Regelwerk an die oberste Stelle gesetzt – obwohl doch zwischen Eigenkapitalvorschriften und Systemstabilität keine schlüssige, belastbare Kausalität erkennbar ist.

Auch wenn Eigenkapital zweifelsohne eine verlustabsorbierende Funktion erfüllt und die Risikotragfähigkeit von Banken stärkt, sollte dennoch über alternative Regulierungsmaßnahmen nachgedacht werden. Entsprechende Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass Regulierungsmaßnahmen genau dann am nützlichsten sind, wenn sie sich erstens an der Architektur des Finanzsystems ausrichten und wenn sie zweitens das Investitionsverhalten von Banken direkt beeinflussen. Während nämlich strengere Eigenkapitalanforderungen zu Kompensationen im Investitionsportfolio führen und allenfalls die Folgeeffekte von Finanzkrisen eindämmen können, setzen direkte Maßnahmen an der Wurzel potenzieller Verluste an. Hochriskante Geschäfte wie den Eigenhandel einzuschränken oder gar zu verbieten, wäre eine solche Möglichkeit, stabilitätsfördernd auf das Finanzsystem einzuwirken. Verbundrisiken aus der Interaktion von Kapitalmarkt und Bankensystem ließen sich damit abschwächen. Letztlich kommt es auf den Mix an Regulierung an: In welchem Umfang nun Haftungssubstrat aufgebaut oder Spekulationen auf eigene Rechnung limitiert werden, muss finanzsystemspezifisch austariert werden, wobei unmittelbar die Geschäftstätigkeit eingrenzende Maßnahmen das globale Finanzsystem am effektivsten stabilisieren (vgl. Rissi 2012b).

### **Besonnen statt überhastet – differenzieren statt pauschalisieren**

Verständlicherweise dreht der Baseler Ausschuss heftig an der Regulierungsschraube. Nicht noch einmal dürfen destabilisierende, krisenverstärkende Rückkopplungseffekte zwischen Bankensystem und Kapitalmarkt zugelassen werden. Bedauerlicherweise scheitern aus Basel kommende, an sich gut gemeinte Vorschläge oftmals an der ökonomischen Realität. So lassen sich Einfachheit und Risikosensitivität nicht wirklich auf einen Nenner bringen. Entgegen dem Baseler Credo schießt auch ein pauschales Mehr an Eigenkapital am Ziel vorbei. Hier könnte der Hebel besser aktiv auf der Aktivseite als passiv auf der Passivseite angesetzt werden. Genauso trennscharf sollte zwischen Großbanken und Kleinbanken differenziert werden. Geringe Interbanken- und Kapitalmarktverflechtungen rechtfertigen einen großzügigeren Umgang mit Kleinbanken. Leider drohen Regulierungsnutzen und Regulierungskosten erheblich auseinanderzufallen.

Rückblickend auf die letzten beiden Dekaden, hat die europäische Bankenregulierung keine allzu glückliche Figur abgegeben: Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück, ein Schritt

vor. Kontinuität und Souveränität sieht anders aus. Zugegebenermaßen war es eine Zeit der Extreme: Globalisierung, Eurokrise, Bankenrettungen. Nichtsdestotrotz scheint es mitunter so, als würden Bankenaufseher häufig re-agieren und den Beaufsichtigten den einen oder anderen Schritt hinterherhinken. Über eine Aberkennung interner Modelle zu Gunsten der Einfachheit laut nachzudenken, klingt wie ein gewagtes Vorhaben, das Banken im Baseler Hürdenlauf zu Fall bringen kann. Kreditinstitute müssen noch genügend Luft zum Atmen haben: Luft, die sie gut gebrauchen können, um im Wettbewerb nicht auf der Strecke zu bleiben.

In Summe belastet Basel IV oder – wie der Baseler Ausschuss betont »Vollendung von Basel III« – Banken übermäßig stark. Augenmaß, Weitsicht und Blickkontakt zur Realität sind Kennzeichen, die dem Baseler Ausschuss gut zu Gesicht stünden. An einer wirksamen Bankenregulierung hängt extrem viel.

## Literatur

Baule, R. und Chr. Tallau (2016), »Zweite Konsultation zum Kreditrisiko-Standardansatz: Rolle rückwärts«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (5), 13–16.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2013a), »Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book«, Juli, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2013b), »The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability«, Discussion paper, Juli, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2014a), »Capital Floors: the design of a framework based on standardised approaches«, Consultative Document, Dezember, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2014b), »Revisions to the Standardised Approach for credit risk«, Consultative Document, Dezember, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2015), »Revisions to the Standardised Approach for credit risk«, Second Consultative Document, Dezember, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2016), »Reducing variation of credit risk-weighted assets – constraints on the use of internal model approaches«, Consultative Document, März, Basel.

Bick, E. und U. Dörr (2016), »Quo vadis, IRBA?«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (11), 27–31.

Hofmann, G. (2016), »Basel IV – Wettbewerbsnachteile für europäische Banken vermeiden«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (19), 22–24.

Neisen, M. (2016), »Operationelles Risiko – steigende Eigenkapitalanforderungen in Sicht?«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (11), 32–36.

Neuberger, D. und R. Rissi (2014), »Macroprudential Banking Regulation: Does One Size Fit All?«, *Journal of Banking and Financial Economics* (1), 4–27.

Rissi, R. (2012a), »Basel III schießt am Ziel vorbei«, *Finanz- und Wirtschaft* (28), 15.

Rissi, R. (2012b), »Stabilität der Finanzintermediation – Auswirkungseinschätzung makroprudentieller Aufsichtsinstrumente«, in: Chr. Lengwiler, L. Nadig und M. Pedernana (Hrsg.), *Sonderdruck Management in der*

*Finanzbranche – Finanzmanagement im Unternehmen Jubiläumsbuch – 15 Jahre*, Verlag IFZ, Zug, 123–136.

Schackmann-Fallis, K.-P., M. Weiß und H. Gischer (2016), »Differenzierte Regulierung – ein Plädoyer aus der Perspektive deutscher Sparkassen«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (21), 14–21.

Tallau, Chr. (2013), »Bankenregulierung im Spannungsfeld Komplexität, Risikosensitivität und Vergleichbarkeit«, *Risiko Manager* (25/26), 17–18.

Weber, M., R. Backe und M. Wirth (2015), »Interne Modelle in der Bankenaufsicht – Bestandsaufnahme und zukünftige Bedeutung«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (13), 31–34.

Weber, R.H. und R. Baisch (2014), »Risiko gewichtete Aktiva (RWA) – Memento der Bankenregulierung«, *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht* (2), 117–135.





Lothar Jerzembek\*

## »Basel IV« – Bankenregulierung ist auch Wirtschaftspolitik

Infolge der Finanzmarktkrise 2008 verständigten sich alle Politiker weltweit auf eine strengere Regulierung von Banken und Finanzmärkten. Klares und zweifellos richtiges Ziel war und ist es, den Steuerzahler nicht mehr für Verfehlungen im Bankgeschäft finanziell haftbar zu machen. Diese Bewertung teilt die Kreditwirtschaft – gerade in Deutschland aus den Erkenntnissen und mit den Erfahrungen der vergangenen Jahre. Ein Regulierungstsunami kam auf die Banken zu. Eine große Vielzahl von Initiativen der globalen, europäischen und nationalen Regulierungsinstanzen folgte.

Der international tätige Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) hat mit seinem Maßnahmenpaket Basel III den wesentlichen Baustein dieser krisenbedingten Reformen im Jahr 2010 verabschiedet. Basel III fordert seit Anfang 2014 von den Kreditinstituten insbesondere deutlich höheres, zudem enger definiertes Eigenkapital, um Risiken zu unterlegen. Auch verlangt Basel III eine Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio) sowie neue und strengere Liquiditätskennziffern. In der Eurozone hat man unter dem Stichwort Bankenunion inzwischen gemeinsame Regeln für die Beaufsichtigung sowie für die Sanierung und Abwicklung von Banken geschaffen – den einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM und den einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM. Intensiv diskutiert – und aus Deutschland mit größter Berechtigung heftigst kritisiert – wird derzeit die dritte Säule, die angedachte künftige einheitliche Einlagensicherung DGS. Untermuert wird die Bankenunion durch das Regelwerk für die gemeinsame Bankenregulierung, das in allen noch (!) 28 EU-Mitgliedstaaten anzuwenden ist.

Eine solide Eigenkapitalausstattung und stets ausreichende Liquidität sind notwendige Grundvoraussetzungen für einen stabilen Bankensektor. Alle Einzelmaßnahmen waren nach den Erfahrungen der Finanzmarktkrise für sich betrachtet

richtig und notwendig. Leider war für die Regulierten teilweise nicht mehr erkennbar, welche Institution mit welcher Kompetenz die Regeln bestimmte, welche für deren Überwachung wie Durchsetzung verantwortlich zeichnete und insbesondere wie die Maßnahmen zusammenwirken.

Aufsichtsbehörden und Branchenvertreter sind sich mittlerweile einig, dass sich die Widerstandsfähigkeit der globalen Kreditwirtschaft seit der Finanzmarktkrise deutlich verbessert hat. Die Deutsche Bundesbank kommentierte im Herbst 2016: »Die deutschen Institute haben ihre Eigenkapitalausstattung zum Stichtag 31. Dezember 2015 weiter verbessern können.« So wiesen die Landesbanken inklusive der DekaBank eine durchschnittliche harte Eigenkapitalquote (Common Equity Tier – CET1) von 13,1% aus. 2009 lag diese Quote noch bei 8,26%. Die ergriffenen Maßnahmen wirken also – die Banken haben ihre Hausaufgaben gemacht. Dennoch bleibt der Kreditwirtschaft eine Regulierungspause verwehrt. Im Gegenteil: Mit »Basel IV« kommt eine weitere Regulierungswelle insbesondere auf Banken in Europa zu!

### Auf dem Weg zu »Basel IV«

Der Baseler Ausschuss hat seine sogenannten »Abschlussarbeiten zu Basel III« auf der Agenda. Offiziell ließ er verlauten, dass die Eigenkapitalausstattung nicht signifikant erhöht werden würde. Eine Größenordnung von maximal 10% wurde informell avisiert. Die Bezeichnung »Abschlussarbeiten« wie auch die kolportierte Erhöhung sind allerdings irreführend und verbergen den wahren Regulierungsumfang und die tatsächliche Regulierungstiefe. Vorgeschlagen wird nicht weniger, als die Standardverfahren zur Ermittlung der dem bankaufsichtlichen Eigenkapital gegenüberzustellenden Risikopositionen (Risk Weighted Assets – RWA) für Kredit-, Markt- und operationelle Risiken komplett neu zu fassen. Teilweise wurden die Maßnahmen schon verabschiedet und bereits umgesetzt. Zusätzlich sollen die bisherigen modellgestützten bankinternen Verfahren zur RWA-Ermittlung wesentlich beschnitten werden. Des Weiteren soll ein sogenannter Output Floor eingeführt werden, demzufolge die intern ermittelten RWA mindestens einen bestimmten Prozentsatz, der nach den Standardverfahren ermittelten RWA, ausmachen müssen. Es steht ein Paradigmenwechsel in der Banksteuerung und im Risikomanagement bevor, weswegen die Bezeichnung »Basel IV« angemessen ist.

### Diskussion um die bankinternen Verfahren

Der vor allem von der US-Delegation getragene Vorschlag des Baseler Ausschusses, eine modellbasierte Ermittlung der RWA weitgehend zu verbieten, beruht auf der Einschätzung, die Banken hätten mit den internen Verfahren Risiken

\* Lothar Jerzembek ist Mitglied der Geschäftsleitung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB.



systematisch unterzeichnet und so in der Finanzmarktkrise zu wenig Eigenkapital vorgehalten. Richtig ist, dass insbesondere die fortgeschrittenen internen Verfahren den Instituten sachgerechte Spielräume bei der Risikobewertung einräumen und die Verfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Falsch ist jedoch die Schlussfolgerung, die Verfahren deswegen zu verbieten. Die europäischen Banken haben in den letzten Jahren erheblich investiert, um ihre internen Verfahren zu verfeinern und so die Risikosteuerung massiv verbessert. Die kritisierten Unterschiede in den Risikoschätzungen lassen sich überdies im Wesentlichen auf tatsächliche Unterschiede der lokalen Gegebenheiten (z. B. Verbraucherschutzgesetze, Insolvenzgesetzgebung und -verfahren, Verwertungsstrategien, regionale Immobilienpreisvolatilität) zurückführen. Dies hat auch der Baseler Ausschuss festgestellt. Zu guter Letzt arbeiten auch die Regulatoren daran, die Unterschiede der Modellergebnisse zu reduzieren. In Europa werden entsprechende Vorschläge der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) bereits konsultiert, die Europäische Zentralbank hat den »Targeted Review of Internal Models« (TRIM) auf den Weg gebracht. Dies unterstreicht: Interne Verfahren sind Ausdruck eines bankindividuell angepassten, guten Risikomanagements. Die Verwendung von Standardverfahren dagegen führt zu Fehlsteuerungen in den Banken und begünstigt Herdenverhalten. Daher halte ich den Wunsch nach einem weitgehenden Verbot modellbasierter Verfahren für einen bankregulatorischen Fehlanreiz.

### Verzerrung des globalen Wettbewerbs mit zu hohem Output Floor

In den USA waren die großen, den Baseler Regelungen unterworfenen Banken bislang verpflichtet, die fortgeschrittenen internen Verfahren zur Risikobemessung anzuwenden. Da die Freiräume der Banken hier am größten sind, wollen der Baseler Ausschuss sowie die US-Aufsichtsbehörden diese am stärksten beschränken. Da die großen US-Banken auf die Standardverfahren zurückfallen würden, ist die US-Forderung nach einem möglichst hohen Output Floor nachvollziehbar. Mögliche Vorteile, die den europäischen Banken aus der Anwendung noch erlaubter, einfacher, interner Verfahren entstehen könnten, sollen begrenzt werden. Verkannt wird dabei, dass der als Basis für den Output Floor dienende neue Kreditrisikostandardansatz die europäischen Banken deutlich mehr belastet als die US-Institute. Grund sind die unterschiedlichen Marktstrukturen. In Europa finanzieren sich die Unternehmen vornehmlich über Bankkredite, in den USA nimmt eine Finanzierung über den Kapitalmarkt einen viel größeren Stellenwert ein. Zudem können US-Banken ihre Immobilienkredite an die staatlich unterstützten Institute Freddie Mac und Fannie Mae übertragen. Im Ergebnis wäre ein Output Floor in der von US-Seite vorgeschlagenen Höhe für viele europäische Banken bindend und würde so das erforder-

liche Eigenkapital bestimmen. Die eigentliche Funktion des Floors als »Auffangnetz« würde ins Gegenteil verkehrt, aus dem »backstop« würde ein »frontstop«. Anreize für die Verwendung interner Verfahren als Grundlage eines wirksamen Risikomanagements gäbe es nicht mehr. Sofern also ein Floor eingeführt wird, sollte er lediglich ein »backstop« sein, d.h. vorhandene interne Verfahren sollten regelmäßig für die Ermittlung der Kapitalanforderungen maßgeblich bleiben.

»Basel IV« hätte in der derzeitigen Ausgestaltung auch ohne Output Floor eine deutliche Steigerung der RWA zur Folge. Bei einzelnen deutschen Instituten läge dieser »Sockelbeitrag« sogar über der vom Baseler Ausschuss definierten Signifikanzschwelle. Die Frage, ob die mit »Basel IV« einhergehende Erhöhung des geforderten bankaufsichtlichen Eigenkapitals notwendig ist oder die schon erreichte, deutlich verbesserte Kapitalausstattung ausreicht, lässt sich nicht absolut beantworten. Die Antwort ist vom angestrebten Sicherheitsniveau abhängig. Mehr Kapital erhöht zwar zunächst die Widerstandskraft, belastet andererseits die Rentabilität der Institute. Es beschränkt die Möglichkeit, langfristig Kosten zu decken und das Eigenkapital zu bedienen. Langfristig sind nur rentable Banken stabil.

### »Basel IV« und seine Folgen

Eine vom Baseler Ausschuss durchgeführte Auswirkungsstudie zeigte im Sommer 2016 die Tragweite der neuen Berechnungsmethoden und bestätigte entsprechende Prognosen der Kreditwirtschaft. Für die deutschen Institute wurde ein durchschnittlicher Anstieg der RWA um über 50% ermittelt. Das zur Abdeckung notwendige zusätzliche Eigenkapital zu beschaffen, wäre im bestehenden Marktumfeld unmöglich. Im Ergebnis hätten die Institute also ihre Kreditvergabe drastisch einschränken müssen, um ihre Kapitalquoten zu halten, mit entsprechenden Rückwirkungen auf die deutsche Realwirtschaft.

Die Auswirkungsprognosen zeigten sehr deutlich, wie notwendig es war, das Paket nachzubessern. Die Risikogewichte wurden nach unten korrigiert, die Einschränkung des Anwendungsbereiches interner Berechnungsverfahren für Kreditrisiken ein Stück weit zurückgenommen. Diese Anpassungen sind vor allem ein Verdienst der deutschen Verhandlungsdelegation im Baseler Ausschuss. Alarmiert von den ersten Zahlen haben sich die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutsche Bundesbank wirksam für die Interessen des deutschen Finanzplatzes und der deutschen Realwirtschaft eingesetzt.

Der Baseler Ausschuss hatte sich unter Führung seines scheidenden Vorsitzenden das unbedingte Ziel gesetzt, das Regulierungspaket noch im Jahr 2016 zu verabschieden.

Die Verhandlungen gerieten insoweit gegen Jahresende 2016 immer stärker unter Zeitdruck – einem schlechten Ratgeber für sachgerechte Kompromisse. Nochmals aktualisierte Berechnungen der Bundesbank zeigten für Deutschland zwar deutlich abgeschwächte RWA-Steigerungen, die jedoch deutlich über den vom Baseler Ausschuss als signifikant bezeichneten Auswirkungen von maximal 10% liegen. Damit würden die kontinentaleuropäischen Staaten und insbesondere Deutschland nach wie vor Verlierer der Reformen sein. Andere wichtige Finanzplätze, allen voran die USA, wären deutlich weniger oder gar nicht betroffen. Die beiden Haupttreiber der überproportionalen RWA-Erhöhungen in Europa – die Beschneidung der bankinternen Verfahren sowie der Output Floor – müssen also weiter verhandelt werden. Auch die Verschärfungen im Kreditrisikostandardansatz dürfen nicht aus den Augen verloren werden.

Meine Forderung lautet: Die zusätzlichen Kapitalanforderungen dürfen nicht signifikant sein – der Baseler Ausschuss darf seine eigene Aussage nicht über Bord werfen. Sonst stellt er seine Glaubwürdigkeit und seine Verlässlichkeit selbst infrage. Ebenso bedarf es ausreichender Übergangsfristen.

Ob dieses Ziel erreichbar ist, hängt wesentlich von der Höhe eines möglichen Output Floors ab. Die deutsche Delegation im Baseler Ausschuss wird – so hoffe ich – in diesem Punkt standhaft bleiben. Einen Kompromiss sollten sie weder zum Nachteil der deutschen und europäischen Banken, noch unter Unsicherheit bezüglich der Wirkungen und schon gar nicht unter Zeitdruck schließen. Der Baseler Ausschuss sollte sich die Zeit nehmen, die Auswirkungen seiner inhaltlichen Vorschläge auf Basis des letzten Verhandlungsstands und aktueller Daten aus den Instituten zu erheben.

Hinzu kommt die Unklarheit über die künftigen Regulierungsziele der neuen US-Administration. Erste Tendenzen zu einer Deregulierung der US-Bankenaufsicht sind erkennbar. Der Leitsatz »America first« wird die Kompromissfindung politisch nicht erleichtern. Hier muss sich der Rauch von Unwägbarkeiten und Unklarheiten verziehen und der Staub legen. Das hat die Maltesische EU-Ratspräsidentschaft richtig formuliert. Für die europäische Bewertung spielt meiner Einschätzung nach auch die Entscheidung der britischen Bevölkerung eine Rolle, aus der EU auszuschneiden. Die Ausgestaltung des Brexit wirft selbstverständlich Fragen zur Bankenregulierung auf. Hierauf müssen die Kontinentaleuropäer mehr als bisher achten.

Letztendlich muss das Scheitern des »Basel-IV-Pakets« eine Option sein. Dies würde meiner Auffassung nach nicht das Ende des Baseler Ausschusses bedeuten; hierfür ist das Interesse an einem globalen bankaufsichtlichen Standardsetzer zu groß.

### **Fazit: Regulierung ist auch Wirtschaftspolitik**

Deutsche und europäische Banken stehen mit Instituten aus den USA und aus Asien im Wettbewerb. Momentan sind sie wettbewerbsfähig und solide aufgestellt. Die Konkurrenz um Bankdienstleistungen ist intensiv, gerade bei Kapitalmarktprodukten. Dort haben US-Banken ihre ohnehin schon starke Rolle zur Hegemonie ausgebaut. Wenn nun also in Form von »Basel IV« globale Regeln das Geschäftsmodell europäischer und deutscher Banken massiv einschränken oder verteuern, dann gerät in weiterer Konsequenz unsere Finanzierungskultur unter Druck. Dabei geht es nicht nur um die Banken selbst, sondern um die Finanzierung der Realwirtschaft. Gerade eine exportorientierte Wirtschaft wie unsere erwartet, dass Banken aus Deutschland als erste Finanzpartner zur Verfügung stehen. Inländer kennen deren Marktposition, deren Wünsche und Bedürfnisse durch die traditionell engeren Kontakte grundsätzlich besser als ausländische Banken. Nicht zuletzt das Beherrschen der deutschen Sprache ist auch heute noch ein nennenswerter Vorteil, gerade wenn internationale Verträge in englischer Sprache abgefasst sind und auf internationalem Recht basieren. Zudem benötigen Großunternehmen und unsere mittelständig geprägte Wirtschaft Schuldscheindarlehen oder Anleihen, aber auch Produkte aus dem Investmentbanking wie Derivate für Währungs- und Rohstoffpreisrisiken.

Die deutschen Banken fühlen sich den Interessen der deutschen Wirtschaft, speziell des Mittelstands, verbunden. Mit »Basel IV« wären sie nicht mehr wie bisher in der Lage, diese Dienstleistungen zu erbringen. Ausländische Akteure würden noch mehr in das Bankgeschäft einsteigen und es partiell gegebenenfalls übernehmen.

Bankenregulierung ist daher auch Wirtschaftspolitik. Meiner Überzeugung nach sind US-Amerikaner zweifelsfrei pragmatischer als wir Deutschen und Europäer. Ich wünsche mir in Deutschland und Europa mehr Pragmatismus und Verständnis bei der Regulierung des Bankgeschäfts – im Bewusstsein um die Bedeutung für die Gesamtwirtschaft.



Karen Braun-Munzinger\*



Korbinian Ibel\*

## Risikogewichtung: Warum ein erfolgreicher Abschluss von Basel III wichtig ist

Die internationalen Verhandlungen zu den letzten Komponenten des Basel-III-Regelwerks haben viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Bei der Arbeit des Ausschusses geht es sowohl darum, im Hinblick auf die Verschuldungsquote die Definition der Bilanzsumme endgültig festzulegen und den Aufschlag für systemrelevante Institute zu kalibrieren, als auch um die Regeln zur Risikogewichtung. Beide Aspekte sind wichtig. Im öffentlichen Fokus stehen jedoch die Reformen der Risikogewichtung und insbesondere die Regeln, die die Nutzung interner Modelle einschränken können. Dies ist auch Schwerpunkt unseres Artikels.

Kaum ein Aspekt des Regelwerks ist so kontrovers und ausgiebig diskutiert worden wie die Risikogewichtung. In der Debatte geht es darum, abzuwägen, wo es einfacher Regeln bedarf und wo wir die Verwendung interner Modelle zulassen. Einfache Regeln lassen weniger Raum für Modellfehler, können jedoch spezifischen Gegebenheiten weniger Rechnung tragen. Interne Modelle ermöglichen es hingegen, individuelle Charakteristika einzubeziehen, sind dafür allerdings weniger transparent und vergleichbar. Wir wissen zum Beispiel, dass das Vertrauen in die Robustheit bank-spezifischer Modelle während der Krise geschwunden ist. Doch einfache Regeln machen es schwerer, die Unterschiede in den jeweiligen Bankensystemen zu berücksichtigen – bei Hypotheken etwa haben wir es aufgrund der unterschiedlichen Strukturen mit vielfältigen Verlusterfahrungen zu tun. Das wirft technische Fragen dahingehend auf, welche Art von Risikogewichtung die jeweiligen Kriterien am besten erfüllt, aber auch grundsätzliche Fragen, etwa wie

wir unterschiedliche Aspekte wie Transparenz, Flexibilität und Fehleranfälligkeit gewichten sollen.

Die Frage der Risikogewichtung ist besonders wichtig. Dem Eigenkapitalbedarf einer Bank liegen zwei Aspekte zugrunde: wie viel Kapital in Relation zu den eingegangenen Risiken gehalten werden muss und wie diese Risiken berechnet werden. Um effektiv zu sein, müssen globale Maßstäbe in beiden Aspekten konsistent sein. Solche Maßstäbe sind eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit und stellen sicher, dass das globale Bankensystem seine ökonomischen Funktionen erfüllen kann. Ohne Übereinkunft auf internationaler Ebene laufen wir Gefahr, dass Bankenaktivität in Länder mit einem zu schwachen Regelwerk abwandert, was Risiken für die Finanzstabilität birgt, und dass andere Länder mit Protektionismus reagieren, was die Effektivität des Bankensystems beeinträchtigt. Die G 20 hat dem Basler Ausschuss als Ziel gesetzt, solche Folgen durch das neue Regelwerk zu vermeiden.

