



2 | **2017**

70. Jg., 3.–4. KW, 26. Januar 2017

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Wilfried Wagner, Dieter Dziadkowski, Wolfram Birkenfeld, Werner Widmann, Thomas Küffner und Jochen Tillmanns, Roland Schäfer, Jürgen W. Hidi, Marc Desens

- Wandel bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand: Mehr Wettbewerbsgerechtigkeit oder neue Belastungen für die Kommunen?

Forschungsergebnisse

Hagen Lesch

- Tarifkonflikte von Sparten- und Branchengewerkschaften im Vergleich

Gabriel Felbermayr und Jasmin Gröschl

- Freihandel von Lissabon bis Wladiwostok

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

- Fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression

Daten und Prognosen

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

- Europäische Bauwirtschaft: Kontinuierliches Wachstum bis 2019

Till Nikolka und Katrin Oesingmann

- WES-Sonderfrage: Erwartungen zur Zukunft der Einwanderungspolitik

Wolfgang Nierhaus

- Wirtschaftskonjunktur 2016: Prognose und Wirklichkeit

Im Blickpunkt

Johanna Garnitz und Klaus Wohlrabe

- ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen 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@ifo.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

Wandel bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand: Mehr Wettbewerbsgerechtigkeit oder neue Belastungen für die Kommunen?

3

Der deutsche Gesetzgeber hat zum 1. Januar 2016 eine Neuregelung der Mehrwertbesteuerung der öffentlichen Hand geschaffen, die allerdings zum Teil erst ab 1. Januar dieses Jahres wirksam wurde. *Wilfried Wagner*, ehemals Bundesfinanzhof, sieht in dem Wandel bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand lediglich die Umsetzung der seit 1980 hier geltenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in das nationale Umsatzsteuerrecht. Nach Ansicht von *Dieter Dziadkowski*, ehemals Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, wurde die Neuregelung unter Zeitdruck geschaffen und keine ausreichende Vorbereitung durchgeführt. *Wolfram Birkenfeld*, ehemals Bundesfinanzhof, unterstreicht, dass durch die Neuregelung die deutschen Rechtsvorschriften an die europäischen Regeln angepasst wurden. Grundsätzlich sieht er dadurch keine höheren Belastungen für die Kommunen. Für *Werner Widmann*, ehemals Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, ist mit dem neuen § 2b UStG weitgehend die längst überfällige Übernahme der zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben zur Umsatzbesteuerung von Unternehmen der öffentlichen Hand gelungen. Die lange Übergangsfrist aber sei kaum zu rechtfertigen. *Thomas Küffner* und *Jochen Tillmanns*, Kanzlei Küffner, Maunz, Langer, Zugmaier, halten fest, dass die Neuregelung »einen irrsinnigen Aufwand« bedeutet. Fraglich sei, welcher volkswirtschaftliche Nutzen geschaffen werde. *Roland Schäfer*, Deutscher Städte- und Gemeindebund, sieht kein Vordringen der Kommunalwirtschaft zu Lasten der Privatwirtschaft. Nach Ansicht von *Jürgen W. Hidién*, Fachhochschule für Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Nordkirchen, steht ein wirklicher Wandel oder ein Umbruch der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand noch aus. Für *Marc Desens*, Universität Leipzig, war die Neuregelung längst überfällig. Das finale Resultat der angezeigten unionrechtskonformen Auslegung werde mehr Wettbewerbsgerechtigkeit sein, aber auch eine Mehrbelastung für Kommunen.

Forschungsergebnisse

Je kleiner, desto böser? Tarifkonflikte von Sparten- und Branchengewerkschaften im Vergleich

33

Hagen Lesch

Hagen Lesch, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, zeigt in einer Auswertung von 173 Tarifkonflikten aus 13 Wirtschaftszweigen mit insgesamt 12 Mio. Beschäftigten, dass sich die Tarifverhandlungen mit Spartengewerkschaften im Durchschnitt fast doppelt so lange hinziehen wie mit Branchengewerkschaften. Zudem haben sie ein eineinhalb Mal so hohes Eskalationspotenzial. Das liegt vor allem daran, dass Konflikte zur Abgrenzung des Organisationsbereichs bei Spartengewerkschaften heftiger eskalieren. Durch das neue Tarifeinheitsgesetz dürften solche Statuskonflikte aber seltener werden.

Freihandel von Lissabon bis Wladiwostok

39

Gabriel Felbermayr und Jasmin Gröschl

Der Handel zwischen der EU und Russland ist derzeit durch Sanktionen des Westens gegen Russland und Embargo-Maßnahmen schwer belastet. Sowohl die EU als auch die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sollten aber großes Interesse an einer Freihandelszone »von Lissabon bis Wladiwostok« haben. Für Russland könnte ein tiefgreifendes Abkommen zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft einen Zuwachs der realen Pro-Kopf-Einkommen um 3% bringen, für Deutschland um 0,2%.

Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression

51

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

Die Kalte Progression schwächt die Verteilungswirkungen des Steuersystems und führt zu einer Ausweitung der Steuerquote, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht. In der öffentlichen Debatte wird zumeist die Kalte Progression im engeren Sinne thematisiert, die nur den Effekt steigender Preise berücksichtigt. Sie führte zu Steuermehreinnahmen von 33,5 Mrd. Euro im Zeitraum von 2011 bis 2016. Deutlich größer wird das Ausmaß der Kalten Progression, wenn auch der Effekt steigender Realeinkommen berücksichtigt wird. Dieser führte zwischen 2011 und 2016 aufsummiert zu Steuermehreinnahmen von 70,1 Mrd. Euro. Ohne weitere Gesetzesanpassungen steigt das Ausmaß der Kalten Progression sukzessive an, wenn man den Zeitraum bis 2030 betrachtet. Als Reaktion auf die Kalte Progression wird eine Steuertarifindexierung in Form eines Tarifs auf Rädern vorgeschlagen.

Daten und Prognosen

Europäisches Bauvolumen wächst bis 2019 kontinuierlich um 2 Prozent

59

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Winterkonferenz 2016

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

Nach den aktuellen Analysen der Experten aus den 19 Mitgliedsländern des EUROCONSTRUCT-Netzwerks befindet sich die europäische Bauwirtschaft inzwischen wieder auf einem soliden Wachstumspfad. Nach einer Ausweitung der Baumaßnahmen im vorigen Jahr um rund 2% gehen die Bauexperten nunmehr davon aus, dass die Bauaktivitäten bis 2019 pro Jahr ebenfalls in diesem Umfang zunehmen werden.

Erwartungen über die Zukunft der Einwanderungspolitik

Ergebnisse einer Sonderfrage im Ifo World Economic Survey (WES) II/2016

68

Till Nikolka und Katrin Oesingmann

Im Rahmen einer Sonderfrage im Ifo World Economic Survey vom April 2016 wurden die Umfrageteilnehmer gefragt, inwiefern sich in ihrem Land nach ihrer Einschätzung die Einwanderungspolitik bezüglich hoch- und geringqualifizierten Arbeitsmigranten sowie Flüchtlingen in den nächsten fünf Jahren verändern wird. Der Großteil der befragten WES-Wirtschaftsexperten erwarten eine restriktivere Einwanderungspolitik sowohl gegenüber geringqualifizierten Einwanderern als auch gegenüber Flüchtlingen.

Wirtschaftskonjunktur 2016: Prognose und Wirklichkeit

72

Wolfgang Nierhaus

Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen. In dem Beitrag wird die ifo Prognose vom Dezember 2015 für das vergangene Jahr vor dem Hintergrund der jüngst veröffentlichten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für 2016 diskutiert. Zudem wird auf die Prognosequalität des Instituts im langjährigen Durchschnitt eingegangen.

Im Blickpunkt

ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2017

79

Johanna Garnitz und Klaus Wohlrabe

Nach den Ergebnissen der im Dezember 2016 durchgeführten Managerbefragung rechnet etwa die Hälfte der Befragungsteilnehmer mit niedrigeren Wachstumsraten für 2017 als im Vorjahr. Der Großteil der Unternehmen möchte genauso viel investieren wie letztes Jahr. Hinsichtlich des Personals wollen die Unternehmen allerdings aufstocken.

Wandel bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand: Mehr Wettbewerbsgerechtigkeit oder neue Belastungen für die Kommunen?

Der deutsche Gesetzgeber hat zum 1. Januar 2016 eine Neuregelung der Mehrwertbesteuerung der öffentlichen Hand geschaffen, die allerdings zum Teil erst ab 1. Januar dieses Jahres wirksam wurde. Wie ist die Neuregelung zu bewerten?

Mit Weile zum Wandel

Vorbemerkung

Um den sogenannten »Wandel der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand« – durch die Neuregelung in § 2b UStG – beurteilen zu können, empfiehlt sich ein Kurzdurchlauf durch die abgelöste bisherige Rechtslage.

Durch das Steueränderungsgesetz 2015 vom 2. November 2015¹ wurde die bisherige Regelung zur Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) in § 2 Abs. 3 UStG aufgehoben und durch die Neuregelung gem. § 2b UStG ersetzt.

Der Gesetzgeber gab dafür folgende Begründung²:

»Der Bundesfinanzhof hat sich in mehreren Urteilen zur Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand geäußert. Die Rechtsprechung macht es notwendig, die bestehende Gesetzliche Regelung zu überarbeiten und an die Vorgaben in Artikel 13 der Richtlinie des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem 2006/112/EG (Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie – MwStSystRL3- ABl. L 347 vom 11. Dezember 2006, S.1) anzupassen«.

Angesichts dieser eleganten Kurzfassung sei bemerkt, dass es sich bei den »mehreren Urteilen« um eine gut 25 Jahre anhaltende Rechtsprechung handelte, deren frühzeitige und wiederholte Anmahnungen zu Umsetzungsverbesserungen der Gesetzgeber – trotz eines Zwischenspurts⁴ – erst jetzt aufgriff.

Zur Erinnerung:

Mit der Sechsten Richtlinie vom 17. Mai 1977⁵ wurde das gemeinsame Mehrwertsteuersystem mit weitgehend detaillierten Regelungen den Mitgliedstaaten der EG zur Umsetzung in nationales Recht vorgegeben.

Dabei war mit Händen zu greifen, dass die Vorgaben zur Behandlung von Einrichtungen des öffentlichen Rechts als Steuerpflichtige der in Art. 4 Abs. 5 der Sechsten Richtlinie – jedenfalls dem Wortlaut nach – nicht in der Umsetzungsvorschrift des § 2 Abs. 3 UStG 1980 zu erkennen waren.

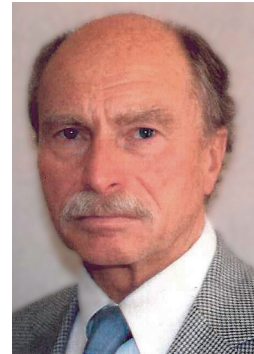
Art. 4 Abs. 5 der Sechsten Richtlinie lautete:

»Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts gelten nicht als Steuerpflichtige, soweit sie die Tätigkeiten ausüben oder Leistungen erbringen, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten oder Leistungen Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben.

Falls sie jedoch solche Tätigkeiten ausüben oder Leistungen erbringen, gelten sie für diese Tätigkeiten oder Leistungen als Steuerpflichtige, sofern eine Behandlung als Nicht-Steuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

Die vorstehend genannten Einrichtungen gelten in jedem Fall als Steuerpflichtige in Bezug auf die in Anhang D aufgeführten Tätigkeiten, sofern der Umfang dieser Tätigkeiten nicht unbedeutend ist.

Die Mitgliedstaaten können die Tätigkeiten der vorstehend genannten Einrichtungen, die nach Artikel 13 oder 28 von



Wilfried Wagner*

* Dr. Wilfried Wagner ist Vizepräsident des Bundesfinanzhofs i.R.

¹ BGBl I S. 1834.

² BT Drucks 18/6094.

³ EuGH-Kurzfassung: Mehrwertsteuerrichtlinie.

⁴ Zum Entwurf eines Jahressteuergesetzes 1996 siehe Forster S 146.

⁵ Sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern 77/388/EWG (Richtlinie 77/388/EWG – Sechste Richtlinie ABl. EG Nr. L 145).

der Steuer befreit sind, als Tätigkeiten behandeln, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen.«

Seit 2007 wurde die Regelung deckungsgleich in Art. 13 der Richtlinie 2006/112 (MwStSystRL) überführt.

Deutschland behielt bei der Umsetzung der EG-Richtlinie im UStG 1980 den § 2 Abs. 3 UStG 1967 bei:

1 Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 des Körperschaftsteuergesetzes) und ihrer land- oder forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig. 2 Auch wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht gegeben sind, gelten als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes (die folgende Fallaufzählung _Nrn. 1-3 wurde im Lauf der Jahre geändert bzw. erweitert).

Diese »positive Abgrenzung«, dass die Körperschaften des öffentlichen Rechts⁶ nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 des Körperschaftsteuergesetzes) sowie land- und forstwirtschaftlicher Art der Umsatzsteuer unterliegen, war mit dem UStG 1967 ab 1. Januar 1968⁷ eingeführt worden. Das UStG 1934/1951 hatte noch negativ bestimmt, dass die Ausübung öffentlicher Gewalt keine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit sei.⁸

Warum 25 Jahre Umsetzungsstress bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand im UStG?

Ein unmittelbarer Druck, die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben im § 2 Abs. 3 UStG 1980 alsbald umzusetzen, bestand nicht, solange nach damaliger deutscher Praxis die EuGH-Rechtsprechung zur unmittelbaren »Berufbarkeit« von Richtlinienbestimmungen durch Steuerpflichtige nicht verbindlich war, weil diese Richtlinien sich grundsätzlich nicht unmittelbar für den Steuerpflichtigen, sondern an die Mitgliedstaaten zur Umsetzung wenden.⁹ So auch der Bundesfinanzhof (BFH) mit Urteil vom 25. April 1985.¹⁰ Erst mit Aufhebung dieses BFH-Urteils 1987 durch das BVerfG¹¹ begann die sog. EuGH-konforme Rechtsprechung des BFH zum UStG.

Die gemeinschaftsrechtlichen Haltbarkeit der deutschen Rechtssetzungstechnik, jPÖR gem. § 2 Abs. 3 UStG 1980

⁶ So die damalige Formulierung.

⁷ Also mit der Einführung des Mehrwertsteuersystems gemäß der Ersten und Zweiten EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer vom 11. April 1967 (ABl. EG 1967 S. 1301 und 1303) (die noch keine Regelung zur öffentlichen Hand enthielten).

⁸ Zu den gesetzgeberischen Erwägungen vgl. z.B. Treiber in Sölch und Ringleb, UStG § 2 Rz 401 ff.).

⁹ Vgl. Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Vertrag von Lissabon – vom 13. Dezember 2007, ABl. 2007/C 306/01.

¹⁰ V R 123/84BFHE143, 383, UR 1985, 174.

¹¹ Beschluss vom 8. April 1987, 2 BvR 687/85, UR 1987, 355 m. Anm. Weiß.

als Unternehmer i.S.v. § 2 Abs. 1 Satz 1 UStG nur »im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6. § 4 des Körperschaftsteuergesetzes) ...« anzuerkennen, wurde zwar umgehend diskutiert¹², einschlägige Gerichtsverfahren betrafen meist mit herkömmlicher Auslegung lösbare Randfragen, und solche, die das Umsetzungsproblem aufgriffen, ließen aber auf sich warten.

Vor dem BFH wurde die Frage erst im Jahr 1995 relevant – nämlich mit dem Verfahren der »Marktgemeinde Welden«. Das Vorabentscheidungsverfahren ging aber ziemlich daneben. Effektiver war das sog. SALIX-Verfahren¹³, das (erst) 2007 zur EuGH-Vorlage des BFH führte (zu diesen Verfahren unten).

Dass nicht nur bisweilen, sondern (fast) regelmäßig der Widerstand der öffentlichen Hand gegen eine richtlinienkonforme Anpassung der deutschen Praxis nicht unerheblich war, sollte nicht vergessen werden. Das gilt insbes. zur Klausel, ob »der Umfang der Tätigkeit« der öffentlichen Einrichtung nur »unbedeutend« ist¹⁴ und für den Bereich der sog. »Amtshilfe/Beistandsleistung« (Leistungen an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts). Insoweit könnte die Neuregelung in § 2b Abs. 2 und 3 UStG Abhilfe schaffen.

Die Verwaltung zeichnete sich durch besondere Zurückhaltung in ihren USt-Richtlinie bzw. ab 2010 im UStAE aus: Von den richtlinienorientierten Rechtsprechungsvorgaben durch EuGH und BFH wurde nur das BFH-Urteil zur »Marktgemeinde Welden« hinsichtlich der Wirkung »größerer Wettbewerbsverzerrungen« aufgenommen, im Übrigen wurden sie nur als Vorweg-Fußnoten vermerkt.¹⁵

Dem Gesetzgeber ist immerhin der Versuch im Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 hoch anzurechnen, eine steuerrechtliche Gleichstellung privater und öffentlicher Entsorgungsbetriebe einzuführen (worauf die verdienstvolle Dissertation von Forster¹⁶ verweist). Dieser sah eine steuerliche Gleichstellung von privaten und öffentlichen Entsorgungsbetrieben vor. Das Vorhaben verlief aber aufgrund wider-

¹² Wagner, Umsatzsteuer und öffentliche Hand, DStJG 13 (1990, 59 ff.); ders. Der leise Abschied des »Betriebs gewerblicher Art« aus dem Umsatzsteuerrecht, UR 1993, 301; dazu Reiß, Der vorschnelle Abschied vom Betrieb gewerblicher Art, UR 1994, 388, der sich zutr. gegen methodisch unzulässige Wege, Unmittelbarkeitswirkung des Gemeinschaftsrechts zu erreichen wendet.

¹³ Vorlage-Beschluss des BFH vom 20. Dezember 2007 V R 70/05 (BFHE 221, 80, BStBl II 2008, 454); Vorabentscheidung des EuGH: Urteil vom 4. Juni 2009 Rs. C-102/08, SALIX (BFH/NV Beilage 2009, 1222, UR 2009, 484, DStR 2009, 1196); Folgeurteil des BFH vom 20. August 2009 V R 70/05).

¹⁴ Der bereits 1989 erwähnte Vorschlag, die Kleinunternehmergrenze heranzuziehen (Wagner, Umsatzsteuer und öffentliche Hand., in DStJG Band 13, 1990, S. 59, 71), wurde nach 25 Jahren gesetzliche Regelung in § 2b Abs. 2 Nr. 1).

¹⁵ Außer dem BFH-Urt. vom 11. Juni 1997 XI R 33/94, BStBl II 1999, zur Marktgemeinde Welden, vgl. UStAE Abschn. 2.11 Abs. 2.

¹⁶ Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Harmonisierung eines europäischen Mehrwertsteuersystems, S. 146 ff., Shaker Verlag, Aachen 1997.

streitender Interessen von Bund, Ländern und Gemeinden im Sande. Im Rahmen der Erörterungen zu dem Vorhaben wurde ein sog Musterverfahren vor dem BFH¹⁷ zur Umsatzsteuer betrieben. Es kam zwar zu einem Vorbescheid, der aber – nach Rücknahme der Revision durch die Gemeinde in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen gegenstandslos wurde. Nach diesem erfolgte die gesamte Abfallentsorgung im Rahmen eines Betriebs gewerblicher Art.¹⁸ Forster bezeichnet angesichts dieser Entwicklungen das kurze Zeit später ergangene BFH-Urteil des I. Senats¹⁹ zur Hausmüllentsorgung als hoheitliche Tätigkeit als »umso erstaunlicher«.

Aufhänger für die Prüfung: Bloße Grundstücksvermietung durch öffentliche Einrichtungen als nicht umsatzsteuerbare Vermögensverwaltung nach Körperschaftsteuerrechtlicher Auslegung?

Was waren die »Aufhänger« für die gerichtliche Prüfung des § 2 Abs. 3 UStG? Gemeinden, die (privatrechtlich) Gebäude vermieteten/verpachteten, strebten mit dieser Tätigkeit umgehend »in die Umsatzsteuerbarkeit« um den Vorsteuerabzug aus Investitionen dafür zu erreichen. Sie scheiterten aber regelmäßig an der Haltung der Verwaltung, die Unternehmereigenschaft der Gemeinden gem. § 2 Abs. 3 UStG verneinte, weil entweder die »Gewichtigkeitsgrenzen« nach der KStG-Regelung nicht erreicht waren²⁰ oder die Verpachtung von Gebäuden ohne Inventar kein »Betrieb gewerblicher Art i.S.v. § 4 Abs. 4 KStG, sondern bloße »Vermögensverwaltung« sei. Diese Auslegung beruhte auf ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung zum KStG.

Die erste EuGH-Vorlage des BFH zur Umsatzsteuerbarkeit der Grundstücksvermietung durch eine öffentliche Einrichtung – die Marktgemeinde Welden²¹ – ging (wie schon oben angedeutet) wohl ziemlich daneben.

Der BFH hielt eine richtlinienkonforme Auslegung des § 2 Abs. 3 UStG »wegen des klaren Wortlauts« für nicht mög-

lich. Da die Vorlagefragen die Vereinbarkeit der deutschen Rechtssetzungstechnik (mit dem Ziel der »Einheitlichkeit« bei KSt und USt²²) mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht konkret ansprachen, gab es auch keine konkrete Antwort des EuGH. Er beschränkte sich auf grundsätzliche Erläuterungen zur Struktur des Art. 4 Abs. 5 der Sechsten Richtlinie und begnügte sich (leider) auf die Aussage, es sei Sache des nationalen Gerichts, gegebenenfalls zu beurteilen, ob die Voraussetzungen des Artikels 4 Absatz 5 Unterabsatz 2 – also der größeren Wettbewerbsverzerrungen – vorliegen.

Der nächste interessante Schritt war das sog. SALIX-Verfahren²³, mit dem der BFH dann doch versuchte, § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG richtlinienkonform auszulegen » – soweit dies möglich ist –«. ²⁴ Das war aber nur mit Vorgaben durch den EuGH möglich:

Aufgrund der Vorabentscheidung des EuGH ergab sich immerhin ein insoweit konkretes Ergebnis: Der EuGH konstatierte, dass Deutschland Tätigkeiten von jPöR, die nach § 4 Nr. 12 Buchst. a UStG von der Steuer befreit sind (Vermietung und Verpachtung von Grundstücken), nur durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung gemäß Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 4 der Richtlinie 77/388/EWG als Tätigkeiten »behandeln« konnte, die diesen jPöR im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Daran fehlte es im deutschen Recht. Weder aus § 2 Abs. 3 UStG noch aus § 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG noch aus einer in diesen Vorschriften ergab sich lt. EuGH eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung an die Verwaltung; die Beurteilung stütze sich nur auf die Auslegung des in keiner der Normen enthaltenen Begriffs der »Vermögensverwaltung«.

Damit war immerhin die körperschaftsteuerrechtliche Auslegung des § 4 Abs. 4 KStG für die Anwendung des § 2 Abs. 3 UStG eliminiert, d.h., die dem Gemeinschaftsrecht widersprechende deutsche Regelung war zwar nicht ungültig, aber unanwendbar; ein betroffener Steuerpflichtiger konnte sich auf die günstigere Folge des Gemeinschaftsrechts berufen.²⁵

¹⁷ V R 122/93.

¹⁸ Forster a.a.O., S. 148.

¹⁹ Siehe oben.

²⁰ Diese Gewinn- oder Umsatzgrenzen nach Körperschaftsteuerrechtlicher Praxis hatte der BFH bereits in Fällen zum UStG 1967 für die USt als ungeeignet beurteilt, BFH, Urteil vom 25. Oktober 1989 V R 111/85, UR 1990, 149 m. Nachw.

²¹ Vorlagebeschluss vom 21. März 1995 XI R 33/94, UR 1995, 397. EuGH Urteil vom 6. Februar 1997 C.247/95, Marktgemeinde Welden, UVR 1997, 130 m. Anm. Wagner. Folgeentscheidung: BFH Urteil vom 11. Juni 1997 – XI R 33/94. Die Gemeinde hatte ein Gebäude errichtet und ab 1989 an eine Brauerei zum Betrieb einer Gaststätte – ohne Inventar – verpachtet. Sie verzichtete auf die Steuerbefreiung der Verpachtungsumsätze gem. § 9 UStG und machte den Vorsteuerabzug aus den Baukosten geltend. Das Finanzamt verneinte die Unternehmereigenschaft der Gemeinde gem. § 2 Abs. 3 UStG, weil die Verpachtung der inventarlosen Gaststättenräume kein »Betrieb gewerblicher Art i.S.v. § 4 Abs. 4 KStG sei. Auslöser war das Ur. des FG München vom 17. Februar 1994 14 K 2942/92, UR 1994 m. zust. Anm. Widmann; allerdings mit methodisch zu problematischem Ansatz, s. dazu Reiß, UR 1994, 388.

²² Vgl. dazu bereits die Kritik von Weiß, UR 1979, 85.

²³ Vorlagebeschluss des BFH vom 20. Dezember 2007 V R 70/05 (BFHE 221, 80, BStBl II 2008, 454); Vorabentscheidung des EuGH: Urteil vom 4. Juni 2009 Rs. C-102/08, SALIX (BFH/NV Beilage 2009, 1222, UR 2009, 484, DStR 2009, 1196); Folgeurteil des BFH vom 20. August 2009 V R 70/05).

²⁴ SALIX, eine GmbH, hatte ein Gebäude errichtete und Büroflächen an eine Industrie- und Handelskammer – IHK – (Einrichtung des öffentlichen Rechts) vermietet, die ihrerseits die Räume langfristig an Dritte steuerpflichtig weitervermietete. Das Finanzamt behandelte den Verzicht der GmbH nach § 9 UStG auf die Umsatzsteuerbefreiung ihrer Vermietungsumsätze an die IHK als unwirksam. Die langfristige Vermietung sei als bloße Vermögensverwaltung kein »gewerblicher Betrieb« i.S. des § 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG. Die IHK sei insoweit deshalb nicht unternehmerisch i.S. des § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG tätig geworden. Diese Ansicht wurde allerdings von den für die Besteuerung der IHK zuständigen Finanzbehörden nicht geteilt.

²⁵ Bereits BFH, Urteil vom 10. Februar 2005, V R 76/03, BFH/NV 2005, 817, BStBl II 2005, 509. Mitgliedstaatliches Recht wird somit lediglich im Umfang der Unionsrechtswidrigkeit unanwendbar (Beschluss des Bun-

Soweit der BFH dann mit dem Urteil vom 15. April 2010²⁶ – bei im Übrigen gleichen Ergebnissen – meinte, die richtlinienkonforme Auslegung von § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG auch auf den in Bezug genommenen § 4 Abs. 1 KStG erstrecken zu wollen (die Vorschrift sei damit eine umsatzsteuerrechtliche Regelung²⁷), wäre eine Auseinandersetzung mit dem Zweck der Verweisung hilfreich gewesen.²⁸ Es soll hier offen gelassen werden, ob man das wörtlich nehmen kann, die Frage wurde durch die Neuregelung in § 2b UStG glücklicherweise obsolet. Der Rechtsklarheit wurde damit kaum gedient.

»Größere Wettbewerbsverzerrung« durch Behandlung öffentlicher Einrichtungen als Nicht-Steuerpflichtige

Wirklich Bedeutung für die Rechtslage ab der Neuregelung hat dagegen die Entwicklung der Rechtsprechung zum Kriterium der »größeren Wettbewerbsverzerrungen«.

Die Wirkung von Umsatzsteuerbelastung oder -entlastung erwies sich bei dem Versuch einer »richtlinienkonformen« Handhabung des § 2 Abs. 3 UStG durch die Rechtsprechung letztlich als das wichtigste Prüfkriterium – aber auch als ein nicht besonders einfach »justitiales« Kriterium.

Wettbewerbsgerechtigkeit wurde von Einrichtungen der öffentlichen Hand einerseits aus wirtschaftlichen Interessen, andererseits aus hoheitlichen Interessen, sowie von konkurrierenden Leistungsanbietern der Privatwirtschaft²⁹ ange-mahnt, aber jeweils aus unterschiedlichen Interessenlagen.

Initialfall für die BFH-Rechtsprechung war insoweit der oben angesprochene Fall der »Marktgemeinde Welden«.³⁰

Die Gemeinde hatte ein Gebäude errichtet und ab 1989 an eine Brauerei zum Betrieb einer Gaststätte – ohne Inventar –

verpachtet. Sie verzichtete auf die Steuerbefreiung der Verpachtungsumsätze gem. § 9 UStG und machte den Vorsteuerabzug aus den Baukosten geltend. Das Finanzamt verneinte die Unternehmereigenschaft der Gemeinde gem. § 2 Abs. 3 UStG, weil die Verpachtung der inventarlosen Gaststättenräume kein »Betrieb gewerblicher Art i.S.v. § 4 Abs. 4 KStG, sondern bloße »Vermögensverwaltung« sei. Diese Auslegung beruhte auf ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung.

Der EuGH³¹ beschränkte sich in der Vorabentscheidung im Wesentlichen auf die Vorgabe gem. Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 4 der Sechsten Richtlinie, dass Mitgliedstaaten die (benannte) steuerfreie Umsätze von Einrichtungen des öffentlichen Rechts als im Rahmen der öffentlichen Gewalt (also nicht steuerbar) behandeln können, allerdings gem. Unterabs. 2 dann nicht, wenn diese Behandlung als Nicht-Steuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

Daraufhin verwies der BFH im nächsten Rechtsgang³² die Sache an das Finanzgericht zurück. Leider aber mit einer mehr als unglücklichen Prüfungsvorgabe, »ob im Tätigkeitsbereich der Klägerin private Wirtschaftsteilnehmer in gleicher Weise wie die Klägerin Gebäude ohne Inventar zum Betrieb von Gaststätten verpachten und ob eine unterschiedliche (umsatz-)steuerliche Belastung intensive und nachhaltige negative Auswirkungen in dieser Branche zur Folge haben könnte«. Denn »Tätigkeitsbereich« der Gemeinde ist grundsätzlich nur das Gemeindegebiet, nicht aber der für Wettbewerb auf dem Verpachtungssektor maßgebliche wirtschaftliche Radius.

Das Verfahren brachte damit zwar erfolversprechende Aussagen des EuGH zur Geltung der gemeinschaftsrechtlich formulierten Wettbewerbsbeschränke gegenüber nationalrechtlich vorgegebener Zuordnung einer Tätigkeit zur »öffentlichen Gewalt«, aber zeigte gleichfalls die Rechtsunsicherheit mangels klarer Kriterien zur Annahme »größeren Wettbewerbsverzerrungen« auf.

Erst im Verfahren Isle of Wight Council³³ entschied der EuGH,

- dass es für die Wettbewerbsbeurteilung nicht auf die Verhältnisse im jeweiligen »lokalen Markt« ankommt. Denn die Frage der Wettbewerbsverzerrungen ist »in Bezug auf die fragliche Tätigkeit als solche zu beurteilen ..., ohne dass sich diese Beurteilung auf einen lokalen Markt im Besonderen bezieht«.
- Ferner stellte er klar, dass der Begriff »zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde³⁴« im Sinne des

Fortsetzung Fußnote 25:

desverfassungsgerichts – BVerfG – vom 19. Juli 2011 1 BvR 1916/09, Le Corbusier, BVerfGE 129, 78. BFH, Beschluss vom 28. August 2014 – V B 28/14 BFH/NV 2014, 1916 und BFH, Urteil vom 24. Oktober 2013 – V R 17/1, BFH/NV 2014, 284, BStBl II 2015, 513 sind i.Erg. zutreffend, überziehen demgegenüber aber den sog. Anwendungsvorrang als Rechtsgrundlage. Das gilt insbes. auch für BFH, Urteil vom 16. April 2008 – XI R 73/07, BFH/NV 2008, 1417, BStBl II 2009, 1024, das. § 24 Abs. 2 Satz 3 UStG als gemeinschaftsrechtswidrig für unanwendbar erklärte, obgleich keine entsprechende EuGH-Entscheidung dazu vorlag und für diese Regelung eine nationale Sonderregelung zugelassen war (siehe dazu Klenk in Sölch/Ringleb, UStG, § 24 Rz 283 ff).

²⁶ V R 10/09Z.B. UR 2010, 646.

²⁷ Das entspricht zwar allgemeinen Verweisungszwecken; allerdings war der spezielle Verweisungszweck bei § 2 Abs. 3 auf Einheitlichkeit i.S. des KStG gerichtet; diesem damaligen Gesetzeszweck entspricht noch UStAE 2.11 Abs. 4.

²⁸ M.E. Tatbestandsverweisung; die Rechtsfolge ergab § 2 Abs. 3 UStG. Allerdings war wohl eine Art. »dynamischer« Verweisung auf die jeweilige Fassung des KStG gewollt, Zweck war wohl eine diesbezügliche Gleichbehandlung im UStG und KStG, vgl. UStAE 2.11 Abs. 4 1.atz 2.

²⁹ EuGH Urteil vom 8. Juni 2006 C-430/04, Feuerbestattungsverein Halle, BFH/NV Beilage 2006, 439.

³⁰ Vorlagebeschluss vom 21. März 1995 XI R 33/94, UR 1995, 397.

³¹ EuGH Urteil vom 6. Februar 1997 C.247/95, Marktgemeinde Welden, UVR 1997, 130 m. Anm. Wagner.

³² BFH Urteil vom 11. Juni 1997 – XI R 33/94.

³³ EuGH, Urteil vom 16. September 2008 C-288/07, Isle of Wight Council u.a., Rn 63 ff.; BFH, Urteil vom 10. Februar 2016 XI R 26/13, BFHE 252, 538, UR 2016, 428.

³⁴ Redaktionelle Hervorhebung.

Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der Sechsten Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er nicht nur den gegenwärtigen, sondern auch den potenziellen Wettbewerb umfasst, sofern die Möglichkeit für einen privaten Wirtschaftsteilnehmer, in den relevanten Markt einzutreten, real und nicht rein hypothetisch ist.

- Zur Kernfrage, was unter »größeren Wettbewerbsverzerrungen« zu verstehen ist, beschränkte sich der EuGH³⁵ auf den Grundsatz, »es durch die Behandlung dieser Einrichtungen als nicht mehrwertsteuerpflichtig in den Fällen, in denen sie nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung oder nur zu unbedeutenden Verzerrungen führte, zur geringstmöglichen Beeinträchtigung des Grundsatzes der steuerlichen Neutralität« käme.

Das SALIX-Verfahren vor dem EuGH³⁶ ergab nicht nur, dass das Wettbewerbskriterium sowohl zugunsten wie zulasten der Einrichtungen des öffentlichen Rechts gilt; also dass die Einrichtungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Tätigkeiten ausüben oder Leistungen erbringen, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, nicht nur dann als Steuerpflichtige gelten, wenn ihre Behandlung als Nichtsteuerpflichtige aufgrund des Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 1 oder 4 zu größeren Wettbewerbsverzerrungen zulasten ihrer privaten Wettbewerber führen würde, sondern auch dann, wenn sie derartige Verzerrungen zu ihren eigenen Lasten zur Folge hätte.

Wichtig war insbesondere die Klarstellung zu Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der Sechsten Richtlinie 77/388 (Art. 13 Unterabs. 2 MwStSystRL), dass die Wettbewerbsklausel nicht nur für die nach Unterabs. 1 den Einrichtungen des öffentlichen Rechts grundsätzlich im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegenden Tätigkeiten gilt, sondern auch für die von ihnen als solche »behandelten« befreiten Tätigkeiten. Unter diesem Gesichtspunkt wäre das Kriterium der größeren Wettbewerbsverzerrung – die SALIX im Verfahren zahlenmäßig dargestellt hatte – auch dann entscheidend gewesen, wenn die Ausnahme der »Vermögensverwaltung« aus der Befreiung der Vermietungsumsätze trotz eines Verstoßes gegen die Umsetzungsvorgaben nicht als unanwendbar anzusehen gewesen wäre – wenn also auch für die Umsatzsteuer insoweit Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Gewalt vorgegeben gewesen wäre.

Das Verfahren Feuerbestattungsverein Halle³⁷ bestätigte im Jahr 2006 auch das Berufungsrecht eines privaten Konkurrenten auf die Wettbewerbsklausel des Art. 4 Abs. 5 MwStSystRL gegen eine Einrichtung der öffentlichen Hand.

Regelmäßig entscheidet der EuGH, dass es Sache des³⁸ vorlegenden Gerichts ist festzustellen, dass die Befreiung der Tätigkeit nicht geeignet ist, zu größeren Wettbewerbsverzerrungen zu führen. Damit bleibt bei Streitfällen immer das Risiko des Ausgangs der Tatsachenwürdigung für die Betroffenen.

Probleme mit sog. »Ausweichlösungen«

Als Vorteil einer Tätigkeit im Rahmen des Mehrwertsteuersystems gilt im Wesentlichen das Recht auf Vorsteuerabzug für Investitionen (Leistungsbezüge, die zur besteuerten Ausgangsumsätzen verwendet werden). Letztlich soll das Prinzip der Neutralität der Mehrwertsteuer im Unternehmen auch für unternehmerische Tätigkeit (hier vereinfachend i.S.v. »wirtschaftlicher« Tätigkeit verwendet) der öffentlichen Hand gelten.³⁹ Dem Leistenden geschuldete Steuerbeträge auf Leistungsbezüge können als Vorsteuerbeträge verrechnet werden, für Ausgangsleistungen entstehende Steuerbeträge können über die Rechnung mit Steuerausweis auf den Empfänger abgewälzt werden.

- Für den Zugang zur Besteuerung interessant sind also Leistungsbereiche (gegen Gegenleistung) mit intensiver vorsteuerbelasteter Investitionstätigkeit (im BFH-Vorlagebeschluss zum SALIX-Verfahren belegte SALIX ihr Vorbringen zu den wirtschaftlichen Nachteilen zahlenmäßig⁴⁰),
- weniger interessant dagegen Leistungsbereiche mit hohem Einsatz eigenen Personals (wenig Vorsteueranfall) und festgelegten Gebühren als Gegenleistung (Beratungstätigkeiten). Hier ist auch zu berücksichtigen, ob bei Beurteilung festgelegter Gebühren für diese Tätigkeit als Entgelt die Umsatzsteuer aufgeschlagen werden kann oder herauszurechnen ist (und damit die Einnahmen mindert).

Bei problematischen Abgrenzungsfällen (ob wirtschaftliche Tätigkeit oder Tätigkeit im Rahmen öffentlicher Gewalt/hoheitliche Tätigkeit) wird die Nichtsteuerbarkeit nur dann vorteilhaft sein, wenn die Tätigkeitsgebühren die vorsteuerbelasteten Eingangsumsätze übersteigen – wie Klenk bereits zur sog. »Hausmüllentscheidung« des BFH⁴¹ zur KSt anmerkte.

Soweit die öffentliche Hand weiterhin im Rahmen öffentlicher Gewalt tätig ist – etwa weil ihr hoheitliche Aufgaben obliegen

³⁵ EuGH, Urteil vom 16. September 2008 C-288/07, Isle of Wight Council u.a., Rn 72 ff.

³⁶ EuGH v. Urteil vom 4. Juni 2009 Rs. C-102/08, SALIX Fn 70 ff. (BFH/NV Beilage 2009, 1222, UR 2009, 484, DStR 2009, 1196).

³⁷ EuGH Urteil vom 8. Juni 2006 C-430/04, Feuerbestattungsverein Halle, BFH/NV Beilage 2006, 439.

³⁸ EuGH, Urteil vom 29. Oktober 2015 C-174/14, Saudaçor, HFR 2016, 85, UR 2015, 901; EuGH, Urteil vom 6. Februar 1997 C-247/95, Marktgemeinde Welden.

³⁹ Zum Beispiel EuGH vom Urteil vom 4. Juni 2009 Rs. C-102/08, SALIX, 70 ff. (BFH/NV Beilage 2009, 1222, UR 2009, 484, DStR 2009, 1196).

⁴⁰ BFH vom 20. Dezember 2007 V R 70/05 unter I. (BFHE 221, 80, BStBl II 2008, 454).

⁴¹ Anmerkung zu BFH Urteil vom 23. Oktober 1996 I R 1-2/94, UR 1997, 50. Der I. Senat beurteilte die Hausmüllentsorgung durch Kommunen als nicht körperschaftsteuerpflichtig sondern hoheitlich. Interessanterweise stützte er sich dazu auf die umsatzsteuerrechtliche Auslegung des § 4 Abs. 5 KStG durch den V. Senat.

– deren Erfüllung hohe Investitionen (mit nicht abziehbarem »Vorsteuerüberhang«) verlangen, wird gelegentlich empfohlen, die Übertragung der Aufgabenerfüllung an einen sog. privaten Verwaltungshelfer zu prüfen (dieser ist bei den Investitionen vorsteuerabzugsberechtigt⁴²).

Dass dieser Weg aber mehrwertsteuerrechtlich zu Nachteilen führen kann (»unwirtschaftliche« Lösung), belegt die BFH-Rechtsprechung zur Erfüllung von Aufgaben öffentlicher Einrichtungen auf »ausgliederte« GmbH unter Gewährung/Weiterleitung von Zuschüssen, Verlustausgleich, Aufwendungsausgleich u.Ä. Diese gehören regelmäßig zum Entgelt der Einrichtung für die erhaltene Übernahmeleistung der GmbH. Die Umsatzsteuer auf diese Leistung kürzt regelmäßig die öffentlich-rechtliche Zuwendung.⁴³

Zwischenergebnis

Der Wandel bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ist an Zähigkeit wohl nicht zu überbieten. Dabei handelte es sich lediglich um den Vorgang der Umsetzung der seit 1980 hier geltenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in das nationale Umsatzsteuerrecht, der eigentlich mit dem UStG 1980 hätte stattfinden sollen. Immerhin hat die Rechtsprechung des EuGH auf Vorlagen nationaler Gerichte brauchbare Strukturen zum Merkmal der (umsatzsteuerrechtlich) »größeren Wettbewerbsverzerrungen« gebracht, die zur Behandlung öffentlicher Einrichtungen als Unternehmer führen.



Dieter Dziadkowski*

Zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Leistungen öffentlich-rechtlicher Einrichtungen während der Übergangsphase bis 2021 und in der Zukunft

Die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) als allgemeine Verbrauchsteuer soll den Endverbraucher (Konsumenten) belasten. Ziel ist nicht die Belastung von Unternehmen – seien es private, sei es die öffentliche Hand. Steuerobjekt sind erbrachte Leistungen (erzielte Umsätze). Seit 99 Jahren (UStG 1918) ist die Einordnung der Leistungen, die von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen erbracht werden, nicht abschließend geklärt. Auch die Einführung der Mehrwertsteuer im Jahr 1967 brachte für Deutschland keine Klarstellung.

Vor mehr als 20 Jahren stand die Mehrwertbesteuerung der öffentlichen Hand bereits auf der Agenda der Europäischen Kommission. Ein Ergebnis auf europäischer Ebene wurde bisher nicht erzielt. Nunmehr hat der deutsche Gesetzgeber Ende 2015 im Alleingang eine Neuregelung geschaffen, die ab 2017 wirksam werden sollte. Wegen der ungewissen Auswirkungen schuf der Gesetzgeber als Ergänzung noch ein Wahlrecht, nach dem sich die Einrichtung für die weitere Anwendung der alten Regelung (§ 2 Abs. 3 UStG a.F.) in einer Übergangszeit oder für die Anwendung der Neuregelung nach § 2b UStG entscheiden konnte. Die Frist für die Ausübung des Wahlrechts in der Gestalt einer Ausschlussfrist ist am 31. Dezember 2016 ausgelaufen.

Vorsorglich hatte der Gesetzgeber für den Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2020 eine Übergangsregelung gesetzlich verankert (§ 27 Abs. 22 UStG). Man ging davon aus, dass insbesondere kleinere öffentlich-rechtliche Einrichtungen eine längere Zeitspanne benötigen werden, um die Belastungswirkungen quantifizieren zu können, zu-

⁴² S. Klenk, vorige Fn. Entsprechend hatte auch im Fall SALIX (BFH-Beschluss vom 20. Dezember 2007 V R 70/05, BFHE 221, 80, BStBl II 2008, 454) das FA argumentiert, das Grundstücksvermietung durch die öffentliche Einrichtung als nicht umsatzsteuerbare »Vermögensverwaltung« behandelt hatte.

⁴³ Zum Beispiel BFH, Urteil vom 8. November 2007 V R 20/07 und Beschluss vom 22. Juli 2008 V B 34/07, BFH/NV 2008, 1895; zuletzt Urteil vom 10. August 2016 XI R 41/14 –Übernahme der Wasserversorgung von öffentlicher Einrichtung durch deren 100%-Tochter-GmbH gegen Weiterleitung von Zuschüssen als Übernahmeentgelt.

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

mal wenn ein Anwendungsschreiben der Finanzverwaltung nicht kurzfristig erstellt werden kann.

Die Neuregelung auf nationaler Ebene im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben

Hauptgrund für den Handlungsbedarf Deutschlands war die Tatsache, dass im nationalen UStG die in der 6. EG-Richtlinie und später in der Mehrwertsteuersystem-Richtlinie (MwStSystRL) getroffenen Vorgaben nicht unionsrechtskonform umgesetzt wurden und die nationale Rechtsgrundlage in § 2 Abs. 3 UStG a.F. auf tönernen Füßen stand. Ende 2015 hatte man sich daher zu einer Kompromisslösung durchgerungen. Da aber die Belastungswirkungen hinsichtlich der öffentlichen Hand nicht wie für die Steuerreform 1967 durch ein umfassendes Planspiel untersucht worden waren, erliefte vermutlich auch den deutschen Gesetzgeber ein erhöhtes Unbehagen. Den vielfach vorgetragenen Bedenken, insbesondere auch von kleinen Gemeinden und kleinen Gemeindeverbänden, sollte entgegengehalten werden, dass sich die betroffenen Institutionen für eine Regelung – alter Art oder neuer Art – entscheiden können. Unbeachtet blieb, dass die Auslegung der bisherigen Norm durch die Gerichte zum Teil noch ungeklärt ist. Beleg hierfür sind die beim BFH und EuGH noch anhängigen Streitfälle. Die öffentlichen Einrichtungen waren und sind daher gezwungen, Entscheidungen unter Unsicherheit zu treffen.

Übergangsphase 2017 bis 2020

Während der Übergangsphase haben die öffentlichen Einrichtungen die Möglichkeit, ihre Umsätze nach der Neuregelung – so diese denn eindeutig ist – zu versteuern oder durch einmalige Optionserklärung (§ 27 Abs. 22, S. 3 UStG) die weitere Anwendung des »alten Rechts« bis zum 31. Dezember 2020 zu wählen. Allerdings war und ist eine entsprechende Entscheidung nur unter erschwerten Bedingungen möglich, da weder die alte Rechtslage umfassend geklärt noch die neue Rechtslage eindeutig ist.

Immerhin hat das BMF mehr als zwölf Monate benötigt, um ein Anwendungsschreiben zur »Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand« (BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016, II C 2 – S 7107/16/10001) zu verfassen. Durch diesen Anwendungserlass konnten aber auch nicht alle Unklarheiten beseitigt werden. Insbesondere durch stark auslegungsbedürftige Tatbestandsmerkmale ist die Neuregelung des § 2b UStG nicht geeignet, bestehende Rechtsunsicherheiten umfassend zu beheben. Es wurde daher zur Abrundung des Wahlrechts noch eine Widerrufsmöglichkeit geschaffen. So ist auch der rückwirkende Widerruf zum Beginn eines auf 2016 folgenden Kalenderjahrs möglich.

Da sich auch bei öffentlichen Einrichtungen die reale Situation unvorhersehbar ändern kann, ist die großzügige Optionsmöglichkeit zu begrüßen. So kann z.B. nach wirksamer Optionserklärung, die bis zum 31. Dezember 2016 abzugeben war, ein Widerruf 2019 mit Wirkung zum 1. Januar 2018 abgegeben werden.

Einer weiteren Unsicherheit soll dadurch begegnet werden, dass noch andere Möglichkeiten eingeräumt werden. Hat eine öffentliche Einrichtung zur weiteren Anwendung des § 2 Abs. 3 UStG a.F. optiert, soll die Besteuerung nach den alten Verwaltungsvorschriften (Abschn. 2.11 UStAE) vorgenommen werden. So soll der öffentlichen Einrichtung auch ermöglicht werden, die von der Verwaltungsmeinung abweichende Rechtsprechung des BFH anzuwenden. Für die EuGH-Rechtsprechung müsste dies ebenfalls gelten.

Schwierigkeiten sind zu erwarten, wenn Investitionen vorgenommen werden und sich die Frage nach dem Vorsteuerabzug stellt. Da der Vorsteuerabzug von der Verwendungsart im Zeitpunkt der Beschaffung abhängig ist, können u.a. Vorsteuerberichtigungen (§ 15 a UStG) notwendig werden. Bemerkenswert ist, dass die am 16. Dezember 2016 verkündete Verwaltungsauffassung bereits am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist. Zahlreiche Fragen sind noch offen. Unter anderem könnten sich auch noch beihilferechtliche Zweifelsfragen ergeben.

Die umsatzsteuerliche Behandlung der öffentlichen Hand in der Zukunft

Das deutsche Konzept mit Übergangsregelung ist zunächst auf einen fünfjährigen Zeitraum ausgerichtet. Offensichtlich besteht bei den Entscheidungsträgern die Hoffnung, dass bis Ende 2020 auch auf EU-Ebene eine Lösung erreicht werden kann. Allerdings bestehen für die Durchsetzung eines Reformansatzes in der EU erhebliche Schwierigkeiten, da das Einstimmigkeitsprinzip rasche systemorientierte Lösungen verzögern kann. Hinzu kommt noch im Bereich »öffentliche Hand«, dass durch die Vielschichtigkeit der entsprechenden Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die unterschiedlichen Rechtskreisen angehören, EU-weite Vorgaben nur begrenzt realisierbar sind. Ob zwischenzeitlich Erkenntnisse aus der Rechtsprechung gewonnen werden können, ist fraglich. Benötigt doch eine höchststrichterliche Entscheidungsfindung von der Tatbestandsverwirklichung bis zur endgültigen Entscheidung in der Regel ca. zehn Jahre.

Alternative Lösungsansätze

Man sollte sich davor hüten, ein Konzept, wie es § 2b UStG zugrunde liegt, als alternativlos anzusehen. In der Zukunft könnten sich u.U. auch andere Modelle durchsetzen, da

auch die Neuregelung nicht die Schwachstelle, dass eine öffentliche Einrichtung wie ein Endverbraucher behandelt wird, soweit er nichtunternehmerisch (nicht wirtschaftlich) tätig wird, beheben kann.

Im Laufe der Zeit sind einige erfolversprechende Vorschläge unterbreitet worden. Es sind dies u.a.