Natürlich bestehen auch verschiedene Ansichten zur richtigen Kapitalmenge. Manche Länder möchten höhere Quoten, bei anderen gehen die Meinungen über das richtige Verhältnis von zyklischen und strukturellen Aufschlägen auseinander. Dabei lässt sich relativ einfach kommunizieren und verstehen, was die Kapitalquote einer Bank oder eines Bankensystems ist. Bei der Risikogewichtung dagegen ist die Bandbreite der Bewertung gleicher Risiken nicht klar begrenzt. Der Baseler Ausschuss hat Banken in der Vergangenheit gebeten, für ein hypothetisches Portfolio zu berechnen, wie viel Eigenkapital sie nach ihren Modellen vorhalten müssten. Die Ergebnisse solcher Studien deuten darauf hin, dass diese bankspezifischen Modelle auch unter gleichen externen Voraussetzungen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen können, die sich zum Teil nicht durch unterschiedliche Prozesse oder regulatorische Unterschiede begründen lassen. Ohne solche künstliche Bedingungen lässt sich noch schwerer beurteilen, inwieweit Differenzen in der Risikogewichtung durch legitime Unterschiede bei den Risiken oder dem regulatorischen oder prozessualen Umfeld statt durch Unterschiede bei den Modellen bedingt sind. Ohne ein gemeinsames Verständnis, wie Risikogewichtungen berechnet werden sollen, ist die Kapitalquote weniger aussagekräftig. Insofern sind diese Diskussionen zentral für das Basel-III-Regelwerk und keine separate Entwicklung als Basel IV.

Ein guter Kompromiss bedeutet nicht, dass Banken in Zukunft keine internen Modelle mehr verwenden sollten. In anderen Bereichen wie etwa dem Accounting erwarten wir zum Beispiel im Rahmen der Einführung von IFRS 9 eine verstärkte Nutzung. Dennoch ist es wichtig, dass wir uns darauf verständigen, wo solche Modelle eingesetzt werden können und inwieweit ihre Verwendung begrenzt wird, wenn wir Transparenz und Flexibilität gegeneinander abwägen.

\* Dr. Karen Braun-Munzinger ist Adviser in der Mikroprudenziellen Aufsicht IV in der Europäischen Zentralbank. In der Vergangenheit hat sie für die Bank of England zu Bankenregulation und finanzieller Stabilität gearbeitet.

\*\* Dr. Korbinian Ibel ist Generaldirektor Mikroprudenzielle Aufsicht IV der Europäischen Zentralbank. Zuvor war er für Accenture, Boston Consulting Group und für die Commerzbank tätig.

Dieser Artikel gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder, die sich nicht notwendigerweise mit den Ansichten der EZB deckt.

Manche argumentieren, dass Regeländerungen nicht nötig seien, weil übermäßige Schwankungen in den Risikogewichtungen durch die Bankenaufsicht verhindert werden könnten – zu nennen ist in diesem Zusammenhang das Projekt des SSM zur gezielten Überprüfung interner Modelle (TRIM). Das TRIM-Projekt zählt zu unseren Aufsichtsprioritäten. Es hat zum Ziel, die unerklärlichen Differenzen der Risikogewichtung durch interne Modelle zu reduzieren, dabei aber die auf unterschiedlichen Portfolios, Prozessen oder Gesetzen basierte Risikosensitivität zu erhalten.

TRIM ersetzt weder eine gute Übereinkunft in Basel, noch macht Basel TRIM weniger wichtig. Im Gegenteil, die beiden Initiativen greifen komplementär ineinander und entfalten erst zusammen ihre volle Wirkung: Basel stellt grundsätzlich klar, wo und in welchem Maße Modelle sinnvoll sind und wie ein realistischer Kompromiss zwischen den verschiedenen Vor- und Nachteilen von Modellen aussieht. TRIM dagegen ist wichtig, um dort, wo interne Modelle möglich und sinnvoll sind, sicherzustellen, dass die Modelle angemessen, geeignet und mit dem Regelwerk vereinbar sind. Ein Projekt auf regionaler Ebene kann jedoch nicht eine Vereinbarung auf globaler Ebene ersetzen, die sicherstellt, dass alle international aktiven Banken den gleichen Mindeststandards unterliegen und diese Standards den G-20-Vorgaben genügen.

### Gehen die Reformen zu weit oder nicht weit genug?

Die Diskussionen sind noch nicht abgeschlossen. Und wie bei allen Reformen, die auf der Übereinkunft vieler basieren und bei denen Aspekte unterschiedlich gewichtet werden können, macht der Verhandlungsprozess Kompromisse notwendig. Wir denken, dass wir Vorschläge brauchen, die das rechte Maß zwischen Befürwortern und Kritikern von Modellen finden. Wir müssen auf technischer Ebene ermitteln, wo Modellrisiken potenziell am größten sind. So ist es etwa deutlich schwerer, die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß von Verlusten hinreichend sicher einzuschätzen, wenn diese nur selten auftreten.

Wir gehen davon aus, dass die Verwendung interner Modelle künftig besonders für schwer einzuschätzende Risiken eingeschränkt wird. Parallel gibt es möglicherweise eine Zusatzabsicherung, bei der die durchschnittliche Risikogewichtung durch interne Modelle an den standardisierten Ansatz gekoppelt wird. Dabei kann die Risikogewichtung nicht unter einen bestimmten Prozentsatz der Gewichtung nach dem standardisierten Ansatz fallen. Zugleich wird der standardisierte Ansatz differenzierter, so dass der Verlust an Flexibilität weniger ins Gewicht fällt.

Diese Zusatzabsicherung macht das System nicht einfacher. Aber die Einschränkungen sind aus unserer Sicht sinnvoll, um das Vertrauen in die Kapitalquotenberechnung wieder-

herzustellen und eine gemeinsame Basis für die verschiedenen Länder zu finden, ohne die Vorteile von internen Modellen zu verlieren.

Auch wenn Reformen sinnvoll sind, können sie eine Belastung darstellen. In diesem Fall hat der Baseler Ausschuss eine klare Vorgabe. Die Gruppe der Zentralbankpräsidenten und Leiter der Bankenaufsichtsinstanzen hat zu Beginn des letzten Jahres klargestellt, dass es bei diesen Reformen nicht darum geht, die Kapitalmenge im System signifikant zu erhöhen, sondern um eine methodische Angleichung sowie größere Klarheit und Vergleichbarkeit.

Es ist logischerweise nicht möglich, bei einer im Schnitt gleichbleibenden Kapitalquote und einer Verringerung der Variabilität Kapitalerhöhungen einzelner Institute zu vermeiden. Aber wir müssen sicherstellen, dass diese letzten Maßnahmen zu einer sinnvollen Reduzierung unerwünschter Divergenzen in den Ansätzen führen und nicht zu einer Verschärfung der Reformen. Dabei ist die quantitative Auswirkungsstudie (QIS), die der Baseler Ausschuss durchgeführt hat, ein wichtiges Element. Wir müssen aber auch im Auge behalten, dass solche QIS uns nur eine ungefähre Einschätzung der Kosten geben können. Wie wir in der Vergangenheit gesehen haben, können die tatsächlichen Effekte von Reformen deutlich hinter den Prognosen der QIS zurückbleiben.

Dementsprechend wichtig ist die Gestaltung der Übergangsphase, in der Banken die Vorgabe umsetzen werden. Die Kosten für die Banken und für das System werden stark davon abhängen, wie schnell die Banken sich umstellen müssen im Verhältnis zu ihrer Fähigkeit, sich an das neue System anzupassen. Wenn die Banken genug Zeit haben, können sie auf gestiegene Anforderungen reagieren, indem sie ihre Preise für Dienstleistungen ändern, ihre Kapitalbasis organisch aufbauen oder ihr Geschäftsmodell anpassen. Die Banken haben ihre Kapitalquoten in den vergangenen Jahren bereits substanziell aufgebaut. Wir halten eine effektive Übergangsphase für sehr wichtig und möchten die Banken ermuntern, die Zeit zu nutzen, um schrittweise notwendige Änderungen einzuführen.

Aus Sicht der Bankenaufsicht beginnt nach der Verabschiedung im Baseler Ausschuss die nächste Phase der Arbeit, nämlich die neuen Standards mit Leben zu füllen, indem wir sie im Alltag mit den Banken im einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus umsetzen. Wir haben in den ersten Jahren schon viel geschafft, aber es gibt noch einiges zu tun. Klare internationale Regeln, die vollständig und akkurat umgesetzt werden, können uns dabei sehr weiterhelfen.

**Die deutschen Autobauer laufen in eine gefährliche CO<sub>2</sub>-Falle. Seit mehr als hundert Jahren werden Autos von Verbrennungsmotoren angetrieben. Der innermotorische Verbrennungsprozess wurde kontinuierlich optimiert, durch ausgeklügelte Motorsteuerungssoftware der Treibstoffverbrauch verringert und Abgasemissionen reduziert. Mit dem VW-Dieselskandal im September 2015 ist das System der Verbrennungsmotoren ins Wanken gekommen.**

Gleich drei Probleme lasten schwer auf den klassischen Antrieben (vgl. auch Dudenhöffer 2016, Kap. 6):

1. realitätsferne Verbrauchsangaben,
2. realitätsferne Abgasemissionen und wenig kompetente Prüfbehörden sowie
3. grenzwertige Gesetze und EU-Verordnungen mit großen Lücken.

Alle drei Probleme sind seit langem bekannt. Aufgrund eines vermeintlichen Industrieschutzes hatte man beim Gesetzgeber und Prüfbehörden darüber hinweggesehen. Die Wende kam mit dem 20. September 2015. An diesem Tag hatte der damalige VW-Vorstandsvorsitzende Martin Winterkorn in einer vielbeachteten Presseerklärung eingestanden: »Die US-Behörden CARB und EPA haben die Öffentlichkeit in den USA darüber informiert, dass bei Abgastests an Fahrzeugen mit Dieselmotoren des Volkswagen Konzerns Manipulationen festgestellt worden sind und damit gegen amerikanische Umweltgesetze verstoßen worden ist.« Die Nachwirkungen des VW-Dieselskandal veränderten die Automobilwelt.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Kraftstoffverbrauchsmessung unserer Neuwagen werden seit dem Jahr 1996 nach dem sogenannten NEFZ-Test (neuer europäischer Fahrzyklus) gemäß der »Richtlinie 93/116 EG der Kommission vom 17. Dezember 1993« ermittelt. Dass die Verbrauchswerte der Neuwagen nach dem NEFZ-Testverfahren deutlich verzerren, ist seit langem bekannt. Wie groß die Verzerrungen sind, hat etwa der französische Autobauer Peugeot-Citroen im Jahr 2016 von den unabhängigen Organisationen

Transport & Environment (T&E) und France Nature Environment für seine wichtigsten Modelle testen lassen und im Juli 2016 veröffentlicht. Die Ergebnisse waren ernüchternd und sind in Tabelle 1 verkürzt dargestellt. Im Mittel lag der Kraftstoffverbrauch um mehr als 40% über den NEFZ-Messungen. Die NEFZ-Messungen sind die Grundlage zur Bestimmung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes für Neuwagen und mögliche Strafzahlungen. Zwar werden ab September 2017 sogenannte Real Driving Emissions (RDE) zusätzlich ermittelt, aber die Werte dienen mehr oder weniger zur Information. Normen und Grenzwerte für CO<sub>2</sub> und andere Emissionen werden nach wie vor nach den NEFZ-Testbedingungen ermittelt. Abweichungen bis zu 110% über den NEFZ-Testbedingungen werden für neue Modelle bis zum Januar 2019 toleriert. Bei bestehenden Fahrzeugmodellen, die weiter produziert werden und als Neuwagen in der EU in den Markt kommen, gilt gar eine Übergangsfrist bis Januar 2021.

## Industriepolitik nach dem »Verständnisprinzip« und Dieselmarktanteile

So nachvollziehbar das Wegschauen der Behörden und Verkehrspolitiker aus sogenannten »industriepolitischen Erwägungen« gewesen sein mag, so schwieriger gestaltet sich für die europäische Autoindustrie jetzt der Anpassungsprozess. Nach Dieselskandal hat niemand mehr Verständnis für eine Industriepolitik nach dem Prinzip »wegschauen«. Rechnet man die CO<sub>2</sub>-Werte des Jahres 2015 für Neuwagen nach dem Peugeot-Citroen-Test um, hätten die in Europa neu zugelassenen Pkw-Neuwagen im Jahr 2015 statt 120 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer knapp 170 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer pro Neuwagen emittiert. Damit werden die Klimazielvereinbarungen der EU und ihrer

\* Prof. Dr. Ferdinand Dudenhöffer ist Direktor des CAR-Instituts an der Universität Duisburg-Essen sowie Inhaber des Lehrstuhls für allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Automobilwirtschaft an der Universität Duisburg-Essen.



**Tab. 1**  
**Verbrauchsmessungen bei den wichtigsten Modellen**  
**von Peugeot-Citroen**

	NEFZ (l/100km)	Realer Ver- brauch (l/100km)	Diff. (in %)
Peugeot 108, 82 PS	4,3	6,1	42
Peugeot 508, HDi, 180 PS	4	6,3	58
Citroen Grand C4, 130 PS	5	7,4	48
Citroen C4 Cactus, 110 PS	4,3	6,1	42
Citroen Berlingo HDi, 100 PS	4,3	6,1	42
DS4, 110 PS	3,8	5,4	42
DS3 Hdi, 120 PS	3,6	5	39
Summe	4,2	6,1	45

Quelle: Peugeot-Citroen, Pressemitteilung, Juli 2016.

Mitgliedstaaten nicht unerheblich verletzt. Unsere Neuwagen sind also keineswegs so klimakompatibel, wie die NEFZ-Werte und die EU-Grenzwerte signalisieren. Würde jetzt die strenge EU-Regelung der Strafzahlungen für Überschreitungen der CO<sub>2</sub>-Grenzwerte anlegt, hätten die Autobauer für die 13,2 Mio. verkauften Neuwagen in der EU im Jahr 2015 Strafzahlungen von mehr als 40 Mrd. Euro leisten müssen. Natürlich ist das eine theoretische Zahl, aber sie illustriert das Bedrohungspotenzial für die Branche durch die jahrelange Politik des Wegschauens. Hinzu kommt, dass ab dem Jahr 2022 die Vorgaben für die CO<sub>2</sub>-Emissionen zusätzlich verschärft werden und dann der Wert von 95 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer statt 130 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer eingehalten werden muss.

Bis September 2015 hatten sich die Autobauer keine Sorgen um die neuen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte gemacht. Eine Industriepolitik nach dem »Verständnisprinzip« hätte weiterhin für die Zugrundlegung der NEFZ-Testergebnisse bei der Berechnung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Neuwagen gesorgt. Damit wäre es gelungen, mit einem hohen Anteil an Dieselseuwagen die CO<sub>2</sub>-Grenzwerte nach dem Jahr 2020 mit ein paar sogenannten Plug-In-Hybriden, also Zwitter aus Verbrennungs- und Elektroantrieb, zu erreichen. Hinzu kommen die steuerlichen Vorteile in fast allen EU-Ländern bei der Besteuerung von Dieseldieselkraftstoff. In Deutschland etwa ist Dieseldieselkraftstoff pro Liter mit 18 Cent weniger Steuer belastet als Otto-kraftstoff. Zwar gibt es eine Art Reparaturlösung dergestalt, dass die sogenannte Kfz-Steuer beim Dieseldiesel-Pkw höher ist als beim Otto-Pkw. Aber die willkürliche Festlegung besteuert das »stehende« Auto, während der Autofahrer an jeder Tankstelle sieht, dass Dieseldiesel eben billig ist. Die Rechnung, mit dem Dieseldiesel-Pkw die Zukunft der Motorisierung zu gestalten, schien aufzugehen. Dies zeigt auch die in Abbildung 1 dargestellte lange monatliche Zeitreihe der Dieseldieselanteile an den Pkw-Neuwagenzulassungen in Deutschland. Im November 2015, also kurz nach den von VW öffentlich eingeräumten

Manipulationen bei den Dieseldiesel-Pkw in den USA, erreichte der Dieseldieselanteil im deutschen Automarkt den Wert 49,9%.

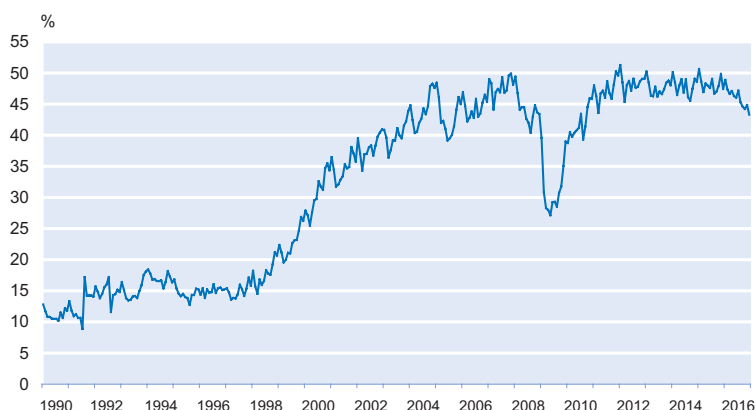
### Stickoxidemissionen beim Dieseldiesel-Pkw und Gesetzeslücken

Dieseldiesel-Pkw emittieren bei gleicher Leistung und gleichem Fahrzeuggewicht deutlich weniger CO<sub>2</sub> als vergleichbare Benziner. Daher hatten alle deutschen Autobauer auf die Dieseldieselkarte gesetzt. Mit dem Dieseldiesel sollte es gelingen, die CO<sub>2</sub>-Grenzwerte der EU einzuhalten,

hohe Strafzahlungen und ein negatives Image als Klimamasünder zu vermeiden. Ignoriert wurden die unangenehme Nebenwirkung des Stickoxidausstoßes, die nach den VW-Manipulationen in den USA stark ins Bewusstsein der Öffentlichkeit und damit auch der Politiker gedrungen sind (vgl. Dudenhöffer 2016, S. 62 ff). Wie weit die heutigen Neuwagen im normalen Fahrbetrieb über den vorgeschriebenen Stickoxidausstoß liegen, zeigt eine Reihe von Tests. Etwa von der Zeitschrift »auto, motor und sport«, die mittlerweile bei 38 unterschiedlichen Fahrzeugmodellen in Tests zum Teil erhebliche Abweichungen festgestellt hat. Im Durchschnitt stoßen die bisher getesteten 38 Fahrzeugmodelle 4,8-mal so viele Stickoxide aus, als erlaubt. In Abbildung 2 sind die Überschreitungen von 25 getesteten Fahrzeugmodellen, alle ausnahmslos mit EURO-6-Einstufung, dargestellt. Nur zwei Modelle unter den 38 getesteten EURO-6-Dieseldieselmodellen hatten die Grenzwerte im normalen Fahrbetrieb eingehalten. Knapp 95% der getesteten Dieseldieselmodelle sind damit Umweltsünder. Gleichgültig ob Premiummarken, wie Audi, BMW, Mercedes, Mini, Porsche, Volvo, oder Volumenmarken, wie Citroen, Ford, Fiat, Hyundai, Kia, Opel, Renault, Seat, VW, fast alle untersuchten Neuwagen verfehlen im normalen Fahrbetrieb ganz erheblich die Grenzwerte. Ähnliche Ergebnisse hatte übrigens schon die Überprüfung des KraftfahrBundesamtes im Frühjahr letzten Jahres ergeben.

**Abb. 1**

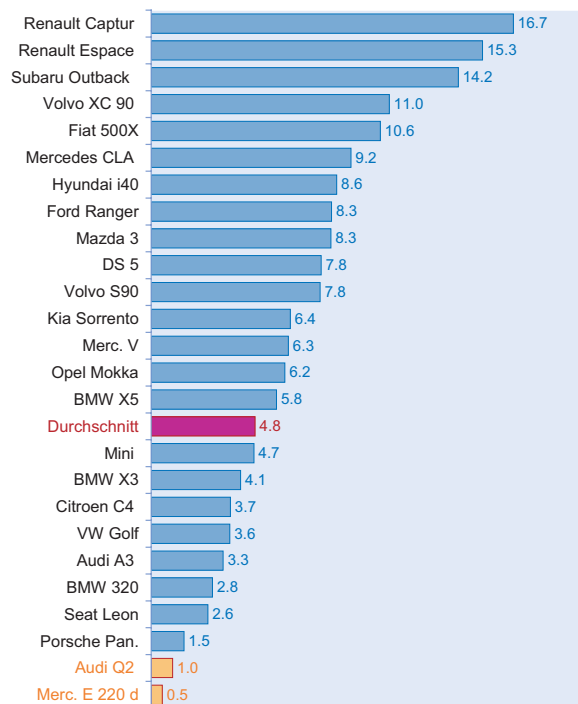
### Entwicklung der Dieseldieselmarktanteile bei Pkw-Neuwagen in Deutschland



Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen.



**Abb. 2**  
**Überschreitung der NOX-Werte um das x-fache**



Quelle: auto, motor und sport Nr. 26/2016, Nr. 2/2017; Berechnung des Autors.

Käufer von Dieselseuwagen sind damit einem besonderen Risiko ausgesetzt.

Zu viele lückenhafte Verordnungen und Gesetze haben es den Autobauern leicht gemacht, das Bild vom sauberen Diesel zu zeichnen. Sogenannte Thermofenster ermöglichen es, die Abgasreinigung teilweise auszusetzen. Behörden, wie dem Kraftfahrtbundesamt, fehlt die Kompetenz, um Emissionswerte richtig zu überprüfen. Euro-6-Diesel, wie das Modell Renault Captur, überschreiten im Alltagsbetrieb die Stickoxidgrenzwerte um das 17-fache (vgl. Abb. 2). Die Käuferverunsicherung beim Diesel steigt.

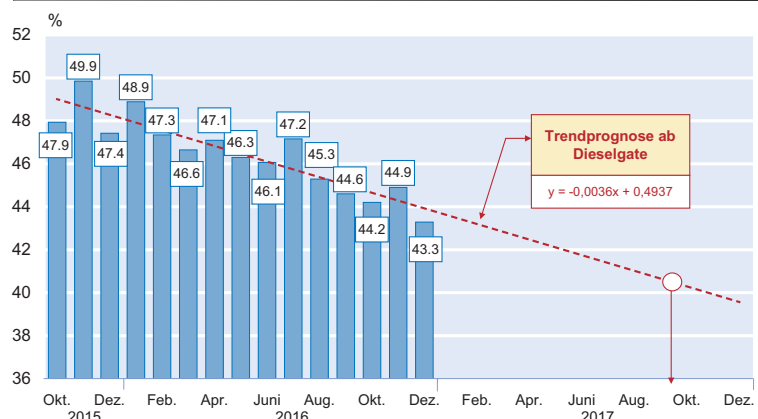
Im Dezember forderte Bundesumweltministerin Hendriks, dass Kommunen in bestimmten Fällen eigenständig Fahrverbote verhängen können. Damit sollte den Großstädten Möglichkeiten eröffnet werden, bei kritischen Wetterlagen Dieselaautos aus ihren Zentren fernzuhalten. Kommunen sollen nach dem Vorschlag auf dreierlei Weise eigenständig Fahrverbote verhängen können. Um Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>), das in hoher Konzentration als Atemgift wirken kann, zu verringern, erstellte das Ministerium einen entsprechenden Verordnungsentwurf. Demnach sollen die Kommunen zum einen Plaketten ausgeben können, so dass nur noch Fahrzeuge mit hinreichend umweltfreundlichen Diesel-

oder Benzinmotoren in eine Verbotszone fahren dürfen. Weiter könnte die Zufahrt zu bestimmten Straßen für alle Dieselsewagen gesperrt oder nur neueren Modellen erlaubt werden. Oder die Städte lassen an geraden Datumstagen nur Autos mit geraden Kfz-Endziffern herein, während an ungeraden Tagen Autos mit ungeraden Ziffern einfahren.

### Gerichte nehmen Politiker das »Heft aus der Hand«

Gleichzeitig streitet die Deutsche Umwelthilfe (DUH) vor mehreren Verwaltungsgerichten und hatte in Zusammenarbeit mit der britischen Nichtregierungsorganisation ClientEarth im November 2015 Klagen wegen Überschreitung der Luftqualitätswerte für NO<sub>2</sub> in den Städten Stuttgart, Frankfurt, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Aachen, Köln und Bonn eingereicht. In einem ersten Urteil hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Bezirksregierung Düsseldorf angewiesen, bis Oktober 2017 den Luftreinhalteplan zu überarbeiten, so dass die NO<sub>2</sub>-Grenzwerte im Stadtgebiet eingehalten werden. Dabei machten die Richter auch den Hinweis, dass sich Fahrverbote für Dieselfahrzeuge aufdrängen, da der weit überwiegende Teil der hohen NO<sub>2</sub>-Belastungen auf Dieselfahrzeuge zurückzuführen seien. Fast gleichzeitig hatte die EU-Kommission im Dezember 2016 ein Vertragsverletzungsverfahren wegen mutmaßlicher Versäumnisse im VW-Abgasskandal eingeleitet. Bereits 2014 hatte die EU-Kommission ein EU-Verfahren, das als Vorstufe eines EU-Vertragsverletzungsverfahrens gilt, gegen mehrere Bundesländer wegen der Überschreitung zu hoher NO<sub>2</sub>-Belastungen eingeleitet. Es sieht danach aus, dass die Industriepolitik nach dem Verständnisprinzip dazu führen könnte, dass Verwaltungsgerichte das Heft des Handelns übernehmen und Politiker zusehends ihre Entscheidungsmöglichkeiten verlieren. Die Käuferverunsicherung wächst. So erreichte der Marktanteil für Diesel-Pkw mit 43,3% im Dezember 2017 seinen tiefsten Wert seit 76 Monaten (vgl. Abb. 3).