- das Refundsystem, das in einigen Mitgliedstaaten der EU praktiziert wird,
- die Vollversteuerung auf Basis des Vorschlags der EU-Kommission sowie
- der Reformvorschlag von Paul Kirchhof.

In einer mehrfach ausgezeichneten Untersuchung hat Thomas Wiesch mehrere Vorschläge untersucht und aufgezeigt, dass die deutsche Regelung nach § 2b UStG noch zumindest ergänzungsbedürftig ist. Meines Erachtens wurde die Neuregelung unter Zeitdruck geschaffen und keine ausreichende Vorbereitung wie u.a. 1967 durchgeführt. Dabei wurde einer weitgehend einvernehmlichen Lösung der Vorzug vor einem systemorientierten Lösungsansatz eingeräumt. Offenbar wurde nicht ausreichend beachtet, dass die deutsche Umsatzsteuer als Verbrauchsteuer unter Berücksichtigung des Neutralitätsprinzips die öffentliche Hand überhaupt nicht belasten – auch nicht heimlich durch nicht abziehbare Vorsteuern – darf.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2016), »Umsatzbesteuerung der Leistungen der öffentlichen Hand: Anwendungsfragen des § 2b UStG«, Schreiben vom 16. Dezember 2016, III C 2 – S 7107/16/10001, BStBl. I. 2016, 1459.

Dziadkowski, D. (2015), »Zur Reform der Mehrwertbesteuerung von Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Gemeinwesen in der Europäischen Union«, *FStR*, 242–252.

Dziadkowski, D. (2016), »Zur Neuregelung der Mehrwertbesteuerung von Einrichtungen des öffentlichen Rechts in Deutschland«, *FStR (IFF Forum für Steuerrecht*, Universität St. Gallen), 258–267.

Kirchhof, P. (2008), *Umsatzsteuergesetzbuch. Ein Vorschlag zur Reform der Umsatzsteuer und der Verkehrsteuer*, C.F.: Müller, Heidelberg.

Widmann, W. (2016), »Mitteilung der Europäischen Kommission vom 7. April 2016 über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer«, *UR*, 506–510.

Wiesch, T. (2016), *Die umsatzsteuerliche Behandlung der öffentlichen Hand*, Otto Schmidt, Köln.



Wolfram Birkenfeld*

Wirklich mehr Wettbewerbsgerechtigkeit und welche größeren Belastungen für die Kommunen?

Wettbewerbsgerechtigkeit

Wettbewerbsgerechtigkeit bei der Umsatzsteuer besteht, wenn gleiche Leistungen von Unternehmern gleich besteuert werden. Es heißt, die Umsatzsteuer sei für Unternehmer neutral. Sie belastet den Unternehmer nicht, weil er die Steuer für seinen Umsatz vom Leistungsempfänger erhält. Wenn dieser ein Unternehmer ist, kann er die ihm berechnete Umsatzsteuer als Vorsteuer abziehen. Nur ein privater Endverbraucher wird belastet, weil er die Umsatzsteuer, die er mit dem Preis für den gelieferten Gegenstand oder für die erhaltene Dienstleistung gezahlt hat, nicht abziehen oder verrechnen kann.

Belastung von Kommunen durch Umsatzsteuer

Sind Kommunen ähnlich oder gar »neu« belastet? Das kommt – wie immer – darauf an.

Kommunen sind nach öffentlichem Recht rechtsfähige Gebietskörperschaften (Gemeinden, Städte, Zweckverbände), die sich im Rahmen von öffentlicher Gewalt, d.h. »hoheitlich«, und »wirtschaftlich«, d.h. unternehmerisch, betätigen. Die Abgrenzung ist theoretisch klar, kann im Einzelfall aber schwierig sein. Als vereinfachte Faustregel kann gelten, dass hoheitlich alles das von einer Gemeinde nach öffentlichem Recht erledigt wird, was ein privater Rechtsträger gesetzlich so nicht ausführen kann (z.B. Grundsteuer durch Grundsteuerbescheid festsetzen). Trotz hoheitlicher Betätigung wird die Kommune als Steuerpflichtige behandelt, wenn ihre Behandlung als Nichtsteuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Größere Wettbewerbsverzerrungen sind schon dann vorhanden, wenn sie mehr als unbedeutend sind. Maßgeblich ist die jeweilige Tätigkeit.

* Dr. Wolfram Birkenfeld ist Rechtsanwalt und Richter am Bundesfinanzhof (BFH) a.D.

Es wird nicht nur eine aktuelle, sondern auch eine reale potenzielle Wettbewerbslage berücksichtigt. Dadurch wird das Privileg von Kommunen eingeschränkt, keine Umsatzsteuer wegen (angeblich) hoheitlicher Tätigkeit zu zahlen.

Wirtschaftlich betätigt sich die Gemeinde ausnahmslos, wenn sie entgeltlich auf privatrechtlicher Grundlage tätig wird (Leistungen im Krankenhaus), und ausnahmsweise, wenn sie hoheitlich das leistet, was auch ein privater Rechtsträger ausführen kann (z.B. Überlassung von Parkplätzen).

Nur soweit sich Kommunen wirtschaftlich verhalten, sind sie Unternehmer. Nur insoweit stehen sie mit Unternehmern des privaten Rechts in einem aktuellen oder potenziellen Wettbewerb und müssen umsatzsteuerrechtlich als Steuerschuldner mit Vorsteuerabzugsberechtigung gleich behandelt werden.

Soweit sie sich hoheitlich ohne größere Beeinträchtigung des Wettbewerbs, somit nicht wirtschaftlich, betätigen, schulden sie als Nichtunternehmer zwar keine Umsatzsteuer für ihre entgeltlichen Leistungen (z.B. Gebühren für die Ausstellung von Personalausweisen). Sie sind deswegen aber wie ein privater Endverbraucher auch nicht zum Abzug der Umsatzsteuer aus Rechnungen von Unternehmern (z.B. für die Errichtung eines Verwaltungsgebäudes) als Vorsteuer berechtigt.

Neue Belastungen?

Die Frage enthält Zwischentöne, die der Klarstellung bedürfen. Die Frage nach neuen Belastungen klingt so, als wenn alte Belastungen durch neue Belastungen vermehrt würden.

Im Zusammenhang mit Steuern müssten durch Steueränderungen neue Steueratbestände geschaffen oder Steuersätze erhöht worden sein. Dem ist bei der Umsatzsteuer für Kommunen nicht so.

Es ist keine Steuererhöhungsänderung eingetreten. Nur für die Vermögensverwaltung, für Beistandsleistungen bei interkommunaler Zusammenarbeit und bei Umsätzen unter 30 678 Euro ist im deutschen Recht grundsätzlich erst ab 2017 die Rechtfertigung für eine Nichtbesteuerung entfallen. Allerdings können die Kommunen erklären, dass sie bis 2020 nach bisher geltendem (unvollkommenem) Recht Steuern (nicht) zahlen wollen. Nunmehr ist durch die neue Besteuerungsvorschrift in § 2b UStG lediglich eine Klarstellung der seit langem bestehenden Rechtslage vorgenommen worden. Manche Wettbewerber sagen: endlich.

Wenn nach »neuen« Belastungen gefragt wird, muss es bisher (vor der Neuzeit ab 1. Januar 2017) weniger belastend gewesen sein. Das hier beschriebene Konzept der Umsatzsteuer ist aber nicht neu, sondern eigentlich schon immer so

gewesen. Neu ist nur die Erkenntnis, dass es für Kommunen wegen der unzutreffenden Verbindung zum Körperschaftsteuerrecht bisher nicht konsequent angewendet und nicht durchgesetzt worden ist. Der Bundesrechnungshof hatte auf diesen Missstand seit 2004 hingewiesen. Die Anwendung der bisher bereits geltenden Rechtslage auf die wirtschaftliche Tätigkeit einer Kommune kann eigentlich keine Belastung sein. Sie entspricht der wirklichen europarechtlich vorgegebenen Rechtslage, die der deutsche Gesetzgeber aber jahrelang unzutreffend beibehalten hat. Wenn eine Kommune die Klarstellung der bisherigen Steuerrechtslage als Belastung ansieht, war sie offenbar vorher deswegen nicht belastet, weil die wirkliche Rechtslage auf sie nicht angewendet worden ist.

Einen Anspruch auf Beibehaltung einer nicht zutreffenden gesetzlichen Regelung gibt es nicht. Hier kommt hinzu, dass das, was gestern noch richtig gewesen sein mag, heute nicht mehr richtig sein muss. Gleichwohl hat der Gesetzgeber den Kommunen eine komplizierte Übergangsregelung eingeräumt, nach der sie bis einschließlich 2020 an der bisherigen Rechtslage festhalten können.

Die Beurteilung, ob für bisher von Kommunen ausgeführte Tätigkeiten inzwischen ein tatsächlicher oder potenzieller Wettbewerb mit Personen des Privatrechts besteht, wird für die umsatzsteuerrechtliche Einordnung als rechtserheblich erkannt. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer wettbewerbsneutralen umsatzsteuerrechtlichen Betätigung führt dazu, dass ein Leistungsempfänger von einer Gemeinde eine Rechnung mit gesondertem Ausweis von Umsatzsteuer verlangen kann und dass die Gemeinde aus den ihr erteilten Rechnungen den Vorsteuerabzug beanspruchen kann.

Dass Gemeinden der Beurteilung ihrer entgeltlichen Tätigkeiten wegen der Umsatzsteuer eine größere Bedeutung als bisher einräumen müssen und dass sie die Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen als Belastung empfinden, ist verständlich. Das geschärfte Bewusstsein für Umsatzsteuer verschafft den Gemeinden aber nicht nur Risiken, sondern auch Chancen.

Risiken

Bisher ist der Umfang der unternehmerischen Tätigkeiten einer Kommune nicht immer erkannt worden, weil die Tätigkeiten zu leichtfertig mit einer Berufung auf eine »Hoheitlichkeit« als nicht steuerbar abgetan worden sind. Wenn damit eine Fehlbeurteilung verbunden war, lag objektiv eine Steuerverkürzung vor. Das löste nicht nur eine Diskussion aus, ob eine strafbare Steuerhinterziehung gegeben war, sondern führte auch zu Steueränderungsbescheiden mit Nachzahlungszinsen.

Fehlbeurteilungen bei der Abrechnung von Leistungen führen dazu, dass Gemeinden die falsch ausgewiesene Um-

satzsteuer schulden, was der Bundesfinanzhof kürzlich bei einer Abrechnung über Gebühren für eine Tierkörperbeseitigung bestätigt hat.

Chancen

Mit der Erkenntnis der Kommune, durch eine entgeltliche Leistung (z.B. durch Beratung) einen steuerpflichtigen Umsatz ausgeführt zu haben, ist das Recht auf Vorsteuerabzug verbunden. Steuer und Vorsteuer sind die beiden untrennbaren Seiten der Umsatzsteuermedaille. Das Besondere am Vorsteuerabzug ist u.a., dass der Abzug der Steuer für die eingekaufte Leistung als Vorsteuer schon zulässig ist, bevor die damit ausgeführten steuerpflichtigen Leistungen erbracht werden und dass das Finanzamt Vorsteuern erstatten muss, wenn sie die entstandenen Umsatzsteuern übersteigen.

Errichtet eine Gemeinde z.B. ein Hallenbad und beabsichtigt sie, die Benutzung nur entgeltlich zu gestatten, beginnt sie eine unternehmerische Tätigkeit, auch wenn die Eintrittsentgelte als Gebühren bezeichnet werden. Die Gemeinde steht bei dieser Betätigung im Rahmen der sog. Daseinsvorsorge im Wettbewerb mit privatrechtlichen Betreibern von Hallenbädern. Sie kann die Umsatzsteuer aus den Rechnungen für Planungskosten bereits abziehen, bevor die Steuer für die Benutzung des Hallenbads (zum ermäßigten Steuersatz) entsteht. Auch die Steuer aus Rechnungen über die Baukosten für die Schwimmhalle kann die Gemeinde als Vorsteuer abziehen und diesen warmen Geldregen nützlich verwenden, bevor eine Steuer für die Eintrittspreise zur Benutzung des Hallenbads geschuldet wird.

Weil auch hier die steuerlichen Schwierigkeiten im Detail stecken, wird der Vorsteuerabzug schwieriger, nämlich anteilig ausgeschlossen, wenn das Hallenbad teilweise unentgeltlich für Schulschwimmen oder für Schwimmvereine überlassen wird.

Auskunfts- und Konkurrentenklagen

Der Wettbewerb zwischen Unternehmern des öffentlichen und des privaten Rechts kann umsatzsteuerrechtlich gerecht ausgetragen werden, wenn sie steuerrechtlich gleich behandelt werden.

Der Fall eines Unternehmers, der ein Krematorium privatrechtlich betrieb und argwöhnte, dass eine benachbarte Kommune ein Krematorium ohne Umsatzsteuerbesteuerung führte, schrieb Rechtsgeschichte. Höchststrichterlich wurde erstmals entschieden, dass der Wettbewerber des privaten Rechts Auskunft vom Finanzamt erhalten kann, ob der öffentlich rechtliche Konkurrent besteuert wird. Andernfalls erleidet der privatrechtliche Betreiber Wettbewerbs-

nachteile. Bei dieser Auskunftsklage wird als Vorfrage mitentschieden, dass eine Kommune, die ein Krematorium als unselbständigen Regiebetrieb führt, dadurch unternehmerisch tätig ist. Nach der Auskunft kann der Unternehmer den letzten noch anfechtbaren Umsatzsteuerbescheid gegen die Gemeinde wegen Nichtbesteuerung oder wegen zu niedriger Besteuerung mit der Konkurrentenklage angreifen, um künftige Wettbewerbsnachteile abzuwehren.

Dagegen hatte sich eine GmbH erfolglos als Entsorgungsunternehmen gegen einen Zweckverband aus mehreren Gemeinden gewehrt, der private häusliche Abfälle bei den Haushalten abholte, zu Deponien brachte und darüber im Gegensatz zu der GmbH ohne Umsatzsteuer abrechnete. Dadurch gingen die Entsorgungsumsätze der GmbH auf 0 Euro zurück. Ihre Auskunftsklage war aber unbegründet, weil kein Wettbewerbsverhältnis vorliegen konnte. Die GmbH führte die Hausmüllentsorgung auf privatrechtlicher Grundlage als Erfüllungsgehilfe gegenüber den Kommunen als Auftraggebern aus. Der Zweckverband war dagegen als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger selbst tätig und hatte die Ausführung dieser hoheitlichen Aufgabe nicht auf einen privaten Rechtsträger ausgelagert.

Auswirkungen für den Endverbraucher

Selbst wenn für den Endverbraucher Leistungen einer Kommune und eines Privatrechtsträgers als gleich erscheinen, können sie danach umsatzsteuerrechtlich ein rechtlich unterschiedliches Schicksal haben. Wer seine Bücher in einer Strafanstalt binden lässt, zahlt – anders als beim Buchbinder – keine Umsatzsteuer, weil das Buchbinden in der Strafanstalt – konkurrenzlos als Strafvollzugsmaßnahme – ohne Umsatzsteuer abgerechnet wird.

Ergebnis

Kommunen sind umsatzsteuerrechtlich grundsätzlich bei zutreffender Rechtsanwendung ab 2017 nicht höher belastet als früher. Die deutschen Rechtsvorschriften sind – verspätet – an die europäischen Regeln angepasst worden. Wenn dadurch bestimmte hoheitliche Tätigkeiten der Kommunen in größerem Umfang als unternehmerisch erkannt werden, wird ihr Nichtbesteuerungsprivileg eingeschränkt. Die Steuerpflicht dafür wird aber durch den Vorsteuerabzug gemildert oder ausgeglichen.



Werner Widmann*

Zu § 2b UStG – Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Der seit dem 1. Januar 2016 im UStG stehende § 2b gilt erst ab dem 1. Januar 2017

Der durch das Steueränderungsgesetz 2015 (StÄndG 2015)¹ zum 1. Januar 2016 neu geschaffene § 2b UStG zur Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) ist gem. § 27 Abs. 22 UStG erst ab dem 1. Januar 2017 anwendbar.² Damit kommt es zu einem grundlegenden Wandel der bisherigen Rechtslage: Der bis Ende 2016 geltende § 2 Abs. 3 UStG sah eine Umsatzbesteuerung der jPöR nur vor, wenn die Umsätze im Rahmen eines Betriebs gewerblicher Art i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG oder eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs ausgeführt wurden.

Diese bei der Umstellung auf das Mehrwertsteuersystem zum 1. Januar 1968 aus dem seit 1918 geltenden Allphasenbruttosystem übernommene Anknüpfung des UStG an Vorgaben des Körperschaftsteuerrechts war unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung vielleicht probat, weil die für die körperschaftlich und umsatzsteuerlich relevanten wirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand einheitliche Entscheidungen getroffen werden konnten. Indessen war wegen der unionsrechtlichen Harmonisierung nur der Umsatzsteuer die Bruchlinie zwischen der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer vorgezeichnet, z.B. bei den Umsätzen im Bereich der Vermögensverwaltung. Sie ist für die Körperschaftsteuer ohne Interesse, denn sie ist keine der Art nach gewerbliche Tätigkeit und wird damit nicht im Rahmen eines BgA ausgeübt. Damit gab es für derartige wirtschaftliche Aktivitäten der jPöR keine Umsatzsteuerbarkeit in Deutschland.

* Ministerialdirigent a.D., ehemals Leiter der Steuerabteilung im Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz.

¹ Vom 2. November 2015, BGBl. I 2015, 1834, BStBl. I 2015, 846; siehe dazu Widmann, MwStR 2015, 883.

² Siehe dazu BMF vom 19. April 2016 – III C 2 – S 7106/07/10012-06, BStBl. I 2016, 481; zu den Mängeln des § 27 Abs. 22 UStG beim Abstellen auf die j.P.ö. R. z.B. bei Verfassungsorganen siehe Widmann, UR 2016, 13.

Die Umsatzsteuer kennt hingegen keine Einkunftsarten und erfasst deshalb alle nachhaltigen Umsätze, die durch Teilnahme am Markt erzielt werden. Sie verlangt dabei keine Gewinnerzielungsabsicht; es genügt, dass der Unternehmer durch seine Umsätze Einnahmen hat.

Daher sieht das Unionsrecht in Art. 13 MwStSystRL vor, dass Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts bei der Ausübung von Tätigkeiten im Rahmen der öffentlichen Gewalt grundsätzlich nicht als Steuerpflichtige gelten. Falls sie dabei aber in Wettbewerb mit anderen Steuerpflichtigen treten, müssen sie auch ihre im Hoheitsbereich erzielten Umsätze versteuern. Eine Ausgrenzung der vermögensverwaltenden Umsätze wie z.B. die Vermietung und Verpachtung von Grundstücken und Gebäuden gibt es dabei nicht; in diesem Bereich liegt auch gar kein hoheitliches Handeln vor, denn die Vermietung z.B. eines Gebäudes erfolgt nach zivilrechtlichen Grundsätzen ohne das für hoheitliches Handeln typische Überordnungsverhältnis gegenüber dem Adressaten.

Marktrelevanz der wirtschaftlichen Tätigkeit als Maßstab

Diesem differenzierten Ansatz nach der Wettbewerbsrelevanz der Tätigkeit der jPöR folgt nun § 2b UStG. Unionsrechtskonform gibt es mithin jetzt in Deutschland einen Besteuerungszwang zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen. Die Umsätze außerhalb des Hoheitsbereichs fallen unter § 2 Abs. 1 UStG, denn da ist die öffentliche Hand tätig wie jeder andere Unternehmer. Ab 1. Januar 2017 richtet sich die Umsatzbesteuerung der jPöR also nach § 2 Abs. 1 UStG und nach § 2b UStG, je nachdem, in welcher Sphäre der Umsatz erzielt wird. Die Unterscheidung dieser Bereiche ist freilich oft nicht einfach, weil es auf die Handlungsform allein nicht ankommt, vielmehr ist maßgebend, ob es für das Handeln der jPöR eine öffentlich-rechtliche Grundlage gibt.³ Die jPöR können sich mithin über eine »Flucht« in öffentlich-rechtliche Handlungsformen oder Organisationsstrukturen allein nicht aus der Umsatzbesteuerung dispensieren.⁴

Option zur Fortgeltung des § 2 Abs. 3 UStG bis Ende 2020

Die Aussage zur Geltung des § 2b UStG ab dem 1. Januar 2017 muss allerdings relativiert werden:

³ BMF vom 16. Dezember 2016 – III C 2 – S 7107/16/10001; siehe auch Müller, UR 2017, 8 unter Hinweis auf BFH vom 10. Februar 2016 – XI R 26/13, UR 2016, 428 und Widmann, UR 2015, 883.

⁴ Siehe BFH vom 10. November 2011 – V R 41/10, DB 2012, 380, zum Betrieb einer Gemeindehalle und vom 1. Dezember 2011 – V R 1/11, DB 2012, 324, zur umsatzsteuerlichen Unmaßgeblichkeit einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung in einem kommunalen Parkhaus.

§ 27 Abs. 22 UStG gibt den jPöR ein bis Ende 2016 auszuübendes Wahlrecht zur weiteren Anwendung des § 2 Abs. 3 UStG für alle Umsätze, die sie bis Ende des Jahres 2020 ausführen. Da die meisten jPöR von dieser (widerrufbaren) Option Gebrauch gemacht haben, wird es zunächst nur eine kleine Anwendungsbreite des § 2b UStG geben. Der Gesetzgeber wollte mit dieser langen Übergangsfrist den jPöR die Umstellung auf die neue Rechtslage erleichtern, wobei er erkennbar insbesondere die Kommunen im Auge hatte. Immerhin war im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung vom 16. Dezember 2013 eine Neuregelung zur umsatzsteuerlichen Behandlung kommunaler Zusammenarbeit vereinbart, die möglichst keine Belastung mit sich bringen sollte. Ob die nun gefundene Lösung und die lange Übergangszeit unionsrechtlich erlaubt ist, wird sich sicher erst zeigen, wenn es – wie zu erwarten – z.B. im Zusammenhang mit Konkurrentenklagen wegen der weiterhin gem. dem fortgeltenden § 2 Abs. 3 UStG nicht stattfindenden Besteuerung vieler Umsätze von jPöR zu Vorabentscheidungsersuchen von deutschen Gerichten an den EuGH kommt.

Gesetzliche Negation von Wettbewerbsverzerrungen

Eigentlich hätte es gesetzgebungstechnisch vollkommen ausgereicht, wenn der neue § 2b UStG mit dem Wortlaut des Art. 13 MwStSystRL an die Stelle des § 2 Abs. 3 UStG getreten wäre. Damit wäre der unionsrechtliche Umsetzungsauftrag, der von Richtlinien an die nationalen Gesetzgeber ausgeht, korrekt erfüllt worden. Das genügte dem Gesetzgeber – entsprechend einem von der Finanzministerkonferenz bereits im Herbst 2014 dem Bundesfinanzminister übermittelten Entwurf eines § 2b UStG⁵ jedoch nicht. Bereits in diesem Entwurf wurde das Bestehen von Wettbewerbsverzerrungen wegen der Nichtbesteuerung von Umsätzen der jPöR durch Aufzählung kasuistischer Aktivitäten wie z.B. von Maßnahmen zur Erhaltung der Infrastruktur verneint. Das wurde vom Gesetzgeber noch dadurch verstärkt, dass es sich um Aktivitäten handeln soll, bei denen »insbesondere« keine Wettbewerbsverzerrung vorliegt. Es spricht viel dafür, dass diese kategorische Verneinung der Existenz einer Wettbewerbsverzerrung in den Aufzählungen des § 2b Abs. 3 UStG unionsrechtlich kaum haltbar ist.⁶ Der EuGH hat bisher in seiner Rechtsprechung die größere Wettbewerbsverzerrung im Sinne der MwStSystRL immer als einen autonomen Begriff des Unionsrechts verstanden, den er allein nach seinen Maßstäben auslegt.⁷ Dann nimmt er keine Rücksicht auf die Wettbewerbsverzerrungsdefinitionen eines nationalen Gesetzgebers. Er mag allenfalls im einzelnen Streitfall feststellen, dass diese nicht gegen das Uni-

onsrecht in seiner Auslegung verstoßen. Aber auch das kann er nur, weil ihm die Kontrolle der Unionrechtskonformität der nationalen Maßstäbe vorbehalten ist.

Hinzu kommt, dass die reichlich abstrakten Tatbestandsmerkmale viel Auslegungsspielraum zulassen und damit sicher erhebliches Streitpotenzial in sich tragen. Was ist z.B. ein »spezifisches öffentliches Interesse« an einer Zusammenarbeit von jPöR in Form eines Leistungsaustauschs gem. § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG? Da drängt sich die Frage auf, ob jPöR bei ihrer hoheitlichen Tätigkeit überhaupt andere als spezifische öffentliche Interessen haben können. Dann wäre dieses Tatbestandsmerkmal nur eine Leerformel, für die das UStG in den Buchstaben a bis d des § 2b Abs. 3 Nr. 2 kumulativ zu erfüllende Bedingungen aufstellt, die ihrerseits sehr auslegungsbedürftig sind. Beispielsweise muss geklärt werden, was eine »langfristige öffentlich-rechtliche Vereinbarung« gem. § 2b Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a UStG ist. Das BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016⁸ nimmt das – ohne nähere Begründung – generell an bei unbefristeten Verträgen und bei Verträgen mit einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren. Das erscheint recht lang, wenn man bedenkt, dass unter kurzfristig im Allgemeinen eine Zeitdauer von weniger als sechs Monaten verstanden wird.⁹

Als Beleg für den beschriebenen Ansatz des EuGH sei auf das bereits erwähnte Urteil vom 16. September 2008¹⁰ hingewiesen, wonach die Interpretation der »größeren« Wettbewerbsverzerrung in Art. 13 MwStSystRL in der Weise vorgenommen wurde, dass bereits das tatsächliche Vorliegen von Wettbewerb die Gefahr dessen Verzerrung in sich trage, wenn es nicht zu einer Umsatzbesteuerung der marktrelevanten Aktivitäten der jPöR komme. Das bei streng wörtlicher Auslegung des Art. 13 MwStSystRL doch immerhin auch denkbare Verständnis, wenn nur größere Wettbewerbsverzerrungen einen Besteuerungszwang auslösen sollten, seien kleinere Verzerrungen ohne Bedeutung, war damit vom Tisch.