**Abb. 3**  
**Pkw-Dieselanteile in Deutschland**

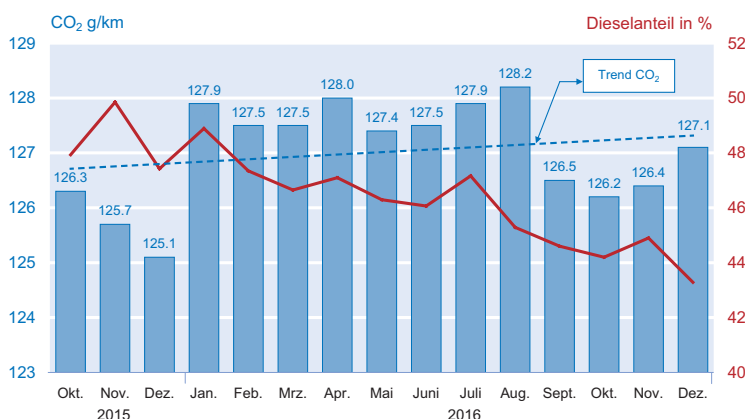


Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen.

Bereits im Herbst dieses Jahres wird der Dieselanteil bei Neuwagen nach unserer Trendprognose die 40%-Grenze unterschreiten (vgl. Abb. 3). Dabei sind die neusten Negativmeldungen, dass neue EURO-6-Diesel-Pkw mehr giftige Stickoxide ausstoßen als Lastkraftwagen und Busse, noch gar nicht berücksichtigt (vgl. ICCT-Bericht Dezember 2016). Da mutet der am 6. Januar 2017 in der ARD abgegebene Kommentar von Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt, »Wir sehen ja gerade im Bereich der Lkw, was moderne Dieseltechnologie in der Lage sind, auch an sauberer Technik zu generieren. Das muss auch bei den Pkw Einzug halten«, fast sarkastisch an. Immerhin ist das Bundesverkehrsministerium mit seiner angeschlossenen Behörde KBA für die Straßenzulassung von Fahrzeugen zuständig, und der Minister hatte persönlich die Abgastests von 50 Dieselmodellen des Kraftfahrtbundesamtes Ende des Jahres 2015 in Auftrag gegeben. Der Minister und sein Ministerium kennen die Testbedingungen, die vor mehr als 20 Jahren von der EU-Kommission verabschiedeten wurden, sehr genau.

Die Käuferverunsicherung bei Dieselneuwagen wird damit auch im Jahr 2017 vorherrschen bzw. sich verstärken. Wie sich diese Käuferverunsicherung auf die Entwicklung der Dieselmärkte im deutschen Automarkt zukünftig auswirkt, zeigt die Trendprognose in Abbildung 3. Bewusst wurde die Zeitreihe für die Prognose ab Oktober 2015 – dem ersten vollen Monat mit der öffentlichen Aufmerksamkeit für den VW-Dieselskandal – gewählt. Korrespondierend zu Abbildung 3, zeigt Abbildung 4 die »Scherenentwicklung« zwischen einer negativen Entwicklung des Dieselmärkte und dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von Neuwagen für Deutschland. Auch hier wurde die Trendgerade – blau gestrichelt eingezeichnet – ab Oktober 2015 berechnet. Mit dem Rückgang der Dieselmärkte läuft die Branche in ein CO<sub>2</sub>-Strafzahlungsproblem.

**Abb. 4**  
**CO<sub>2</sub>-Werte und Anteile am Diesel bei Neuwagen in Deutschland**



Quelle: CAR Universität Duisburg-Essen.

## Zu langsamer Umstieg auf Elektroautos

Die sehr langsame Entwicklung der Elektromobilität in Deutschland, das Fehlen weiterer Alternativen, der Rückgang der Dieselmärkte und das Ansteigen der Verkäufe der sportlichen Geländewagen (SUV) treibt die Branche in Strafzahlungen der EU aufgrund der Verletzung der CO<sub>2</sub>-Vorgaben. Die deutschen Autobauer und ihr Verband müssen die Klimapolitik deutlich ernster nehmen als bisher und schneller gegensteuern. Das zeigen auch die neuesten Plandiskussionen der chinesischen Regierung. Dort wird erwogen, eine Quote für die Produktion von Elektroautos im Jahr 2018 von 8% einzuführen. Für die deutschen Autobauer würde das bedeuten, dass bereits im Jahr 2018 mehr als 400 000 Elektroautos von Audi, BMW, Daimler und VW in China gebaut werden müssen, um hohe Strafzahlungen oder große Marktanteilsverluste zu vermeiden. Die Chinesen planen darüber hinaus, die E-Autoquote dynamisch gestalten und im Jahr 2019 auf 10% und 2020 auf 12% zu steigern.

Erst um das Jahr 2020 kann man nach den heute bekannten Produktplänen mit einem nennenswerten Elektroautoangebot der deutschen Autobauer rechnen. Die deutsche Industrie muss schneller den Umstieg organisieren, sonst drohen große Gewinneinbrüche durch Strafzahlungen und Marktanteilsverluste. Wie schwierig sich die Elektromobilität in Deutschland gestaltet, zeigt die offizielle Zulassungsstatistik. So wurden 2016 trotz Umweltprämie der Bundesregierung lediglich 25 123 Elektrofahrzeuge erstzugelassen, davon 13 744 sogenannte Plug-In-Hybride und 11 410 reine batterieelektrische Neuwagen. Das entspricht einem Marktanteil von 0,7%. Gleichzeitig wurden mehr als 715 000 SUV erstzugelassen. Der SUV-Trend hat dabei noch lange nicht seinen Gipfel erreicht, wie Vergleichsmärkte zeigen. Eine eher konservative Einschätzung geht von SUV-Marktanteilen von mehr als einem Drittel der Neuzulassungen aus. SUV haben aufgrund ihres höheren Gewichts

und ihres größeren Luftwiderstands einen bis zu 25% höheren Energieverbrauch als konventionelle Limousinen gleicher Größenordnung. Damit kommt zu dem sinkenden Dieselmärkte ein steigender SUV-Marktanteil und beschleunigt zusätzlich die negative CO<sub>2</sub>-Entwicklung.

## Lösung: Dieselsteuer an Besteuerung von Ottokraftstoff anpassen

Die Verkehrs- und Umweltpolitik hat sich in ihrem eigenen Regulierungsgeflecht verfangen. Es ist moralisch und politisch nicht akzeptierbar, dass Dieselmärkte geringer besteuert wird wie Ottokraftstoff. Durch dieses

falsche Steuersignal trägt der Gesetzgeber seit Jahren dazu bei, den Dieselboom künstlich zu forcieren. Einen Boom, der aufgrund der hohen Stickoxidemissionen der Diesel-Pkw im Fahrbetrieb die Gesundheit der Menschen in Ballungszentren gefährdet. Zusätzlich verzerrt die willkürlich niedrigere Besteuerung von Dieseldieselkraftstoff den Kraftstoffmarkt. Konsumenten geraten in eine Falle, denn die Einführung von Fahrverboten oder anderen Maßnahmen, die dann die Restwerte der Dieselfahrzeuge negativ beeinträchtigen, ist wahrscheinlich. Zusätzlich hat falsch gemeinte Industriepolitik zu der Bildung eines sehr fragilen Gebäudes an Prüf- und Testverordnungen für Neuwagen beigetragen. Die Gesetzgeber in Brüssel und Berlin haben sich in der eigenen Industrie- und Regulierungspolitik nahezu hoffnungslos verfangen. Eine saubere, transparente Kraftstoff- und Umweltpolitik im Verkehrssektor hätte der Autoindustrie das heutige Dilemma erspart.

Bleibt die Frage, wie man aus dem Dilemma wieder herauskommt? Falsch gemeinter neuer Schutz oder das »Spielen auf Zeit« wäre die falsche Antwort. Die Probleme würden eher größer statt kleiner. Die Verwaltungsgerichte würden immer stärker die Industriepolitik prägen. Das darf nicht gewollt sein. Als erster Schritt sollte die Verzerrung der Steuerpolitik gelöst werden. Das ist schneller umzusetzen als oft behauptet. Und es wäre auch für den Autofahrer und heutigen Dieselbesitzer erklärbar.

Es wäre ein Einfaches, die Besteuerung von Dieseldieselkraftstoff zügig an die Besteuerung von Ottokraftstoff anzupassen und gleichzeitig die Kfz-Steuer für die Diesel-Pkw mit der Kfz-Steuer für die Benzinern zu harmonisieren. Das Besteuerungssystem würde einfacher, transparenter, gerechter und würde die Umweltverzerrungen durch den Diesel-Pkw mildern. Die Besitzer von Diesel-Pkw, die nur wenige Kilometer pro Jahr fahren, würden eher profitieren, und die Vielfahrer, die unsere Ballungsräume und deren Bewohner mit besonders viel Stickoxid belasten, hätten gegenüber dem Benzin-Pkw nicht noch einen zusätzlichen Steuervorteil durch die Gefährdung der Gesundheit von Menschen. Die Gesundheit der Menschen – also das direkte Wohl der Menschen in den Großstädten – sollte der großen Koalition als Leitlinie dienen.

Eines der Hindernisse für die Entwicklung der Elektromobilität ist der billige Dieseldieseltriebstoff. Die Anpassung der Dieseldieselbesteuerung an Ottokraftstoff-Fahrzeuge gibt jedem Autofahrer tagtäglich das Signal, dass Kraftstoff teuer ist und sich das Elektroauto schneller lohnt. Gleichzeitig erhöht die Maßnahme den Druck auf die Autobauer, schneller mit Elektroautos mit kundengerechneten Reichweiten in den Markt zu gehen. Dass dies möglich ist, zeigt etwa Renault mit seinem Kleinwagen ZOE, der mit einer 41 kWh-Lithium-Ionen-Batterie Reichweiten von gut 400 Kilometern ohne nachladen erlaubt. Das Fahrzeug steht in der Preisliste des Herstellers mit 22 100 Euro plus weniger als 60 Euro Batterieleasing

pro Monat. Die Auflösung des Regulierungsknotens ist ohne große industriepolitische Verwerfungen möglich.

## Literatur

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

Kraftfahrtbundesamt (KBA) (2016), »Monatliche Neuzulassungen«, verfügbar unter: [http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/MonatlicheNeuzulassungen/monatl\\_neuzulassungen\\_node.html](http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/MonatlicheNeuzulassungen/monatl_neuzulassungen_node.html).

# Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern\*

28

Florian Dorn, Clemens Fuest, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke\*\*

Die Kalte Progression hat zwischen 2011 und 2018 zu erheblichen staatlichen Mehreinnahmen und einer Ausweitung der Steuerquote geführt, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht. In der öffentlichen Debatte wird zumeist auf die Kalte Progression im engeren Sinne fokussiert, die lediglich den Effekt steigender Preise berücksichtigt. Deutlich größer wird das Ausmaß der Kalten Progression, wenn auch der Effekt steigender Realeinkommen berücksichtigt wird. Hierdurch wird die Verteilungswirkung des Steuersystems beeinträchtigt, da gemessen am relativen Anstieg der Steuerzahlung besonders Einkommensteuerzahler im Bereich geringer und mittlerer Einkommen unter der Kalten Progression leiden. Ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Jahresbruttoeinkommen von 25 000 Euro ist durch die Kalte Progression im engeren bzw. weiteren Sinne im Zeitraum von 2011 bis 2018 mit 8,0 bzw. 37,2% der Einkommensteuer belastet worden. Bei einem Haushalt mit der gleichen familiären Struktur, aber einem Jahresbruttoeinkommen von 100 000 Euro, hat die Kalte Progression hingegen lediglich 2,3 bzw. 5,0% der Einkommensteuerlast ausgemacht. Bei der differenzierten Betrachtung nach Einkommensdezilen bewegen sich die relativen Belastungswirkungen in einer ähnlichen Größenordnung. Auch hier werden die einkommensschwächsten Steuerzahler, also zusammen veranlagte Ehepaare mit einem Bruttoeinkommen zwischen 21 279 und 26 384 Euro, relativ gesehen am stärksten durch die Kalte Progression belastet. Zur Vermeidung der heimlichen Steuererhöhung wird ein »Tarif auf Rädern« vorgeschlagen, bei dem die Steuertarifparameter an die Inflation bzw. an das Wachstum der Nominaleinkommen gekoppelt sind.

## Heimliche Steuererhöhungen durch die Kalte Progression

Der Staat verzeichnete in den vergangenen Jahren einen beträchtlichen Anstieg der Steuereinnahmen. Hierbei ist vor allem auch auf das Einkommensteueraufkommen zu verweisen, dessen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen zunehmend gestiegen ist (vgl. bspw. Breuer 2016; Dorn et al. 2017, S. 56). Die gegenwärtig gute Lage am Arbeitsmarkt ist zwar hauptverantwortlich für das Wachstum, doch auch der »heimlichen« Steuererhöhung im Rahmen der Kalten Progression kommt eine gewichtige Rolle bei dieser Entwicklung zu. Hierbei muss zwischen dem zusätzlichen Steueraufkommen durch die Kalte Progression im engeren Sinne sowie der Kalten Progression im weiteren Sinne unterschieden werden.

Steigen die Einkommen bspw. mit der Rate der Inflation, so bleibt das Brutto-

realeinkommen konstant. Der auf nominale Werte abstellende, progressive Einkommensteuertarif des § 32a EStG lässt jedoch die individuelle Steuerbelastung trotzdem steigen und somit die realen Nettoeinkommen der Bürger schrumpfen – die sogenannte Kalte Progression im engeren Sinne. Zwar muss die Bundesregierung seit 2012 alle zwei Jahre dem Bundestag über die Auswirkungen der Kalten Progression berichten. Doch folgt daraus keine gesetzliche Verpflichtung zur Tarifanpassung, sondern es bleibt weiterhin im Ermessensspielraum der jeweiligen Bundesregierung, Korrekturen am Einkommensteuertarif durchzuführen. Der Bundesminister der Finanzen verkündete in der jüngeren Vergangenheit, dass es angesichts der niedrigen Inflation kaum zu Belastungen durch die Kalte Progression komme, und diese vermeintlich geringen Belastungen zudem mit sporadischen Anpassungen des Steuertarifs korrigiert würden (vgl. Greive 2015). Seit der Korrektur des Einkommensteuertarifs im Jahr 2010 gab es allerdings bis einschließlich 2015 kein signifikantes und aktives Gegenwirken zur Kalten Progression, sondern lediglich gesetzlich vorgeschriebene Anpassungen des Grundfreibetrags, der das Existenzminimum steuerfrei stellt, sowie ein-

\* Teile dieses Beitrags basieren auf einer Studie, die das ifo Institut im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz angefertigt hat (Dorn et al. 2016a).

\*\* Die Autoren danken Fabian Häring für wertvolle unterstützende Tätigkeiten bei der Erstellung des Artikels. Herr Häring war von Oktober bis Dezember 2016 Praktikant im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

zelne Änderungen bei der Höhe der möglichen Abzugsposten. Allein in den Jahren von 2011 bis 2015 summieren sich so die Steuermehreinnahmen durch die inflationsbedingte Kalte Progression auf 28,2 Mrd. Euro (vgl. Dorn et al. 2017). Erst für die Jahre 2016, 2017 und für 2018 hat die Bundesregierung zum Ausgleich wieder eine Anpassung des Tarifs umgesetzt, der zwar den jährlichen Anstieg der Kalten Progression verringert, aber die steuerlichen Mehrbelastungen der Vorjahre nicht vollständig ausgleicht (vgl. Beznoska 2016, Dorn et al. 2016a, Dorn et al. 2017). Dass die Korrekturen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten die Kalte Progression nicht beseitigt haben, lässt sich auch aus einem historischen Vergleich der Einkommensteuertarife ablesen: War 1960 noch das ca. 18-fache des Durchschnittseinkommens nötig, um vom Spitzensteuersatz betroffen zu sein, so reicht gegenwärtig bereits das Anderthalbfache. Es gab durchaus eine beträchtliche Zahl an Steuerreformen, die mit einer Senkung der Einkommensteuerbelastung einhergingen. Diese Reformen haben jedoch die Verteilungswirkungen der Kalten Progression nicht Eins zu Eins beseitigen können.<sup>1</sup>

Ein weiterer Aspekt der Kalten Progression bleibt in der öffentlichen Debatte weitgehend unbeachtet: die sogenannte Kalte Progression im weiteren Sinne. Dieser zweite Aspekt der Kalten Progression erwächst aus realem Einkommenswachstum, ggf. auch in Abwesenheit eines steigenden allgemeinen Preisniveaus.<sup>2</sup> Diese erweiterte Auslegung der Kalten Progression bescherte dem Staat in den Jahren 2011 bis 2015 Steuermehreinnahmen in Höhe von 52,1 Mrd. Euro und liegt somit um 23,9 Mrd. Euro über dem rein inflationsbedingten Anstieg der Kalten Progression im selben Zeitraum. Da die Korrekturen des Einkommensteuertarifs der Jahre 2016 bis 2018 nur auf den Ausgleich des inflationsbedingten Anstiegs abzielen, nimmt der Aufwuchs der Kalten Progression im weiteren Sinne somit auch in Zukunft weiter zu (vgl. Dorn et al. 2017).

Ein Anstieg der Steuerbelastung einzelner Steuerzahler ist erwünscht, wenn diese ein im relativen Vergleich zu anderen Steuerzahlern höheres Einkommen erzielen. Die Kalte Progression im weiteren Sinne tritt jedoch auch dann auf, wenn das reale Einkommensniveau in der Volkswirtschaft allgemein steigt und der einzelne Steuerzahler im Vergleich zur Volkswirtschaft kein höheres Einkommen erzielt. Der Staat absorbiert durch die Progressivität des Steuertarifs dann einen zunehmend größeren Teil der privaten Einkünfte, d.h., die Steueraufkommenselastizität ist größer als 1. Bei einem realen Wirtschaftswachstum »rutschen« mehr und mehr Einkommensbezieher im Einkommensteuertarif in Bereiche hoher Grenzsteuersätze, wodurch auch die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer abnimmt. Mithin steigt der Steuer- bzw. Abgabenkeil, der in Deutschland ohnehin zu den größten der OECD-Länder gehört, und folglich auch die Steuerquote im Zeitablauf – selbst ohne Inflation (vgl. Dorn et al. 2016a; Dorn et al. 2017). Von dem zusätzlich verdienten Einkommen beansprucht der Staat einen höheren Steueranteil als von den Beträgen des zuvor bereits vorherrschenden Einkommensniveaus. Es ist eben jener Anstieg der Abgabenbelastung, der den »zweiten Teil« der Kalten Progression ausmacht. Die relative Steuerbelastung der Gesellschaft und folglich die Steuerquote sollten im Zeitablauf jedoch nicht durch einen dem Steuertarif inhärenten Mechanismus ansteigen, sondern *ceteris paribus* konstant bleiben.<sup>3</sup>

Die aus der Kalten Progression erwachsende Zusatzbelastung der Einkommensbezieher lässt sich vergleichsweise leicht korrigieren. Viele Ökonomen schlagen seit jeher einen Einkommensteuertarif »auf Rädern« vor<sup>4</sup>, der bereits in vielen OECD-Ländern zum Einsatz kommt (vgl. Lemmer 2014). Hierbei werden die Schwellenwerte der Progressionszonen, die den Einkommensteuertarif definieren (ggf. inklusive Freibeträgen), im Zeitablauf automatisch an das Preisniveau bzw. die Lohnentwicklung angepasst. Möchte man beide Teile der Kalten Progression, also den Effekt der Inflation und den Effekt des realen Einkommenswachstums, berücksichtigen, so sind die Schwellenwerte und Bestandteile der Tarifformel des § 32a EStG regelmäßig mit einem nominalen Brutto Lohnwachstumsfaktor zu multiplizieren.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vgl. »Ran an die Steuern«, in *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 5. Juni 2016, S. 21. Broer (2011) argumentiert, dass diskretionäre Steuertarifsenkungen im Zeitraum von 1996 bis 2010 größere Entlastungswirkungen für die Steuerzahler hatten, als es vermutlich mit einem Tarif auf Rädern gegeben hätte. Tarifsenkungen seien insbesondere vor Wahlen zur Sicherung der Wiederwahl eingesetzt worden. Da durch die Aufnahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz zukünftige (schuldenfinanzierte) Steuersatzsenkungen jedoch nicht mehr uneingeschränkt möglich sind, »könnte in der Zukunft aus Sicht der Steuerzahler eine Tarifindexierung erstrebenswert sein« (Broer 2011, S. 698). Nam und Zeiner (2016) zeigen, dass die Reformen des Einkommensteuersystems in Deutschland zwischen 1958 und 2014 große Entlastungswirkungen hervorbrachten und so trotz inflationsbedingter Kalter Progression zu höheren Realeinkommen für untere und obere Einkommen führten. Mittlere Einkommensgruppen mit einem zu versteuernden Single-Einkommen von 50 000–120 000 Euro (Basis: 2014), tragen hingegen im Jahr 2014 real eine höhere Steuerlast als noch 1958. Zur Analyse der Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen und der Kalten Progression, vgl. auch Immervoll (2005), Heer und Süßmuth (2013) sowie Boss et al. (2014).

<sup>2</sup> Vgl. Boss et al. (2008) sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011, S. 207). Die Diskussion stellt zudem allgemein ab auf die Konsumgüterpreis-inflation. Der Anstieg der Preise von Vermögensgegenständen bleibt außen vor.

<sup>3</sup> Zu berücksichtigen ist bei der Betrachtung der zeitlichen Veränderung der Staatsquote auch die sogenannte »Kalte Degression« im Bereich der Sozialversicherungsgesetzgebung. Werden die Beitragsbemessungsgrenzen der einzelnen Sozialversicherungen nicht entsprechend des angeratenen Vorgehens bei der Definition der Progressionszonen bei der Einkommensteuer angepasst, so ergibt sich spiegelbildlich zur Kalten Progression bei der Einkommensteuer ein dem entgegengerichteter Effekt bei den Sozialversicherungsabgaben.

<sup>4</sup> Vgl. bspw. Sinn (2003, S. 470). Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011, S. 206 ff.), Lemmer (2014), sowie Dorn et al. (2016a). In diesem Zusammenhang sei jedoch auch auf Bach (2016, S. 168 ff.) verwiesen, der die Notwendigkeit eines Tarifs auf Rädern bezweifelt. Bach weist u.a. auf die reale Entlastung der Bürger bei Mengensteuern hin, die nicht nach Maßgabe der Einkommensentwicklung angepasst werden («Kalte Regression»). Zudem betont er die Funktion der Kalten Progression als automatischen Stabilisator.

<sup>5</sup> Dies entspricht einer Multiplikation mit einem Faktor, der die Summe aus Inflation und realen Bruttoeinkommenszuwächsen berücksichtigt.



Der Beitrag stellt zunächst die Reformoption eines Einkommensteuertarifs auf Rädern als Steuertarifindexierung zur automatischen Beseitigung der Kalten Progression vor. Des Weiteren wird quantifiziert, wie die Last der Kalten Progression in den Jahren 2010 bis 2018 über die verschiedenen Einkommensgruppen verteilt ist und wer somit die größten steuerlichen Entlastungen durch einen Einkommensteuertarif auf Rädern erfahren hätte. Es wird in den betrachteten Jahren ebenfalls evaluiert, wie groß die Entlastungseffekte der Tarifanpassungen durch die Bundesregierung für verschiedene Einkommensgruppen waren.

### **Steuertarifindexierung zur Beseitigung der Kalten Progression**

Da der gegenwärtig auf nominale Werte abstellende Einkommensteuertarif der Kalten Progression nicht Rechnung trägt, erscheint eine Reform des zugrunde liegenden Paragraphen §32a EStG geboten. Eine von Ökonomen vielfach empfohlene Lösung des Problems der Kalten Progression ist die Indexierung des Steuertarifs. Zur Indexierung des Steuertarifs ist die Betrachtung der Wachstumsrate zweier Variablen sinnvoll: der Inflation oder der nominalen Einkommen, jeweils entsprechend für die Kalte Progression im engeren bzw. im weiteren Sinne.

#### *Automatische Anpassung an die Preisentwicklung – Beseitigung der Kalten Progression im engeren Sinne*

Wird der Einkommensteuertarif auf die Steigerungen des allgemeinen Preisniveaus indexiert, so werden auf rein nominale Einkommensänderungen zurückzuführende Steuererhöhungen vermieden, die sonst auch bei einem konstanten oder ggf. gar sinkenden Reallohn anfallen würden. Dadurch können durch das Steuersystem induzierte reale Kaufkraftverluste umgangen werden. Die inflationsbedingte Kalte Progression im engeren Sinne wäre somit beseitigt. Eine solche automatische jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Preisentwicklung ist in vielen Ländern gesetzlich verankert, wie etwa in Belgien, Großbritannien, Kanada, den Niederlanden, der Schweiz und den USA. In den meisten dieser Länder werden dabei neben den Tarifeckwerten auch die Steuerabzugsbeträge automatisch jährlich mit der Inflation fortgeschrieben.<sup>6</sup> In der Schweiz hat die automatische Anpassung an die Preisentwicklung sogar Verfassungsrang. In Ländern ohne gesetzliche Verankerung einer automatischen regelmäßigen Steuertarifindexierung, wie etwa neben Deutschland auch in Frankreich oder Finnland, passen die Regierungen hingegen oft nur sporadisch

die Tarifeckwerte an und nutzen somit den Effekt der Kalten Progression als Quelle heimlicher Steuermehreinnahmen (vgl. Lemmer 2014 für einen Überblick der Anwendung von Steuertarifindexierungen im internationalen Vergleich).