Starke Fixierung des Gesetzgebers auf die Kommunen

§ 2b UStG spricht zwar nicht ausdrücklich von kommunalen Aktivitäten, vielmehr werden alle jPöR angesprochen, also z.B. auch der Bund und die Länder, Kirchen, staatliche Hochschulen, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Berufskammern und selbst die Jagdgenossenschaften.¹¹ Das BMF-Schreiben vom 15. Dezember 2016, auf das ab 1. Januar 2017 in Abschnitt 2b UStAE verwiesen wird, bringt

⁵ Siehe dazu Widmann, UR 2015, 5.

⁶ So auch Heidner, UR 2016, 45.

⁷ Siehe z.B. EuGH vom 16. September 2008 – Rs. C-288/07, Isle of Wight Isle of Wight Council, IStR 2008, 734.

⁸ III C 2 – S 7107/16/10001.

⁹ So z.B. bei kurzfristigen Vermietungen von Wohnraum gem. § 4 Nr. 12 UStG lt. Abschn. 4.12.3 Abs. 2 UStAE unter Hinweis auf BFH vom 13. Februar 2008 – XI R 51/06, BStBl. II 2009, 63.

¹⁰ Siehe Fußnote 7.

¹¹ Deren Umsätze aus der Jagdverpachtung waren bisher als Vermögensverwaltung nicht steuerbar, fallen jetzt aber mangels einer Steuerbefreiung unter den Regelsteuersatz i.H.v. 19 v.H..

daher zahlreiche Beispiele aus allen Bereichen hoheitlicher Tätigkeit. Es ist aber unübersehbar, dass sich der Gesetzgeber vor allem auf die im kommunalen Bereich derzeit üblichen Gestaltungen konzentriert hat in der Absicht, möglichst viel des Status quo zu bewahren. Dabei wird mitunter wohl nur auf die Umsatzsteuerbelastung abgestellt, die für den Bürger transparent und wahrnehmbar ist, weil sie in Rechnungen offen erscheint. Das verkennt aber die wirklichen Belastungseffekte.

Beispiel

Am folgenden Beispiel wird das deutlich: Eine Gemeinde führt mit ihrem eigenen Entsorgungsbetrieb die Hausmüllabfuhr durch. Da dies in Deutschland – anders als z.B. in Österreich – herkömmlich als eine hoheitliche Tätigkeit angesehen wird, weist sie in ihren Gebührenbescheiden gegenüber den von ihr mit einem Anschluss- und Benutzungszwang belegten Abfallbesitzern zu Recht keine Umsatzsteuer aus. Sie hat aber auch kein Recht zum Vorsteuerabzug aus den notwendigen Vorleistungen. Insofern kommt die Leistung nicht völlig ohne umsatzsteuerliche Vorbelastung zum Bürger. Er sieht diese nur nicht, weil sie in den Gebühren verdeckt auf ihn überwältigt wird. Und so ist es auch dann, wenn sich die Gemeinde zur Durchführung der Müllabfuhr eines privaten Unternehmers bedient. Dieser erbringt gegenüber der Gemeinde eine steuerpflichtige Dienstleistung zum Regelsteuersatz. Das von der Gemeinde dafür gezahlte Bruttoentgelt geht als Kostenelement in die Abfallgebühren ein.

Auch die so kalkulierten Gebühren fallen unter § 2b Abs.1 UStG, sind also grundsätzlich nicht steuerbar. Die Frage der Steuerbarkeit einer kommunalen Müllabfuhrleistung wird aber dann virulent, wenn eine Gemeinde z.B. für eine andere Gemeinde die Müllabfuhr durchführt und sich sich damit in den Wettbewerb mit den privaten Unternehmen begibt, die derartige Leistungen auch anbieten. Das ist auch in vielen anderen Bereichen kommunaler und staatlicher Tätigkeiten vorstellbar und vielfach sogar Realität. Da wird es sicher bald Konkurrentenklagen geben, wenn derartige Aktivitäten weiterhin nicht besteuert werden sollten.¹²

Aktivitätsbezogene Umsatzgrenze von 17 500 Euro

Der Gesetzgeber will es mit dem bereits erwähnten Abs. 2 von § 2b UStG zu keiner Besteuerung kommen lassen, wenn sich die jeweiligen Aktivitäten einer jPÖR unterhalb eines Jahresumsatzes von 17 500 Euro bewegen. Diese an die Kleinunternehmergrenze des § 19 Abs.1 UStG ange-

lehnte Umsatzgrenze bezieht sich immer nur auf die einzelnen gleichartigen Tätigkeitsbereiche. Sie gilt also z.B. getrennt für Müllabfuhr, Straßenreinigung, Winterdienst, Personalgestellung, Feuerwehr u.v.m. Das privilegiert die jPÖR einerseits gegenüber den privaten Unternehmern, bei denen nach dem Prinzip der Unternehmenseinheit alle Umsätze zusammengerechnet werden. Andererseits gibt es bei weniger als 17 500 Euro Umsatz dann für die verschiedenen Umsatzarten auch keinen Vorsteuerabzug. Das ist auch nicht durch eine Option zur Steuerbarkeit für die jPÖR gestaltbar und damit u.a. im Einzelfall nachteilig. Das wird sicher zu Streit um die Gleichartigkeit von Umsätzen führen.

Schlussbemerkung

Mit dem neuen § 2b UStG ist weitgehend die längst überfällige Übernahme der zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben zur Umsatzbesteuerung der jPÖR gelungen. Die lange Übergangsfrist gem. § 27 Abs. 22 UStG bis Ende 2020 mit der optionalen Fortgeltung des bisherigen § 2 Abs. 3 UStG ist kaum zu rechtfertigen, denn sie erlaubt den Unternehmern und der Verwaltung die Missachtung der Rechtsprechung von EuGH und BFH, auf die sich die Steuerbürger aber dennoch zu ihren Gunsten berufen können.¹³ Da die Option der Unternehmer für die Verwaltung verbindlich ist, kommt es im Vollzug zu einer rechtsstaatlich schwer erträglichen Ungleichbehandlung gleichartiger Umsätze. Und die Gerichte werden bestimmt an ihrer bisherigen unionsrechtskonformen Auslegung des § 2 Abs. 3 UStG festhalten, so dass auch die Rechtsprechung an diesem Nebeneinander verschiedener Rechtsanwendung beteiligt sein wird.

Die Europäische Kommission hat ihre schon für das Jahr 2013 angekündigten Vorschläge zur Neuregelung des Art. 13 MwStSystRL immer noch nicht vorgelegt. Dabei ist völlig ungewiss, ob es je zu Änderungen der MwStSystRL kommt angesichts der dazu notwendigen Einstimmigkeit im Europäischen Rat zur Änderung. Insofern sollte jetzt eine gewisse Beständigkeit bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand einkehren, auch wenn § 2b UStG leider allzu viele streitanfällige Tatbestandsmerkmale hat.¹⁴ Das BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 gibt dazu eine erste ausgewogene Orientierung. Die Praxis wird sicher reichsspezifische Besonderheiten aufzeigen, die gewiss auch die Gerichte beschäftigen werden. Nur so entsteht die allseits gewünschte Rechtssicherheit, die die jPÖR jetzt bei ihren Gestaltungsüberlegungen zur Anpassung an das neue Recht brauchen.

¹² Das BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 bringt dazu keine eindeutige Aussage; die Rz. 40 ff. können aber durchaus so verstanden werden, dass in derartigen Fällen die bisherige Betrachtungsweise »nichtsteuerbare öffentlich-rechtliche Beistandsleistung« nicht mehr gelten soll.

¹³ So ausdrücklich Rz.60 des BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016, wonach es nicht zu beanstanden ist, dass sich die Unternehmer auf die von der Verwaltungspraxis abweichende Rechtsprechung des BFH berufen. Der Vorrang des Unionsrechts in Form der Rechtsprechung des EuGH, der alle Verwaltungen der Mitgliedstaaten bindet, wird dabei übergangen und diskret verschwiegen.

¹⁴ Siehe dazu u.a. Filtzinger in Schwarz, Widmann und Radeisen, UStG, § 2b Rz. 1 ff. (September 2016).



Thomas Küffner*



Jochen Tillmanns*

Wandel bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand – Segen oder Fluch für juristische Personen des öffentlichen Rechts?

Ausgangslage

Der aktuelle Koalitionsvertrag nimmt auf die Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) insofern Bezug, als »die interkommunale Zusammenarbeit (...) steuerrechtlich nicht behindert werden [soll].« Eine umsatzsteuerliche Belastung kommunaler Beistandsleistungen solle vermieden werden.¹ Nun – drei Jahre später – kommt es zu einer Zeitenwende bei der Besteuerung der öffentlichen Hand.² Indem der deutsche Gesetzgeber § 2 Abs. 3 UStG gestrichen und § 2b UStG neu geschaffen hat, reformiert er die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand grundlegend.³ Künftig werden durch die gesetzliche Neuregelung insbesondere Beistandsleistungen und Leistungen im Rahmen der Vermögensverwaltung durch jPöR steuerbar sein.⁴ Zudem spielt die bisherige Grenze der Finanzverwaltung für die Annahme eines Betriebs gewerblicher Art (BGA) von 35 000 Euro⁵ für das Um-

satzsteuerrecht in Zukunft keine Rolle mehr. Das in dem Koalitionsvertrag formulierte Ziel hat der Gesetzgeber zwar im Auge behalten: Die interkommunale Zusammenarbeit kann grundsätzlich begünstigt sein. Der Weg dorthin ist aber steinig. Es besteht die Gefahr, dass viele jPöR über eben diese Steine stolpern. Voraussichtlich wird es etliche Verlierer geben. Denn den Weg zur Begünstigung beschreitet nur die jPöR, die auf öffentlich-rechtlicher Grundlage tätig wird. Handelt sie hingegen auf privatrechtlicher Grundlage, fällt die jPöR nicht in den Anwendungsbereich des § 2b UStG. Eine solche jPöR handelt nach der Gesetzesbegründung und dem jüngst erschienenen BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 nicht »im Rahmen der öffentlichen Gewalt«.

Beweggründe des Gesetzgebers für die Reform

Der Gesetzgeber sah sich aufgrund der anhaltenden Kritik an der bisherigen Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand zur Neuregelung veranlasst. Der Bundesrechnungshof (BRH) monierte bereits mit seiner schriftlichen Unterrichtung vom 2. November 2004 die verwaltungsseitigen und strukturellen Probleme bei der Umsatzbesteuerung von jPöR. Insbesondere die bisher bestehende Anbindung des Umsatzsteuerrechts an das Körperschaftsteuerrecht führe zu unionsrechtswidrigen Ergebnissen.⁶ Schließlich hat der Bundesfinanzhof (BFH) durch eine Reihe von Entscheidungen in den letzten Jahren § 2 Abs. 3 UStG entsprechend der EuGH-Rechtsprechung zu Art. 13 MwStSystRL ausgelegt.⁷ Diese von der BFH-Rechtsprechung geforderte unionsrechtskonforme Auslegung des § 2 Abs. 3 UStG sowie die weiterhin von der Rechtsprechung abweichende Auffassung der Finanzverwaltung hat zu Auslegungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheit geführt. Die damit sowohl auf politischer Ebene als auch durch die Rechtsprechung und in der Literatur geäußerte Kritik an der (unionsrechtswidrigen) Ausgestaltung des § 2 Abs. 3 UStG i. V. m. § 4 KStG hat der Gesetzgeber schließlich zum Anlass genommen, den von den Finanzstaatssekretären von Bund und Ländern erarbeiteten Vorschlag einer Neuregelung vom 31. Juli 2014⁸ in Form des nunmehr eingeführten § 2b UStG umzusetzen.

* Prof. Dr. Thomas Küffner (RA/FA f. SteuerR/StB/WP) und Dr. Jochen Tillmanns (Dipl. FinW/RA) sind beide in der auf das Umsatzsteuerrecht spezialisierten Kanzlei KÜFFNER MAUNZ LANGER ZUGMAIER, München und Düsseldorf tätig.

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode – Deutschlands Zukunft gestalten, S. 91, verfügbar unter: <http://www.cdu.de/koalitionsvertrag> (Stand: 18. Januar 2017). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, beschlossen und unterzeichnet am 26. Oktober 2009, S. 14 f., abgedruckt in UR 2009, 792 f., verfolgte das Ziel, Wettbewerbsgleichheit zwischen kommunalen und privaten Anbietern zu schaffen, ohne es wirklich in Angriff genommen zu haben.

² So heißt es in der Gesetzesbegründung BT-Drs. 18/6094, S. 93: »Die Neuregelung der Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts markiert eine Zäsur bei der Umsatzbesteuerung öffentlicher Leistungen.«

³ Steueränderungsgesetz 2015 vom 2. November 2015, BGBl. I 2015, 1834; vgl. dazu Küffner und Rust, DStR 2016, 1633; speziell zu Kirchen Küffner und Rust, DStR 2014, 2533.

⁴ OFD Niedersachsen vom 27. Juli 2012 – S 7106 283 St 171, BeckVerw 263615; OFD Frankfurt/M. vom 15. August 2011 – S 7106 A 119 St 110, BeckVerw 260182.

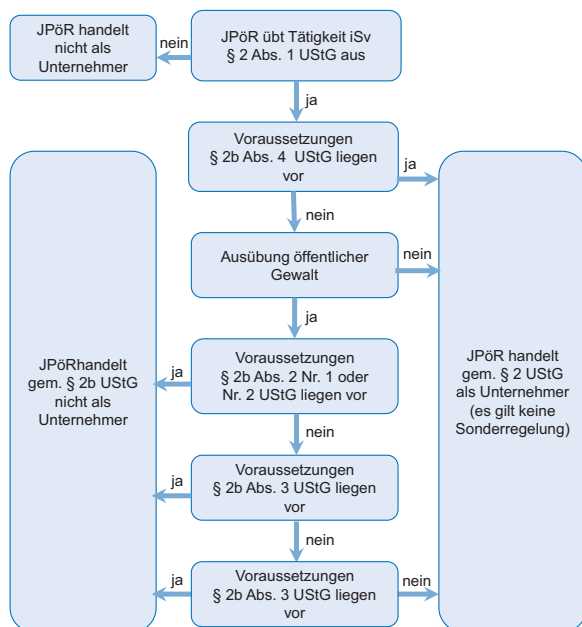
⁵ 4.1 Abs. 5 S. 1 KStR 2015, Abschn. 2.11 Abs. 4 S. 3 UStAE.

⁶ BRH, Bericht nach § 99 BHO zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand – Vorschläge für eine EG-konforme Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, BT-Drs. 15/4081, S. 4.

⁷ BFH, Urt. vom 20. August 2009 – V R 30/06, BStBl. II 2010, 863; vom 15. April 2010 – V R 10/09, UR 2010, 646; vom 2. März 2011 – XI R 65/07, DStRE 2011, 959; vom 3. März 2011 – V R 23/10, BStBl. II 2012, 74; vom 10. November 2011 – V R 41/10, UR 2012, 272; vom 14. März 2012 – XI R 8/10, BFH/NV 2012, 1667; vom 13. Februar 2014 – V R 5/13, DStRE 2014, 806; vgl. dazu auch die EuGH-Rechtsprechung wie z.B. EuGH, Urt. vom 16. September 2008 – C-288/07, *Isle of Wight*, UR 2008, 816; vom 4. Juni 2009 – C-102/08, *SALIX*, UR 2009.

⁸ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Schreiben vom 31. Juli 2014, 36 – S 7106 – 115 – 21 975/14, Vorschlag einer Neuregelung in § 2b UStG, https://einzelhandel.de/index.php/themeninhalte/steuern/item/download/17149_53890b4fd1da786a2bf3d7f23ff8ff5b.

Abb. 1
Prüfungsschema aufgrund der Neuregelung



Quelle: Darstellung der Autoren.

Die Neuregelung im Überblick

Durch die gesetzliche Neuregelung folgt der Gesetzgeber weitestgehend der Rechtsprechung des BFH. Zunächst ist weiterhin zu prüfen, ob die jPöR überhaupt nachhaltig Leistungen gegen Entgelt erbringt und daher grundsätzlich nach § 2 Abs. 1 UStG als Unternehmer tätig ist. Für diesen Fall ist bei jPöR klärungsbedürftig, ob die Voraussetzungen des § 2b UStG erfüllt sind. Die Norm ersetzt als neue Sonderregelung für jPöR § 2 Abs. 3 UStG. § 2b UStG hebt dabei die Anbindung der Umsatzbesteuerung von jPöR an das Körperschaftsteuerrecht auf. In § 2b Abs. 1 UStG nennt der Gesetzgeber die Voraussetzungen, unter denen eine jPöR nicht als Unternehmer handelt. Anders als bisher formuliert der Gesetzgeber keine notwendigen Voraussetzungen der Unternehmereigenschaft von jPöR. Er nennt vielmehr Ausschlusskriterien. Entsprechend der bisherigen Rechtsprechung des BFH muss die jPöR zunächst öffentliche Gewalt ausüben. Darüber hinaus darf ihre Behandlung als Nichtunternehmer nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen. § 2b Abs. 2 und 3 UStG nennen insgesamt vier Konstellationen, bei denen der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die jPöR nicht in größeren Wettbewerb mit privaten Dritten tritt. Da § 2b Abs. 2 und 3 UStG sich nur auf das Tatbestandsmerkmal »Wettbewerbsverzerrungen« beziehen, sind beide Absätze nur bedeutsam, wenn die jPöR öffentliche Gewalt ausübt. § 2b Abs. 4 UStG nennt (entsprechend dem bisherigen § 2 Abs. 3 S. 2 UStG) schließlich Fälle, in denen die jPöR zwingend als Unternehmer Leistungen erbringt. Es ergibt sich hieraus das in Abbildung 1 skizzierte Prüfungsschema auf Grundlage der Neuregelung.

Der persönliche Anwendungsbereich der Sonderregelung des § 2b UStG erfasst »juristische Personen des öffentlichen Rechts«. Für die entsprechende – und abgelöste – Regelung des § 2 Abs. 3 UStG besteht bisher Einigkeit, dass hiermit Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts gemeint sind.⁹ Soweit eine jPöR sämtliche Anteile eines Privatrechtssubjekts (AG, GmbH) hält, ist die Sonderregelung nicht auf sie anwendbar.¹⁰ Auch auf Beliehene sind die Sonderregelungen für jPöR nicht anwendbar, da sie trotz Beliehung privatrechtlich organisiert bleiben.¹¹ Betroffen sind insbesondere:

- Kommunen,
- Länder und Bund,
- Universitäten,
- Rundfunkanstalten und
- Kirchen.

Handeln auf öffentlich-rechtlicher Grundlage

Den vorherigen Ausführungen folgend, greifen die Begünstigungen nach § 2b UStG nur noch für die jPöR, die öffentlich-rechtlich handelt und nicht zivilrechtlich. Letztere ist grundsätzlich immer Unternehmer. Bereits in der Gesetzesbegründung ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass eine jPöR nur dann öffentliche Gewalt ausübt, wenn sie im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Sonderregelung tätig ist.¹² Diese wichtige Unterscheidung hat der Gesetzgeber jedoch nicht im Gesetz, sondern nur in der Gesetzesbegründung getroffen. Ob dieser Ansatz zutreffend ist, wird sich noch zeigen. Er steht jedenfalls im Einklang mit der Rechtsprechung des BFH.¹³

Das BMF nennt in dem jüngst veröffentlichten BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 zu § 2b UStG¹⁴ mit der öffentlich-rechtlichen Satzung, der Verwaltungsvereinbarung und dem öffentlich-rechtlichen Vertrag wichtige Beispiele einer solchen öffentlich-rechtlichen Sonderregelung. Dem BMF-Schreiben folgend soll dabei, soweit ein Vertrag nach Gegenstand und Zweck zu beurteilen ist, der »Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns« gelten:

»Nach dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns kann grundsätzlich davon ausgegangen

⁹ Küffner und Rust, DStR 2016, 1633.

¹⁰ Vgl. EuGH, Urt. vom 29. Oktober 2015 – C-174/14, Saudacor, mit Anm. Küffner, UR 2015, 901; Küffner und Rust, DStR 2016, 1633.

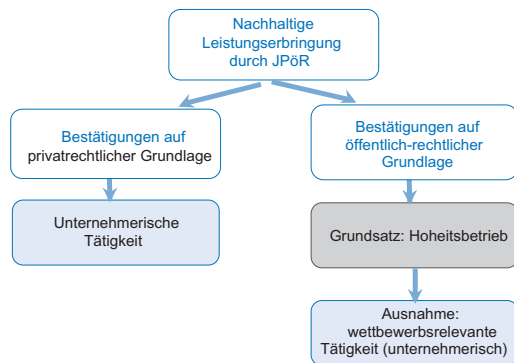
¹¹ Küffner und Rust, DStR 2016, 1633.

¹² Diese Sichtweise übernimmt auch das BMF, vgl. BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016, Rz. 6.

¹³ BFH, Urt. vom 20. August 2009 – V R 30/06, BStBl. II 2010, 863; vom 15. April 2010 – V R 10/09, UR 2010, 646; vom 2. März 2011 – XI R 65/07, DStR 2011, 959; vom 3. März 2011 – V R 23/10, BStBl. II 2012, 74; vom 14. März 2012 – XI R 8/10, BFH/NV 2012, 1667.

¹⁴ BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 – III C 2-S 7107/16/10001, 2016/1126266.

Abb. 2
Sichtweise der Rechtsprechung des BFH



Quelle: Darstellung der Autoren.

werden, dass die von der jPÖR gewählte Handlungsform auch die rechtlich zulässige ist.«¹⁵

Die Finanzverwaltung geht also davon aus, dass die öffentliche Hand grundsätzlich von sich aus die richtige Handlungsform wählt. An dieser Stelle wird die gesamte Problematik der gesetzgeberischen Initiative offenkundig. Denn die Rechtsanwender (Kämmerer oder andere Verantwortliche der jPÖR ebenso wie Finanzbeamte) werden mit der Differenzierung zwischen privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Handeln häufig überfordert sein. Der Kämmerer weiß lediglich: In das Paradies der Nichtbesteuerung nach § 2b UStG komme ich nur, wenn ich auf öffentlich-rechtlicher Grundlage handle. Dies erkennt selbst die Finanzverwaltung und versucht mit dem *Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns* zu retten, was zu retten ist. Es liegt auf der Hand, dass jPÖR (und deren Berater) bestrebt sein werden, etwa durch Wortwahl (z.B. Bezeichnung als öffentlich-rechtlicher Vertrag) und Gesetzesbezüge den öffentlich-rechtlichen Charakter des Vertrags in den Vordergrund zu rücken.

Zu den Auswirkungen der Neureglung – was wird besser, und was wird schlechter?

Die Neureglung bringt Vorteile, indem sie Unklarheiten beseitigt, die Divergenz von Rechtsprechung und Finanzverwaltungsauffassung auflöst und die Begünstigung von öffentlich-rechtlichen Kooperationen gesetzlich definiert. Schließlich bietet der lange Übergangszeitraum die Möglichkeit eines sauberen Übergangs.

Dem stehen aber nicht minder schwere Nachteile gegenüber. Für den Rechtsanwender vermag die Trennung von Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer sowie die damit verbundene Abkehr von dem BgA im Umsatzsteuerrecht prima

facie nachteilig wirken. Die allgemeine Umsatzsteuerbarkeit privatrechtlicher Entgelte und die gleichzeitigen Unklarheiten im Blick auf das Verständnis von öffentlich-rechtlichem Handeln dürften ebenfalls als Nachteil zu klassifizieren sein. Die Gestaltungsmöglichkeiten in Form des Rosinenpickens durch die Berufung auf das günstigere Unionsrecht sind nicht mehr gegeben. Schließlich ist mit der Neuregelung faktisch für alle jPÖR sehr viel Arbeit verbunden. Auch wenn der öffentlichen Hand dank der Übergangsregelung nach § 27 Abs. 22 UStG – wenn sie denn von der Optionserklärung Gebrauch gemacht hat – noch vier Jahre für die Umstellung bleiben, wird der Arbeitsaufwand immens sein. Da die Besteuerung der öffentlichen Hand zugleich im Fokus der Finanzbehörden steht, ist diese Arbeit auch umgehend aufzunehmen. Insbesondere die Finanzverwaltung wird einen Prüfungsschwerpunkt bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand setzen.