Zentrales Merkmal zur Beurteilung der Steuergerechtigkeit im deutschen Steuerrecht ist das Leistungsfähigkeitsprinzip. Demzufolge sollte jeder Bürger gemäß seiner individuellen ökonomischen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen. Eine Anpassung des Steuertarifs an die Preisentwicklung ist daher aus ökonomischer Sicht angezeigt, da nur über die Inflationsrate hinausgehende Einkommenszuwächse eine höhere reale Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers bedeuten. Selbst wenn die Tarifeckwerte (und ggf. die Höhe möglicher Steuerabzugsbeträge) mit der Preisentwicklung fortgeschrieben werden, gehen Steigerungen der Realeinkommen weiterhin mit einer Erhöhung der Steuerlast einher.

Aufgrund zu erwartender (gesamtwirtschaftlicher) realer Produktivitätssteigerungen ist bei einer entsprechenden Steueraufkommenselastizität größer 1, jedoch auch mit einem Anstieg der Steuerquote gemessen am Volkseinkommen zu rechnen. Dies impliziert, dass der Staat selbst bei einer an die Inflation angepassten Steuertarifindexierung einen zunehmend größeren Anteil der privaten Einkünfte absorbiert.<sup>7</sup> Dem damit verbundenen, weiter bestehenden inhärenten Mechanismus eines automatischen Anstiegs der Steuerquote mangelt es jedoch an einer grundlegenden ökonomischen Rechtfertigung. Vielmehr kommt es im derzeitigen deutschen Einkommensteuertarif mit unterschiedlichen Progressionszonen durch das Hineinrutschen in höhere Grenzsteuersätze durch die Kalte Progression zu einer Stauchung der gesellschaftlichen Steuerlastverteilung und somit zu einer Abweichung von den ursprünglich vom Gesetzgeber intendierten Verteilungswirkungen des Steuersystems. Gerade untere und mittlere Einkommen werden dabei in Deutschland durch die Kalte Progression (im engeren wie im weiteren Sinne) stetig höher belastet und tragen so einen zunehmend größeren Anteil zum Steueraufkommen bei. Diese automatisierte Änderung der Steuerlastverteilung ist nicht explizit demokratisch legitimiert.

#### *Automatische Anpassung an die nominale Einkommensentwicklung – Beseitigung der Kalten Progression im weiteren Sinne*

Wird anstelle der Inflation die Entwicklung der Nominaleinkommen, d.h. die Summe aus inflationsbedingten und realen Einkommenszuwächsen, bei der Steuerbemessung berücksichtigt, so wird auch die Kalte Progression im weiteren Sin-

<sup>6</sup> Allerdings räumen einige föderale Staaten, wie etwa Kanada, die Schweiz und die USA, ihren Gliedstaaten eigenständige Befugnisse im Bereich der Einkommensteuer ein. Im Rahmen dieser Befugnisse passen nicht alle Gliedstaaten die zusätzliche Steuererhebung an die Preisentwicklung an, so dass auf Gliedstaatenebene das Problem der Kalten Progression im engeren Sinne auftreten kann (vgl. Lemmer 2014).

<sup>7</sup> Gelegentlich wird behauptet, die überproportionale Steuerbelastung in Folge allgemein ansteigender Realeinkommen sei durch die wachsende Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zu rechtfertigen. Das ist ein Irrtum. Bei der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geht es um die gerechte Verteilung einer gegebenen Steuerlast, eine Ausdehnung der Steuerquote bei wachsenden Einkommen lässt sich damit nicht rechtfertigen.



ne beseitigt und bei realen Einkommenssteigerungen ein Anstieg der Steuerquote vermieden. Eine progressive Steuerbelastung greift in diesem Fall nur bei unterschiedlichen Einkommenszuwächsen zwischen Steuersubjekten, jedoch nicht mehr bei allgemeinen realen Lohn- und Einkommenszuwächsen. Zwar geht dies auch mit einem Verzicht auf automatische Steuersatzerhöhungen im Zuge realer Produktivitätsgewinne der Volkswirtschaft einher, allerdings bleibt in diesem Fall ceteris paribus die Steuerlastquote in Bezug auf die aggregierten Einkommen und somit auch die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer weitestgehend konstant. Aus verteilungspolitischer Sicht wäre folglich eine Steuertarifindexierung mit dem nominalen Wachstum der Einkommen wünschenswert. Eine jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs und von Abzugsbeträgen an das Wachstum der Nominallöhne wird etwa in Norwegen, Dänemark und Schweden durchgeführt; in Dänemark und Schweden ist diese Anpassung gesetzlich verankert (vgl. Lemmer 2014).

**Reformempfehlung: Einkommensteuertarif auf »Rädern«**

Eine von Ökonomen häufig empfohlene und in vielen Ländern umgesetzte Form der Steuertarifindexierung ist der umgangssprachlich sogenannte »Tarif auf Rädern«. <sup>8</sup> Dieser setzt direkt bei der Anpassung der Tarifparameter, die den Einkommensteuertarif definieren, an. Hierbei werden die Schwellenwerte der Progressionszonen und bestimmte Parameter der Tarifformel im Zeitablauf gemäß dem Wachstumsfaktor des Preisniveaus bzw. des nominalen Bruttolohns angepasst.

Wenn man bspw. vom geltenden Einkommensteuertarif des Jahres 2016 ausgeht, ergibt sich die entsprechende, im Jahr  $T \in \{2017, 2018, \dots\}$  festzusetzende Einkommensteuerlast  $ESL_T$  gemäß der folgenden Formel:

$$\begin{aligned}
 ESL_T &= 0 \\
 &\text{falls } Y_T \leq \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 8.652 \text{ €} \\
 ESL_T &= \left( \frac{993,62}{\prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t)} \times \frac{Y_T - \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 8.652 \text{ €}}{10.000} + 1.400 \text{ €} \right) \times \frac{Y_T - \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 8.652 \text{ €}}{10.000} \\
 &\text{falls } Y_T \in [\prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 8.653 \text{ €}, \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 13.669 \text{ €}] \\
 ESL_T &= \left( \frac{225,4}{\prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t)} \times \frac{Y_T - \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 13.669 \text{ €}}{10.000} + 2.397 \text{ €} \right) \times \frac{Y_T - \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 13.669 \text{ €}}{10.000} + \\
 &\quad \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 952,48 \text{ €} \\
 &\text{falls } Y_T \in [\prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 13.670 \text{ €}, \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 53.665 \text{ €}] \\
 ESL_T &= 0,42 * Y_T - \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 8.394,14 \text{ €} \\
 &\text{falls } Y_T \in [\prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 53.666 \text{ €}, \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 254.446 \text{ €}] \\
 ESL_T &= 0,45 * Y_T - \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 16.027,52 \text{ €} \\
 &\text{falls } Y_T \geq \prod_{t=2017}^T (1 + \varphi_t) \times 254.447 \text{ €,}
 \end{aligned}$$

<sup>8</sup> Prinzipiell besteht neben einem Tarif auf Rädern auch die Möglichkeit, anhand eines festen Basistarifs mit Einkommensdeflationierung die Indexierung des Steuertarifs umzusetzen. Zur ausführlichen Diskussion und Bewertung der Reformoptionen zur Steuertarifindexierung, vgl. Dorn et al. (2016a, S. 4–7).

wobei wiederum  $Y_T$  für das festgestellte zu versteuernde Einkommen im (zukünftigen) Veranlagungsjahr T und  $\varphi_t$  für die Wachstumsrate des Preisniveaus bzw. des Bruttolohns im Jahr  $t = 2017, 2018, \dots, T$  steht.<sup>9</sup>

Der Vorteil eines Tarifs auf Rädern gegenüber anderen Anpassungsoptionen liegt in der transparenten Berechnungsweise der Einkommensteuer (vgl. Dorn et al. 2016a, S.4–7). Hierbei wird der Wachstumsfaktor von Preisniveau- oder Nominallohnentwicklungen nur einmalig zur Neuberechnung der Parametergrenzen genutzt, spielt in der weiteren Anwendung des dann aktualisierten Steuertarifs jedoch keine Rolle mehr. Die Nachvollziehbarkeit des Steuerprozesses für die Bürger, und damit die politische Legitimation einer entsprechenden Reform, sind somit ausreichend gewährleistet.

In der praktischen Umsetzung müsste nach dieser Berechnungsgrundlage jährlich die erwartete Inflationsrate bzw. das Wachstum der Nominallöhne für das nächste Steuerjahr ermittelt und zu Jahresbeginn herangezogen werden. Damit die Kalte Progression beseitigt wird, sollten die tatsächlichen Wachstumsraten der Inflation bzw. des Nominallohns des Jahres ex post mit den angenommenen Werten zu Jahresbeginn übereinstimmen. Alternativ kann in der praktischen Umsetzung die Tarifierfassung auch jeweils mit den Werten des Vorjahres vorgenommen werden. Letztere Vorgehensweise wurde etwa vom derzeitigen Bundeskabinett für die Jahre 2017 und 2018 beschlossen. Da bei dieser Vorgehensweise nur die Kalte Progression des Vorjahres ausgeglichen wird, ergibt sich bei abweichender Preis- bzw. Nominallohnentwicklung im laufenden Steuerjahr wiederum eine zusätzliche Be- oder Entlastung, die erst im darauffolgenden Jahr berücksichtigt werden kann. Bei der Implementierung des Tarifs auf Rädern ist darauf zu achten, dass nicht nur die Eckwerte des Steuertarifs selbst angepasst werden

sollten, sondern auch sämtliche Posten, die bei der Ermittlung der Steuerlast zum Ansatz gebracht werden können, wie bspw. Werbungskosten.

**Verteilungswirkungen für verschiedene Einkommensgruppen**

Wie sich die steuerliche Mehrbelastung durch die Kalte Progression sowie die Entlastung eines Einkommensteuertarifs auf Rädern auf verschiedene Einkommensgruppen

<sup>9</sup> Für eine vollständige Kompensation der Kalten Progression müssten nicht nur die Eckwerte der Progressionszonen, sondern jegliche Freibeträge, Begrenzungen der abzugsfähigen Ausgaben sowie alle weiteren für die Berechnung der festzusetzenden Einkommensteuer relevanten Berechnungsposten regelmäßig mit dem entsprechenden Wachstumsfaktor multipliziert werden. Dabei stellen sich grundsätzliche Fragen nach der administrativen sowie politischen Realisierbarkeit einer solchen vollumfänglichen Umsetzung.

auswirkt, wird zum einen für Beispielhaushalte eines Ehepaars mit gemeinsamer Veranlagung und zwei Kindern mit einem Gesamtbruttogehaltseinkommen von 25 000, 35 000, 50 000, 80 000 bzw. 100 000 Euro simuliert. Zum anderen werden die Lasten der Kalten Progression für die Einkommensdezile der zusammen veranlagten Steuerpflichtigen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Statistische Ämter 2016), ausgehend vom Basisjahr 2010 bis zum Jahr 2018, exemplarisch simuliert.

### Daten und Methodik

Um das Ausmaß der Kalten Progression zu bemessen, werden Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Erhebungsjahres 2010 (Statistische Ämter 2016) herangezogen und die steuerlichen Effekte mit dem ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodell (ifo-ESM) geschätzt.<sup>10</sup> Die Berechnungen basieren hierbei auf statischen Gleichgewichtsanalysen; dynamische Arbeitsangebotseffekte werden zur besseren Vergleichbarkeit mit anderen Studien nicht berücksichtigt.<sup>11</sup> Ausgehend vom Basisjahr 2010 wird das Bruttoeinkommen mit dem Bruttolohnwachstum bis zum Jahr 2018 fortgeschrieben.<sup>12</sup> Zudem werden der Beschäftigungsanstieg sowie Änderungen von Grundfreibeträgen und Abzugspauschalen, wie die Erhöhung von Arbeitnehmerpauschbeträgen, Werbungskostenpauschalen und Kinderfreibeträgen, der jeweiligen Jahre zwischen 2010 und 2018 berücksichtigt.<sup>13</sup> Das Basisvergleichsszenario berücksichtigt überdies die erfolgten Anpassungen der Parameter im Einkommensteuertarif der Jahre 2010 bis 2016 sowie den Beschluss des Bundeskabinetts vom Oktober 2016 zur Anpassung der Tarife in den Jahren 2017 und 2018.<sup>14</sup> Ebenfalls berücksichtigt sind die beschlossenen Erhöhungen von

Grund- und Kinderfreibetrag sowie des Kindergeldes bis 2018. Hierbei wird auch evaluiert, inwieweit die vereinbarten Anpassungen für die Jahre 2017 und 2018 die Kalte Progression der Vorjahre ausgleichen kann.

Darauf aufbauend, wird mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung von Pauschbeträgen, Günstigerprüfung bei Kindergeld bzw. Kinderfreibeträgen und weiteren abzugsfähigen Posten<sup>15</sup> für jedes Jahr die festzusetzende Einkommensteuerlast der jeweiligen Beispielhaushalte und die Mediane der Bruttoeinkommensdezile simuliert.

Zur Berechnung des Effekts der Kalten Progression werden jeweils die Formelparameter und Progressionszonen des Einkommensteuertarifs des Jahres 2010 mit dem Verbraucherpreisindex (zur Bestimmung der Kalten Progression im engeren Sinne) bzw. dem nominalen Bruttolohnwachstum pro Arbeitnehmer (zur Bestimmung der Kalten Progression im weiteren Sinne) bis ins Jahr 2018 fortgeschrieben<sup>16</sup> und auf das jeweils zu versteuernde Einkommen angewandt. Diese aus einem im Jahr 2010 hypothetisch eingesetzten Tarif auf Rädern resultierende Einkommensteuerlast wird daraufhin für jede Beobachtung mit der (simulierten) festzu-

<sup>15</sup> Die jeweilige Höhe der abzugsfähigen Posten wird anhand des Medians der entsprechenden Einkommensgruppen aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 bestimmt (Statistische Ämter 2016).

<sup>16</sup> Für die Inflation bis 2015 wurde der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes verwendet; vgl. Statistisches Bundesamt (2016b). Die Inflationsprognose des Jahres 2016 basiert auf der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016). Für die Berechnungen werden bis 2018 das Beschäftigungswachstum sowie das Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigtem aus der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016) verwendet.

<sup>10</sup> Die Mikrodaten werden von den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereitgestellt. Die Daten des Erhebungsjahres 2010 sind gegenwärtig die neuesten zur Verfügung stehenden Daten. Der verwendete Datensatz stellt eine 10%-Stichprobe aller Einkommensteuerpflichtigen dar und umfasst ca. 3,9 Mio. Beobachtungen. Die Berechnungen beziehen sich hierbei auf das steuerliche Bruttoaufkommen, das vom schlussendlichen kassenmäßigen Aufkommen zu unterscheiden ist.

<sup>11</sup> Eine umfassende Diskussion zu Arbeitsangebotseffekten von Steuersenkungen findet sich bei Dorn et al. (2016b, S. 25 ff.).

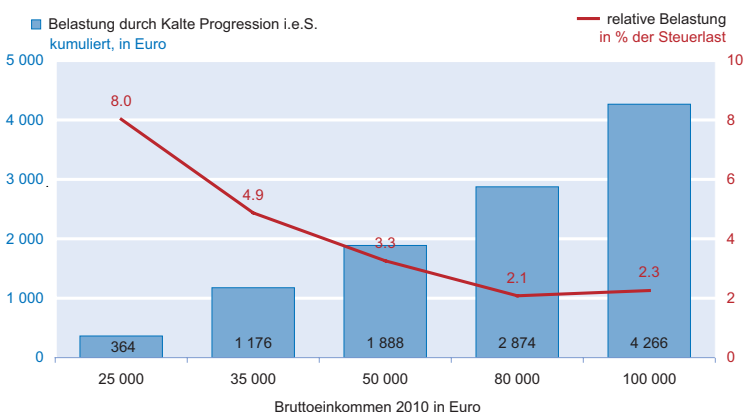
<sup>12</sup> Für das Bruttolohnwachstum je Arbeitnehmer bis 2015, vgl. Statistisches Bundesamt (2016a). Für die Berechnungen von 2016 bis 2018 werden das Beschäftigungswachstum sowie das Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigtem der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016) verwendet.

<sup>13</sup> Vgl. zur Bedeutung von Abzugspauschalen auch Rietzler et al. (2014).

<sup>14</sup> Letztere dienen zum Ausgleich der Kalten Progression für die Jahre 2016 und 2017. Hierfür werden die Tarifeckwerte in den Jahren 2017 bzw. 2018 um die erwartete Inflationsrate des jeweiligen Vorjahres nach rechts verschoben. Die erwarteten Inflationsraten stammen aus der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Mittelfristprojektion der Bundesregierung und betragen 0,73% (2016) und 1,65% (2017).

Abb. 1

**Kumulierter absoluter und relativer Steuereffekt<sup>a)</sup> der Kalten Progression im engeren Sinne von 2011 bis 2018, gestaffelt nach Bruttoeinkommen**



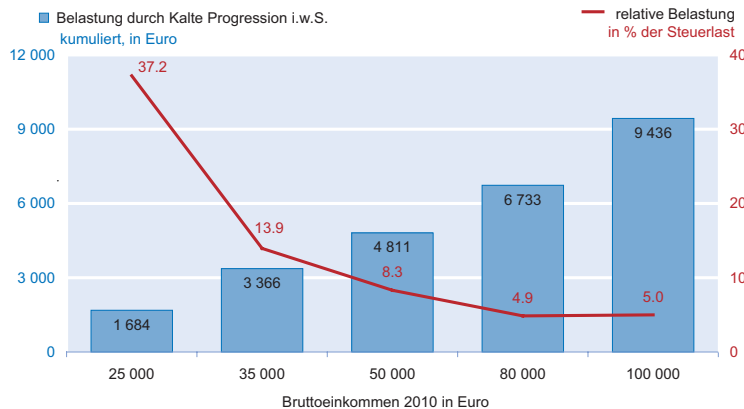
<sup>a)</sup> Inkl. Solidaritätszuschlag.

Die kumulierten Werte der Jahre 2011 bis 2018 beziehen sich jeweils auf einen Haushalt mit Ehepaar, gemeinsamer Veranlagung und zwei Kindern. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010.

Quelle Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2

**Kumulierter absoluter und relativer Steuereffekt<sup>a)</sup> der Kalten Progression im weiteren Sinne von 2011 bis 2018, gestaffelt nach Bruttoeinkommen**



<sup>a)</sup> Inkl. Solidaritätszuschlag.

Die kumulierten Werte der Jahre 2011 bis 2018 beziehen sich jeweils auf einen Haushalt mit Ehepaar, gemeinsamer Veranlagung und zwei Kindern. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

setzenden Einkommensteuer verglichen, die nur unter Berücksichtigung der tatsächlichen Steuerrechtsänderungen im betrachteten Zeitraum anfällt. Die Kalte Progression errechnet sich entsprechend als Differenz aus den tatsächlichen festzusetzenden Einkommensteuerbeträgen und den theoretischen Werten der Tarife auf Rädern.

### Belastungs- und Entlastungswirkungen für Beispielfamilien

Unsere Simulation zeigt, dass die Kalte Progression über alle betrachteten Einkommensgruppen hinweg zu einer jährlichen Mehrbelastung in den Jahren 2011 bis 2018 führt. Der heimliche Steuereffekt fällt dabei größer aus, wenn die tariflichen Eckwerte neben der Inflation auch mit dem Wachstum des realen Bruttoeinkommens fortgeschrieben werden (Kalte Progression im weiteren Sinne). Insgesamt belastete die Kalte Progression im engeren bzw. weiteren Sinne steuerpflichtige Haushalte mit einem Bruttojahreseinkommen von 25 000 Euro im Jahr 2010 in den Folgejahren im Durchschnitt mit jährlich 45 bzw. 211 Euro. Die geschätzte absolute jährliche Durchschnittsbelastung eines beispielhaften Haushalts mit einem Jahresbruttoeinkommen von 100 000 Euro liegt hingegen schon bei 533 bzw. 1 180 Euro. Ein im Jahr 2010 auf Rädern gesetzter Tarif hätte somit in den Folgejahren alle betrachteten Einkommensgruppen entlastet. Die absolute Entlastung würde dabei höher ausfallen, je größer das Jahresbruttoeinkommen der betrachteten Haushalte ist (vgl. Abb. 1 und 2). Für einen zusammen veranlagten Haushalt mit einem mittleren Jahresbruttoeinkommen von 50 000 Euro beläuft sich das mögliche kumulierte Entlastungsvolumen der Jahre von 2011 bis 2018 bspw. auf 1 888 bzw. 4 811 Euro, je nachdem ob die Kalte Progression im engeren oder weiteren Sinne betrachtet wird.

Relativ gesehen würde die Einführung eines Tarifs auf Rädern zur Beseitigung der Kalten Progression hingegen insbesondere Haushalte der unteren Mittelschicht entlasten. Für einen gemeinsam veranlagten Arbeitnehmerhaushalt mit zwei Kindern und einem Bruttojahreseinkommen von 25 000 Euro (im Jahr 2010) vereinnahmt die zwischen 2011 und 2018 aufsummierte zusätzliche Last durch die Kalte Progression bspw. 8,0% (im engeren Sinne) bzw. 37,2% (im weiteren Sinne) der gesamten festzusetzenden Einkommensteuer. Bei Steuerpflichtigen mit einem Bruttojahreseinkommen von 35 000 Euro liegen die finanziellen Entlastungen durch einen Tarif auf Rädern verglichen mit den vorherrschenden Steuertarifen zwischen 2011 und 2018 noch bei 4,9% oder 13,9%. Haushalte mit einem Bruttojahreseinkommen von 100 000 Euro würden hingegen durch eine Tarifindexierung kumuliert Steuererleichterungen in Höhe von 4 266 bis 9 436 Euro, bzw. 2,3% bis 5,0%, erhalten.<sup>17</sup>

Eines zeigen die dargestellten Entlastungswirkungen auf Haushaltsebene jedoch deutlich: Die im Jahr 2016 umgesetzte Tarifverschiebung und im Oktober 2016 gesetzlich beschlossenen Tarifanpassungen zum Abbau der Kalten Progression für die Jahre 2017 und 2018 können die bereits aufgelaufenen Belastungen bei weitem nicht ausgleichen.

Aus Tabelle 1, die die Höhe der Kalten Progression im engeren und weiteren Sinne jährlich für verschiedene Einkom-

<sup>17</sup> Unsere Ergebnisse zur Entlastungs- und Verteilungswirkung nach Einkommensgruppen auf Grundlage des ifo-ESM stimmen grundsätzlich mit Ergebnissen anderer Studien (s.u.) überein. Differenzen ergeben sich v.a. durch andere Annahmen bezüglich des jeweiligen, stilisierten Beispielfalls. Breidenbach et al. (2014) haben beispielsweise mit Hilfe des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells für die Jahre 2015 und 2016 gezeigt, dass die Einführung eines Tarifs auf Rädern im engeren Sinne absolut hohe Einkommen und relativ gesehen insbesondere niedrige Einkommen entlasten würde. Steuerpflichtige mit einem Bruttojahreseinkommen von 10 000 bis 20 000 Euro wären demnach im Durchschnitt um 29 Euro im Jahr 2015 und 56 Euro im Jahr 2016 entlastet worden. Verglichen mit den vorherrschenden Steuertarifen entspräche diese Entlastung 8,6% bzw. 14,7%. Bei Steuerpflichtigen mit einem Bruttojahreseinkommen von 120 000 Euro wären es hingegen 543 Euro bzw. 1% in Relation zur Steuerbelastung bei gegenwärtiger Rechtslage. Die Berechnungen basieren auf den Daten der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahr 2007.

Der erste Steuerprogressionsbericht des Fraunhofer-Instituts für angewandte Informationstechnik (FIT) und des Bundesministeriums der Finanzen weist hingegen ein etwas geringeres Volumen der Kalten Progression in den Jahren 2013 bis 2016 aus (Bundesministerium der Finanzen, 2015). Deren Berechnungen zufolge betrug im Jahr 2013 die durchschnittliche Auswirkung der Kalten Progression 16 Euro. Im Jahr 2014 sei durch die niedrige Inflationsrate und die Anhebung des Grundfreibetrages hingegen keine Kalte Progression entstanden. In den Jahren 2015 und 2016 lag die berechnete Größe der Kalten Progression in Abhängigkeit von den unterstellten Inflationsraten (1%, 1,5% und 2%) zwischen 17 und 73 Euro bzw. 20 und 78 Euro. Datengrundlage des ersten Steuerprogressionsberichts ist eine Unterstichprobe der 10%-Stichprobe der Einkommensteuer-Geschäftsstatistik des Jahres 2008.

**Tab. 1**  
**Kalte Progression im engeren und weiteren Sinne (absolut) von 2011 bis 2018, gestaffelt nach Bruttoeinkommen in €**

Bruttoeinkommen	25 000		35 000		50 000		80 000		100 000	
	i.e.S.	i.w.S.	i.e.S.	i.w.S.	i.e.S.	i.w.S.	i.e.S.	i.w.S.	i.e.S.	i.w.S.
2011	53	85	94	151	135	217	157	253	209	335
2012	108	160	186	277	270	401	320	473	426	629
2013	111	178	211	327	290	457	399	597	552	814
2014	68	191	172	382	263	537	403	766	593	1 077
2015	42	240	147	480	246	682	403	985	615	1 393
2016	3	253	93	507	182	726	329	1 057	526	1 503
2017	- 3	275	143	600	252	853	429	1 238	667	1 754
2018	- 19	302	131	640	251	938	434	1 364	678	1 931

Die Werte der Jahre 2011 bis 2018 beziehen sich jeweils auf einen Haushalt mit Ehepaar, gemeinsamer Veranlagung und zwei Kindern. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

mensgruppen im Zeitablauf darstellt, wird ferner deutlich, dass die seit 2013 vom Bundestag beschlossenen Anpassungen unzureichend waren, um die Kalte Progression auszugleichen. Einzig für die unterste betrachtete Einkommensgruppe mit 25 000 Euro Bruttojahreseinkommen wurde die Kalte Progression im engeren Sinne nahezu vollständig ausgeglichen, allerdings nur für die Jahre 2016 bis 2018. Dies ist auf die durch die Bundesregierung beschlossene Verschiebung der Tarifeckwerte um die erwartete Inflationsrate in diesen Jahren zurückzuführen, während in den Jahren zuvor nur Grundfreibeträge und steuerrechtliche Abzugsposten angepasst wurden.<sup>18</sup>

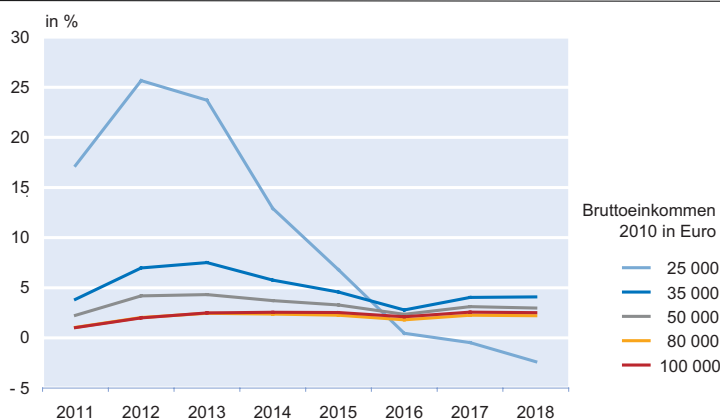
Bei den restlichen Einkommensgruppen wurde der Zuwachs der inflationsbedingten Steuerbelastungen im Zeitablauf zwar teilweise verringert, die Kalte Progression an sich aber nicht vollständig beseitigt. Für höhere Einkommen von 80 000 Euro bzw. 100 000 Euro konnte sogar erst die Steuerreform 2016, die neben einer Anpassung der Tarifformel und -grenzen auch eine Erhöhung der (Kinder-)Freibeträge beinhaltete, signifikant zu einer Trendwende beim jährlichen Wachstum der »heimlichen« Steuererhöhungen beitragen.

Betrachtet man den jährlichen Trend bei der Kalten Progression im weiteren Sinne, so wird deutlich, dass trotz sporadischer Anpassungen des §32 EStG die Belastung für steuerpflichtige Arbeitnehmer mit gemeinsamer Veranlagung und zwei Kindern weiter anstieg. Die Jahre sind von starken realen Bruttoeinkommenszuwächsen ge-

prägt. Auch die inflationsbedingten Anpassungen der Tarifeckwerte in den Jahren 2016 bis 2018 können daher keinen Beitrag zum Ausgleich der Kalten Progression im weiteren Sinne leisten. Damit schöpft der Staat die Produktivitätsgewinne der Arbeitnehmer zwischen 2011 und 2018 überproportional stark ab.

Da mit steigendem Einkommen auch die festzusetzende Einkommensteuer der betrachteten Haushalte zunimmt, ist eine reine Fokussierung auf die absoluten Belastungswirkungen der Kalten Progression nicht ausreichend. In Ergänzung zur vorherigen Betrachtung der absoluten Belastungshöhe stellt Abbildung 3 den relativen Anteil der inflationsbedingten Kalten Progression an der (Einkommen-)Steuerlast der verschiedenen Haushaltstypen dar. Es wird deutlich, dass vor allem die untere Mittelschicht, insbesondere zusammen veranlagte Haushalte mit einem Jahresbruttoeinkommen in Höhe von 25 000 Euro, relativ am stärksten durch die Kalte Progression belastet wird. Zwischen 2011

**Abb. 3**  
**Anteil der Kalten Progression im engeren Sinne<sup>a)</sup> an der Steuerlast 2011–2018 nach Bruttoeinkommen**



<sup>a)</sup> Inkl. Solidaritätszuschlag.

Die Werte der Jahre 2011 bis 2018 beziehen sich jeweils auf einen Haushalt mit Ehepaar, gemeinsamer Veranlagung und zwei Kindern. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

<sup>18</sup> Die tariflichen Anpassungen der Jahre 2017 und 2018 führen für einen Haushalt mit Bruttoeinkommen von 25 000 Euro gar zu einer größeren Entlastung als ein Einkommensteuertarif auf Rädern mit Anpassung um die Inflation des jeweiligen Jahres. In den Jahren 2017 und 2018 werden im Basisstarif die Tarifeckwerte zwar um die Inflation des Vorjahres angepasst. Der Grundfreibetrag wird aber mit einem größeren Wachstumsfaktor fortgeschrieben.

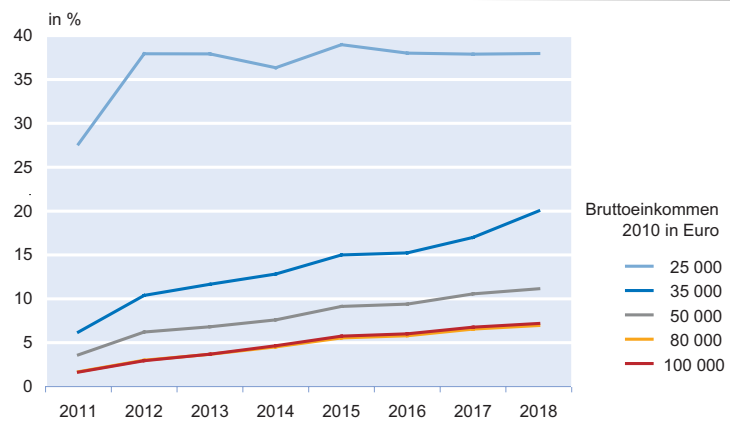
und 2015 betrug der Anteil der inflationsbedingten Kalten Progression an der Steuerlast dieser Haushalte zwischen 6,8 und 25,7%. Anpassungen von steuerrechtlichen Abzugsposten und Grundfreibeträgen ließen ab 2013 den jährlichen Anteil der Kalten Progression an der Steuerlast für diese Gruppe zwar wieder sukzessive sinken, dennoch blieben diese Haushalte relativ gesehen im Vergleich weiterhin die am stärksten von der Kalten Progression belasteten. Erst mit den Ausgleichsmaßnahmen der Jahre 2016 bis 2018 wird diese Gruppe relativ gesehen am meisten entlastet. Für Haushalte mit einem Jahresbruttoeinkommen von 35 000 Euro bewegt sich die relative Belastung der Jahre 2011 bis 2018 zwischen 2,8 und 7,5%. Obwohl diese Haushalte durch die Anpassungen seit 2016 nicht wie die unterste Einkommensgruppe entlastet werden, ist ein Rückgang der relativen Belastung erkennbar. Für die zusammen veranlagten Haushalte mit Bruttoeinkommen zwischen 50 000 und 100 000 Euro bewegen sich die relativen Belastungen zwischen 2011 und 2018 relativ gleichförmig zwischen 1 und knapp über 4%.

Abbildung 4 stellt die unterschiedlichen Belastungswirkungen verschiedener Haushaltseinkommen für die Kalte Progression im weiteren Sinne dar. Wie für die inflationsbedingte Kalte Progression werden die Haushalte mit dem niedrigsten Bruttoeinkommen auch hier relativ gesehen mit bis zu 39,0% am stärksten belastet. Für die übrigen Haushalte bewegen sich die maximalen Belastungen (im Jahr 2018) zwischen 7,2% (bei einem HH-Bruttoeinkommen von 100 000 Euro) und 20,0% (bei einem HH-Bruttoeinkommen von 35 000 Euro). Die relative Belastungswirkung der Kalten Progression im weiteren Sinne nimmt dabei mit der Höhe des Jahresbruttoeinkommens ab. Im Gegensatz zur inflationsbedingten Kalten Progression verlaufen die Anteile der Kalten Progression im weiteren Sinne für alle Haushaltstypen relativ konstant und auf hohem Niveau. Den Anstieg der Steuerbelastung durch reales Einkommenswachstum begrenzte die Bundesregierung mit den beschlossenen Tarifanpassungen also bei weitem nicht.

Insgesamt wird deutlich, dass die zuletzt erfolgten Steuerrechtsanpassungen auf die Kalte Progression im engeren Sinne der Jahre 2016 bis 2018 abzielen, aber die rein inflationsbedingten Steuererhöhungen der Jahre 2011 bis 2015 keineswegs kompensieren. Durch die mangelnde Berücksichtigung der Kalten Progression im weiteren Sinne wurde überdies die Anreizwirkung der Einkommensteuer, die im Grundprinzip auf die relativen Einkommensunterschiede innerhalb der steuerpflichtigen Bevölkerung abstellen sollte, weiter abgeschwächt. Es ist daher geboten, dass

Abb. 4

Anteil der Kalten Progression im weiteren Sinne<sup>a)</sup> an der Steuerlast 2011–2018 nach Bruttoeinkommen



<sup>a)</sup> Inkl. Solidaritätszuschlag.

Die Werte der Jahre 2011 bis 2018 beziehen sich jeweils auf einen Haushalt mit Ehepaar, gemeinsamer Veranlagung und zwei Kindern. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

zukünftige Reformen das Problem der Kalten Progression nicht nur engagierter angehen, sondern die Steuerpflichtigen zusätzlich für die auf Produktivitätsgewinne zurückzuführenden »heimlichen« Steuererhöhungen kompensieren.

#### Belastungs- und Entlastungswirkungen nach Einkommensdezilen

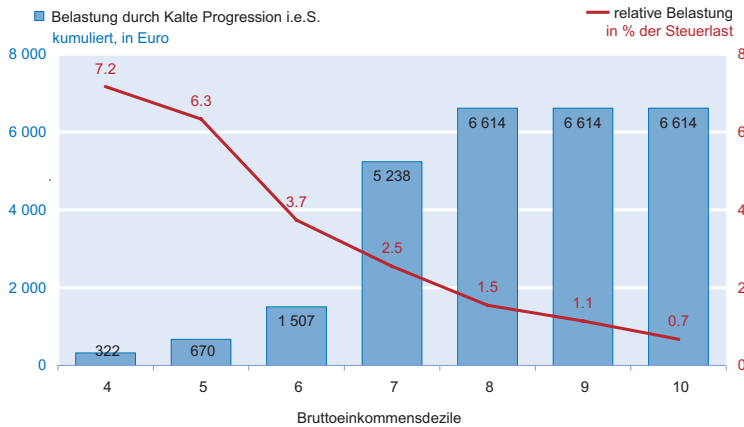
Neben den Belastungswirkungen für Beispielhaushalte erlaubt die Betrachtung der Höhe der Kalten Progression nach Einkommensdezilen eine genauere Unterscheidung der Verteilungseffekte. Die Dezile werden auf Grundlage der aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik berechneten Bruttoeinkommen für das Jahr 2010 gebildet (vgl. Statistische Ämter, 2016). Wie im vorherigen Abschnitt betrachten wir die Effekte der Kalten Progression für zusammen veranlagte Steuerfälle.

Abbildung 5 stellt die aggregierten absoluten und relativen Belastungswirkungen durch die heimlichen Steuererhöhungen im Rahmen der inflationsbedingten Kalten Progression zwischen 2011 und 2018 für die Einkommensdezile 4 bis 10 dar. Abbildung 6 gibt die entsprechenden Belastungswirkungen für die Kalte Progression im weiteren Sinne wieder. Für die unteren drei Dezile ergibt sich im Median keine Belastung durch die Kalte Progression, da diese Steuerfälle mit ihrem zu versteuernden Einkommen unter dem Grundfreibetrag liegen und deshalb keine Steuerlast aufweisen.

Wie für die betrachteten Haushalte im vorherigen Abschnitt steigen die absoluten Belastungen, je höher man sich in der Einkommensverteilung befindet. Dies gilt sowohl für die Kalte Progression im engeren als auch im weiteren Sinne. Die



**Abb. 5**  
**Kumulierter absoluter und relativer Steuereffekt der Kalten Progression im engeren Sinne von 2011 bis 2018, nach Bruttoeinkommensdezilen**



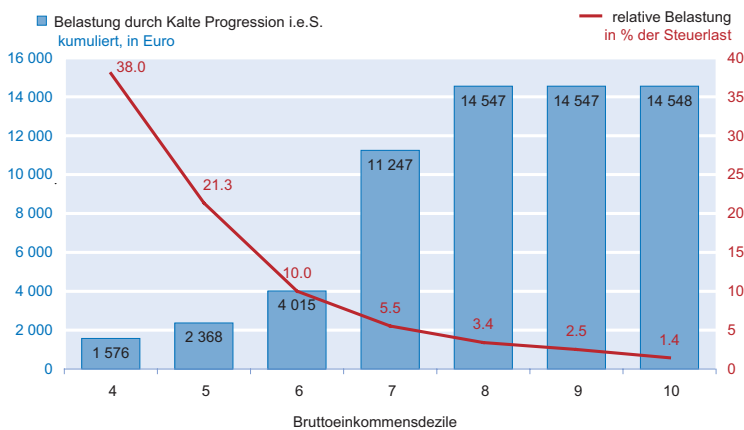
Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf den Median innerhalb eines Dezils für zusammen veranlagte Steuerfälle. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 1. Dezil bis 8 938 Euro, 2. Dezil bis 15 960 Euro, 3. Dezil bis 21 278 Euro, 4. Dezil bis 26 384 Euro, 5. Dezil bis 33 716 Euro, 6. Dezil bis 64 850 Euro, 7. Dezil bis 152 852 Euro, 8. Dezil bis 184 439 Euro, 9. Dezil bis 257 167 Euro, 10. Dezil ab 257 168 Euro.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

Spitzenverdiener im 10. Einkommensdezil werden kumuliert über die acht Jahre mit 6 614 Euro (Kalte Progression im engeren Sinne) bzw. 14 548 Euro (Kalte Progression im weiteren Sinne) belastet.

Relativ gesehen werden jedoch die unteren Einkommen, für die eine Einkommensteuerlast anfällt, am stärksten belastet. Das vierte Einkommensdezil, also zusammen Veranlagte mit einem Bruttoeinkommen zwischen 21 279 und 26 384 Euro, vereinnahmt die Kalte Progression im engeren und weiteren Sinne 7,2 bzw. 38,0% der Steuerlast. Für die mittleren zusammen veranlagten Einkommensdezile 5 und 6, d.h.

**Abb. 6**  
**Kumulierter absoluter und relativer Steuereffekt der Kalten Progression im weiteren Sinne von 2011 bis 2018, nach Bruttoeinkommensdezilen**



Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf den Median innerhalb eines Dezils für zusammen veranlagte Steuerfälle. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 1. Dezil bis 8 938 Euro, 2. Dezil bis 15 960 Euro, 3. Dezil bis 21 278 Euro, 4. Dezil bis 26 384 Euro, 5. Dezil bis 33 716 Euro, 6. Dezil bis 64 850 Euro, 7. Dezil bis 152 852 Euro, 8. Dezil bis 184 439 Euro, 9. Dezil bis 257 167 Euro, 10. Dezil ab 257 168 Euro.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

Bruttoeinkommen zwischen 26 385 und 64 850 Euro, betragen die relativen Belastungen noch 6,3 und 3,7% für die Kalte Progression im engeren Sinne sowie 21,3 und 10,0% für die Kalte Progression im weiteren Sinne. Für das zehnte Dezil, d.h. bei einem Bruttoeinkommen über 257 167 Euro, ist die relative Belastung mit 0,7 bzw. 1,4% hingegen am niedrigsten. Generell ist die Variation der Belastungswirkungen deutlich niedriger, wenn die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen betrachtet werden (vgl. Abb. 5). Bei der Kalten Progression im weiteren Sinne unterscheiden sich die Belastungswirkungen über die einzelnen Dezile gesehen hingegen um bis zu 36,4 Prozentpunkte (vgl. Abb. 6).

Tabellen 2 und 3 geben die aggregierten Werte der Kalten Progression für die einzelnen Jahre 2011 bis 2018 wieder. Wie bereits angesprochen, ergeben sich für die Dezile 1 bis 3 keine Belastungswirkungen der Kalten

Progression, weshalb diese Einkommensgruppen nicht dargestellt sind. Bis 2013 ist indes bei den übrigen Dezilen die absolute Mehrbelastung durch die Kalte Progression zunehmend gestiegen. Tarifierpassungen ab 2013 und insbesondere die Verschiebung der Tarifeckwerte ab 2016 haben für die Dezile 4 bis 6 jedoch zu einem deutlichen Rückgang der jährlichen absoluten Belastungen bei der inflationsbedingten Kalten Progression im engeren Sinne geführt. Der weitere jährliche Aufwuchs der Kalten Progression wurde gebremst; das vierte Einkommensdezil erfährt nach 2016 sogar einen entlastenden Steuereffekt.

Für Haushalte am oberen Ende der Einkommensverteilung (Dezile 8 bis 10) verlaufen die Belastungswirkungen durch die Kalte Progression im engeren Sinne identisch, da ihr zu versteuerndes Einkommen bereits die Tarifgrenze zum Spitzensteuersatz überschreitet. Die Kalte Progression führt hier im Vergleich zu den unteren und mittleren Einkommen nicht zu einem höheren Grenzsteuersatz. Für die oberen drei Dezile ist allerdings auch ein Effekt der Tarifierpassung 2016 erkennbar, der die absoluten Werte der inflationsbedingten Kalten Progression in diesem Jahr leicht sinken ließ.

Auch bei der Kalten Progression im weiteren Sinne ergeben sich für die unteren drei Dezile aufgrund eines zu versteuernden Einkommens unterhalb des Grundfreibetrags keine Belastungswirkungen, während zusammen veranlagte Ehepaare, die in die

**Tab. 2**  
**Kalte Progression im engeren Sinne (absolut) von 2011 bis 2018, nach Bruttoeinkommensdezilen in €**

Dezil	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4	50	103	105	62	36	0	-3	-20
5	68	139	151	110	89	44	41	24
6	105	211	247	216	196	138	198	196
7	247	504	663	730	766	665	827	836
8	342	676	884	954	961	823	991	981
9	342	676	894	954	961	823	991	981
10	342	676	884	954	961	823	991	981

Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf den Median innerhalb eines Dezils für zusammen veranlagte Steuerfälle. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 1. Dezil bis 8 938 Euro, 2. Dezil bis 15 960 Euro, 3. Dezil bis 21 278 Euro, 4. Dezil bis 26 384 Euro, 5. Dezil bis 33 716 Euro, 6. Dezil bis 64 850 Euro, 7. Dezil bis 152 852 Euro, 8. Dezil bis 184 439 Euro, 9. Dezil bis 257 167 Euro, 10. Dezil ab 257 168 Euro.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

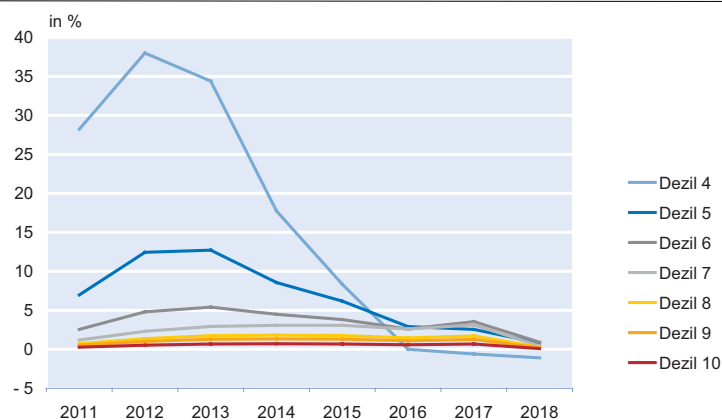
**Tab. 3**  
**Kalte Progression im weiteren Sinne (absolut) von 2011 bis 2018, nach Bruttoeinkommensdezilen in €**

Dezil	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4	81	152	169	179	225	236	255	278
5	110	206	237	268	344	366	398	435
6	170	314	379	455	576	611	719	790
7	398	744	971	1 294	1 674	1 802	2 087	2 281
8	555	1 011	1 311	1 721	2 168	2 313	2 630	2 839
9	555	1 011	1 311	1 721	2 168	2 313	2 630	2 839
10	555	1 011	1 311	1 721	2 168	2 131	2 630	2 839

Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf den Median innerhalb eines Dezils für zusammen veranlagte Steuerfälle. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 1. Dezil bis 8 938 Euro, 2. Dezil bis 15 960 Euro, 3. Dezil bis 21 278 Euro, 4. Dezil bis 26 384 Euro, 5. Dezil bis 33 716 Euro, 6. Dezil bis 64 850 Euro, 7. Dezil bis 152 852 Euro, 8. Dezil bis 184 439 Euro, 9. Dezil bis 257 167 Euro, 10. Dezil ab 257 168 Euro.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 7**  
**Anteil der Kalten Progression im engeren Sinne an der Steuerlast 2011–2018 nach Bruttoeinkommensdezilen**



Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf das Verhältnis des Medians der Kalten Progression (im engeren Sinne) zum Median der Steuerlast innerhalb eines Dezils für zusammen veranlagte Steuerfälle. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 1. Dezil bis 8 938 Euro, 2. Dezil bis 15 960 Euro, 3. Dezil bis 21 278 Euro, 4. Dezil bis 26 384 Euro, 5. Dezil bis 33 716 Euro, 6. Dezil bis 64 850 Euro, 7. Dezil bis 152 852 Euro, 8. Dezil bis 184 439 Euro, 9. Dezil bis 257 167 Euro, 10. Dezil ab 257 168 Euro.

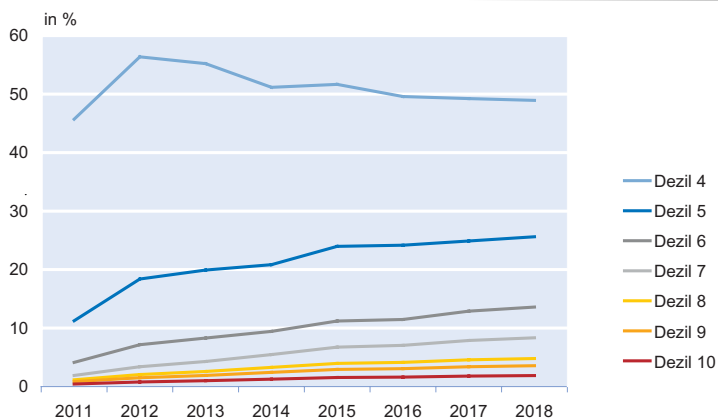
Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

obersten drei Einkommensdezile und somit den Bereich der Spitzensteuer fallen, abermals identische Werte aufweisen (vgl. Tab. 3). Im Gegensatz zur Betrachtung in Tabelle 2, steigen die Belastungswirkungen durch die Kalte Progression im weiteren Sinne allerdings kontinuierlich über die Jahre 2011 bis 2018 für alle dargestellten Einkommensdezile.

Abschließend werden die »heimlichen Steuererhöhungen« in ihrer relativen Höhe für die einzelnen Dezile getrennt nach Einzeljahren betrachtet (vgl. Abb. 7 und 8). Hierbei werden die ersten drei Einkommensdezile erneut grafisch nicht abgetragen, da sich die relativen Belastungswirkungen in jedem Jahr auf null belaufen. Dies ist wie zuvor durch die Unterschreitung des Grundfreibetrags der Steuerfälle am unteren Rand der Einkommensverteilung zu erklären.

Aus Abbildung 7 wird ersichtlich, dass die einkommensschwächeren Steuerfälle des vierten und fünften Dezils relativ gesehen am stärksten durch die Kalte Progression im engeren Sinne belastet werden. Am deutlichsten wird dieser Effekt im Jahr 2012 mit einer relativen Belastung in Höhe von 38,0 bzw. 12,4% in diesen Dezilen. Seit den Tarifanpassungen der Jahre 2016 bis 2018 wird allerdings für beide Gruppen keine weitere Belastung durch die inflationsbedingte Kalte Progression sichtbar. Zusammen Veranlagte mit einem Bruttoeinkommen zwischen 21 279 Euro und 26 384 Euro erfahren in den Jahren 2016 bis 2018 relativ gesehen vielmehr eine Entlastung, da die kürzlich erfolgte Anpassung des Grundfreibetrags sowie der Tarifeckwerte durch die Bundesregierung die inflationsbedingte Mehrbelastung der Kalten Progression sogar überkompensiert. Für alle anderen Einkommensdezile sinkt die relative Belastung in diesen Jahren zwar, kann aber nicht in eine relative Entlastung umgekehrt werden.

Abbildung 8 stellt die relative Belastung der Kalten Progression im weiteren Sinne nach Einkommensdezilen für die Jahre 2011 bis 2018 dar. Auch hier stellen sich die größten relativen Belastungen im vierten und fünften Einkommensdezil ein. Die maximale Belastung in der jeweiligen Gruppe beträgt 56,4 bzw. 25,6%. Die Tarifanpassungen seit 2013 haben zumindest dazu geführt, dass

**Abb. 8****Anteil der Kalten Progression im weiteren Sinne an der Steuerlast 2011–2018**  
nach Bruttoeinkommensdezilen

Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf das Verhältnis des Medians der Kalten Progression (im engeren Sinne) zum Median der Steuerlast innerhalb eines Dezils für zusammen veranlagte Steuerfälle. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 1. Dezil bis 8 938 Euro, 2. Dezil bis 15 960 Euro, 3. Dezil bis 21 278 Euro, 4. Dezil bis 26 384 Euro, 5. Dezil bis 33 716 Euro, 6. Dezil bis 64 850 Euro, 7. Dezil bis 152 852 Euro, 8. Dezil bis 184 439 Euro, 9. Dezil bis 257 167 Euro, 10. Dezil ab 257 168 Euro.