Die Übergangsregelung gibt es mit allen Varianten. Man kann beinahe von einem Steuerrecht *à la carte* sprechen. Zugleich ist das BMF sichtlich bemüht, die erheblichen Auswirkungen, die auf jPÖR zukommen werden, abzuschwächen.¹⁶ Ein solches Entgegenkommen ist für die freie Wirtschaft kaum vorstellbar. Dies ist wohl dem Bewusstsein des Gesetzgebers geschuldet, dass jPÖR keine Steuerabteilungen haben, wie sie in Konzernen existieren. Da die Verantwortlichen aber neben ihren Steuerpflichten auch den Haushaltspflichten nachkommen müssen, sind sie angehalten, »Günstigerprüfungen« anzustellen. Vor diesem Hintergrund kann das Steuerrecht *à la carte* Segen und Fluch zugleich darstellen.

Dies wird noch deutlicher, wenn weiterhin bestehende Rechtsunsicherheit Beachtung findet. Exemplarisch weisen wir auf die Folgen des EuGH-Urteils vom 23. Dezember 2015 – C-520/14 – *Gemeente Borsele* hin. Demnach sind jPÖR, die zu geringe Entgelte verlangen, keine Unternehmer i.S.v. § 2 Abs. 1 UStG. Dieses Nicht-Unternehmertum kann zwar auch Gestaltungsspielraum eröffnen: Denn derzeit versucht die öffentliche Hand, über den Ausnahmetatbestand des § 2 Abs. 3 UStG und zukünftig über § 2b UStG der Besteuerung zu entgehen. Sie will ihr Tun häufig als »Ausübung im Rahmen der öffentlichen Gewalt« verstanden wissen. Das kann aber auch nachteilig sein: Verlangt die Kommune aus sozialpolitischen Gründen einen zu geringen Eintritt für die Schwimmbadnutzung, könnte ihr die Unternehmereigenschaft versagt werden und zugleich kein Vorsteuerabzug zustehen.

Die Reform auf rein nationaler Ebene ist daher nicht zu begrüßen. Rechtssicherheit ist vor diesem Hintergrund nicht erreicht. Nicht zuletzt sei daher an dieser Stelle noch auf die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Rechts-

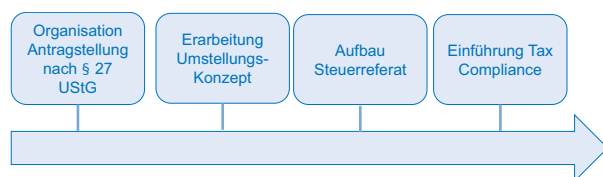
¹⁵ BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 – III C 2-S 7107/16/10001, 2016/1126266, Rz. 17.

¹⁶ Vgl. dazu Küffner und Rust, Anmerkungen zu BMF, Schreiben vom 16. Dezember 2016, im Erscheinen.

sache vor dem EuGH C-344/15 – *National Roads Authority* hingewiesen, welche hinsichtlich der Regelungen zu Beistandsleistungen (siehe § 2b Abs. 3 UStG) die Vermutung einer sehr geringen Halbwertszeit zulassen (vgl. Schlussanträge des Generalanwalts vom 8. September 2016 in der Rechtssache, EuGH, C-344/15 – *National Roads Authority*).

Die künftigen Herausforderungen der jPöR

Es stellt sich die Frage, wie jPöR nun vorgehen sollen? Wichtig ist zunächst die Erkenntnis, dass Änderungen unumgänglich sind. Der Abschied vom BgA und damit von der Anknüpfung an das Körperschaftsteuerrecht ist eingeleitet. Die allermeisten jPöR werden mit den Neuregelungen des § 2b eine erhebliche Mehrbelastung erfahren. Hat sich der Steuerverantwortliche bislang um wenige BgA gekümmert, so muss er zukünftig jede Einnahme im Blick haben. Dies macht ein Konzept erforderlich, wie er die Übergangsphase gestaltet.



Die Organisation der Antragstellung nach § 27 Abs. 22 UStG ist mit Ende des Jahres 2016 abgeschlossen. Nunmehr gilt es, ein Umstellungskonzept zu erarbeiten. Ziel muss es dabei sein, ab 2021 die Vorgaben des § 2b UStG richtig anzuwenden. Materiell-rechtlich sind sämtliche Einnahmen insbesondere daraufhin zu untersuchen, ob sie auf privatrechtlicher Grundlage vereinnahmt wurden. Schwerpunktmäßig sind der Bereich der Vermögensverwaltung und der Bereich der Beistandsleistungen zu prüfen. Damit geht auch die Neuprogrammierung der IT einher, um per Knopfdruck pünktlich die USt-Voranmeldung abgeben zu können. Ohne ein Steuerreferat wird es zukünftig nicht mehr gehen. Der gesetzliche Vertreter der jeweiligen jPöR tut gut daran, ein solches Referat einzurichten, um damit seinen eigenen Compliance-Pflichten nachzukommen. Kümmert er sich nicht, droht die Inanspruchnahme wegen Organisationsverschulden. Immer häufiger werden juristische Personen des öffentlichen Rechts mit dem Steuerstrafrecht konfrontiert. So kann es z.B. sein, dass die Steuerbehörden im Nachgang zu einer Betriebsprüfung gegenüber dem Kämmerer oder aber dem (häufig ehrenamtlich gewählten) gesetzlichen Vertreter den Vorwurf der Steuerhinterziehung zugunsten der Gemeinde erheben. Oder es wird dem gesetzlichen Vertreter der juristischen Person des öffentlichen Rechts ein Organisationsverschulden nach § 130 OWiG angelastet. Die steuerrechtlichen Prozesse innerhalb der Körperschaft sind daher im Sinne eines steuerrechtlichen Tax-Compliance-Systems (IKS Steuern) neu zu organisieren.

Man darf vor allem gespannt sein, wie sich die Bundes- und Landesregierungen hier verhalten werden. Manch einer wird diese Entwicklung mit Schadenfreude beobachten. Denn jetzt holen den Gesetzgeber die eigenen Gesetze ein. Land und Bund sollten an dieser Stelle bedenken, dass sie selbst der Steuerpflichtige im Sinne des Umsatzsteuerrechts sind, auch wenn eine untergeordnete Behörde (offenbar weiterhin) selbst die Umsatzsteuererklärung abgeben soll. Dafür gibt es aber keine gesetzliche Grundlage – weder im UStG noch in der MwStSystRL.¹⁷ Der Grundsatz »Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich« gewinnt hier eine ganz neue Bedeutung.

Fazit

Die gesetzlichen Vertreter der jPöR müssen im Hinblick auf die Neuregelung des § 2b UStG aktiv werden, um ihrer Verantwortung nachzukommen. Sie sind aufgefordert, das Thema zu organisieren, Tax-Compliance-Strukturen zu schaffen, Schulungen anzubieten usw. Diese Liste lässt sich nahezu beliebig fortführen. Kurzum bedeutet die Neuregelung einen irrsinnigen Aufwand. Fraglich ist nur, mit welchem volkswirtschaftlichen Nutzen dieser Aufwand verbunden ist. Schließlich werden immense personelle und damit finanzielle Ressourcen gebunden.

Es bleibt festzuhalten, dass die Neuregelung mit heißer Nadel gestrickt ist. Es wäre wohl sinnvoller gewesen, wenn das BMF aktiv den Prozess einer Neuregelung der öffentlichen Hand im Steuerrecht in Europa begleitet hätte. Hier gibt es derzeit ein Projekt, das sich mit der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in Europa beschäftigt.¹⁸ Das BMF bringt sich aber im Bereich des Umsatzsteuerrechts auf europäischer Ebene eher sehr zurückhaltend ein. Das ist falsch: Wir müssen führend die »Dinge« in unserem EUROPA mitgestalten. Sonst werden wir zum Spielball – wie man bei diesem Thema deutlich sieht.

¹⁷ Vgl. EuGH, Urt. vom 29. September 2015 – C-276/14 – Gmina Wrocław, UR 2015, 829 mit. Anm. Küffner.

¹⁸ Die Europäische Kommission erarbeitet einen Richtlinienentwurf zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (siehe Mitteilung der Kommission vom 6. Dezember 2011 zur Zukunft der Mehrwertsteuer Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist, KOM [2011], 851 Tz. 5.2.1. Siehe dazu die durch die Europäische Kommission veranlasste Studie vom 1. März 2011, Mehrwertsteuer im öffentlichen Sektor und Mehrwertsteuerbefreiungen im öffentlichen Interesse, S. 6 f., 12, 27 (abrufbar unter: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_public_sector.pdf).



Roland Schäfer*

§ 2b UStG – Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Entstehungsgeschichte des § 2b UStG

Mit einer Reihe jüngerer Entscheidungen hatten der Bundesfinanzhof und der Europäische Gerichtshof den Rahmen der umsatzsteuerlich relevanten Tätigkeiten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erheblich erweitert. In besonderem Maße betroffen war das Zusammenwirken kommunaler Gebietskörperschaften, die in Deutschland traditionell ihre Ressourcen zum Zwecke der Erledigung öffentlicher Aufgaben bündeln. Durch die Umsatzbesteuerung des diesen Kooperationen zugrunde liegenden Leistungsaustausches wird das Leitmotiv interkommunaler Zusammenarbeit, die Erzielung von Kostenvorteilen um die Leistungen für Bürger und öffentliche Haushalte qualitativ hochwertig und erschwinglich zu halten, in Frage gestellt.

Seit jeher kooperieren deutsche Städte und Gemeinden in zahlreichen Aufgabengebieten, um Kostenvorteile oder Qualitätsverbesserungen zu erreichen. Sie streben dies unter anderem an durch koordinierte Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung einer öffentlichen Einrichtung für eine andere, die Zusammenlegung von Organisationseinheiten sowie die gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur. Die Lage der Städte und Gemeinden ist gegenwärtig geprägt von teils starkem Bevölkerungsrückgang sowie einer vielerorts zunehmend schwierigen kommunalen Haushaltslage. Dies führt zu Konstellationen, in denen sich einige öffentliche Aufgaben von Einzelkommunen nur noch unter erheblich erhöhtem finanziellen Aufwand wahrnehmen lassen, andere gar nicht mehr. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung Deutschlands ist interkommunales Zusammenwirken wichtiger als je zuvor. Deshalb traf die restriktive Rechtsprechung zur Umsatzsteuerbefreiung von Leistungen der öffentlichen Hand die Städte, Gemeinden und Landkreise besonders hart. Die Notwendigkeit, umfassende Reformmaßnahmen zugunsten der Zukunftsfähigkeit interkommun-

aler Zusammenarbeit einzuleiten, trat deutlich zu Tage. Im Folgenden werden die auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen und die diese tragenden Überlegungen dargestellt.

Traditionell ging man in Deutschland davon aus, dass zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts erbrachte Beistandsleistungen nicht umsatzsteuerpflichtig sind, wenn diese der Ausübung hoheitlicher Aufgabe dienen. Dieser Wertung lag die Meinung zugrunde, dass auf derartige Beistandsleistungen Amtshilfegrundsätze Anwendung finden und diese somit weder ertragsteuerpflichtig noch umsatzsteuerbar sind. Zuletzt hatte dies die Oberfinanzdirektion (OFD) Niedersachsen in einer Verfügung vom 12. Januar 2012, in der sie sich zur steuerlichen Behandlung des Schulschwimmens äußerte, bestätigt. Danach begründeten weder die entgeltliche noch die unentgeltliche Überlassung eines Bades für Zwecke des Schulschwimmens durch eine Kommune an einen anderen Schulträger einen Betrieb gewerblicher Art, so dass das Entgelt nicht der Umsatzsteuer unterliege.

Mit dem sog. Turnhallen-Urteil des BFH vom 10. November 2011 (V R 41/10), das am 15. Februar 2012 veröffentlicht wurde, änderte sich diese Betrachtungsweise drastisch.

In dem verhandelten Fall hatte eine Gemeinde einer anderen die Nutzung einer Turnhalle zur Durchführung des schulischen Sportunterrichts der dortigen Grundschule gegen Kostenerstattung ermöglicht. Aus Sicht des BFH ist es mit Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 77/388/EWG (Anmerkung: heute Art. 13 Mehrwertsteuersystem-Richtlinie, MwStSysRL) nicht zu vereinbaren, Beistandsleistungen, die zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden, auch dann von der Umsatzbesteuerung auszunehmen, wenn diese zwar auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, dabei jedoch im Wettbewerb zu Leistungen Privater erbracht werden. Der BFH hat sich mit dieser Entscheidung ausdrücklich gegen die bis dato gepflogene Praxis der Finanzverwaltung gestellt.

Wegen der Tragweite des Urteils des BFH und wohl auch der Proteste der kommunalen Spitzenverbände und Innenressorts von Bund und Ländern gegen eine Umsetzung dieses Urteils erließ die Bundesfinanzverwaltung zunächst mit Schreiben vom 2. April 2012 einen Nichtanwendungserlass. Auch wurde bisher auf eine Veröffentlichung der BFH-Entscheidung vom 10. November 2011 im Bundessteuerblatt verzichtet, da dies die Wirkung gehabt hätte, dass die Finanzbehörden die Entscheidungen allgemein anzuwenden hätten. Eine im Jahr 2012 von den Steuerabteilungsleitern von Bund und Ländern geplante Veröffentlichung mit fünfjähriger Frist zur optionalen Anwendung konnte durch die Intervention der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände verhindert werden.

Schnell bestand ein ganz überwiegender nationaler Konsens darüber, dass es dringend geboten sei, umfassende Re-

* Roland Schäfer ist Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und Bürgermeister der Stadt Bergkamen.

formmaßnahmen zugunsten der Zukunftsfähigkeit interkommunaler Zusammenarbeit einzuleiten, um diese vor prohibitiven Kostensteigerungen zu bewahren. Als gemeinsames Ziel wurde formuliert, für die Kommunen eine dauerhafte und rechtssichere Planungsgrundlage auch unter Beachtung unionsrechtlicher Vorschriften zu schaffen. Unterstützt wurde dieses Unterfangen auch von den Regierungsparteien CDU/CSU und SPD, die in ihrem Koalitionsvertrag einen klaren politischen Auftrag formuliert hatten:

»Die interkommunale Zusammenarbeit soll steuerrechtlich nicht behindert werden. Wir lehnen daher eine umsatzsteuerliche Belastung kommunaler Beistandsleistungen ab und werden uns – soweit erforderlich – EU-rechtlich für eine umfassende Freistellung solcher Leistungen von der Umsatzsteuer einsetzen.«

Es folgte ein langwieriges Gesetzgebungsvorhaben, das von den widerstreitenden Interessen der Wirtschafts- und Kommunalflügel der Regierungsparteien und dem medialen Störfaktor von Wirtschafts- und Handwerksverbänden geprägt war. Der gefundene Kompromiss beruht auf einem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, die von Anfang an intensiv in die politische Diskussion und die handwerkliche Umsetzung einbezogen waren.

Bundestag und Bundesrat haben im Herbst 2015 einer Änderung des Umsatzsteuergesetzes zugestimmt, mittels derer die steuerliche Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts neu geregelt wird. Die Novelle ist seit 1. Januar 2016 formell in Kraft, hatte aber aufgrund von Übergangsbestimmungen zunächst noch keine rechtlichen Auswirkungen. Der neu eingefügte § 2b UStG entfaltete erst am 1. Januar 2017 Wirkung.

Systematik des § 2b UStG

Somit war der § 2 Abs. 3 UStG, mithin das alte Recht, über das Jahr 2016 noch anzuwenden. Dieser verknüpfte die umsatzsteuerliche Unternehmereigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts noch mit dem Vorliegen eines Betriebs gewerblicher Art i.S.d. § 4 Körperschaftsteuergesetz. Mit der Neuregelung des § 2b UStG wird die Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts von der Körperschaftsteuer entkoppelt, der alte § 2 Abs. 3 UStG wird aufgehoben. Die Novelle führt eine völlig neue Systematik ein, rechtstechnisch arbeitet sie nach dem Regel/Ausnahmeprinzip.

Grundsatz ist, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer agieren und deshalb nicht umsatzsteuerpflichtig sind, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. Dies gilt jedoch nur, sofern die Behandlung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts als Nichtunternehmer nicht zu

größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Sodann zählt die Norm beispielhaft Tatbestände auf, bei deren Vorliegen eine größere Wettbewerbsverzerrung nicht anzunehmen ist. Dies ist der Fall, sofern im Kalenderjahr der aus gleichartigen Tätigkeiten erzielte Umsatz voraussichtlich die Bagatellgrenze von 17 500 Euro nicht übersteigt oder die Tätigkeit auch für Private steuerbefreit wäre.

Hinsichtlich des Leistungsaustausches zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird nicht von einer größeren Wettbewerbsverzerrung ausgegangen, wenn die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird.

In einer weiteren Aufzählung definiert die Novelle, in welchen Fällen regelmäßig vom Vorliegen gemeinsamer spezifischer öffentliche Interessen auszugehen ist, nämlich wenn,

- die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
- die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
- die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
- der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.

Schließlich eröffnet die Neuregelung juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein Wahlrecht, bis zum 1. Januar 2021 noch nach der alten Rechtslage behandelt zu werden.

Anwendungserlasse zur Sicherstellung einheitlicher Anwendung

Insgesamt weist die Regelung zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe auf, allen voran das zentrale Tatbestandsmerkmal des Tätigwerdens »im Rahmen der öffentlichen Gewalt«. Das kann in der Praxis zu nicht unerheblicher Anwendungsunsicherheit führen. Maßgeblich wird zunächst sein, wie die Finanzverwaltung den § 2b UStG anwendet, denn auch dieser wird der Paradigmenwechsel Anwendungsschwierigkeiten bereiten. Deshalb will das BMF durch mindestens zwei Anwendungsschreiben eine bundesweit einheitliche Anwendung sicherstellen. Bereits herausgegeben wurden Anwendungsschreiben zu den Übergangsbestimmungen und dem Optionsrecht sowie ein erster Anwendungserlass zu Anwendungsfragen des § 2b UStG. Es werden sich im Zusammenhang mit § 2b UStG weitere konkrete Fragen zu spezifischen Anwendungsszenarien ergeben, die in einem weiteren Erlass aufgegriffen werden sollen.

Mit entsprechenden Anwendungsschreiben des BMF ist allerdings nur eine vorläufige Anwendungs- und Rechtssicherheit zu erreichen. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird § 2b UStG vor dem Bundesfinanzhof verhandelt werden. Ob dieser eine ausreichende Harmonisierung des deutschen Rechts mit EU-Recht erkennt, bleibt unsicher. Optimistisch darf dabei stimmen, dass die Neuregelung des § 2b UStG nahezu wortgleich mit Art. 13 Abs. 1 Sätze 1 und 2 MwStSystRL ist.



Jürgen W. Hiden*

Kein Vordringen der Kommunalwirtschaft zu Lasten der Privatwirtschaft

Immer wieder ist gegen die Novelle ins Feld geführt worden, sie schaffe ein Steuerprivileg für Städte, Gemeinden und deren Unternehmen, wenn sie Leistungen für andere Kommunen erbringen. Unternehmen der öffentlichen Hand träten damit mehr als ohnehin schon – und nun auch gesetzlich legitimiert – in Konkurrenz zu regionalen Unternehmen der Privatwirtschaft. Mit der Einführung des § 2b UStG werde nicht nur die interkommunale Zusammenarbeit in Zukunft umsatzsteuerfrei gestaltet, sondern auch die Grenze zwischen hoheitlichen Tätigkeiten und privatwirtschaftlichem Markt weiter aufgeweicht. Derartige Einwände haben keine Grundlage. Hauptziel des kommunalen Reformansatzes war zu erreichen, dass interkommunale Zusammenarbeit, die nie Selbstzweck ist, sondern das öffentliche Wohl zum Ziel hat, nicht durch Überpointierung von Wettbewerbsaspekten erschwert oder gar verhindert wird. Ein Vordringen der Kommunalwirtschaft in die Privatwirtschaft wird nicht stattfinden. Die Novelle soll den Status quo wahren.

Zudem ist das Umsatzsteuerrecht nicht geeignet, die generelle Abgrenzungsproblematik zwischen zulässiger und unzulässiger gemeindewirtschaftlicher Betätigung zu lösen. Diese Diskussion betrifft vielmehr die Subsidiaritätsklauseln der einschlägigen Landesbestimmungen sowie die dort aufgestellten Kataloge zulässiger Betätigungsfelder der Gemeindewirtschaft. Auf Landesebene sind die Fragen der Nachrangigkeit der Gemeindewirtschaft zur Privatwirtschaft in den vergangenen 15 Jahren ausgiebig diskutiert und zu befriedigenden Ergebnissen geführt worden.

Thesen zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Traditionelles Sonderrechtsregime der Besteuerung der Staatswirtschaft

Steuerrecht reagiert auf primär (markt-)wirtschaftliche Tatbestände. Staatliche Unternehmerwirtschaft und staatliche Beteiligungen an privaten oder öffentlichen Unternehmen sind seit Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland (und auch in anderen EU-Ländern) Legion. Klassische und angestammte Anwendungsbeispiele sind im kommunalen Bereich der sog. Daseinsvorsorge neben den Sparkassen Versorgungsbetriebe, Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe sowie öffentlichen Einrichtungen der sozialen, gesundheitlichen und kulturellen »Betreuung« der Einwohner.¹ Deren (Nicht-)Besteuerung erscheint rückblickend arbiträr. Nicht erst seit der in den 1980er Jahren einsetzenden Deregulierung und zunehmenden (Re-)Privatisierung aller Wirtschaftssektoren in Deutschland und Europa hat sich der Wettbewerb zwischen privaten und (staatlich finanzierten) öffentlichen Unternehmen spürbar verschärft. Zugleich stellt sich die Frage, warum der »Staat«² als Steuergläubiger sich selbst besteuern sollte.

Das Nebeneinander von Staats- und Privatwirtschaft betrifft seit jeher auch gleichermaßen das Ertrag- und Umsatzsteuerrecht. Hierzu bestehen bis heute Sonderregelungen für die Besteuerung, die die disparaten Konzepte des Wettbewerbs- und Hoheitsprinzip ausgleichen sollen. Das Ertragsteuerrecht beruht auf dem im KStG 1934 eingeführten Kon-

* Prof. Dr. jur. habil. Jürgen W. Hiden lehrt Steuerrecht und Öffentliches Recht an der Fachhochschule für Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Nordkirchen.

¹ Beispiele und Liste z.B. in § 107 GO NRW und in Anhang I zu Art. 13 MwStSystRL.

² Vulgo und als Metapher: die »öffentliche Hand« (Gebietskörperschaften, Hochschulen, Rundfunk, Sozialversicherung, Religionsgemeinschaften etc.) Die Einnahmen aus »wirtschaftlicher Tätigkeit« der großen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) betragen zuletzt mehr als 20 Mrd. Euro; sie waren bisher im Finanzausgleich nicht finanzausgleichsrelevant. Der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit wird hier in einem weiten Sinne verstanden.

strukt des »Betriebs gewerblicher Art« (§ 4 KStG), der dem Gewerbebetrieb (§ 15 Abs. 2 EStG) ähnlich sein soll. Das Umsatzsteuerrecht hat sich hieran fortan orientiert. Die Verweisnorm des § 2 Abs. 3 UStG (ausdrücklich ab 1967) sollte den rechtlichen und praktischen Besteuerungsgleichlauf zwischen Umsatz- und Ertragsteuerrecht herstellen. Demgegenüber soll die aktuelle Neuregelung des § 2b UStG (frühestens ab 2017, spätestens ab 1. Januar 2021³) nunmehr einen Gleichlauf der deutschen Umsatzbesteuerung mit der bereits 1977 weitgehend harmonisierten, europäischen Mehrwertbesteuerung (Art. 4 6. EG-RL 1977, jetzt identisch Art. 13 MwStSystRL 2006) gewährleisten.

Verfassungs- und europarechtliche Gestaltungsspielräume

Staatwirtschaft wird verfassungs- und europarechtlich vorausgesetzt, ist aber per se weder geboten noch verboten. Sowohl das Grundgesetz (Art. 87f, Art. 134, 135, 143b GG) als auch das europäische Primärrecht (Art. 14, 106 AEUV) lassen staatswirtschaftliche, öffentlichen Unternehmen jedenfalls punktuell zu. Im Gegensatz zum Grundgesetz, das im Leitbild »wirtschaftsneutral« ist, orientiert sich die europäische Wirtschaftsverfassung zwar ausdrücklich am Unionsziel einer wettbewerbsfähigen, sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 119, 120 AEUV). Eine wirtschaftliche Subsidiaritätsklausel zugunsten der Privatwirtschaft besteht aber nicht. Der primär mittels Steuern finanzierte (Steuer-) Staat überlässt die eigennützige, wirtschaftliche Betätigung allerdings grundsätzlich der privaten Hand. Wettbewerbsrelevante Staatwirtschaft ist daher am Gemeinwohl zu rechtfertigen. Gemeinwohlgründe können sich notfalls etwa aus einem Wettbewerbs- oder Marktversagen ergeben. Staat und Kommunen sollten aus verfassungspolitischen sowie finanz- und ordnungspolitischen Gründen ihre überbordende Eigenwirtschaft zurückfahren und sich auf Gewährleistung und Sicherstellung der öffentlichen Infrastruktur und Dienstleistungen beschränken und konzentrieren.