Quelle: Statistische Ämter (2016); Berechnungen des ifo Instituts.

der jährliche relative Anteil der Kalten Progression im weiteren Sinne an der Einkommensteuerlast nicht weiter für die einkommenschwächsten Steuerzahler (viertes Dezil) angestiegen ist. Für alle übrigen Dezile steigen die Belastungswirkungen 2011 bis 2018 jedoch weiterhin kontinuierlich an, mit Werten zwischen 0,4 und 13,6% aber bei weitem nicht auf dem hohen Niveau des vierten Dezils.

## Fazit

Aus politökonomischer Sicht ist das Phänomen der Kalten Progression ein willkommenes Geschenk für Politiker, die auf ihre Wiederwahl bedacht sind. Durch die Kalte Progression kommt es zu Steuererhöhungen, die nicht vom Parlament beschlossen werden müssen und die somit nicht Ergebnis einer öffentlichen politischen Debatte sind. Die Steuererhöhungen geschehen mithin »heimlich«. Die negativen Wählerreaktionen, die bei einer öffentlichen Debatte über Steuererhöhungen zu erwarten sind, können folglich vermieden werden. Steigende Steuereinnahmen helfen Wählerwünsche mit ebenso steigenden Ausgaben zu befriedigen, ohne Haushaltsdefizite machen zu müssen. Ein auf die Ausweitung der Staatstätigkeit bedachter Politiker kann an einer Reform, die das Phänomen der Kalten Progression beseitigt, folglich wenig Interesse haben. An der Notwendigkeit einer Reform ändert dies jedoch nichts.

In den wirtschaftspolitischen Debatten wird die Kalte Progression zwar sporadisch aufgegriffen, doch fokussieren entsprechende Diskussionen dann typischerweise allein auf die Kalte Progression im engeren Sinne, also die Steuerbelastungen, die aus dem Anstieg des Preisniveaus resultieren. Die Kalte Progression im weiteren Sinne umfasst je-

doch auch den Anstieg der Steuer- und Staatsquote, der aus dem Wachstum der Realeinkommen resultiert. Hierbei wird ein immer größerer Teil der privatwirtschaftlichen Erträge – selbst bei einem Nichtvorhandensein von (Konsumgüterpreis-)Inflation – vom Staat absorbiert. Diese weiteren Mehrbelastungen für den Steuerzahler gehen in der öffentlichen Debatte jedoch weitgehend unter. Durch die mediale und politische Fokussierung auf die Kalte Progression im engeren Sinne dürfte dieser zweite Effekt der Kalten Progression breiten Bevölkerungsschichten größtenteils unbekannt sein.

Die Ergebnisse unserer Simulationen zeigen, dass eine automatische Korrektur des Einkommensteuertarifs geboten scheint, um dem inhärenten Mechanismus heimlicher Steuererhöhungen Einhalt zu gebieten. Dies gilt nicht zuletzt, da unter der Kalten Progression besonders die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen leiden und somit umgekehrt von den Ausgleichsmaßnahmen relativ am meisten profitieren. Der »Mittelstandsbauch« macht das Höherrutschen im progressiven Grenzsteuertarif für diese Einkommensgruppe besonders schmerzhaft, da hier der Grenzsteuersatz und somit die relative Steuerbelastung besonders schnell ansteigen.<sup>19</sup> Steuerzahler, die bereits den Spitzensteuersatz zahlen, sind hingegen von der Kalten Progression weniger stark betroffen. Für sie fällt der Anstieg des Durchschnittssteuersatzes und somit die »heimliche Steuererhöhung« der Kalten Progression vergleichsweise moderat aus, da der Grenzsteuersatz nicht weiter ansteigt (vgl. hierzu auch Gottfried und Witczak 2008, S. 34).

Als Reaktion auf die Kalte Progression wird deshalb ein Tarif auf Rädern vorgeschlagen. Diese Forderung ist nicht neu, schon gar nicht im Kreis der Ökonomenzunft, doch die bisherige Missachtung des Reformansatzes ändert nichts an der Sinnhaftigkeit seiner Umsetzung. In vielen anderen Ländern existiert ein automatischer Ausgleich für Kalte Progression (vgl. Lemmer 2014). Als geeigneter Weg erscheint die automatische Anpassung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs in § 32a EStG. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erscheint es geboten, nicht nur den Effekt eines steigenden Preisniveaus, sondern auch den Effekt steigender Reallöhne zu berücksichtigen, um die ursprünglich vom Gesetzgeber intendierten Verteilungswirkungen des Steuersystems zwischen Einkommensgruppen nicht zu verändern und die Früchte der Wertschöpfung adäquat zwischen privater und öffentlicher Hand zu verteilen. Die Staatsquote kann somit *ceteris paribus* konstant gehalten und ein über-

<sup>19</sup> Vgl. hierzu auch Gottfried und Witczak (2008, S. 34). Zu Varianten und Kosten einer Abflachung des Mittelstandsbauchs, vgl. Dorn et al. (2016b).

mäßiges »Staatwachstum« zulasten des privaten Sektors verhindert werden. Es ist dabei zu betonen, dass auch bei einem Tarif auf Rädern die Staatseinnahmen weiter anwachsen: Sogar bei einer Berücksichtigung der Kalten Progression im weiteren Sinne steigen die Staatseinnahmen noch proportional mit dem Wachstum der Nominaleinkommen. Es wird lediglich verhindert, dass die Staatseinnahmen überproportional zum Wachstum der Realeinkommen und Preise steigen.

## Literatur

- Bach, S. (2016), *Unsere Steuern – Wer zahlt? Wie viel? Wofür?* Westend Verlag, Frankfurt am Main.
- Beznoska, M. (2016), »Die Belastungs- und Aufkommenswirkungen der kalten Progression«, IW policy paper Nr. 14.
- Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008), »Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9(1), 102–124.
- Boss, A., H.C. Müller und A. Schrunner (2014), »Einkommensteuerbelastung ausgewählter Haushaltstypen in Deutschland 1958 bis 2013«, *Wirtschaftsdienst* 94, 187–193.
- Breidenbach, P., R. Döhm und T. Kasten (2014), »Der Weg ist frei: mehr Steuergerechtigkeit durch nachhaltigen Abbau der kalten Progression«, *Wirtschaftsdienst* 94, 859–863.
- Breuer, Chr. (2016), »Steuermehreinnahmen und heimliche Steuererhöhungen – zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2016«, *ifo Schnelldienst* 69(11), 46–50.
- Broer, M. (2011), »Kalte Progression in der Einkommensbesteuerung – Ist ein Tarif auf Rädern der diskretionären Anpassungspolitik in Deutschland überlegen?«, *Wirtschaftsdienst* 91, 694–689.
- Bundesministerium der Finanzen (2015), *Bericht über die Wirkungen der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2013 bis 2016 (Erster Steuerprogressionsbericht)*, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-28-PM04.html>, aufgerufen am 3. September 2016.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016a), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016b), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017), »Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(2), 51–58.
- Gottfried, P. und D. Witczak (2008), *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der »heimlichen Steuerprogression« und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft*, IAW-Kurzbericht 1, Tübingen.
- Greive, M. (2015), »Schäuble rechnet die kalte Progression einfach weg« *Welt Online*, 29. Januar 2015, verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article136917565/Schaeuble-rechnet-die-kalte-Progression-einfach-weg.html>.
- Heer, B. und B. Süßmuth (2013), »Tax Bracket Creep and Its Effects on Income Distribution«, *Journal of Macroeconomics* 38, 393–408.
- Immervoll, H. (2005), »Falling Up the Stairs: The Effects of the »Bracket Creep« on Household Incomes«, *Review of Income and Wealth* 51, 37–62.
- Lemmer, J. (2014), »Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich«, *Wirtschaftsdienst* 94, 872–878.
- Nam, C. W. und C. Zeiner (2016), »Effects of Tax Reform on Average Personal Income Tax Burden and Tax Progressivity in Germany under the Particular Consideration of Bracket Creep«, *eJournal of Tax Research* 14(3), 587–600.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), »Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2016 – Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten«, *ifo Schnelldienst* 69(19), 3–60.
- Rietzler, K., D. Teichmann und A. Truger (2014), »Abbau der kalten Progression: Nüchtere Analyse geboten«, *Wirtschaftsdienst* 94, 864–871.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen – Jahresgutachten 2011/12*, Wiesbaden.
- Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?* 3., überarbeitete Auflage, Econ Verlag, Berlin.
- Statistische Ämter (2016), *Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016a), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2015 – Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016b), *Preise – Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Jahresbericht 2015*, Wiesbaden.

# Die Konjunkturprognosen der Gemeinschaftsdiagnose und des Bundeswirtschaftsministeriums im Vergleich

Im vorliegenden Beitrag wird untersucht, wie sehr sich das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) mit seinen Konjunkturprognosen an der von den Wirtschaftsforschungsinstituten veröffentlichten Gemeinschaftsdiagnose (GD) orientiert. Folgende Ergebnisse können festgehalten werden. Das BMWi weicht bei seinen Prognosen des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von der GD ab, ohne dabei systematisch darüber oder darunter zu liegen. Diese Abweichungen des BMWi führen allerdings zu keiner Verbesserung der Prognosequalität im Vergleich zur GD, was aufgrund eines Informationsvorteils des BMWi zu erwarten gewesen wäre. Bei längeren Prognosehorizonten scheinen sich die aus den Abweichungen resultierenden Veränderungen der Prognosefehler auszugleichen. Allerdings ist bei den Prognosen sowohl der GD als auch des BMWi bei längeren Prognosehorizonten ein systematischer »Überoptimismus« festzustellen, da beide Institutionen in der Vergangenheit BIP-Prognosen veröffentlichten, die höher als die jeweilige Realisation des BIP ausfielen.

Seit 1950 erstellt ein ausgewählter Kreis von Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (ARGE) Konjunkturprognosen für Deutschland und die wichtigsten Regionen der Welt. Diese sogenannte Gemeinschaftsdiagnose (GD) ist als Auftragsarbeit des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) konzipiert. In den ersten Jahrzehnten wurden die Verträge für das Frühjahrs- und das Herbstgutachten jährlich neu an die Wirtschaftsforschungsinstitute vergeben, die einen Schwerpunkt in der Konjunkturforschung nachweisen konnten.<sup>1</sup> Im Jahr 2007 wurde erstmals ein Bieterwettbewerb eingeführt, der einerseits Bietergemeinschaften fördern und andererseits die Anzahl der vergebenen Verträge begrenzen sollte. Zudem wurden die Verträge erstmals für mehrere Jahre vergeben.<sup>2</sup>

Im Gegensatz zum erstmalig 1964 einberufenen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fehlt der GD eine gesetzliche Verankerung. Während in §1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates als Ziel eine periodische Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und die Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit formuliert wurden, kann die Aufgabe der GD lediglich in den Leistungsbeschreibungen der jeweiligen Ausschreibungen zum Forschungsauftrag nachgelesen werden. Demnach soll »die Gemeinschaftsdiagnose jeweils im Frühjahr und Herbst eine Referenz für die Projektionen der Bundesregierung« liefern.

Im vorliegenden Beitrag wird untersucht, wie sehr sich der Auftraggeber der GD an den von den Instituten gemeinschaftlich für Deutschland veröffentlichten Konjunkturprognosen für das laufende und das kommende Jahr orientiert. Konjunkturprognosen spielen für die Haushalts- und Finanzplanung von Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen eine wichtige Rolle. So bilden die von der Bundesregierung unter Federführung des BMWi erstellten sogenannten Frühjahrs- und Herbstprojektionen die Grundlage für die Schätzungen des Steueraufkommens im Arbeitskreis »Steuerschätzungen«, einem Beirat beim Bundesministerium der

<sup>1</sup> Bis zum Herbst 2006 waren dies das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW), das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA, seit 1970, bis zu seiner Auflösung Ende 2006), das ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW, seit 1970), das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH, seit 1993) und das RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

<sup>2</sup> 2007–2010: vier Verträge an das ifo Institut (zusammen mit der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich), das IfW, das IWH (zusammen mit dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung IMK und dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung WIFO) und das RWI (zusammen mit dem Institut für Höhere Studien Wien IHS); 2010–2013: vier Verträge an das ifo Institut (zusammen mit KOF), das IfW (zusammen mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW), das IWH (zusammen mit Kiel Economics) und das RWI (zusammen mit IHS); 2013–2016: vier Verträge an das DIW (zusammen mit WIFO), das ifo Institut (zusammen mit KOF), das IWH (zusammen mit Kiel Economics) und das RWI (zusammen

mit IHS); 2016–2018/2020: fünf Verträge an das DIW (zusammen mit WIFO), das ifo Institut (zusammen mit KOF), das IfW, das IWH und das RWI (zusammen mit IHS).



Finanzen. Aber auch die Meldungen an die Europäische Union im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes werden auf Grundlage der Projektionen erstellt. Zudem werden die Projektionen der Bundesregierung für die Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme nach der Schuldenregel gemäß Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes herangezogen.

Deshalb ist es wichtig, dass die für die Haushalts- und Finanzplanung verwendeten Konjunkturprognosen frei von jeglicher politischer Einflussnahme sind. In der im Mai 2013 im Rahmen des »Two-Packs« in Kraft getretenen EU-Verordnung Nr. 473/2013 wird folgende Begründung angeführt: »Durch verzerrte und unrealistische makroökonomische Prognosen und Haushaltsprognosen können die Wirksamkeit der Haushaltsplanung erheblich beeinträchtigt und damit das Bemühen um Haushaltsdisziplin unterminiert werden.« Deshalb sieht die Verordnung vor, dass die Haushalts- und Finanzplanung auf Basis unabhängiger makroökonomischer Prognosen erstellt wird. Die Unabhängigkeit der Prognose kann dadurch gewährleistet werden, dass sie von unabhängigen Einrichtungen entweder erstellt oder befürwortet worden ist.

Bislang erfüllen die Frühjahrs- und Herbstprojektionen der Bundesregierung keines der beiden Kriterien einer unabhängigen Prognose. Die GD stellt zwar als unabhängige Institution regelmäßig im Frühjahr und im Herbst auftragsgemäß Konjunkturprognosen zur Verfügung.<sup>3</sup> Allerdings ist die Bundesregierung, die ihre Projektionen immer etwa eine Woche nach der Übergabe der GD veröffentlicht, keineswegs an die von den Instituten gelieferten Zahlen gebunden. Auch eine nachträgliche Bewertung der Projektionen der Bundesregierung durch eine unabhängige Institution findet nicht statt.<sup>4</sup>

Aus allgemein politökonomischen Überlegungen heraus gibt es zahlreiche Gründe für zu optimistische Regierungsprognosen (vgl. dazu u.a. Bischoff und Gohout 2010; Büttner und Kauder 2015; Jochimsen und Lehmann 2017; Brück und Stephan 2006; Heinemann 2006). Überoptimistische Prognosen erhöhen u.a. die Wiederwahlchancen der Politi-

ker, da sie die nahe Zukunft aus ökonomischer Perspektive besser aussehen lassen, als sie eigentlich ist. Bei einer besseren Konjunkturprognose fallen insbesondere die erwarteten finanzpolitischen Handlungsspielräume der Regierung größer aus, eine Gefährdung der Haushaltsregeln scheint weniger wahrscheinlich, und die Umsetzung kostspieliger wirtschaftspolitischer Maßnahmen trifft auf geringeren politischen Widerstand. Die empirischen Ergebnisse für Deutschland deuten darauf hin, dass die mittelfristige Finanzplanung des Bundes in der Vergangenheit mit ihren Vorausschätzungen für das Haushaltsdefizit, die Steuereinnahmen und die Staatsausgaben systematisch zu optimistisch ausfiel (vgl. Heinemann 2006).

Diesen eher kurzfristig orientierten und auf Täuschung basierenden Erklärungen für nach oben verzerrte Prognosen stehen allerdings eher längerfristige Erwägungen gegenüber, die eine Tendenz zu systematisch zu niedrig ausfallenden Regierungsprognosen begründen. Demnach versucht ein vorausschauender Haushaltsplaner einen Puffer anzulegen, der vorgegebene Haushaltsziele nicht in Gefahr bringt, selbst wenn unvorhergesehene Ereignisse zu niedrigeren Staatseinnahmen bzw. höheren Staatsausgaben führen. Die zentrale Annahme dabei ist, dass die Regierung Risiken scheut und deshalb aus einem Vorsichtsmotiv heraus handelt (vgl. u.a. Brogan 2014). Empirische Evidenz für einen systematischen Überpessimismus bei staatlichen Haushaltsprojektionen und Regierungsprognosen sind dem Autor der vorliegenden Studie nicht bekannt.

Letztlich ist es eine Frage der Empirie, ob das BMWi in der Vergangenheit bei der Erstellung seiner Prognosen einer Verzerrung in die eine oder andere Richtung unterlag. Im Folgenden werden daher die Konjunkturprognosen der GD und des BMWi miteinander verglichen. Die Darstellung konzentriert sich auf die Prognosen für das jahresdurchschnittliche reale und nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im laufenden und im kommenden Jahr. Für das nominale BIP werden die Prognosen des BMWi und der GD ab Herbst 1970 ausgewertet; die Analysen für das reale BIP beginnen erst im Herbst 1995, da vorher keine Prognosewerte des BMWi zur Verfügung stehen. Die letzte in der Analyse verwendete Prognose stammt vom Herbst 2016. Die einzelnen Vorhersagen unterscheiden sich insbesondere durch die Länge des Prognosehorizonts. So muss im Herbst lediglich das Ergebnis für das dritte und vierte Quartal hinzugeschätzt werden, um den Wert des laufenden Jahres zu erhalten, da zu diesem Zeitpunkt bereits zwei Quartalswerte des BIP vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht worden sind. In der Frühjahrsprojektion für das jahresdurchschnittliche BIP des laufenden Jahres müssen hingegen alle vier Quartale vorausgeschätzt werden, und um den Wert für das kommende Jahr zu erhalten, beträgt der Prognosehorizont dann sogar acht Quartale.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Die Unabhängigkeit der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute von Weisungen Dritter wird unter anderem dadurch gesichert, dass sie als Mitglieder der Leibniz-Gemeinschaft von Bund und Ländern gemeinsam im Rahmen der gemeinschaftlichen Forschungsförderung nach Artikel 91b des Grundgesetzes als Forschungseinrichtungen institutionell gefördert werden und den strengen Evaluierungen des Leibniz-Senats unterliegen. Eine ausführliche Diskussion über die Unabhängigkeit der Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute und der Gemeinschaftsdiagnose findet sich in Döpke und Fritsche (2009, S. 33 ff.).

<sup>4</sup> Allenfalls die Stellungnahmen des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates, dem unter anderem auch ein Vertreter der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute angehört, könnten als eine solche Bewertung angesehen werden. Sie werden seit 2014 zweimal jährlich im Juni und im Dezember vorgelegt. Zwar ist es die gesetzlich verankerte Aufgabe des Beirats, eine Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits in Höhe von 0,5% des nominalen Bruttoinlandsprodukts abzugeben. Dazu ist es allerdings unabdingbar, auch die der Haushalts- und Finanzplanung zugrunde liegende Projektion zu beurteilen.

<sup>5</sup> In den im Frühjahr veröffentlichten Gemeinschaftsdiagnosen wurde erst ab 1997 Prognosen des nominalen und realen Bruttoinlandsprodukts für das nächste Jahr erstellt.

### Abweichung des BMWi von den Prognosen der GD

In einem ersten Schritt wird untersucht, ob es zu systematischen Abweichungen des BMWi von den Prognosen der GD kommt. Da die Länge des Prognosehorizonts naturgemäß einen entscheidenden Einfluss auf die mit der Prognoseerstellung verbundene Unsicherheit und damit den Prognosefehler hat, werden die Prognosen getrennt nach dem jeweiligen Prognosehorizont betrachtet. Deshalb werden für jeden Prognosehorizont Dummy-Variablen ( $dum_h$  mit  $h = 2, 4, 6, 8$ ) eingeführt, die für den jeweiligen Prognosehorizont den Wert 1 annehmen und ansonsten null sind. Die Schätzgleichung lautet:

$$f^{BMW_i} - f^{GD} = \beta_2 dum_2 + \beta_4 dum_4 + \beta_6 dum_6 + \beta_8 dum_8 + \varepsilon_t,$$

wobei  $f^{BMW_i}$  und  $f^{GD}$  die Prognose der jeweiligen Institution und  $\beta_h$  die geschätzten Koeffizienten bezeichnet;  $\varepsilon_t$  fasst den unerklärten Rest zusammen.

Die in Tabelle 1 zusammengefassten Ergebnisse der Schätzungen für die Prognosen des nominalen und des realen BIP zeigen zwar, dass das BMWi im Durchschnitt mit seinen Prognosen von der GD-Prognose abweicht. Allerdings ist diese mittlere Abweichung gering und scheint nicht systematisch positiv oder negativ, sondern eher zufälliger Natur zu sein, da sich die geschätzten Koeffizienten für  $\beta_h$  nicht signifikant von null unterscheiden.<sup>6</sup> Darüber hinaus konnte auch keine systematische Überschätzung der GD-Prognosen durch das BMWi bei Projektionen im Vorfeld regulärer Bundestagswahlen festgestellt werden, was bei Gültigkeit der oben erwähnten politökonomischen Zusammenhänge zu erwarten gewesen wäre.<sup>7</sup>

Da sich bei der Berechnung der mittleren Abweichung positive und negative Werte tendenziell aufheben können, kann mit Hilfe der mittleren absoluten Abweichung das durchschnittliche Ausmaß der Abweichungen geschätzt werden. Dazu gehen auf der rechten Seite der Schätzgleichung die Prognoseabweichungen als absolute Werte und damit ohne Vorzeichen, also  $|f^{BMW_i} - f^{GD}|$ , ein. Die Ergebnisse dieser Schätzung zeigen, dass das BMWi bei der Prognose sowohl des realen als auch des nominalen BIP signifikant von der GD abweicht. Tendenzuell ist das Ausmaß der Abweichung bei längeren Prognosehorizonten mit  $\pm 0,3$  (reales BIP) bis

<sup>6</sup> Bei einem in der Zeitreihenanalyse üblichen Signifikanzniveau läge die Wahrscheinlichkeit für die Ablehnung der Nullhypothese, dass  $\beta_h = 0$ , bei höchstens 0,05, d.h. 5%.

<sup>7</sup> Die Ergebnisse dieser Schätzungen werden in Tabelle 1 nicht gezeigt; sie werden allerdings vom Autor bei Bedarf zur Verfügung gestellt. Sie entsprechen den Ergebnissen, die in anderen empirischen Arbeiten über den sog. politischen Konjunkturzyklus in Deutschland gefunden wurden (vgl. z.B. Berger und Woitek 1997; Büttner und Kauder 2015).

**Tab. 1**  
**Abweichung der Prognosen des BMWi von den Prognosen der GD**

	Mittlere Abweichung $f^{BMW_i} - f^{GD}$				Mittlere absolute Abweichung $ f^{BMW_i} - f^{GD} $			
	nominales BIP		reales BIP		nominales BIP		reales BIP	
	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.
$\beta_2$	0,06	0,19	-0,03	0,71	0,24	0,00	0,15	0,00
$\beta_4$	-0,07	0,44	-0,06	0,25	0,35	0,00	0,22	0,00
$\beta_6$	0,05	0,26	-0,06	0,16	0,35	0,00	0,14	0,00
$\beta_8$	0,06	0,55	0,18	0,20	0,38	0,00	0,32	0,00
Beob.	158		85		158		85	

Anmerkung: Die Spalte »Koef.« (Koeffizient) zeigt die Punktschätzer der  $\beta_i$ . Die Spalte »Sig.« (Signifikanz) zeigt die Wahrscheinlichkeit an, dass die Nullhypothese  $\beta_i = 0$  verworfen werden kann. Die Wahrscheinlichkeit wurde unter Verwendung von korrigierten Standardfehlern berechnet, die den Problemen der Autokorrelation und Heteroskedastizität Rechnung tragen (vgl. Newey und West 1987).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

$\pm 0,4$  (nominales BIP) Prozentpunkten größer als bei kürzeren Prognosehorizonten, wo das mittlere Ausmaß der Abweichung teilweise bei nur  $\pm 0,1$  Prozentpunkt liegt.

### Prognosefehler des BMWi und der GD

Ein Grund für die Abweichung des BMWi von den Prognosen der GD könnte ein besserer Informationsstand insbesondere im Hinblick auf das laufende Quartal sein. Da das BMWi seine Projektionen in der Regel etwa eine Woche nach der GD abschließt, können die Prognostiker des BMWi Konjunkturindikatoren berücksichtigen, die erst in diesem Zeitraum veröffentlicht werden. Deshalb könnten die BMWi-Prognosen im Schnitt einen geringeren Prognosefehler aufweisen. In einem zweiten Schritt werden daher die Vorhersagen der GD und des BMWi mit den tatsächlichen Realisationen  $y_t$  der jahresdurchschnittlichen Veränderung des BIP verglichen.<sup>8</sup>

Tabelle 2 zeigt zunächst die mittlere absolute Abweichung der Prognosen von der Realisation, die zu optimistische und zu pessimistische Prognosen gleichermaßen behandelt. Dazu wurde die linke Seite der Schätzgleichung durch  $|f^i - y_t|$  ersetzt, wobei  $i$  entweder für BMWi oder GD steht. Erwartungsgemäß nimmt der mittlere absolute Prognosefehler sowohl beim BMWi als auch bei der GD mit zunehmender Anzahl zu prognostizierender Quartale zu. Allerdings schneiden gerade die Projektionen des realen BIP mit einem Prognosehorizont von nur zwei Quartalen (Herbstprognose für das laufende Jahr) beim BMWi trotz des geringfügigen Informationsvorteils schlechter ab; der mittlere absolute Prognosefehler ist mit 0,24 Prozentpunkten nahezu doppelt so hoch wie der der GD; dieser Unterschied ist sogar statistisch

<sup>8</sup> Als Realisation wird die erste Veröffentlichung des Jahresergebnisses verwendet, die in der Regel Mitte Januar vom Statistischen Bundesamt für das Vorjahr herausgegeben wird.