Im Steuerstaat ist die Besteuerung des Staates (Staatsbesteuerung) an sich ein Fremdkörper, weil der Staat Steuergläubiger und nicht Steuerschuldner oder Steuerträger ist. Für die Besteuerung jedenfalls der Staatwirtschaft besitzen die Steuergesetzgeber aber fiskal- und lenkungspolitische Gestaltungsspielräume. Weder die wettbewerblich imprägnierten (Freiheits-)Grundrechte der Art. 2, 12, 14 GG noch der allgemeine Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebieten kategorisch eine Besteuerung der wettbewerbsrelevanten Staatstätigkeit. Es besteht kein ausdrückliches oder ungeschriebenes Grundrecht auf Wettbewerbsneutralität (Wettbewerbsgleichheit oder Wettbewerbsfreiheit), das spe-

ziell die Gleichbehandlung von Wettbewerbern garantieren würde. Das primäre Unionsrecht spricht zwar anders als das Grundgesetz ausdrücklich von einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft (besonders in Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 119, 120 AEUV); »Wettbewerb« bleibt aber zunächst »nur« Unionsziel und Rechtsprinzip. Anders als im deutschen Verfassungsrecht, das den Wettbewerbstopos zuvorderst freiheitsrechtlich als Wettbewerbsfreiheit anlegt, zielt das Europarecht zumeist auf eine grenzüberschreitende Wettbewerbsgleichheit.

Insbesondere ist dort das Wettbewerbsziel weder rechtlich noch steuerrechtlich (oder rein tatsächlich) zu verabsolutieren. Die steuerrechtlichen Regelungen des Primärrechts (Art. 110 ff. AEUV) fordern im Hinblick auf das Ziel der Errichtung eines Binnenmarktes und das Funktionieren des Binnenmarkts zwar eine Harmonisierung des Indirektsteuerrechts, namentlich der Mehrwertsteuer. Ausdrückliche Vorgaben für oder gegen eine Besteuerung der öffentlichen Hand enthalten sie aber nicht.

Wenn die ständige Rechtsprechung des EuGH das sog. Neutralitätsprinzip⁴ als umsatzsteuerrechtliches »Fundamentalprinzip« des harmonisierten Mehrwertsteuersystems und als Ausprägung des Gebots der Wettbewerbsneutralität nutzt, geht sie zwar davon aus, dass es sich um eine Ausprägung des unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz handelt.⁵ Doch ist dies ein bloßer Auslegungsgrundsatz für das Sekundärrecht.⁶ Für eine Reform der überlieferten und ihrerseits europarechtskonformen, sekundärrechtlichen Regelung des Art. 13 MwStSystRL besitzt der europäische Gesetzgeber daher Gestaltungsspielräume.

Der Eigenwert des Wettbewerbsziels darf zudem im Steuerrecht nicht überschätzt werden. Zum einen sind (ökonomische) Neutralitätskonzepte der Wettbewerbsneutralität, Besteuerungsneutralität oder Rechtsformneutralität keine »harten« Verfassungsregeln oder -prinzipien.⁷ Daher fordert die Verfassung erst recht keine puristische Verwirklichung der Wettbewerbsneutralität. Art. 3 Abs. 1 GG als Grundlage einer »Wettbewerbsgleichheit« ist nicht prinzipiell differenzierungsfeindlich. Noch gebieten der bewusst vage und flexible verfassungsrechtliche (Typus-)Begriff der Umsatzsteuer oder ihr »Wesen« eine bestimmte normative oder einfachrechtliche Konzeption der Umsatzbesteuerung, etwa per se eine vollständige Besteuerung aller Formen der Vermögens-

³ Der Gesetzgeber hat der öffentlichen Hand aus kommunalfiskalpolitischer Rücksicht einen recht großzügigen optionalen und rechtsstaatlich fragwürdigen Anpassungszeitraum bis Ende 2020 eingeräumt (§ 27 Abs. 22 UStG).

⁴ Vorgegeben schon in den sog. Erwägungsgründen der MwStSystRL Nr. 4, 5, 7. Generell kennt die Rechtsprechung zwei Ausprägungen des wettbewerblichen Neutralitätsprinzips. Zum einen soll jeder Unternehmen grundsätzlich von der Vorsteuer seiner Eingangsleistungen entlastet werden; zum anderen sollen gleichartige Ausgangsleistungen (Waren und Dienstleistungen) gleichermaßen mit Umsatzsteuer belastet werden.

⁵ EuGH vom 31. Januar 2013, C-643/11, LKV, Rn. 55 mwN.

⁶ EuGH vom 13. März 2014, C-204/13, Malburg, Rn. 43 mwN; ebenso BFH vom 2. Dezember 2015, V R 67/14, DStR 2016, 232.

⁷ Oder: »Jede Steuer greift irgendwie in das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte ein; eine Steuer, die in jeder Hinsicht völlig wettbewerbsneutral wäre, gibt es nicht und ist kaum denkbar«, BVerfGE 21, 12 (27).

und Einkommensverwendung oder aller entsprechenden Konsumausgaben.

Die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand im Dienste der Wettbewerbsgleichheit?

Grundsätzlich besteht kein Rechtsgrund und Bedürfnis zur Selbst- und Gegenseitigkeitsbesteuerung der öffentlichen Hand, da diese lediglich Haushaltsmittel innerhalb des staatlichen Transfersystems – vermindert um die Kosten der Steuererhebung – neu und versteckt umverteilt. Der Staat ist Steuergläubiger, und nicht Steuerschuldner oder Steuerträger. Betritt der eigenwirtschaftende Staat das Feld der »Wirtschaft der Gesellschaft« (Luhmann), mutiert der Staat vom Schiedsrichter zum Mitspieler und Akteur in einer offenen, sozialen Marktwirtschaft, die dem freien Wettbewerb verpflichtet ist. Hier bildet die Wettbewerbsfunktion des Besteuerungsregimes nach ganz vorherrschender Auffassung die tragende Teleologie der Besteuerung der eigenwirtschaftlichen Betätigung des Staates. Das »Wettbewerbskriterium« ist im eingangs erwähnten einfachen Steuerrecht anscheinend ausschließlicher Zweck, Funktion und Tatbestandsmerkmal in einem und überschattet und überlagert sogar die ausdrücklichen gegenläufigen rechtlichen Hoheitsvorbehalte. Der zugrunde gelegte rechtliche und tatsächliche Wettbewerbsbegriff bleiben aber vage.

Möglicherweise wird hier erneut die Wettbewerbsfunktion gerade des Steuerrechts überschätzt. Denn das Steuerrecht ist kaum ein geeignetes Wettbewerbsinstrument, um vorgefundenen wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen zu sichern oder gar herzustellen und neue Wettbewerbs- und Markträume zu öffnen. Rechtsfunktionen des Marktzutritts und des Marktverhaltens regulieren zuvorderst das Kartell- und Wettbewerbsrecht, das Beihilferecht sowie das Wirtschaftsverwaltungsrecht. Hinzu kommt, dass öffentliche und private Unternehmen rechtstatsächlich und wirtschaftlich ungleiche Start- und Arbeitsbedingungen haben, die eine Besteuerung der ersteren nicht ausgleichen kann.

Gerade im Mehrwertsteuerrecht verbessert das hier eingebundene Wettbewerbsprinzip als Filter des Wirtschaftsprinzips (Art 9 i.V.m. Art. 13 MwStSystRL) kaum die Gleichmäßigkeit der Umsatzbesteuerung, die das materielle Verbrauchsteuerprinzips an sich erfordert. Der Zweck der Umsatzsteuer, private Konsumausgaben zu belasten, wird hier im aktuellen Umsatz- und Mehrwertsteuerrecht dann verfehlt, wenn bestimmte wirtschaftliche, nicht wettbewerbsverzerrende staatliche (Ausgangs-)Leistungen entlastet und staatliche Eingangsleistungen, etwa der schlicht hoheitlichen Beschaffungs- und Investitionsverwaltung, grundsätzlich wie bei einem privaten Verbraucher endgültig mit Vorsteuer belastet werden.

Art. 13 MwStSystRL als Regelungskompromiss

Art. 13 MwStSystRL ist eine materielle Steuerbefreiung sowie Sonderrecht der öffentlichen Hand: werden »Einrichtungen des öffentlichen Rechts« auf der Angebotsseite wirtschaftlich (Art. 9 MwStSystRL als Grundnorm) und zugleich »im Rahmen der öffentlichen Gewalt« (*hoheitlich*) tätig, sind sie nicht steuerpflichtig, es sei denn, dass ihre Behandlung als Nichtsteuerpflichtiger zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Die erste Restriktion betrifft die staatspersonelle Rechtsform, die zweite soll innerstaatliche Hoheitsbefugnisse abschirmen. Die Rückausnahme installiert einen ausdrücklichen Wettbewerbsvorbehalt, der die Wettbewerbsneutralität der Besteuerung sichern soll. Bestimmte staatliche Leistungen der Daseinsvorsorge, wie z.B. Verkehrs- und Versorgungsleistungen, sind nach einer Positivliste⁹ immer steuerpflichtig.

Warum an dieser Stelle, anders als im Rahmen der Grundnorm, überhaupt ein reale Wettbewerbsprüfung (durch wen?) erforderlich ist, bleibt entstellungsgeschichtlich ungeklärt. Die nach Formulierung und Textstruktur (Unbestimmtheit, Regel, Ausnahme, Gegenausnahme, Enumeration) unnötig komplizierte Regelung scheint ein Regelungskompromiss. Die Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand und ihrer Besteuerung waren in allen Mitgliedstaaten vorkonstitutionell überliefert und eine Variable ihrer unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Traditionen. Eine »Vollbesteuerung« des staatswirtschaftlichen Sektors war im Jahr 1977 (Art. 4 6. EG-RL) – trotz der zunehmenden Fiskalinteressen der EWG am Eigenmittelaufkommen – offenbar nicht durchsetzbar; eine gänzliche Nichtbesteuerung schien private Unternehmen zu benachteiligen. Die Regelung sucht, ähnlich wie § 4 KStG, eine Symbiose von Hoheits- und Wettbewerbsprinzip. Der EU-Gesetzgeber nimmt offenbar in Kauf, dass die – primärrechtlich zulässige – Sonderregelung weder rechtsformneutral noch organisationsneutral ist.

Art. 13 MwStSystRL und seine wettbewerbsfreundliche Auslegung durch die Rechtsprechung des EuGH

Die Rechtsprechung des EuGH⁹ hat diese Regelung seit etwa 1985 in mehr als 20 Entscheidungen als Quasi-Steuerbefreiung¹⁰ konkretisiert und durchaus wettbewerbs- und europarechtsfreundlich im Sinne einer flächendeckenden Besteuerung staatlicher Angebotswirtschaft einengend ausgelegt. Dies betrifft zunächst weniger das rechtsformverstandene Hoheitsprinzip, das nach Auffassung des EuGH

⁸ Anhang I zu Art. 13 Abs. 1 3. UA MwStSystRL; ähnlich § 4 Abs. 3 KStG.

⁹ Erste Entscheidungen betreffen die Postverwaltung, Notare und Gerichtsvollzieher, EuGH v. 11.7.1985, 107/87, Kommission/Deutschland; vom 26. März 1987, 235/85, Kommission/Niederlande.

¹⁰ EuGH vom 29. Oktober 2015, C-174/14, Saudacor, Rn. 75.

(im Wesentlichen) nur die öffentlich-rechtliche Handlungsform der staatlichen Person als Modus (und nicht die materiellen, demokratisch vermittelten Sonderrechte des Staates) erfassen soll. Dieser Modus kommt den Mitgliedstaaten entgegen, kann die öffentliche Hand doch jedenfalls in Deutschland die Handlungsform oftmals wahlweise gestalten. Wird die öffentliche Hand privatrechtlich tätig, ist sie ohnehin grundsätzlich Steuerpflichtiger, aber auch vorsteuerabzugsberechtigt. Sie übt dagegen dann (schon) öffentliche Gewalt aus, wenn sie in öffentlich-rechtlichen Handlungsformen auftritt.¹¹

Steuerfrei ist sie aber sodann nur, wenn hierdurch keine größeren Wettbewerbsverzerrungen drohen. Diesen Wettbewerbsvorbehalt, der den Hoheitsvorbehalt verdrängt, öffnet die Rechtsprechung für ein rechtstatsächliches Verständnis. Ein steuerbarer Wettbewerb liegt bereits dann vor, wenn ein nicht unerheblicher potenzieller Wettbewerb festzustellen ist, der »real« ist und nicht nur bloß hypothetisch ist. Diesen offenbar institutionellen, weitgehenden Wettbewerbsschutz hat die Rechtsprechung des EuGH auch subjektivrechtlich bewehrt. Danach kann sich ein privater¹² Wettbewerber, aber auch ein öffentlich-rechtlicher¹³ Wettbewerber auf die unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinienregelung berufen.

§ 2 Abs. 3 UStG a.F. UStG und seine richtlinienkonforme Auslegung durch den BFH

Die umsatzsteuerrechtliche Rechtsprechung des BFH sah sich schon seit den 2000er Jahren quasi als Reparaturgesetzgeber nach und nach genötigt, die nationale Rechtsgrundlage des § 2 Abs. 3 UStG – in fragwürdiger Methodik und praeter legem – »richtlinienkonform« auszulegen, obwohl zwischen § 4 KStG i.V.m. § 2 Abs. 3 UStG und dem Europarecht in Wortlaut und Auslegung¹⁴ mittlerweile durchaus beachtliche Parallelen bestanden. Bei den rechtlichen Problemen handelt es sich allerdings eher um randständige, wenn auch praxisrelevante Fragen, die das Umsatzsteuerrecht schon länger anders qualifizierte.

Danach¹⁵ sind insbesondere bestimmte Formen der Vermögensverwaltung der öffentlichen Hand (Vermietung und Ver-

pachtung von Grundstücken, Gebäuden, Stellplätzen, Fahrzeugen, Gegenständen etc.) und wirtschaftlichen Leistungen zwischen Verwaltungseinheiten (Amtshilfe, Beistandsleistungen) grundsätzlich steuerbar oder steuerpflichtig, wenn sie wirtschaftlicher und wettbewerblicher Natur sind. Die vorherrschende Auslegung des § 4 KStG und mit ihr die Finanzverwaltung sehen dies bis heute anders. In der Summe ist diese Rechtsprechung ebenfalls europarechts- und wettbewerbsfreundlich. Erst eine neuere Entscheidung¹⁶ stoppt die Ausweitung des vagen Wettbewerbsbegriffs, wenn sie die öffentlich-rechtliche Aufgabe einer Qualitätssicherung durch eine Landesärztekammer für wettbewerbsfern und damit steuerfrei erklärt. Die Finanzverwaltung¹⁷ hat diese umsatzsteuerrechtliche Rechtsprechung des BFH bisher im Wesentlichen nicht über den Einzelfall hinaus angewendet.

Die »Reform« des § 2b UStG ab 1. Januar 2017 bzw. ab 1. Januar 2021

Nach nunmehr 40 Jahren hat sich deutsche Steuergesetzgeber auf Empfehlung des Finanzausschusses des Bundestages bequem, die Regelung des Art. 13 MwStSystRL in das nationale UStG umzusetzen – nach eigener Aussage¹⁸ auf Druck der erwähnten Rechtsprechung (sic!). Die *Finanzverwaltung* sah sich bisher an ihre Auslegung des § 2 Abs. 3 UStG (i.V.m. § 4 KStG) gebunden. Es ist bemerkenswert, dass das seit langem bekannte, europarechtsferne Umsetzungsdefizit (samt der damit verbundenen Staatshaftungsproblematik) nunmehr auch noch Übergangsweise bis 2020 fortgelten soll – von der behördlichen Nichtanwendungspraxis höchstrichterlicher Entscheidungen ganz zu schweigen.

Es handelt sich auch hier wieder um eine besondere Steuerzugriffsnorm als materielle Steuerbefreiung, die an staatliche Personen gebunden sind und eine Steuerfreiheit (Nichtsteuerbarkeit) verspricht, wenn diese »hoheitlich« in Ausübung öffentlicher Gewalt tätig sind (Hoheitsprinzip) und eine »Steuerpflicht« (Steuerbarkeit) begründet, wenn diese wirtschaftlich bzw. wettbewerblich tätig werden (Wettbewerbsprinzip). Weiterhin müssen sich Finanzbehörden bzw. Finanzgerichte als Wettbewerbshüter gerieren.

Das fragwürdige Motiv der Neuregelung kaschiert der deutsche Gesetzgeber nicht. Zwar entsprechen die Absätze 1 und 4 durchaus im Grundsatz und gar wörtlich der europarechtlichen Grundlage des Art. 13 MwStSystRL und sind immerhin eine – wenn auch verspätete, eher phantasielose und ungenaue – Umsetzung des seinerseits vagen Richtli-

¹¹ EuGH vom 17. Oktober 1989, 231/87, *Commune di Carpenato Piacentino*, Rn. 19, 24.

¹² EuGH vom 8. Juni 2006, C-430/04, *Feuerbestattungsverein Halle*, Rn. 51.

¹³ EuGH vom 4. Juni 2009, C-102/08, *Salix*, Rn. 75.

¹⁴ Die *ertragsteuerrechtliche* Rechtsprechung hat § 4 KStG insbesondere einen ungeschriebenen Wettbewerbsvorbehalt unterlegt, vgl. BFH vom 29. Oktober 2008, I R 51/07, BStBl II 2009, 1022 zu einem kommunalen Krematorium.

¹⁵ Vgl. besonders BFH vom 20. August 2009, V R 70/05, DStR 2009, 2308; vom 20. August 2009, V R 30/06, BStBl II 2010, 863; vom 17. März 2010, XI R 17/08, DStR 2010, 2234; vom 25. April 2010, V R 10/09, DStR 2010, 1280; vom 2. März 2011, XI R 65/07, DB 2011, 1558; vom 3. März 2011, V R 23/10, BStBl II 2012, 74; vom 10. November 2011, V R 41/10, DStR 2012, 348; vom 1. Dezember 2011, V R 1/11, DStR 2012, 352.

¹⁶ BFH vom 10. Februar 2016, XI R 26/13, DStR 2016, 805.

¹⁷ So jedenfalls die abgestimmte Verfügung der OFD Niedersachsen vom 27. Juli 2012.

¹⁸ BT-Drs. 18/6094, 95.

nienrechts. Insoweit bleibt der deutsche¹⁹ Gesetzgeber eher hinter seinen Möglichkeiten zurück und versteht die Richtlinie wohl als Quasiverordnung.

Absatz 2 und mehr noch Absatz 3 bekennen dagegen deutlich Farbe,²⁰ wenn sie das die europarechtliche Regelung prägende Wettbewerbsprinzip einengend konkretisieren wollen: Geschützt werden sollen und steuerfrei sind dort namentlich die erwähnten wirtschaftlichen Leistungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Beistandsleistungen, insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit), soweit sie durch »gemeinsame öffentliche Interessen« bestimmt sind. Dies soll die »öffentliche Hand«, »öffentliche Leistungen« und »Bürger und Bürgerinnen« entlasten. Insoweit scheint der deutsche Gesetzgeber seine Möglichkeiten zu überreizen, insbesondere indem er Gemeinschaftsleistungen der öffentlichen Infrastruktur²¹ freistellt (§ 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG) und eine Wettbewerbslage bzw. Wettbewerbsverzerrung verneint.

Hinzu kommt ein weiteres Monitum: Mit den vielen vagen Gesetzesbegriffe der Regelung des § 2b UStG berührt der Gesetzgeber die rechtsstaatliche Schmerzgrenze der Unbestimmtheit, die im Steuerrecht als Eingriffsrecht auch dann ernst zu nehmen ist, wenn die öffentliche Hände direkter Adressat der Regelung sind (kein volenti non fit iniuria).

Man wird ernstlich zweifeln müssen, ob der EuGH, der das Wettbewerbsprinzip an diese Stelle als Gegen Ausnahme zum Hoheitsprinzip und Rückkehr zum Grundsatz des Wirtschaftsprinzips in Art. 9 MwStSystRL umfassend und weit versteht, dieser weiten Interpretation eines fehlenden Wettbewerbs als Ausschlussstatbestand folgen wird. Dies umso mehr, als die privilegierten staatlichen Infrastrukturmaßnahmen auch heute schon marktmäßig von privaten Unternehmen erbracht werden oder erbracht werden können. Hinzu kommt, dass der vorausliegende formalisierte Hoheitsvorbehalt der Ausübung öffentlicher Gewalt aufgrund des vorherrschenden deutschen Grundsatzes der Formenwahlfreiheit – der im Steuerrecht praktisch bis zur Grenze des Formenmissbrauchs ausgereizt wird – ein Besteuerungswahlrecht der öffentlichen Hand begründet, das einer steuerjuristischen, wirtschaftlichen Betrachtung kaum standhält.

Wenn der Bundesgesetzgeber²² schließlich meint, die ausgreifende Wettbewerbsausnahme mit dem »Wettbewerbsbegriff im Bereich des Vergaberechts« zu rechtfertigen, verkennt er möglicherweise die unterschiedlichen Funktionen und Rechtskreise des Vergaberechts und Mehrwertsteu-

errechts sowie die Autonomie der europarechtlichen Nomenklatur. Nicht jede gestaltungsanfällige, vergaberechtsfreie horizontale oder vertikale Zusammenarbeit der öffentlichen Hände ist per se umsatzsteuerrechtsfrei. Und die innerstaatliche Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten, die das Vergaberecht auch berücksichtigt, entbindet diese nicht schon von sonstigen europarechtlichen Vorgaben, insbesondere des harmonisierten europäischen Steuerrechts.

Reformbedarf

Die semantischen, systematischen und teleologischen Mängel der alten und derzeitigen Sonderregelungen (Art. 13 MwStSystRL, § 2 Abs. 3, § 2b UStG) sind bekannt und im Wesentlichen unbestritten. Sie legen eine europarechtliche Reform des besonderen Besteuerungsregimes nahe. Es liegt bei realistischer Einschätzung auf der Hand, dass bereits vorliegende, aber noch nicht ausformulierte Reformmodelle der EU-Kommission aufgrund der finanzpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten und des europarechtlichen Einstimmigkeitsprinzips kaum bald zu realisieren sind. Zudem besteht derzeit hier kein wirklicher Reformdruck, im Angesicht der basalen Krisenlage der EU.

Rückkehr zum allgemeinen Besteuerungssystem

Angebotsseite

Eine Integration dieses steuerrechtlichen Sonderregimes in das allgemeine Besteuerungssystem, das »nur« eine mehr oder weniger qualifizierte *wirtschaftliche Tätigkeit* einer *Person* voraussetzt, ist bisher noch nicht geglückt. Eine Remedur verspräche die Rückkehr zu den allgemeinen Grundsätzen des Umsatzsteuerrechts. Dies bedeutete insbesondere die (nahezu) ersatzlose Streichung der genannten Sonderregelungen. Der ersatzlose Wegfall der Sonderregelungen schafft Wettbewerbs- und Belastungsgleichheit für die wirtschaftliche Anbieterfunktion der öffentlichen Hand und ist zugleich eine Bestätigung des Wirtschaftsprinzips, wie es die Zentralnormen der Art. 2, 9 MwStSystRL und §§ 1, 2 UStG rechtsformneutral, organisationsneutral und wettbewerbsneutral für den Marktzutritt und die Anbieterfunktion im Wesentlichen folgerichtig und vollständig konkretisieren und definieren.

Die maßgeblichen Abgrenzungen der steuerbaren Funktionen und Tätigkeiten der öffentlichen Hand leisten dann im Wesentlichen die erwähnten Grundnormen. Grundbedingung jeder Umsatzbesteuerung ist nach Art. 2 und besonders gem. Art. 9 MwStSystRL eine marktwirtschaftliche Tätigkeit, mithin eine *allgemein, aktive Marktteilnahme im Leistungsaustausch* (eigenwirtschaftliche, entgeltliche Tätigkeit). Dieses zusammengesetzte Axiom betont auch die neuere

¹⁹ Die französischen Nachbarn machen es sich noch einfacher, vgl. Art. 256 B CGI.

²⁰ Deutlich BT-Drs. 18/6094, 95; sogar Wettbewerbsnachteile zu Lasten der öffentlichen Hand sollen verhindert werden.

²¹ Zumal die Finanzverwaltung diesen Begriff sehr weit ausgelegt wissen will, vgl. BMF vom 16. Dezember 2016, Anwendungsschreiben zu § 2b UStG Rn. 48.

²² Deutlich BT-Drs. 18/6094, 96.

Rechtsprechung des EuGH.²³ Eine gesonderte Wettbewerbsprüfung würde entfallen. Über den Begriff der (markt-)wirtschaftlichen Tätigkeit lässt sich im Steuerrecht im Kern Konsens erzielen. Steuerzugriff oder Nichtbesteuerung definieren sich dann nach Maßgabe der Tätigkeit und Leistung, nicht nach Maßgabe der Qualität des Leistenden.

Bestimmte wirtschaftliche Gemeinwohltätigkeiten können aus sozialstaatlichen Gründen personenunabhängig privilegiert werden.²⁴ Für seltene Konstellationen, dass zwar eine aktive staatliche Marktteilnahme der öffentlichen Hand vorliegt, diese aber aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls erforderlich ist und steuerfrei sein muss, könnte im Zugriffstatbestand eine entsprechende interessenausgleichende Generalklausel niedergelegt werden. Eine solche *rule of reason* im Sinne einer Tatbestandsrestriktion ist möglicherweise effektiver, wenn sie ungeschrieben ist.

Nachfrageseite

Derzeit werden die schlicht hoheitlichen Nachfragefunktionen der öffentlichen Hände umsatzsteuerrechtlich mit nicht abzugsfähiger Vorsteuer belastet, während die Eingangsumsätze einer korrespondierenden wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Betriebe entlastet werden. Dies trifft die milliardenschwere eigentliche Beschaffungs- und Investitionsverwaltung (Lieferungen und Dienstleistung für Hoheitsfunktionen), aber auch die an Versicherte weitergereichten Sachleistungen der bisher hoheitlich tätigen Sozialversicherungen. Eine Entlastung ist hier – aber auch für andere Verbrauchsteuern – sinnvoll, weil die öffentliche Hand nicht Steuerträger sein sollte, hier nicht als Endverbraucher auftritt, weil die Belastung falsche Anreize für eine externe Vergabe, ein Outsourcing und den Vorsteuerabzug setzt und nicht zuletzt auch graue Finanzströme verursacht. Technisch könnte dies über – allerdings rechtlich und praktisch aufwändige – Erstattungssysteme (Refundsysteme) im europäischen oder notfalls nationalen Recht realisiert werden.

Stärkung der kommunalen Finanzen

Das kommunalpolitische Lamento um die Einführung des harmlosen § 2b UStG beruht möglicherweise auf »postfaktischen« fiskalischen Szenarien,²⁵ ist aber Ausdruck einer

allgemeinen strukturellen Finanzschwäche der Kommunen. Sie betrifft mit der Aufgaben-, Ausgaben- und (Steuer-)Einnahmenverteilung das gesamte bundesstaatliche Finanzausgleichssystem, das finanzverfassungsrechtlich in Art. 104a bis 108 GG im Wesentlichen unverändert seit der Finanzreform 1969 besteht. Ob alle dort verankerten kommunalen Finanzpositionen auch werthaltig sind und in der Summe eine stetige, stabile und aufgabenangemessene Finanzausstattung der Gemeinden und entsprechende Finanzierungsansprüche gewährleisten, muss mittlerweile bezweifelt werden. Die anstehende sog. Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen befriedet zwar vorerst die (teilweise maroden) Länderfinanzen; zugleich erhöht sie aber die finanzielle Abhängigkeit der Länder und der Gemeinden vom (sinerseits überschuldeten) Bund, auf Kosten einer Zentralisierung des gesamten bundesstaatlichen Systems.

Resümee

Die Besteuerung staatlicher Funktionen (Aufgaben, Tätigkeiten) ist an sich ein Fremdkörper im bundesstaatlichen Steuerstaat, Staatsrecht und Steuerrecht, da der »Staat« Steuergläubiger und nicht Steuerschuldner oder Steuerträger ist. Grundgesetz und Europarecht gehen davon aus, dass Staatswirtschaft und Staatsbesteuerung rechtfertigungsbedürftige Ausnahme- oder Sondertatbestände bilden. Im Bereich der Umsatzsteuer darf der europäische Gesetzgeber entgeltliche, eigenwirtschaftliche Leistungen der öffentlichen Hand besteuern, um Wettbewerbsgleichheit bzw. Wettbewerbsneutralität zu sichern. Dieses legitime, aber vage Ziel erreicht er zugunsten einer verbrauchsteuerrechtlichen Belastungsgleichheit allerdings am ehestens, wenn er das Sonderregime auf der Angebotsseite (Art. 13 MwStSystRL; § 2 Abs. 3 i.V.m. § 4 KStG, § 2b UStG) zugunsten des allgemeinen Besteuerungssystems (Art. 2, 9 MwStSystRL; §§ 1, 2 UStG) abschafft und den Staat auf der Nachfrageseite auch dann entlastet, wenn er nicht als Steuerpflichtiger auftritt. Eine solche Reform obläge der EU; sie ist derzeit wohl nicht realistisch. Ein wirklicher Wandel oder ein Umbruch der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand stehen noch aus.

Literatur

Englisch, J. (2008), *Wettbewerbsgleichheit im grenzüberschreitenden Handel*, Tübingen.

Englisch, J. (2015), »Umsatzsteuer«, in: Tipke und Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 22. Aufl., Köln § 17.

Europäische Kommission (2013), Konsultationspapier »Überprüfung bestehende MwSt-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten«.

kreis Potsdam-Mittelmark. Die EU hat hier sofort Gegenmaßnahmen beschlossen. Zuvor für die Marktplatzsanierung BFH vom 3. März 2011, V R 23/10, BStBl II 2012, 74.

²³ Deutlich die Analyse der Rechtsprechung des EuGH durch die Generalwältin Kokott, Schlussantrag v. 23.12.2015, C-529/14, Gemeinde Borsele, Rn. 62 ff., aufgegriffen von EuGH vom 12. Mai 2016, C-529/14, Gemeinde Borsele, Rn. 35 zur »Steuerfreiheit« eine gemeindlichen Schülertransports, der zu 3% der kommunalen Gesamtkosten von den Eltern finanziert wurde.

²⁴ Beispiele etwa derzeit für ermäßigte Steuersätze Anhang III Nr. 18 MwStSystRL für (an sich steuerbare) Straßenreinigung und Abfallentsorgung.

²⁵ Ohnehin fixieren sich die Kommunen oftmals nur einseitig auf den Vorsteuerabzug, während sie im Ertragsteuerrecht auf eine Verlustrechnung zusteuern. Exemplarisch BFH vom 16. Juni 2015, XI R 15/13, BStBl II 2015, 865 sowie EuGH vom 15. September 2016, C-400/15, Land-

Hüttemann, R. (2002), *Die Besteuerung der öffentlichen Hand*, Köln.

Reimer, E. (2009), »Die öffentliche Hand als Steuerpflichtiger«, *DStJG* 32 (2009), 324

Kirchhof, G. (2014), »Abgaben«, in: G. Kirchhof, Korte und Magen (Hrsg.), *Öffentliches Wettbewerbsrecht*, Heidelberg, § 13 .

Kirchhof, P. (2011), *Bundessteuergesetzbuch*, Heidelberg.

Wiesch, Th. (2016), *Die umsatzsteuerrechtliche Behandlung der öffentlichen Hand*, jur. Diss. Münster, Köln.



Marc Desens*

Der Weg zur wettbewerbsgerechten Mehrbelastung der Kommunen führt erst durch einen unnötigen Prozess der Rechtsunsicherheit

Die dunkle Vergangenheit einer unionsrechts-widrigen Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Im Jahr 2001 vereinbarten die obersten Finanzbehörden der Länder einen »Rechtsbruch«: Beistandsleistungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPÖR) – also vor allem zwischen Kommunen – sollten nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Auch Zweckverbände, die etwa kommunale IT-Dienstleistungen an ihre Mitgliedskommunen erbracht haben, sollten nach Auffassung der Länder-Ministerialen nicht zur Umsatzsteuer herangezogen werden.¹ Die private Konkurrenz murrte. Denn sie wollten den Kommunen gleichartige Leistungen anbieten, mussten aber ihrerseits Umsatzsteuer aufschlagen und wurden dadurch aus dem Markt gedrängt oder kamen gar nicht erst rein. Albert Hensel, der Pionier des deutschen Steuerrechts, hat eine solche Bevorzugung bereits 1930 trefflich »Schlampereispanne« genannt.² Manche Betriebsprüfer örtlicher Finanzämter erkannten das auch in jüngerer Zeit und wollten die Leistungen der öffentlichen Hand der Umsatzsteuer unterwerfen. Doch die rechtstreuen Rebellen in den eigenen Reihen scheiterten; sie wurden von ihren Vorgesetzten ausgebremst.

Vorstehende Enthüllungen entstammen keiner Streitschrift eines neoliberalen Lobbyverbandes, sondern wurden in einem heute noch lesenswerten Bericht des Bundesrechnungshofes

* Prof. Dr. Marc Desens ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Steuerrecht und Öffentliches Recht, der Juristenfakultät der Universität Leipzig.

¹ Exemplarisch OFD Rostock, VfG. vom 21. November 2002, S 2706 – 04/01 – St 242, UR 2003, 303.

² Hensel, Grundsätzliches zur Frage der Besteuerung öffentlicher Betriebe, *StuW* 1930, Sp. 873 (880).

(2004) aufgedeckt.³ Dessen Bewertung war klar und unmissverständlich: Es handele sich um eine »ungerechtfertigte Nichtbesteuerung wettbewerbsrelevanter Leistungen«, die keine EU-konforme Umsatzbesteuerung gewährleiste, weshalb »dringend« eine gesetzliche Neuregelung geboten sei.⁴ Gnadenlos ehrlich wurden auch die Ministerabsprachen als »rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen«⁵ betitelt.

Doch der Widerstand der obersten Landesfinanzbehörden blieb hartnäckig. Immerhin konnten sie sich auf uralte Gerichtsurteile aus den sechziger Jahren berufen⁶, nach denen Beistandsleistungen nicht umsatzsteuerbar sein sollten. Der Umstand, dass diese Judikate längst überholt sein könnten, weil das Umsatzsteuerrecht damals noch nicht europaweit harmonisiert war, wurde ebenso ausgeblendet wie die erste, spätere Distanzierung des BFH. Dieser hat bereits 1989 ausdrücklich gerade gerückt, dass »Amtshilfe keine Voraussetzung umsatzsteuerrechtlicher Nichtsteuerbarkeit« sei.⁷

Spätestens nachdem der EuGH (2008) die unionsrechtliche Pflicht zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand auch im Rahmen ihrer Ausübung öffentlicher Gewalt bei *größeren Wettbewerbsverzerrungen* durch eine großzügige Auslegung von Art. 13 MwStSystRL scharf gestellt hatte⁸, durfte klar sein, dass die Kritik des Rechnungshofs ins Schwarze getroffen hatte.

Umso erstaunlicher ist es, dass das Bollwerk in den Landesfinanzbehörden weiter anhielt, obwohl auch der BFH bereits seit 2003⁹ auf den Zug aufgesprungen war. Dieser hatte das nationale Umsatzsteuerrecht konsequent EU-richtlinienkonform ausgelegt und schließlich unter Aufgabe seiner Uraltrechtsprechung auch kommunale Beistandsleistungen der Umsatzsteuer unterworfen.¹⁰ Doch der Widerstand blieb: Die Finanzbehörden haben nicht weniger als acht (!) solcher BFH-Judikate¹¹ aus den Jahren 2009 bis 2014 für ihre Verwaltungspraxis schlicht ignoriert.¹²

Vor diesem Hintergrund geht es aus steuerjuristischer Sicht bei der Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand durch § 2b UStG nicht nur um »Wettbewerbsgerechtigkeit« oder »Mehrbelastungen für Kommunen«, sondern in aller erste Linie um eine EU-rechtskonforme Besteuerung und die Abschaffung eines jahrelang praktizierten Rechtsbruchs.

Neuregelung in § 2b UStG: Wettbewerbsgerechtigkeit trotz insuffizienter Gesetzgebung durch unionsrechtskonforme Auslegung möglich

Die Neuregelung gilt ab 2017, wobei für die bisher übervorteilten jPöR die Möglichkeit eingeräumt würde, sich bis 2020 weiter nach § 2 Abs. 3 UStG a.F. besteuern zu lassen (§ 27 Abs. 22 Satz 3 UStG). Zur Sicherheit haben die allermeisten Kommunen diese Option gezogen. In den Genuss einer etwaig günstigeren, aber EU-rechtswidrigen Verwaltungspraxis kommen sie aber nur, wenn sie sich nicht mit den Finanzämtern streiten. Vor Gericht hat die Rechtsprechung das letzte Wort, die – wie aufgezeigt – bereits § 2 Abs. 3 UStG a.F. EU-richtlinienkonform auslegt und nicht an eine widersprechende Verwaltungspraxis gebunden ist.

Spätestens ab 2021 müssen sich alle jPöR nach § 2b UStG n.F. besteuern lassen. Steuerjuristisch wesentlich ist dann die Frage, ob dem Gesetzgeber mit der Neuregelung eine *EU-richtlinienkonforme Ausgestaltung* gelungen ist, die für die Betroffenen zugleich eine hinreichende *Rechtssicherheit* gewährleistet.

Regel: Umsatzbesteuerung jeder wirtschaftlichen Tätigkeit auch der öffentlichen Hand

Gesetzgeberisch gelungen ist zunächst die Herauslösung der Neuregelung aus § 2 UStG. Dadurch wird deutlich, dass jPöR nach der Grundregel (§ 2 UStG) nicht anders behandelt werden als Private. Üben sie eine wirtschaftliche Tätigkeit aus, unterliegen sie grundsätzlich der Umsatzsteuer (§ 2 Abs. 1 UStG, Art. 9 Abs. 1 MwStSystRL). Das wird im Bereich der Vermögensverwaltung – man denke an das Wahlrecht für den Vorsteuerabzug (§ 15, § 4 Abs. 1 Nr. 12, § 9 UStG) – durchaus vorteilhaft sein¹³.

Weder unions- noch nationalrechtlich endgültig geklärt ist dagegen, unter welchen weiteren Umständen bei einer extrem defizitären Tätigkeit mit hohen Vorsteuerüberhängen bereits eine wirtschaftliche Tätigkeit der jPöR verneint wer-

³ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand – Vorschläge für eine EG-konforme Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, BT-Drs. 15/4081, S. 9 und 10; vgl. zuvor bereits die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drs. 15/60, S. 36.

⁴ BT-Drs. 15/4081, S. 4, zuvor bereits BT-Drs. 15/60, S. 36 zur Nichtbesteuerung von Beistandsleistungen: »unzulässige Wettbewerbsverzerrungen«, »weder mit nationalem Recht noch mit EU-Recht vereinbar«.

⁵ BT-Drs. 15/4081, S. 9.

⁶ BFH vom 1. April 1965, V 131/62 U, BStBl. III 1965, 339; BFH vom 6. Juli 1967, V 76/64, BStBl. III 1967, 582; BFH vom 12. Dezember 1968, V 213/65, BStBl. II 1969, 280.

⁷ BFH vom 21. September 1989, V R 89/85, BStBl. II 1990, 95.

⁸ EuGH vom 16. September 2008, C-288/07 (*Isle of Wight*), Slg. 2008, I-7203.

⁹ Vgl. BFH vom 18. Dezember 2003, V R 66/01, BFH/NV 2004, 985.

¹⁰ BFH vom 10. November 2011, V R 41/10, BFHE 235, 554.

¹¹ Vgl. BFH vom 20. August 2009, V R 70/05, BFHE 226, 458; BFH vom 17. März 2010, XI R 17/08, BFHE 230, 466; BFH vom 15. April 2010, V R 10/09, BFHE 229, 416; BFH vom 2. März 2011, X R 65/07, BFHE 233, 264; BFH vom 10. November 2011, V R 41/10, BFHE 235, 554; BFH vom 1. Dezember 2011, V R 1/11, BFHE 236, 235; BFH vom 14. März 2012, XI R 8/10, BFH/NV 2012, 1667; BFH vom 13. Februar 2014, V R 5/13, BFHE 245, 92.

¹² Das folgt daraus, dass die aufgezeigten Judikate *nicht* im »Bundessteuerblatt II« veröffentlicht wurden, was nach verwaltungsinthener Weisungs-

lage einem sog. Nichtanwendungserlass gleichkommt; dazu *Desens*, Bindung der Finanzverwaltung an die Rechtsprechung, 2011, S. 55 ff.

¹³ Vgl. dazu EuGH vom 4. Juni 2009, C-120/08 (SALIX), Slg. 2009, I-4629; folgend BFH vom 20. August 2009, V R 70/05, BFHE 226, 458; BFH vom 15. April 2010, V R 10/09, BFHE 229, 41.

den muss¹⁴. Vor allem im Bereich einer teilentgeltlichen Daseinsvorsorge besteht hier eine ernstzunehmende Rechtsunsicherheit.

Ausnahme: keine Besteuerung bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch juristische Person des öffentlichen Rechts

Klar in § 2b Abs. 1 Satz 1 UStG geregelt ist die Ausnahme, die bestimmt, welche zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen, damit die Tätigkeit – vorbehaltlich der Rückausnahmen (§ 2b Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 UStG) – *nicht* der Umsatzsteuer unterliegt.

Personell wird dafür zunächst an eine Tätigkeit einer *juristischen Person des öffentlichen Rechts* angeknüpft. Das formale Kriterium (Rechtsform) schafft Rechtsicherheit, die aber durch eine jüngere Entscheidung des EuGH erschüttert wird.¹⁵ Dieser versteht den rechtlich maßgeblichen EU-Begriff »Einrichtung des öffentlichen Rechts« (Art. 13 MwStSystRL) weiter. Erfasst sein sollen auch juristische Person des Privatrechts (etwa AGs, GmbHs), die in die Verwaltungsorganisation eingegliedert und daher von der jPÖR beherrscht und kontrolliert werden. Zu Ende gedacht könnte das für Kommunen im Bereich der formalen Privatisierung neue Gestaltungsspielräume eröffnen.

Die zweite und sachliche Voraussetzung (Ausübung »öffentlicher Gewalt«) ist auf den ersten Blick vielfältig interpretierbar. EuGH und BFH haben aber längst festgelegt, dass für die Abgrenzung die zugrunde liegende Handlungsform maßgeblich ist¹⁶: Wird auf privatrechtlicher Grundlage gehandelt, führt das zur Umsatzsteuerbarkeit. Erfolgt die Tätigkeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, gilt das nicht, es sei denn, es liegt eine der Rückausnahmen (§ 2b Abs. 1

Satz 2, Abs. 2 bis 4 UStG) vor. Das eröffnet nur scheinbar einen Gestaltungsspielraum. Denn nur wenn die öffentlich-rechtliche Natur der Handlungsform bereits gesetzlich vorgegeben wird, liegt eine solche sicher vor. Das ist etwa bei Zweckverbänden oder anderen Formen kommunaler Zusammenarbeit nach Maßgabe der jeweils einschlägigen Landesgesetze der Fall.

Schließt eine Kommune dagegen schlicht einen Vertrag, hat sie kein Wahlrecht, ob dieser eine privat- oder öffentlich-rechtliche Natur hat. Das richtet sich allein nach dem Inhalt, also nach dem *Gegenstand* des Vertrages (vgl. § 54 Satz 1 VwVfG).¹⁷ Das Problem ist nur, dass diese gegenständliche Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Recht seit über 100 Jahren umstritten und im Einzelfall äußerst schwierig ist.¹⁸ Hier droht enormes Streitpotenzial und damit Rechtsunsicherheit.

Rückausnahme stets bei größeren Wettbewerbsverzerrungen

Liegen beide Voraussetzungen der Ausnahme vor (s.o.), kommt es zur Umsatzsteuerbarkeit nur, wenn eine Rückausnahme einschlägig ist (§ 2b Abs. 2 Satz 1, Abs. 2 und 4 UStG). Rechtsmethodisch hat diese Systematik eine eigen-dynamische Sprengkraft: Da die Rückausnahmen zurück zur Regel führen, sind sie im Zweifel weit zu verstehen¹⁹, da so die Ausnahme, die wiederum rechtsmethodisch eng interpretiert werden muss²⁰, möglichst weitgehend beschränkt wird.²¹ Die rechtsmethodische Zweifelsregel tendiert daher zur Steuerbarkeit.

Jenseits gegenständlich bestimmter Katalogtätigkeiten (§ 2 Abs. 4 UStG i.V.m. Anhang I der MwStSystRL: etwa Wasser- oder Energieversorgung), die stets steuerbar sind, kommt es für eine Umsatzsteuerbarkeit nun maßgeblich darauf an, ob »größere Wettbewerbsverzerrungen« (§ 2b Abs. 1 Satz 2 UStG, Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 MwStSystRL) vorliegen. Dafür reichen gegenwärtige oder potenzielle, aber nicht bloß hypothetische Wettbewerbsverzerrungen aus, die nicht bloß unbedeutend sind; bei der Feststellung ist der Blick auch nicht auf die Verhältnisse des lokalen Marktes zu beschränken.²² Das entspricht den Vorgaben von Art. 13

¹⁴ Vgl. einerseits (keine Steuerbarkeit): EuGH vom 29. Oktober 2009, C-246/08 (*Kom./Finnland*), Slg. 2009, I-10600 (öffentliche Rechtsberatungsbüros mit Kostendeckungsquote von 7,76%); EuGH vom 12. Mai 2016, C-520/14 (*Gemeente Borsele*), EU:C:2016:334 (gemeindlicher Schulbustransfer mit Kostendeckungsquote von 3%; aber andererseits (Steuerbarkeit): EuGH vom 2. Juni 2016, C-263/15 (*Lajvér*), ECLI:EU:C:2016:392; EuGH v. 22.6.2016, C-267/15 (*Gemeente Woerden*), ECLI:EU:C:2016:466.

¹⁵ EuGH vom 29. September 2015, C-174/14 (*Saudaçor*), EU:C:2015:733.

¹⁶ EuGH vom 17. Oktober 1989, 231/87 und 129/88 (*Comune di Carpaneto Piacentino I*), Slg. 1989, 3233; EuGH vom 15. Mai 1990, C-4/89 (*Comune di Carpaneto Piacentino II*), Slg. 1990, I-186; EuGH vom 6. Februar 1997, C-247/95 (*Marktgemeinde Welden*), Slg. 1997, I-779; EuGH vom 12. September 2000, C-276/97 (*Kom./Frankreich*), Slg. 2000, I-6251; EuGH vom 12. September 2000, C-359/97 (*Kom./Vereinigtes Königreich*), Slg. 2000, I-6301; EuGH vom 12. September 2000, C-408/97 (*Kom./Niederlande*), Slg. 2000, I-641; EuGH vom 12. September 2000, C-260/98 (*Kom./Griechenland*), Slg. 2000, I-6537; EuGH vom 14. Dezember 2000, C-446/98 (*Fazenda Pública*), Slg. 2000, I-11435; EuGH vom 16. September 2008, C-288/07 (*Isle of Wight*), Slg. 2008, I-7203; folgend BFH vom 1. Juli 2004, V R 64/02, BFH/NV 2005, 252; BFH vom 22. September 2005, V R 28/03, BStBl. II 2006, 280; BFH vom 31. Juli 2007, V B 44/06, BFH/NV 2007, 2365; BFH vom 3. Juli 2008, V R 40/04, BStBl. II 2009, 208; BFH vom 20. August 2009, V R 70/05, BFHE 226, 458; BFH vom 20. August 2009, V R 30/60, BStBl. II 2010, 863; BFH vom 15. April 2010, V R 10/09, BFHE 229, 416; BFH vom 10. Februar 2016, XI R 26/13, BFHE 252, 538.

¹⁷ BFH vom 10. Februar 2016, XI R 26/13, BFHE 252, 538.

¹⁸ Vgl. nur Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 3 Rn. 10 ff.; Burgi, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., 2012, § 18 Rn. 18 ff.

¹⁹ Ebenso Wiesch, Die Umsatzsteuerliche Behandlung der öffentlichen Hand, 2016, S. 62 m.w.N.

²⁰ »singularia non sunt extendenda« bzw. »exceptio est strictissimae interpretationis«; vgl. Engisch, Einführung in das juristische Denken, 11. Aufl., 2010, S. 256 ff.

²¹ So auch EuGH vom 16. September 2008, C-288/07 (*Isle of Wight*), Slg. 2008, I-7203; EuGH vom 4. Juni 2009, C-120/08 (SALIX), Slg. 2009, I-4629.

²² EuGH vom 16. September 2008, C-288/07 (*Isle of Wight*), Slg. 2008, I-7203; EuGH vom 25. März 2010, C-79/90 (*Kom./Niederlande*), EU:C:2010:171; folgend BFH vom 10. November 2011, V R 41/10, BFHE 235,

Abs. 1 Unterabs. 2 MwStSystRL und ist insoweit uneingeschränkt unionsrechtskonform.

Als problematisch erweisen sich jedoch die Fiktionen in § 2b Abs. 2 und 3 UStG, mit denen der deutsche Gesetzgeber in dort näher bestimmten Situationen die Wettbewerbsverzerrungen einfach »wegfingieren« will. Das Problem ist aber, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Vorgaben aus Art. 13 MwStSystRL umzusetzen (Art. 288 Abs. 3 AEUV), die solche Fiktionen nicht enthält. Da die Umsetzung nicht wörtlich erfolgen muss²³, wären die Fiktionen in § 2b Abs. 2 und 3 UStG nur dann unionsrechtskonform, wenn sie tatbestandlich ausschließlich Fälle erfassen, bei denen zugleich das Vorliegen »größerer Wettbewerbsverzerrungen« (i.S.d. Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 MwStSystRL und damit auch i.S.d. § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG) zu verneinen ist. Damit sind die Fiktionen offensichtlich ein gesetzgeberischer »Drahtseilakt«. Die Fallhöhe wird dadurch erhöht, dass der EuGH hier das letzte Wort hat und private Konkurrenten sogar einen einklagbaren Anspruch darauf haben, dass dieser vorrangige EU-Maßstab auch eingehalten wird.²⁴

Besonders problematisch ist daher die Fiktion in § 2 Abs. 3 Nr. 2 UStG, die darauf abzielt, zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen es bei Beistandsleistungen zwischen jPÖR nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen und damit nicht zur Umsatzsteuerbarkeit kommt. Da auch diese Fiktion nur dann unionsrechtskonform sein, wenn ausschließlich Fälle erfasst werden, bei denen auch tatsächlich *keine größeren Wettbewerbsverzerrungen* vorliegen, muss sich eine konkretisierende Auslegung der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe, die § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG bereithält, an dieser Leitlinie orientieren.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der maßgebliche Tatbestand bereits in § 2b Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 UStG befindet (»Zusammenarbeit, die durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird«), während die Buchstaben a bis d in Satz 2 nur ein Regelbeispiel bilden. Rechtsmethodisch hat das für den Anwender die unsichere Konsequenz, dass der maßgebliche Tatbestand (Satz 1) ausnahmsweise auch erfüllt sein kann, wenn das Regelbeispiel (Satz 2) nicht vollständig verwirklicht wird. Umgekehrt kann der maßgebliche Tatbestand (Satz 1) auch ausnahmsweise

nicht erfüllt sein, obwohl das Regelbeispiel (Satz 2) vollständig erfüllt ist.²⁵

Gleichwohl wird man die Norm für die konkrete Rechtsanwendung in den Griff bekommen, wenn man für die Auslegung das gesetzgeberische Motiv ernst nimmt, dass man die Rechtsprechung des EuGH zum vergaberechtlichen Wettbewerbsbegriff übernommen habe.²⁶ Das ist ein kluger Gedanke. Es trifft nämlich zu, dass die strengen Kriterien, die der EuGH im EU-Vergaberecht für eine vergabefreie horizontale Kooperation verlangt, ebenso im Umsatzsteuerrecht größere Wettbewerbsverzerrungen ausschließen können. Notwendige Bedingung ist aber, dass diese Kriterien auch in ihrer vorgegebenen Strenge umgesetzt werden. Gerade das ist aufgrund der Kumulation der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG im Wege einer unionsrechtlichen Auslegung möglich.