**Tab. 2**  
Mittlere absolute Abweichung der Prognosen von der Erstveröffentlichung des BIP

	Nominales BIP				Reales BIP			
	BMW <i>i</i>		GD		BMW <i>i</i>		GD	
	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.
$\beta_2$	0,23	0,00	0,28	0,00	0,24	0,00	0,13	0,00
$\beta_4$	0,84	0,00	0,74	0,00	0,49	0,00	0,61	0,00
$\beta_6$	1,35	0,00	1,31	0,00	1,08	0,00	1,02	0,00
$\beta_8$	1,53	0,00	1,57	0,00	1,44	0,00	1,43	0,00
Beob.	156		156		83		83	

Anmerkung: Die Spalte »Koef.« (Koeffizient) zeigt die Punktschätzer der  $\beta_i$ . Die Spalte »Sig.« (Signifikanz) zeigt die Wahrscheinlichkeit an, dass die Nullhypothese  $\beta_i = 0$  verworfen werden kann. Die Wahrscheinlichkeit wurde unter Verwendung von korrigierten Standardfehlern berechnet, die den Problemen der Autokorrelation und Heteroskedastizität Rechnung tragen (vgl. Newey und West 1987).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

signifikant auf dem üblichen 5%-Niveau.<sup>9</sup> Mit zunehmenden Prognosehorizonten werden die Unterschiede zwischen den absoluten Fehlern der BMW*i*-Prognose und der GD-Prognose jedoch geringer und unterscheiden sich auch nicht mehr im statistischen Sinne.

Dass der mittlere absolute Prognosefehler mit zunehmendem Prognosehorizont größer wird, ist aufgrund des damit verbundenen Anstiegs der Unsicherheit über zukünftige unvorhersehbare Ereignisse unvermeidbar. Entscheidend bei einer Prognoseevaluation ist vielmehr, dass die Vorhersagen über einen längeren Zeitraum nicht zu optimistisch oder zu pessimistisch und damit systematisch verzerrt sind. Systematische Prognosefehler würden zu systematischen Fehlentscheidungen führen, die wiederum mit ökonomischen Kosten verbunden wären. Wenn Prognosen mal zu optimistisch und mal zu pessimistisch sind, sollten sich die Fehler im Mittel ausgleichen. Tabelle 3 zeigt die mittlere Abweichung der Prognosen von der Realisation. Die Prognosen sowohl des nominalen als auch des realen BIP sind mit zunehmendem Prognosehorizont im Durchschnitt zu optimistisch und nach oben verzerrt. Insbesondere bei den Prognosen mit dem längsten Horizont von acht Quartalen (also der Frühjahrsprojektion für das nächste Jahr, für die Daten erst ab 1997 in die Auswertung einfließen; vgl. Fußnote 5) sind die Abweichungen statistisch signifikant. Da allerdings die Prognosen des BMW*i* und die der GD eine ähnliche Verzerrung aufweisen und das BMW*i* im Schnitt die GD-Prognosen übernommen hat (vgl. Tab. 1), kann der Überoptimismus des BMW*i*

<sup>9</sup> Um dies zu testen, wurde die linke Seite der Schätzgleichung durch  $|f^{BMW_i} - y_t| - |f^{GD} - y_t|$  ersetzt. Wenn man die Schätzung für das nominale BIP auf die gleichen Beobachtungen reduziert, die für die Schätzung für das reale BIP zur Verfügung stehen (also nur Beobachtungen ab Herbst 1995 verwendet), wird dieser Unterschied interessanterweise sowohl quantitativ als auch statistisch insignifikant.

nicht politökonomisch begründet werden und muss eine andere Ursache haben. So treten Überschätzungen bei längerfristigen Prognosen häufig dann auf, wenn die der Konjunkturprognose zugrunde liegende langfristige Trendwachstumsrate des BIP sinkt. Da dieser Rückgang der Trendwachstumsrate zunächst fälschlicherweise als vorübergehende konjunkturelle Schwäche interpretiert wird, lässt der Prognostiker nach deren Überwindung die Zuwachsraten des BIP wieder gegen die bislang angenommene Trendwachstumsrate konvergieren. Im Nachhinein aber stellt sich heraus, dass die Trendwachstumsrate gesunken ist und die Konjunkturprognose zu optimistisch war. So wurde der kontinuierliche Rückgang der

Trendwachstumsrate in Deutschland von über 3% Anfang der 1990er Jahre auf unter 1% in den Jahren 2009 bis 2012 erst mit einiger Verzögerung erkannt.

Schließlich stellt sich die Frage, ob die nachträglichen Abweichungen des BMW*i* von der GD einen Einfluss auf den Prognosefehler des BMW*i* hatten. Dazu wird in Anlehnung an Frankel und Schreger (2016) folgende Gleichung geschätzt:

$$f^{BMW_i} - y_0 = \beta_2 dum_2 + \beta_4 dum_4 + \beta_6 dum_6 + \beta_8 dum_8 + \gamma_2 dum_2 (f^{BMW_i} - f^{GD}) + \gamma_4 dum_4 (f^{BMW_i} - f^{GD}) + \gamma_6 dum_6 (f^{BMW_i} - f^{GD}) + \gamma_8 dum_8 (f^{BMW_i} - f^{GD}) + \varepsilon_t$$

Während der erste Teil der Regression identisch mit der Schätzgleichung zur Bestimmung des mittleren Abweichung der Prognosen des BMW*i* von der Erstveröffentlichung des BIP ist, erfasst der zweite Teil mit den  $\gamma$ -Koeffizienten die Abweichung der BMW*i*- von der GD-Prognose. Die Ergebnisse dieser Regression, die in Tabelle 4 zusammengefasst

**Tab. 3**  
Mittlere Abweichung der Prognosen von der Erstveröffentlichung des BIP

	Nominales BIP				Reales BIP			
	BMW <i>i</i>		GD		BMW <i>i</i>		GD	
	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.
$\beta_2$	0,12	0,00	0,06	0,29	0,02	0,77	0,05	0,12
$\beta_4$	0,11	0,62	0,18	0,30	-0,10	0,61	-0,03	0,88
$\beta_6$	0,37	0,15	0,33	0,20	0,33	0,13	0,38	0,09
$\beta_8$	0,77	0,04	0,71	0,02	0,63	0,03	0,45	0,11
Beob.	156		156		83		83	

Anmerkung: Die Spalte »Koef.« (Koeffizient) zeigt die Punktschätzer der  $\beta_i$ . Die Spalte »Sig.« (Signifikanz) zeigt die Wahrscheinlichkeit an, dass die Nullhypothese  $\beta_i = 0$  verworfen werden kann. Die Wahrscheinlichkeit wurde unter Verwendung von korrigierten Standardfehlern berechnet, die den Problemen der Autokorrelation und Heteroskedastizität Rechnung tragen (vgl. Newey und West 1987).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

**Tab. 4**  
**Mittlerer Prognosefehler des BMWi**

	Nominales BIP		Reales BIP	
	Koef.	Sig.	Koef.	Sig.
$\beta_2$	0,09	0,03	0,05	0,12
$\beta_4$	0,19	0,29	- 0,12	0,52
$\beta_6$	0,36	0,18	0,49	0,10
$\beta_8$	0,81	0,05	0,71	0,03
$\gamma_2$	0,44	0,01	1,11	0,00
$\gamma_4$	1,17	0,00	- 0,34	0,27
$\gamma_6$	0,23	0,64	3,58	0,01
$\gamma_8$	- 0,61	0,63	- 0,42	0,74
Beob.	156		83	

Anmerkung: Die Spalte »Koef.« (Koeffizient) zeigt die Punktschätzer der  $\beta_i$ . Die Spalte »Sig.« (Signifikanz) zeigt die Wahrscheinlichkeit an, dass die Nullhypothese  $\beta_i = 0$  verworfen werden kann. Die Wahrscheinlichkeit wurde unter Verwendung von korrigierten Standardfehlern berechnet, die den Problemen der Autokorrelation und Heteroskedastizität Rechnung tragen (vgl. Newey und West 1987).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

sind, zeigen insbesondere bei kurzen Prognosehorizonten signifikant positive  $\gamma$ -Koeffizienten. Demnach tragen die nachträglichen Abweichungen des BMWi zu einem Anstieg des Prognosefehlers des BMWi bei. Alle übrigen geschätzten Koeffizienten  $\gamma_n$  unterscheiden sich nicht signifikant von null; die Abweichungen des BMWi von den Prognosen der GD haben keine Auswirkungen auf den mittleren Prognosefehler des BMWi. Insbesondere hat das BMWi seinen geringen Informationsvorteil nicht systematisch genutzt. Ein signifikant negativer  $\gamma$ -Koeffizient hätte darauf hingedeutet, dass sich die Prognose des BMWi im Vergleich zur GD-Prognose verbessert.

### Zusammenfassung und Fazit

Das BMWi weicht bei seinen Prognosen von der GD ab, ohne dabei systematisch darüber oder darunter zu liegen. Selbst bei Projektionen, die vor Bundestagswahlen erstellt wurden, können keine systematisch positiveren und damit politökonomisch motivierten BIP-Prognosen des BMWi festgestellt werden. Diese Abweichungen des BMWi von den Prognosen der GD tragen allerdings zu keiner Verbesserung der Prognosequalität im Vergleich zur GD bei, was aufgrund des Informationsvorteils des BMWi zu erwarten gewesen wäre. Bei längeren Prognosehorizonten scheinen sich die aus den Abweichungen resultierenden Veränderungen der Prognosefehler auszugleichen. Allerdings ist bei den Prognosen sowohl der GD als auch des BMWi bei längeren Prognosehorizonten ein systematischer Überoptimismus festzustellen, da beide Institutionen in der Vergangenheit BIP-Prognosen veröffentlichten, die höher als die jeweilige Realisation des BIP ausfielen. Da die GD als politisch unabhängige Institution dem gleichen Fehler unterliegt wie das BMWi, kann ein politökonomisch begründeter Überoptimismus des BMWi nicht festgestellt werden. Vielmehr scheint die Ursache für die systematische Überschätzung der län-

gerfristigen BIP-Entwicklung in der Fehleinschätzung begründet gewesen zu sein, den langjährigen Rückgang der Trendwachstumsrate des deutschen BIP in Echtzeit als konjunkturelle und damit vorübergehende Schwäche zu interpretieren.

Ein weitgehend einhelliger Befund in der Literatur ist, dass systematisch nach oben verzerrte Haushaltsprojektionen vor allem durch zu optimistische Regierungsprognosen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität begründet werden und deshalb politisch motiviert sind (vgl. Büttner und Kauder 2015; Heinemann 2006). Eine gängige Schlussfolgerung aus diesem Befund ist, dass die der Haushaltsplanung zugrunde liegende gesamtwirtschaftliche Prognose einer unabhängigen Institution übertragen werden sollte. Das Er-

gebnis der vorliegenden Untersuchung zeigt allerdings, dass systematische Fehler insbesondere bei längeren Prognosehorizonten auch von einer politisch unabhängigen Institution wie der GD begangen werden können.

Natürlich ist es aus Sicht eines Wirtschaftsforschungsinstitutes wünschenswert, systematische Prognosefehler zu vermeiden. Allerdings werden wohl auch in Zukunft gerade Prognosen mit langen Horizonten schwierig bleiben, insbesondere wenn sich Trendwachstumsraten über einen längeren Zeitraum hinweg verändern und wenn die Ursachen dieser Veränderung wenig verstanden werden.<sup>10</sup> Trotzdem sind unabhängige Vorausschätzungen als Grundlage der Haushaltsplanung unerlässlich, da politisch motivierte Fehlprognosen einer Regierung in einer repräsentativen Demokratie mit kurzen Legislaturperioden nie auszuschließen sind. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) beschlossen hat, nach dem die Two-Pack-Verordnung Nr. 473/2013 in nationales Recht umgesetzt werden soll und die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen, die den Haushalts- und Finanzplanungen der Bundesregierung zugrunde liegen, von einer unabhängigen Einrichtung zu überprüfen sind.

### Literatur

Berger, H. und U. Woitek (1997), »Searching for political business cycles in Germany«, *Public Choice* 91, 179–197.

Bischoff, I. und W. Gohout (2010), »The Political Economy of Tax Projections«, *International Tax and Public Finance* 17, 133–150.

<sup>10</sup> Dies wird beispielsweise an der immer wiederkehrenden Diskussion über das sog. »Productivity Slowdown Puzzle« deutlich.

Brogan, M.J. (2014), *Modern Budget Forecasting in the American States: Precision, Uncertainty, and Politics*, Lexington Books.

Brück, T. und A. Stephan (2006), »Do Eurozone Countries Cheat with their Budget Deficit Forecasts?«, *Kyklos* 59(1), 3–15.

Büttner, T. und B. Kauder (2015), »Political Biases Despite External Expert Participation? An Empirical Analysis of Tax Revenue Forecasts in Germany«, *Public Choice* 164(3-4), 287–307.

Döpke, J. und U. Fritsche (2009), »Zehn Gebote zum Umgang mit Konjunkturprognosen«, *Zeitschrift für Politikberatung* 2, 26–42.

Frankel, J. und J. Schreger (2016), »Bias in official fiscal forecasts: can private forecasts help?«, NBER Working Paper Nr. 22349.

Heinemann, F. (2006), »Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium-term Budgetary Planning«, *FinanzArchiv* 62(4), 551–578.

Jochimsen, B. und R. Lehmann (2017), »On the political economy of national tax revenue forecasts – Evidence from OECD countries«, *Public Choice*, Im Erscheinen.

Newey, W.K. und K.D. West (1987), »A simple, positive semi-definite, heteroskedasticity and autocorrelation consistent covariance matrix«, *Econometrica* 55(3), 703–708.



# Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2016

46

Wolfgang Nierhaus

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht neben dem realen Bruttoinlandsprodukt auch den Realwert des Bruttoinlandsprodukts. Die beiden Schlüsselindikatoren unterscheiden sich um den Terms-of-Trade-Effekt. Der vorliegende Beitrag präsentiert Ergebnisse für das Jahr 2016.

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist der umfassende Maßstab für die gesamte wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. Das BIP wird als zentraler Konjunktur- und Wachstumsindikator angesehen, nach seiner Entwicklung wird der Erfolg bzw. Misserfolg der Wirtschaftspolitik bemessen. Seit geraumer Zeit gibt es einen weiteren gesamtwirtschaftlichen Schlüsselindikator, nämlich das im Inland entstandene Realeinkommen (Realwert des BIP) (vgl. Lützel 1987; Nierhaus 2000; Kohli 2004). Der Realwert des BIP wird zum einen durch das im Inland erzeugte Produktionsvolumen bestimmt, zum anderen durch das reale Verhältnis, mit dem Exportgüter gegen importierte Güter getauscht werden (Terms of Trade). Verbessern sich die Terms of Trade (d.h. die Exportpreise steigen schneller als die Importpreise), so muss, um die gleiche Gütermenge importieren zu können, weniger als bisher exportiert werden. Genauso gut wäre es aber auch möglich, bei gleichem Exportvolumen mehr Güter und Dienstleistungen im Ausland nachzufragen. Das Realeinkommen der inländischen Sektoren steigt bei Terms-of-Trade-Gewinnen über höhere Unternehmensgewinne und/oder über niedrigere Inlandspreise.

Folgt man den Regeln des System of National Accounts (SNA), so ist, um zum Realwert zu gelangen, der sog. Terms-of-Trade-Effekt ( $T$ ) zum realen BIP zu addieren, d.h., es gilt: Realwert BIP = reales BIP +  $T$ . Der Terms-of-Trade-Effekt (in Mrd. Euro) ergibt sich nach der Formel (vgl. Gutmann 1981, S. 434):

$$T = X_r (p_x / p - 1) + M_r (1 - p_M / p)$$

Dabei bezeichnet  $X_r$  die realen Exporte,  $M_r$  die realen Importe,  $p_x$  den Exportpreisindex,  $p_M$  den Importpreisindex und  $p$  einen generellen Deflator. Alle realen Größen werden in Vorjahrespreisen bzw. zum

Preisniveau des Vorjahres ausgedrückt.<sup>1</sup> Der Terms-of-Trade-Effekt kann positiv (trading gain) oder negativ (trading loss) sein. Im Falle eines trading gain ( $T > 0$ ) ist der Realwert des BIP größer als das reale BIP, im Falle eines trading loss ( $T < 0$ ) kleiner. Im jeweiligen Basisjahr ist  $T$  definitionsgemäß null. Hinreichend für das Entstehen eines trading gain ist, dass der Relativpreis der Exporte gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist ( $p_x/p > 1$ ) und der Relativpreis der Importe zugleich gesunken ist ( $p_M/p < 1$ ). Hiermit geht stets eine Verbesserung der Terms of Trade  $\theta$  ( $= p_x/p_M$ ) einher. Umgekehrt gilt für das Entstehen eines trading loss. In den deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) wird als umfassender Deflator der Preisindex der (letzten) inländischen Verwendung  $p_{LV}$  verwendet. Dieser Preisindex repräsentiert die Preisentwicklung aller Konsum- und Investitionsgüter, die von privaten Haushalten, Unternehmen und vom Staat gekauft werden. Dieser Preisindex hat den Vorteil, dass sich der Realwert des BIP ohne explizite Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts direkt aus der Deflationierung des nominalen BIP ergibt, d.h., es gilt: Realwert BIP = nominales BIP/ $p_{LV}$ .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Eine äquivalenter Ausdruck für  $T$  ist:  $T = (X - M)/p - (X/p_x - M/p_M)$  mit  $X = X_r p_x$  und  $M = M_r p_M$ . Der Terms-of-Trade-Effekt gleicht der Differenz zwischen dem Realwert des Außenbeitrags (Außenbeitrag in jeweiligen Preisen deflationiert mit einem generellen Preisindex  $p$ ) und dem Außenbeitrag in Vorjahrespreisen (vgl. United Nations 2008, S. 316; Europäische Kommission 2014, S. 351).

<sup>2</sup> Das nominale BIP ergibt sich als Summe von Konsumausgaben  $C$ , Bruttoinvestitionen  $IB$  und Exporten  $X$  abzüglich der Importe  $M$ :  $BIP = C + IB + X - M$ . Das BIP in Vorjahrespreisen errechnet sich aus:  $C/p_C + IB/p_B + X/p_x - M/p_M$ ; wobei  $p_C$ : Preisindex der Konsumausgaben,  $p_B$ : Preisindex der Bruttoinvestitionen,  $p_x$ : Preisindex der Exporte,  $p_M$ : Preisindex der Importe. Wird das nominale BIP mit dem Preisindex der inländischen Verwendung  $p_{LV} = (C + IB)/(C/p_C + IB/p_B)$  deflationiert, so erhält man den Ausdruck:  $C/p_C + IB/p_B + (X - M)/p_{LV}$ . Dieser Ausdruck lässt sich als Realwert des BIP interpretieren, denn er unterscheidet sich vom BIP in Vorjahrespreisen um den Faktor  $(X - M)/p_{LV} - (X/p_x - M/p_M)$ , was dem Terms-of-Trade-Effekt (auf Basis des Preisindex der inländischen Verwendung  $p_{LV}$ ) entspricht (vgl. Nierhaus 2000, S. 9).

**Ergebnisse**

Fokussiert man zunächst auf die Retrospektive, so konnte die deutsche Wirtschaft in den 1990er Jahren per saldo Terms-of-Trade-Gewinne verzeichnen. Ab dem Jahr 2000 überwogen dann Kaufkraftverluste im Gefolge steigender Ölpreise und auch wiederholter Abwertungen des Euro gegenüber dem US-Dollar. Im Rezessionsjahr 2009 kehrten sich die Verhältnisse wieder deutlich um: Während das reale BIP in diesem Jahr rezessionsbedingt um 5,6% sank, ging der Realwert des BIP aufgrund der niedrigeren Rohstoffpreise nur um 4,3% zurück. In den drei Folgejahren kam es erneut zu Terms-of-Trade-Verlusten. Erst seit dem Jahr 2013 vermochte die deutsche Wirtschaft wieder Realeinkommensgewinne aus dem internationalen Handel einzufahren, eine positive Entwicklung, die auch im vergangenen Jahr angehalten hat (vgl. Tab. 1).

So ist das inländische Realeinkommen im Jahresdurchschnitt 2016 mit 2,4% recht kräftig gestiegen, das reale BIP nahm hingegen nur um 1,9% zu. Maßgeblich für diese Entwicklung war die Verbesserung des realen Austausch-

verhältnisses mit dem Ausland. Nicht zuletzt aufgrund des neuerlichen Rückgangs der Rohölnotierungen erhöhten sich die Terms of Trade um 1,6%. Die Terms-of-Trade-Verbesserung wäre noch kräftiger ausgefallen, hätten die Exporteure nicht Kostenersparnisse bei importierten Vorleistungsgütern in den Ausfuhrpreisen weitergegeben. Zudem haben viele Unternehmen angesichts des sich abschwächenden weltwirtschaftlichen Umfelds kaum Spielräume gesehen, auf Auslandsmärkten Preiserhöhungen durchzusetzen. Summa summarum konnte die deutsche Wirtschaft im vergangenen Jahr einen Terms-of-Trade-induzierten Realeinkommensgewinn in Höhe von 14,2 Mrd. Euro erzielen.

Zum Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens im Jahr 2016 trug der Terms-of-Trade-Effekt 0,5 Prozentpunkte bei (vgl. Abb. 1). Der Beitrag des Terms-of-Trade-Effekts zur Veränderung des Realeinkommens (relativer Terms-of-Trade-Effekt) ist hierbei als Differenz der Veränderung des Realwerts des BIP und der Veränderung des realen BIP definiert (approximativ kann dies auch als Differenz der Veränderungsraten von BIP-Deflator und Deflator der inländischen

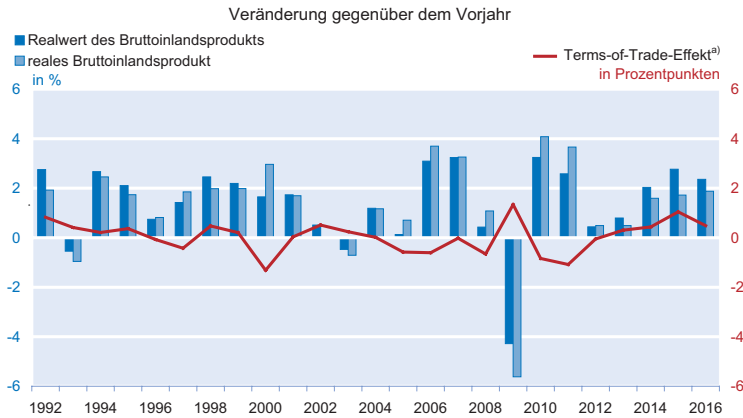
**Tab. 1  
Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms-of-Trade-Effekt im Zeitraum 1992 bis 2016**

	Realwert des BIP <sup>a)</sup> (Realeinkommen) zum Preisniveau des Vorjahres	Terms-of-Trade <sup>a)</sup> Effekt zum Preisniveau des Vorjahres	BIP in Vorjahrespreisen (unverkettete Volumenwerte)	Realwert des BIP <sup>a)</sup> (Realeinkommen) Index (2010 = 100)	Terms-of- Trade <sup>a)b)</sup> Effekt	Preisbereinigtes BIP Kettenindex (2010 = 100)
	(1) = (2) + (3)	(2)	(3)	(4) = (5) + (6)	(5)	(6)
	in Mrd. Euro			Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr		
1992	1 623,225	13,043	1 610,182	2,7	0,8	1,9
1993	1 686,068	7,058	1 679,010	-0,5	0,4	-1,0
1994	1 795,272	3,636	1 791,636	2,7	0,2	2,5
1995	1 868,815	6,823	1 861,992	2,1	0,4	1,7
1996	1 913,154	-1,365	1 914,519	0,8	-0,1	0,8
1997	1 953,707	-8,076	1 961,783	1,4	-0,4	1,8
1998	2 015,667	9,579	2 006,088	2,5	0,5	2,0
1999	2 062,592	4,282	2 058,310	2,2	0,2	2,0
2000	2 098,894	-27,166	2 126,060	1,6	-1,3	3,0
2001	2 153,079	0,593	2 152,486	1,7	0,0	1,7
2002	2 191,101	11,233	2 179,868	0,5	0,5	0,0
2003	2 199,223	5,818	2 193,405	-0,5	0,3	-0,7
2004	2 246,160	0,008	2 246,152	1,2	0,0	1,2
2005	2 273,431	-13,169	2 286,600	0,1	-0,6	0,7
2006	2 372,263	-13,678	2 385,941	3,1	-0,6	3,7
2007	2 470,769	-0,652	2 471,421	3,2	0,0	3,3
2008	2 523,627	-16,825	2 540,452	0,4	-0,7	1,1
2009	2 452,389	34,707	2 417,682	-4,3	1,4	-5,6
2010	2 540,057	-20,685	2 560,742	3,2	-0,8	4,1
2011	2 646,489	-27,911	2 674,400	2,6	-1,1	3,7
2012	2 714,862	-1,732	2 716,594	0,4	-0,1	0,5
2013	2 780,250	8,679	2 771,571	0,8	0,3	0,5
2014	2 883,714	12,397	2 871,317	2,0	0,4	1,6
2015	3 004,766	30,372	2 974,394	2,8	1,0	1,7
2016	3 103,960	14,216	3 089,744	2,4	0,5	1,9

<sup>a)</sup> Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung. – <sup>b)</sup> Differenz der Veränderungsraten von Realwert des BIP und preisbereinigtem BIP in Prozentpunkten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 1**  
**Realwert des Bruttoinlandsprodukts, reales Bruttoinlandsprodukt und Terms-of-Trade-Effekt, 1992–2016**



<sup>a)</sup> Differenz zwischen der Veränderungsrate des Realwerts des BIP und des realen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Verwendung ausgedrückt werden).<sup>3</sup> Auf der Verteilungsseite des BIP schlug sich die Terms-of-Trade-Verbesserung 2016 positiv in den Gewinnmargen der heimischen Unternehmen nieder; der BIP-Deflator erhöhte sich mit einer Rate von 1,4% spürbar. Weniger vermochten hingegen die heimischen Investoren und Verbraucher zu profitieren: Der Deflator der inländischen Verwendung stieg im Jahr 2016 mit 1,0% sogar etwas schneller als im vorausgegangenen Jahr (+ 0,9%).

<sup>3</sup> Wählt man den Preisindex der inländischen Verwendung als generellen Deflator, so errechnet sich der Realwert des BIP aus:  $BIP_t \cdot p_{BIP} / p_{LV}$ , mit  $BIP_t$ : BIP in Vorjahrespreisen und  $p_{BIP}$ : BIP-Deflator (vgl. Fußnote 2). Die Veränderung des Realwerts folgt dann approximativ aus:  $\Delta BIP_t + \Delta p_{BIP} - \Delta p_{LV}$ , so dass sich der relative Terms-of-Trade-Effekt als Differenz der Änderungen der Deflatoren  $\Delta p_{BIP} - \Delta p_{LV}$  ergibt.

**Tab. 2**  
**Terms-of-Trade-Effekt nach Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 1992 bis 2016**

	Terms-of-Trade-Effekt <sup>a)</sup> zum Preisniveau des Vorjahres								
	Waren und Dienstleistungen			Waren			Dienstleistungen		
	ToT-Effekt <sup>b)</sup> insgesamt	Export-preiseffekt <sup>c)</sup>	Import-preiseffekt <sup>d)</sup>	ToT-Effekt insgesamt	Export-preiseffekt	Import-preiseffekt	ToT-Effekt insgesamt	Export-preiseffekt	Import-preiseffekt
	(1) = (2) + (3)	(2) = (5) + (8)	(3) = (6) + (9)	(4) = (5) + (6)	(5)	(6)	(7) = (8) + (9)	(8)	(9)
	in Mrd. Euro								
1992	13,043	-12,174	25,217	11,797	-11,674	23,470	1,246	-0,501	1,747
1993	7,058	-11,837	18,895	4,299	-11,422	15,721	2,759	-0,415	3,174
1994	3,636	-4,383	8,019	1,520	-4,332	5,852	2,116	-0,051	2,167
1995	6,823	-1,006	7,829	3,722	-0,889	4,612	3,101	-0,117	3,218
1996	-1,365	-4,175	2,810	-1,131	-4,628	3,497	-0,234	0,453	-0,687
1997	-8,076	0,706	-8,782	-6,151	0,149	-6,299	-1,925	0,557	-2,483
1998	9,579	-4,711	14,290	11,200	-4,313	15,513	-1,621	-0,398	-1,223
1999	4,282	-4,711	8,992	3,121	-6,514	9,634	1,161	1,803	-0,642
2000	-27,166	11,521	-38,688	-24,725	11,800	-36,525	-2,441	-0,278	-2,163
2001	0,593	-3,525	4,118	1,117	-4,771	5,888	-0,524	1,246	-1,770
2002	11,233	-10,514	21,747	10,355	-10,982	21,337	0,878	0,468	0,410
2003	5,818	-16,647	22,464	6,727	-12,697	19,424	-0,910	-3,950	3,040
2004	0,008	-10,166	10,174	-4,617	-8,822	4,205	4,625	-1,344	5,969
2005	-13,169	-0,486	-12,683	-11,972	-3,628	-8,344	-1,197	3,142	-4,339
2006	-13,678	2,156	-15,834	-12,116	3,093	-15,209	-1,562	-0,936	-0,626
2007	-0,652	-14,882	14,229	-0,041	-13,660	13,619	-0,612	-1,222	0,610
2008	-16,825	-5,133	-11,692	-14,529	-4,698	-9,831	-2,296	-0,435	-1,861
2009	34,707	-27,425	62,132	37,395	-22,506	59,901	-2,688	-4,919	2,231
2010	-20,685	8,012	-28,698	-19,514	7,410	-26,924	-1,172	0,602	-1,774
2011	-27,911	5,723	-33,634	-22,517	9,226	-31,743	-5,394	-3,503	-1,892
2012	-1,732	2,669	-4,402	-3,428	-0,522	-2,906	1,696	3,191	-1,495
2013	8,679	-27,977	36,656	11,284	-24,634	35,918	-2,605	-3,343	0,738
2014	12,397	-20,727	33,123	10,940	-21,390	32,330	1,456	0,663	0,793
2015	30,372	1,963	28,409	28,229	-1,097	29,326	2,143	3,060	-0,917
2016	14,216	-28,458	42,674	16,606	-23,678	40,284	-2,390	-4,779	2,389

<sup>a)</sup> Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. –  
<sup>b)</sup> Terms-of-Trade-Effekt:  $T = X_r (p_x/p - 1) + M_r (1 - p_M/p)$  mit  $X_r$ : reale Exporte,  $M_r$ : reale Importe,  $p_x$ : Exportpreisindex,  $p_M$ : Importpreisindex,  $p$ : genereller Deflator (hier: Preisindex der inländischen Verwendung). –  
<sup>c)</sup> Exportpreiseffekt:  $X_r (p_x/p - 1)$ . –  
<sup>d)</sup> Importpreiseffekt:  $M_r (1 - p_M/p)$ .

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

Der Terms-of-Trade-Effekt kann statistisch in weitere Komponenten zerlegt werden (vgl. Nierhaus 2016, S. 62 f.). In den meisten Jahren resultiert der überwiegende Teil des gesamten Terms-of-Trade-Effekts aus Preisverschiebungen im Warenhandel, in denen sich die schwankenden Notierungen für Öl und sonstige Rohstoffe niederschlagen, oftmals verstärkt durch Wechselkurseffekte. Die aus dem Dienstleistungsverkehr herrührenden Terms-of-Trade-Effekte sind dagegen bis auf wenige Jahre von nachrangiger quantitativer Bedeutung. Für das Jahr 2016 ergibt sich aus dem Warenaustausch mit dem Ausland ein Realeinkommensplus in Höhe von 16,6 Mrd. Euro, dagegen resultiert aus dem Dienstleistungsverkehr ein Minus von 2,4 Mrd. Euro (vgl. Tab. 2). Im Warenhandel waren 2016 die relativen Importpreise nicht zuletzt aufgrund des nochmaligen Einbruchs der Rohölpreise um 4,2% gesunken. Dieser Rückgang bewirkte 2016 für sich genommen ein Realeinkommensplus in Höhe von 40,3 Mrd. Euro. Um zum gesamten im Warenhandel erzielten Einkommensplus in Höhe von 16,6 Mrd. Euro zu gelangen, muss allerdings noch das nicht unerhebliche Minus in Höhe von 23,7 Mrd. Euro gegengerechnet werden, das im gleichen Zeitraum aufgrund des Rückgangs der relativen Ausfuhrpreise für Waren (- 2,0%) aufgelaufen ist.

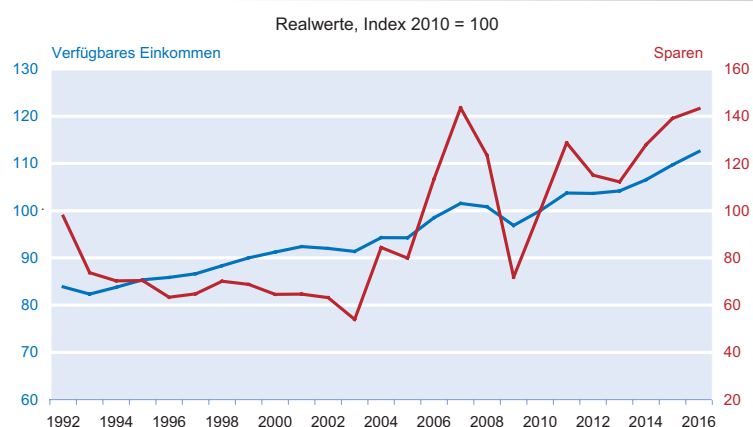
Realwerte können auch von weiteren nominalen Einkommensaggregaten der VGR berechnet werden (vgl. Nierhaus 2015, S. 39). So ergibt sich der Realwert des Bruttonationaleinkommens aus dem Realwert des Bruttoinlandsprodukts zuzüglich des Realwerts des Saldos der Primäreinkommen aus der übrigen Welt; der Realwert des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens folgt aus dem Realwert des Bruttonationaleinkommens zuzüglich des Realwerts des Saldos der laufenden Übertragungen aus der übrigen Welt abzüglich der Abschreibungen in Vorjahrespreisen. Leitgedanke hierbei ist, dass alle Wertgrößen gesondert zu bereinigen sind. Aggregate (wie die nominalen Abschreibungen), die in eine Mengen- und in eine Preiskomponente aufgespalten werden können, werden mit ihren jeweiligen Preisindizes preisbereinigt, d.h. in Vorjahrespreisen ausgewiesen. Einkommensgrößen ohne Mengen- und Preisgerüst (wie der Saldo der grenzüberschreitenden Primäreinkommen oder der Transfers) werden dagegen einheitlich mit dem Preisindex der inländischen Verwendung deflationiert. Im Jahr 2016 belief sich die Zunahme des Realwerts des Bruttonationaleinkommens nach Angaben des Statistischen Bundesamts auf 2,3%, der Realwert der verfügbaren Einkommen aller inländischer Sektoren (hierzu zählen finanzielle und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften sowie private und öffentliche Haushalte) erhöhte sich im gleichen Zeitraum um 2,6% (vgl. Statistisches Bundesamt 2017).

Schließlich ist über das amtliche Veröffentlichungsprogramm hinaus in den VGR auch ein Realwert der gesamtwirtschaftlichen Größe »Sparen« darstellbar (vgl. Nierhaus 2015, S. 39). Dieser entspricht dem Realwert des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens abzüglich des privaten und öffentlichen Konsums in Vorjahrespreisen. Äquivalent lässt sich der Realwert der Stromgröße »Sparen« aus den Nettoinvestitionen in Vorjahrespreisen zuzüglich des Realwerts des Finanzierungssaldos gegenüber dem Ausland abzüglich des Realwerts des Saldos der grenzüberschreitenden Vermögenstransfers darstellen, wobei die entsprechenden nominalen Größen zur Wahrung der Konsistenz ebenfalls mit dem Preisindex der inländischen Verwendung zu deflationieren sind. Nach Berechnungen des ifo Instituts hat der so definierte Realwert des Sparens in den vergangenen drei Jahren, nach zwei Rückgängen zuvor, wieder kräftig zugenommen. Hierzu haben die günstige Ertragsentwicklung bei den Kapitalgesellschaften sowie die Sparanstrengungen der öffentlichen Haushalte beigetragen. Der Realwert des gesamtwirtschaftlichen Sparens lag im Jahr 2016 nur noch unwesentlich unter seinem bisherigen Höchstwert aus dem Vorkrisenjahr 2007 (vgl. Abb. 2).

## Fazit

Im Jahresdurchschnitt 2016 hat der Realwert des Bruttoinlandsprodukts um 2,4% zugenommen, das reale Bruttoinlandsprodukt expandierte dagegen nur um 1,9%. Die Kaufkraft der im Inland entstandenen Einkommen, gemessen an den Zuwachsraten des Realwerts des BIP, hat damit erheblich stärker zugenommen, als es in der im Inland erbrachten wirtschaftlichen Leistung, gemessen an der Veränderungsrate des realen BIP, zum Ausdruck kommt. Terms-of-Trade-Effekte sind im realen Bruttoinlandsprodukt nicht enthalten, weil Gewinne bzw. Verluste aus Verschiebungen der Preisrelationen im internationalen Handel nicht zur wirtschaftlichen Leistung gezählt werden. Sie werden

**Abb. 2**  
Verfügbares Einkommen und Sparen der Volkswirtschaft, 1992–2016



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

bei der Berechnung des realen BIP durch die Methode der doppelten Deflationierung ausgeschaltet. Je größer der Anteil von Exporten und Importen am BIP ist und umso mehr sich die ausgeführten Güter in ihrer Zusammensetzung von den eingeführten Gütern unterscheiden, desto größer kann der Unterschied zwischen Realwert des BIP und realem BIP werden (vgl. United Nations 2009, S. 316). Dies muss zwar nicht im langjährigen Durchschnitt gelten, weil sich außenhandelsbedingte Realeinkommensgewinne und -verluste über große Zeiträume saldieren können. Von einem Jahr zum anderen können sich durchaus aber große Unterschiede einstellen.

Das gesamtwirtschaftliche Realeinkommen ist eine wichtige Determinante für den Konsum und die Investitionen des privaten und öffentlichen Sektors. Von daher ist es wichtig, in einer offenen Volkswirtschaft wie Deutschland nicht allein auf die Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts zu fokussieren, sondern das Augenmerk auch auf einen Indikator zu richten, der wohlfahrtsrelevante Realeinkommensgewinne bzw. -verluste aus Verschiebungen der Preisrelationen im internationalen Handel mit einschließt.

## Literatur

Europäische Kommission (2014), *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)*, Europäische Union, Luxemburg.

Gutmann, P. (1981), »The Measurement of Terms of Trade Effects«, *The Review of Income and Wealth* 24(4), 433–453.

Kohli, U. (2004), »Real GDP, Real Domestic Income, and Terms-of-Trade Changes«, *Journal of International Economics* 62, 83–106.

Lützel, H. (1987), »Realeinkommen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen«, *Wirtschaft und Statistik* (2), 115–122.

Nierhaus, W. (2000), »Realeinkommen im neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen«, *ifo Schnelldienst* 53(4), 7–13.

Nierhaus, W. (2015), »Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade, Ergebnisse für 2014«, *ifo Schnelldienst* 68(3), 36–40.

Nierhaus, W. (2016), »Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade, Ergebnisse für 2015«, *ifo Schnelldienst* 69(4), 60–64.

Statistisches Bundesamt (2017), *Inlandsproduktberechnung, Erste Jahresergebnisse 2016, Tab. 1.6, Realwerte der Volkswirtschaft*, Wiesbaden.

United Nations (2009), *System of National Accounts 2008*, New York.



# ifo Konjunkturtest im Januar 2017 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft startet weniger zuversichtlich ins neue Jahr<sup>1</sup>

Klaus Wohlrabe

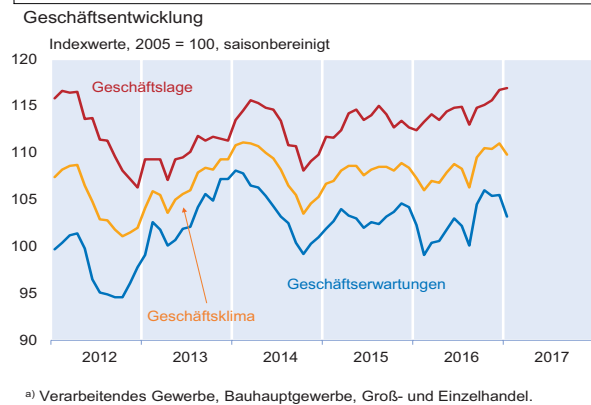
Die Stimmung in den deutschen Chefetagen hat sich verschlechtert. Der ifo Geschäftsklimaindex sank im Januar von 111,0 auf 109,8 Punkte. Die Unternehmen waren zwar erneut zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage, blicken aber weniger optimistisch auf die kommenden sechs Monate.

Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index aufgrund der merklich ungünstigeren Geschäftserwartungen gesunken. Die Unternehmen waren hingegen nochmals zufriedener mit ihrer aktuellen Lage. Dieses Muster zeigt sich in vielen wichtigen Branchen der deutschen Industrie. Die Kapazitätsauslastung stieg um 0,3 Prozentpunkte auf 86,0%, und die Unternehmen erwarten vermehrt Preissteigerungen. Im Großhandel hat sich das Geschäftsklima nach dem Zwischenhoch im Vormonat wieder verschlechtert. Beide Teil-

komponenten gaben nach. Die Einkäufe der Großhändler bleiben jedoch expansiv ausgerichtet. Auch im Einzelhandel sank der Index. Die Händler beurteilten ihre aktuelle Lage auf hohem Niveau etwas weniger gut. Der Ausblick auf die kommenden Monate bleibt weiterhin verhalten. Nach der Rekordjagd in den letzten Monaten gab das Geschäftsklima im Bauhauptgewerbe nach. Die Baufirmen nahmen ihren Optimismus bezüglich der kommenden Monate zurück. Der Index für die aktuelle Lage stieg jedoch auf einen neuen Höchststand. Die Hochstimmung der Dienstleister hat einen weiteren Dämpfer erlitten. Der Geschäftsklimaindikator für die Dienstleistungen sank im Januar von 110,8 auf 109,3 Punkte. Die Unternehmen waren mit ihrer aktuellen Lage weniger zufrieden. Zudem nahmen sie ihren Optimismus mit Blick auf die kommenden Monate zurück. Viele Unternehmen planen jedoch, zusätzliches Personal einzustellen. Die Preise sollen in vielen Branchen weiter steigen. Die Entwicklung in den einzelnen Bereichen verlief sehr heterogen. Die Logistikbranche ist zwar mit ihrer aktuellen Lage sehr zufrieden, jedoch zeigten sich weniger Firmen optimistisch für das weitere Geschäft. Gleiches gilt für

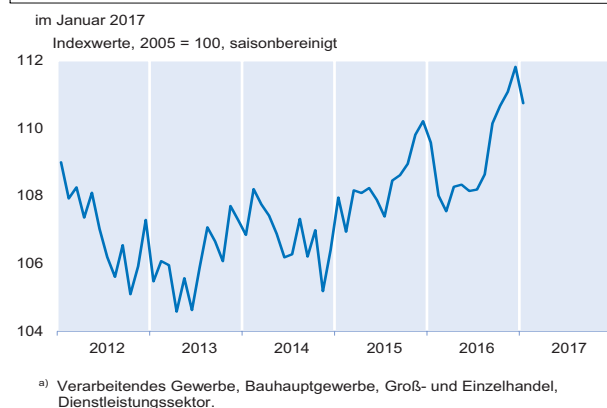
<sup>1</sup> Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

**Abb. 1**  
**Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>**



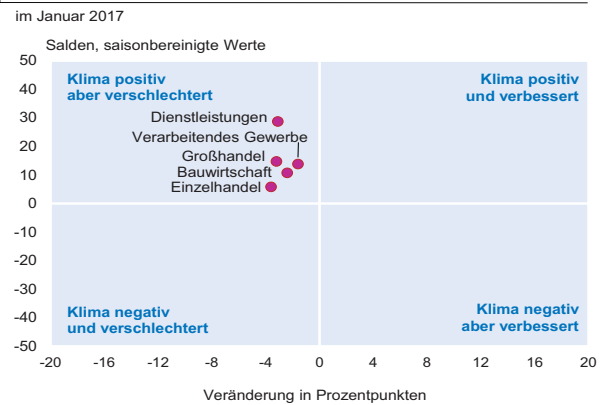
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 3**  
**ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland<sup>a)</sup>**

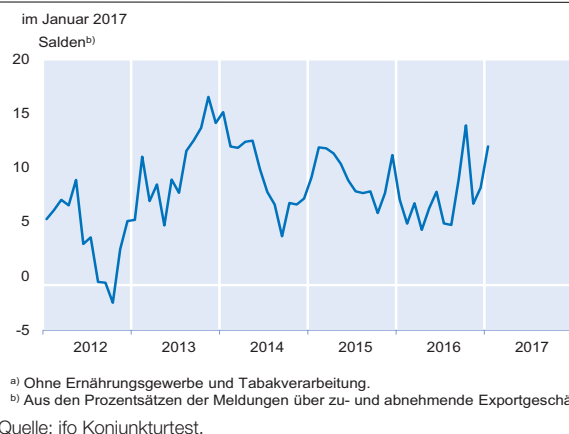


Quelle: ifo Konjunkturtest.

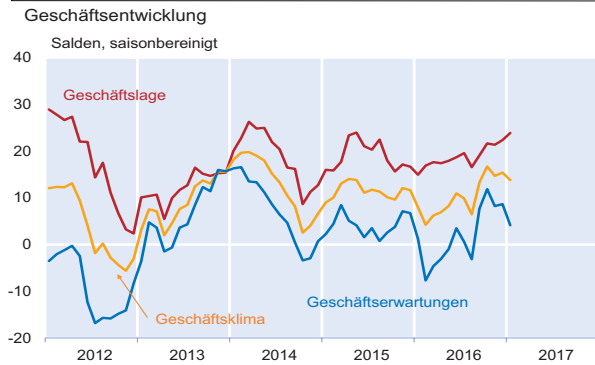
**Abb. 2**  
**Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen**



**Abb. 4**  
**Exportorerwartungen – Verarbeitendes Gewerbe<sup>a)</sup>**

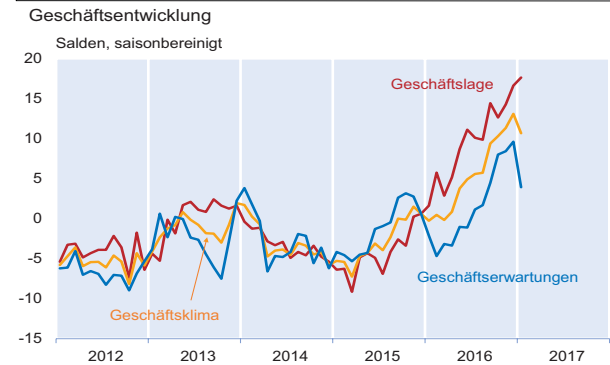


**Abb. 5**  
**Verarbeitendes Gewerbe**



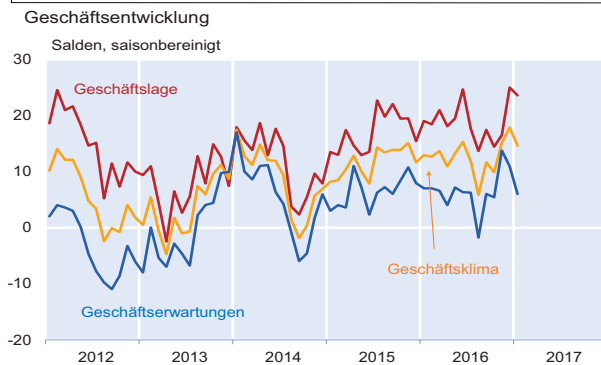
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 6**  
**Bauhauptgewerbe**



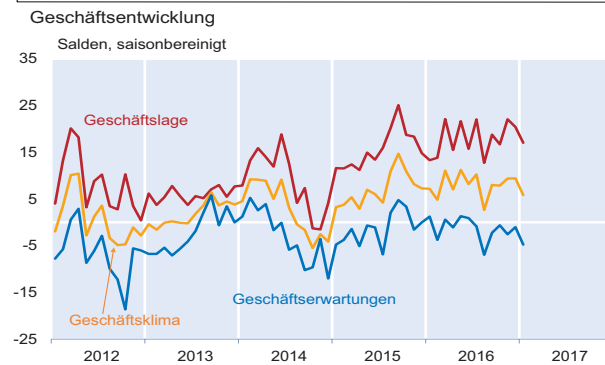
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 7**  
**Großhandel**



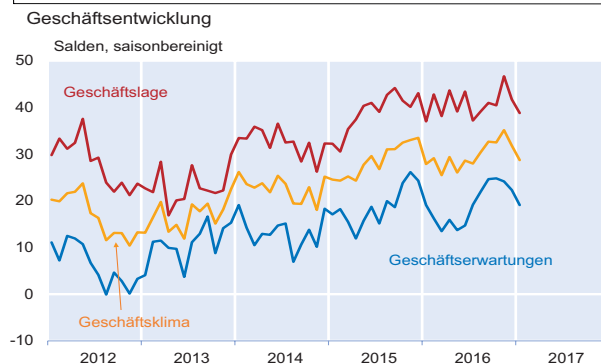
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 8**  
**Einzelhandel**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 9**  
**Dienstleistungen**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

die IT- und Werbebranche. Im Stimmungshoch sind weiterhin die Architektur- und Ingenieurbüros. Im Beherbergungsgewerbe sank der Indikator für die aktuelle Geschäftslage auf den niedrigsten Wert seit einem Jahr. Der Ausblick bleibt verhalten optimistisch.

Die deutsche Wirtschaft plant – zwar weniger stark als zuletzt – zusätzliches Personal einzustellen. Das ifo Beschäftigungsbarometer sank im Januar auf 110,7 Punkte von

111,8 Punkten im Vormonat. Gleichwohl wird der Beschäftigungszuwachs in der deutschen Wirtschaft 2017 weitergehen. Nach zuletzt starkem Anstieg im Bauhauptgewerbe und im Dienstleistungssektor gab das Barometer in diesen Branchen etwas nach. Jedoch wird weiterhin neues Personal gesucht. Gleiches gilt auch für den Handel. Einzig in der Industrie hat das Beschäftigungsbarometer angezogen. Vor dem Hintergrund steigender Exporterwartungen suchen immer mehr Firmen zusätzliche Mitarbeiter.

**ifo Institut**

**im Internet:**

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