Filtert man daher zunächst alle EuGH-Voraussetzungen gegen größere Wettbewerbsverzerrungen heraus, die bereits durch die Voraussetzungen der Ausnahme (§ 2b Abs. 1 Satz 1 UStG) berücksichtigt wurden, dann liegt die maßgebliche *Zusammenarbeit, die durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird* (§ 2b Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 UStG) und nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt (unionsrechtskonforme Auslegung), nur vor, wenn folgende zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt werden:²⁷

(1) Mit dem Vertrag muss eine *Zusammenarbeit* von jPÖR bei der Wahrnehmung einer ihnen *allen* obliegenden *öffentlichen Aufgabe* vereinbart werden.

(2) Die im Vertrag vereinbarte *Zusammenarbeit* darf nur durch Erfordernisse und Überlegungen bestimmt werden, die mit der Verfolgung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen zusammenhängen.

Erfasst werden also nur *echte horizontale Kooperationen* und keine bloßen Beistandsleistungen. Die Fiktion ist bei unionsrechtskonformer Auslegung also viel enger als viele Kommunen derzeit noch hoffen.

Das zeigt sich vor allem bei *vertikalen Kooperationen* (etwa über Zweckverbände). Auf den ersten Blick überraschend, aber meines Erachtens eindeutig, werden solche von § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG *nicht* erfasst.²⁸ Hier würden auch verga-

554 ; BFH vom 1. Dezember 2011, V R 1/11, BFHE 236, 235 (Tz. 19); BFH vom 10. Februar 2016, XI R 26/13, BFHE 252, 538.

²³ EuGH vom 17. Oktober 1989, 231/87 und 129/88 (Comune di Carpaneto Piacentino I), Slg. 1989, 3233; EuGH vom 15. Mai 1990, C-4/89 (Comune di Carpaneto Piacentino II), Slg. 1990, I-186; EuGH vom 14. Dezember 2000, C-446/98 (Fazenda Pública), Slg. 2000 I-11435 (Tz. 31); folgend BFH vom 11. Juni 1997, XI R 33/94, BStBl. II 1999, 418; BFH vom 10. Januar 2002, V B 127/01, BFH/NV 2002, 683; vgl. auch EuGH vom 4. Juni 2009, C-120/08 (SALIX), Slg. 2009, I-4629.

²⁴ EuGH vom 8. Juni 2006, C-430/04 (Feuerbestattungsverein Halle), Slg. 2006, I-4999; folgend BFH vom 5. Oktober 2006, VII R 24/03, BStBl. II 2007, 243.

²⁵ Insoweit unscharf BMF vom 16. Dezember 2016, III C 2 – S 7107/16/10001, Tz. 45.

²⁶ BT-Drs. 18/6094, S. 92.

²⁷ EuGH vom 9. Juni 2009, C-480/06 (*Stadtreinigung Hamburg*), Slg. 2009, I-4747; EuGH vom 19. Dezember 2012, C-159/11 (*Lecce*), EU:C:2012:817; EuGH vom 13. Juni 2013, C-386/11 (*Piepenbrock*), EU:C:2013:385; EuGH vom 8. Mai 2014, C-15/13 (*Datenlotsen*), EU:2014:303_1.

²⁸ |Erg. auch so bereits die Stellungnahme der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände zur öffentlichen Anhörung im Bundestag zu § 2b UStG vom 24. Juni 2015, S. 2; a.A (ohne nähere Begründung) BT-Drs. 18/6094, S. 92; BMF vom 16. Dezember 2016, III C 2 – S 7107/16/10001, juris, Tz. 40, 49.

berechtlich zur Feststellung des Nichtvorliegens von Wettbewerbsverzerrungen andere Maßstäbe gelten (sog. *In House-* oder *Teckal-Kriterien*²⁹), die in § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG gar nicht angesprochen werden und sich auch nicht im Wege einer Auslegung hineinlesen lassen. Betrachtet man allein die nationale Regelung, zeigt sich der Grund für die Nichterfassung vertikaler Kooperationen bereits in dem Umstand, dass bei diesen niemals eine *gemeinsame* Aufgabe vorliegt, die allen Beteiligten obliegt (vgl. § 2b Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Buchst. b UStG). Vielmehr obliegt dort die jeweilige Aufgabe entweder nach wie vor dem Mitglied oder sie wurde vollständig auf den Zweckverband übertragen. In *keinem* Fall liegt aber eine *gemeinsame* Aufgabe vor. Zugleich fehlt es – unter Berücksichtigung einer unionsrechtskonformen Auslegung – bei vertikalen Kooperationen auch am *gemeinsamen* spezifischen öffentlichen Interesse (§ 2b Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 UStG). Insoweit kann der Tatbestand (Satz 1) auch ohne Erfüllung des Regelbeispiels nicht ausnahmsweise einschlägig sein. Die Rechtsfolge aus diesem Befund ist brisant: Ob Leistungen innerhalb vertikaler Kooperationen umsatzsteuerbar sind, entscheidend sich allein anhand von § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG. Die Umsatzsteuerbarkeit ist also stets zu bejahen, wenn *größere Wettbewerbsverzerrungen* vorliegen, was anhand der maßgeblichen EuGH-Konkretisierung großzügig zu verstehen ist.

Fazit

Die Neuregelung in § 2b UStG war längst überfällig. Sie ist aufgrund der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe einer unionsrechtskonformen Auslegung weitgehend zugänglich, der sich bereits die Finanzbehörden nicht verwehren sollten. Die Durchsetzung dieser Erkenntnis ist jedoch ein Prozess, der bis zu seinem Abschluss Rechtsunsicherheit erzeugen wird. Das ist unnötig und Ausdruck insuffizienter Gesetzgebung. Das finale Resultat der angezeigten unionsrechtskonformen Auslegung wird jedoch mehr Wettbewerbsgerechtigkeit sein, aber auch eine Mehrbelastung für Kommunen. Wem das nicht passt, der muss politische Mehrheiten zur Änderung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie organisieren.

²⁹ Vgl. EuGH vom 18. November 1999, C-107/98 (Teckal), Slg. 1999, I-8121; EuGH vom 11. Januar 2005, C-26/03 (Stadt Halle und RPL Lochau), Slg. 2005, I-1; EuGH vom 10. November 2005, C-29/04 (Möding), Slg. 2005, I-9705; EuGH vom 13. Oktober 2005, C-458/03 (Parking Brixen), Slg. 2005, I-8585; EuGH vom 11. Mai 2006, C-340/04 (Carbotermo), Slg. 2006, I-4137; EuGH vom 19. April 2007, C-295/05 (Asemfo), Slg. 2007, I-2999; EuGH vom 17. Juli 2008, C-371/05 (Kom./Italien), EU:C:2008:410; EuGH vom 13. November 2008, C-324/07, (Coditel Brabant), Slg. 2008, I-8457 (Tz. 28 ff.); EuGH vom 10. September 2009, C-573/07 (Sea Sri), Slg. 2009, I-8127; EuGH vom 29. November 2012, C-182/11, C-183/11 (Econord), EU:C:2012:9427. EuGH vom 19. Juni 2014, C-574/12 (Centro Hospitalar de Setúbal und SUCH), EU:C:2014:2004.

Je kleiner, desto böser? Tarifkonflikte von Sparten- und Branchengewerkschaften im Vergleich

Eine Auswertung von 173 Tarifkonflikten aus 13 Wirtschaftszweigen mit insgesamt 12 Mio. Beschäftigten zeigt, dass sich die Tarifverhandlungen mit Spartengewerkschaften im Durchschnitt fast doppelt so lange hinziehen wie mit Branchengewerkschaften. Zudem haben sie ein eineinhalb Mal so hohes Eskalationspotenzial. Das liegt vor allem daran, dass Konflikte zur Abgrenzung des Organisationsbereichs – sogenannte Statuskonflikte – bei Spartengewerkschaften heftiger eskalieren. Durch das neue Tarifeinheitsgesetz dürften solche Statuskonflikte aber seltener werden.

Streiks von Spartengewerkschaften

Spartengewerkschaften haben keinen guten Ruf. Die Vereinigung Cockpit (VC) verhandelt seit Jahren über einen neuen Tarifvertrag – mittlerweile hat es 16 Arbeitskämpfe gegeben. Die Lokführergewerkschaft GDL setzte der Deutschen Bahn 2014/15 mit neun Streikwellen zu, und die Flugbegleiterorganisation UFO bescherte der Deutschen Lufthansa im Herbst 2015 den längsten Ausstand ihrer Geschichte. Aktuell liefert sich UFO mit der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di eine Fehde um die Vorherrschaft in der Vertretung des Kabinenpersonals von Eurowings. Das Besondere bei Streiks von Spartengewerkschaften ist: Betroffen sind nicht nur die bestreikten Unternehmen, sondern auch Kunden. Vor allem im Verkehrswesen ist das ein Problem (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016). Eine Studie über die Auswirkungen von 77 Streiks im Nahverkehr in den fünf größten deutschen Städten (Berlin, München, Hamburg, Köln, Frankfurt) in den Jahren 2002 bis 2011 zeigt, dass der Berufsverkehr auf den Straßen bei Streiks deutlich zunimmt und es mehr Staus und Umweltschäden gibt (vgl. Bauernschuster et al. 2014).

Um zwei weitere Spartengewerkschaften, die in der Vergangenheit ebenfalls viel Aufmerksamkeit erregten, ist es in letzter Zeit hingegen etwas ruhiger geworden. Weder die Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) noch die Ärztegwerkschaft Marburger Bund (MB) haben zuletzt größeres öffentliches Aufsehen erregt. Die GdF ge-

riet zwar im Sommer 2016 kurz in die Schlagzeilen, weil sie vom Bundesarbeitsgericht dazu verdonnert wurde, dem Flughafenbetreiber Fraport AG Schadensersatz zu zahlen (vgl. Rieble 2016). Der zugrunde liegende Streik liegt aber schon einige Zeit zurück, und die vergangenen Jahre sind recht friedlich verlaufen. Das gilt auch für den MB, der die Branchentarifverhandlungen bei den kommunalen Krankenhäusern ebenso wie bei den Universitätskliniken seit 2013 gänzlich konfliktfrei führt.

Die Konfliktfreude der Spartengewerkschaften wird oft mit dem Hinweis darauf relativiert, dass der Anteil der Streikausfalltage gering sei (vgl. Bispinck 2015). Diese Argumentation vernachlässigt aber, dass schon Streikdrohungen und Streikaufrufe Unsicherheit schüren und das Verhalten der Konsumenten zum Schaden der bedrohten Unternehmen beeinflussen. Das Beispiel der Streiks der Vorfeldlotsen an Flughäfen wie Stuttgart (2009) oder Frankfurt (2012) zeigt: Eine kleine Gewerkschaft entfaltet schon mit wenigen Streikausfalltagen eine enorme Wirkung. Hinzu kommt, dass sich das Verhalten von Spartengewerkschaften auf Branchengewerkschaften übertragen kann. Das gilt besonders für Branchengewerkschaften, die im Wettbewerb mit Spartengewerkschaften stehen. Streikanalysen zeigen, dass sich das Streikgeschehen in den letzten zehn Jahren vom produzierenden Gewerbe in den Dienstleistungssektor verschoben hat (vgl. Bewernitz und Dribbusch 2014, 395 f.; Lesch 2015, 69 f.). Ein Haupttreiber dieser Entwicklung ist die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, die in der Luftfahrt, in der Flugsicherung und in Krankenhäusern mit Spartengewerkschaften in starker Konkurrenz steht.

* Dr. Hagen Lesch ist Leiter des Kompetenzfelds Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Messung des Konfliktverhaltens

Um einen tieferen Einblick in das Konfliktverhalten der Gewerkschaften zu gewinnen, reicht der Blick auf die Streikausfalltage nicht aus. Es muss auch auf die anderen Konflikt-handlungen geschaut werden, die in Tarifverhandlungen üblich sind. Dazu müssen Tarifkonflikte zunächst genau dokumentiert werden. Dann ist auszuwerten, wie weit sie eskalieren und wie oft sich Eskalationen wiederholen. Und im dritten Schritt wird dies anhand verschiedener Indikatoren abgebildet.

Die methodische Grundlage einer solchen Analyse ist eine Eskalationspyramide, die alle bei Tarifauseinandersetzungen üblichen Konflikt-handlungen in einer siebenstufigen Rangskala erfasst und bewertet (vgl. Lesch 2013). Die unterste – und konfliktfreie – Stufe ist die Tarifverhandlung. Die höchste Stufe ist der Arbeitskampf, also Streik und Aussperrung. Dazwischen finden sich verbale und formale Konflikt-handlungen wie Streikdrohungen, Verhandlungsabbrüche, juristische Auseinandersetzungen oder Schlichtungen sowie der Warnstreik. Die Punktwerte der Konflikt-handlungen ergeben sich daraus, wie stark sie einen Tarifkonflikt zuspitzen. Da Tarifverhandlungen eine konfliktfreie Form der Tarifauseinandersetzung sind, erhalten sie den Punktwert 0. Der Arbeitskampf erhält als höchste denkbare Eskalation den Punktwert 7.¹

Mit Hilfe der Indikatoren Verhandlungsdauer, maximale Eskalationsstufe und Konfliktintensität lassen sich die verschiedenen Konflikt-handlungen strukturieren und einzelne Tarifkonflikte miteinander vergleichen (vgl. Lesch 2013):

- Die Verhandlungsdauer misst, wie lange sich ein Konflikt bis zu seiner Lösung hinzieht.
- Die maximale Eskalationsstufe gibt an, bis zu welcher der sieben Stufen sich ein Tarifkonflikt zuspitzt. Sie ist statisch, berücksichtigt also nicht, ob sich ein Konflikt mehrfach entzündet.
- Die Konfliktintensität misst das vollständige Ausmaß der Eskalation, indem sie einberechnet, dass Konflikte mehrfach eskalieren können. Dazu werden die gewählten Konflikt-handlungen nach einem bestimmten Verfahren aufsummiert (vgl. dazu genauer Lesch 2013, 68).

Eine Auswertung von 173 Tarifkonflikten in 13 Branchen seit dem Jahr 2000 zeigt, dass Sparten-gewerkschaften im Durch-

Tab. 1
Konfliktbereitschaft der Gewerkschaften (ab dem Jahr)

	Durchschnittliche Konfliktintensität (in Punkten)	Durchschnittliche maximale Eskalationsstufe	Durchschnittliche Verhandlungslänge (in Monaten)
Spartengewerkschaften			
VC (2001)	27,3	3,1	14,8
GDL (2003)	26,1	4,4	9,7
MB (2005)	16,6	3,4	5,0
UFO (2000)	15,3	4,9	12,2
GdF (2003)	12,8	3,4	7,4
Branchengewerkschaften			
TG ver.di/dbb tarifunion/ GEW (2002)	20,9	4,6	5,1
IG Metall (2000)	19,6	4,2	3,4
ver.di (2001)	13,5	3,6	4,9
IG BAU (2000)	7,0	3,3	5,2
EVG (2000)	6,7	2,7	5,7
IG BCE (2000)	0,7	0,6	2,9

Anmerkungen: TG = Tarifgemeinschaft. – VC, UFO: Deutsche Lufthansa und Eurowings; GDL, EVG: Deutsche Bahn; MB: Kommunale Kliniken (VKA) und Universitätskliniken (TdL); GdF: Flugsicherung, Flughafen Stuttgart und Fraport AG; TG ver.di/dbb/GEW: Öffentlicher Dienst; IG Metall: Metall- und Elektro-Industrie; ver.di: Deutsche Lufthansa, Deutsche Post, Deutsche Telekom/T-Systems, Druckindustrie, Einzelhandel, Privates Bankgewerbe; IG BAU: Bauhauptgewerbe; IG BCE: Chemische Industrie. – Durchschnittliche Konfliktintensität: Bereinigte Summe der Konflikt-handlungen im Durchschnitt aller Tarifverhandlungen. – Durchschnittliche maximale Eskalationsstufe: Höchste Eskalationsstufe im Durchschnitt aller Tarifverhandlungen, Skala von 0 bis 7: 0 = Tarifverhandlung; 1 = Streik- oder Aussperrungsdrohung; 2 = Abbruch der Verhandlungen; 3 = Streikaufruf; 4 = Warnstreik; 5 = Scheitern und Schlichtung/juristische Auseinandersetzung; 6 = Scheitern und Urabstimmung; 7 = Arbeitskampf. – Auswertung von 173 Tarifkonflikten in 13 Branchen ab 2000; Stand: 31. Dezember 2016.

Quelle: Berechnungen des Autors.

schnitt zwar konfliktfreudiger sind als Branchengewerkschaften (vgl. Tab. 1).² Die Formel »je kleiner, desto böser« (vgl. Focus 2014) gilt aber allenfalls eingeschränkt, da die Sparten-gewerkschaften inzwischen nicht mehr über einen Kamm geschoren werden können. Die höchste Konfliktintensität erreicht die Pilotengewerkschaft mit durchschnittlich 27,3 Punkten je Konflikt, dicht gefolgt von der Lokführergewerkschaft mit 26,1 Punkten. Allein der seit 2012 schwelende Konflikt zwischen den Piloten und der Deutschen Lufthansa summiert sich inzwischen auf 137 Konfliktpunkte (sieben Punkte durch sieben Streikdrohungen, 18 Punkte durch neun Verhandlungsabbrüche, 24 Punkte durch acht Streikaufrufe, 20 Punkte durch vier juristische Auseinandersetzungen, zwölf Punkte durch zwei formal für gescheitert erklärte Verhandlungen mit Urabstimmung sowie 56 Punkte durch acht Ausstände). Damit ist er nicht nur der längste, sondern auch der konfliktreichste der 173 ausgewerteten Konflikte. Er soll nun im Wege der Schlichtung beigelegt werden.

An dritter Stelle steht mit 20,9 Punkten keine Sparten-gewerkschaft, sondern die im öffentlichen Dienst verhandelnde

¹ Die Punktwerte für die dazwischenliegenden Eskalationsstufen sind in der Fußnote zu Tabelle 1 enthalten. Zur Erläuterung vgl. Lesch (2013, 66 f.)

² Bei der Berechnung der Indikatoren für einzelne Gewerkschaften ist zu berücksichtigen, dass die Eskalation von Tarifkonflikten auch vom Verhalten der Arbeitgeber abhängt.

de Tarifgemeinschaft aus ver.di, Beamtenbund (dbb tarifunion) und Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Mit 19,6 Punkten liegt auch die IG Metall vor den drei übrigen Spartengewerkschaften – dem MB (16,6 Punkte), der UFO (15,3) und der GdF (12,8). Und ver.di rangiert mit 13,5 Punkten zwischen UFO und GdF. Die drei verbleibenden Branchengewerkschaften verhandeln friedlicher. Die IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) kommt auf lediglich 7,0 Punkte, die Eisenbahnergewerkschaft EVG auf 6,7 und die IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) verhandelt nahezu konfliktfrei (0,7 Punkte).

Tarifverhandlungen von Spartengewerkschaften ziehen sich mit durchschnittlich neun Monaten doppelt so lange hin wie die von Branchengewerkschaften (4,7 Monate). Allerdings gibt es auch bei diesem Indikator große Unterschiede: Während die Pilotengewerkschaft zur Lösung eines Tarifkonflikts im Schnitt 14,8 Monate, die Flugbegleitergewerkschaft 12,2 Monate und die Lokführergewerkschaft 9,7 Monate brauchen, benötigt die Ärztegwerkschaft lediglich fünf Monate. Damit benötigt die Ärztervertretung sogar etwas weniger Zeit als manche Branchengewerkschaft. Bei der maximalen Eskalationsstufe fallen die Unterschiede gering aus. Bei Spartengewerkschaften eskalieren Tarifverhandlungen im Durchschnitt bis zur Stufe 3,7, bei Branchengewerkschaften bis zur Stufe 3,4. UFO steht mit 4,9 an der Spitze, die Tarifgemeinschaft aus ver.di, dbb Tarifunion und GEW folgt mit 4,6 und die GDL mit 4,4.

Im Durchschnitt spitzen sich Tarifkonflikte von Branchengewerkschaften demnach ähnlich zu wie die von Spartengewerkschaften. Branchengewerkschaften lösen Konflikte aber schneller, so dass ein Tarifkonflikt nicht so oft eskaliert – es also nicht immer wieder zu Drohungen, Verhandlungsabbrüchen, juristischem Streit oder Streiks kommt.

Status- und Tarifkonflikte

Dass das gängige Gewerkschaftsklischee »je kleiner, desto böser« nur noch eingeschränkt gilt, hat zwei Gründe: Der erste Grund besteht darin, dass kleine Gewerkschaften die großen anstecken können. Besonders gut sichtbar ist dies bei ver.di. Seit 2008 verhandelt diese Multibranchengewerkschaft konfliktintensiver als in der Zeit nach ihrer Gründung im Jahr 2001. Sie stellt höhere Lohnforderungen und führt selbst Spartentarifkonflikte – zum Beispiel für Erzieherinnen, Sozialarbeiter, Krankenschwestern oder Sicherheitskontrolleure an Flughäfen –, um die Bildung weiterer Spartengewerkschaften zu vermeiden. Die Anzahl der vom ver.di-Bundesvorstand beschlossenen Arbeitskampftätigkeiten ist von 70 im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2007 auf 151 im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2014 angestiegen (vgl. Lesch 2016).

Ein zweiter Grund ist, dass die drei Konfliktindikatoren sehr stark durch den Konflikttyp bestimmt werden (vgl. Lesch

und Hellmich 2014). Das wird deutlich, wenn man zwischen normalen Tarifkonflikten über Löhne oder Arbeitszeiten und Statuskonflikten unterscheidet. Statuskonflikte sind solche Konflikte, die sich auf die tarifpolitische Eigenständigkeit und den Organisationsbereich einer Gewerkschaft beziehen (vgl. Giersch 2012). Beispiele sind die Auseinandersetzungen über die Anerkennung einer Gewerkschaft als eigenständigen tarifpolitischen Akteur oder der Streit über die Ausweitung des Organisationsbereichs.³ Statuskonflikte betreffen nicht nur Sparten-, sondern auch Branchengewerkschaften. Zum einen gehen die Autonomiebestrebungen von Spartengewerkschaften zu Lasten des Organisationsbereichs der großen Arbeitnehmerbünde. Zum anderen können die großen Gewerkschaften selbst Statuskonflikte führen, um Abspaltungen bestimmter Berufsgruppen zu verhindern oder bestimmte Gruppen gezielt besser zu stellen.

Die folgende Berechnung der Indikatoren nach den beiden Konflikttypen stützt sich auf insgesamt 102 Konflikte (80 Tarifkonflikte und 22 Statuskonflikte) im Organisationsbereich der fünf Spartengewerkschaften sowie der durch Spartengewerkschaftskonkurrenz betroffenen Branchengewerkschaften EVG und ver.di. Hinzu kommt ein Konflikt über die Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei den Werkfeuerwehren in der chemischen Industrie. Die IG BCE hatte die Arbeitgeber im Herbst 2014 erfolgreich zu gesonderten Tarifverhandlungen für die Werkfeuerwehr aufgefordert. Dies war auch eine Reaktion auf die Gründung der Deutschen Feuerwehrgewerkschaft. Bislang schließt diese 2011 gegründete Spartengewerkschaft zwar noch keine eigenen Tarifverträge ab. Theoretisch könnte sie aber dem Vorbild der hier analysierten Spartengewerkschaften folgen.

Tabelle 2 zeigt erstens, dass sich Statuskonflikte länger hinziehen und bis zu einer höheren Stufe eskalieren als Tarifkonflikte. Das gilt in der Durchschnittsbetrachtung für Sparten- und Branchengewerkschaften gleichermaßen. Einzelne Gewerkschaften weichen von diesem Schema jedoch ab: die VC sowie UFO bei der Verhandlungslänge und UFO, ver.di sowie die EVG bei der maximalen Eskalationsstufe. Zweitens wird deutlich, dass Spartengewerkschaften bei beiden Konflikttypen im Durchschnitt länger verhandeln und auch eine höhere Eskalationsstufe erreichen als Branchengewerkschaften.

Dass sich Statuskonflikte insgesamt länger hinziehen als Tarifkonflikte und auch bis zu einer höheren Stufe eskalieren, schlägt sich in der Konfliktintensität nieder. Sie liegt bei Spartengewerkschaften in Tarifkonflikten im Durchschnitt bei 11,3 Punkten. Bei Statuskonflikten sind es hingegen 39,1 Punkte. Bei Branchengewerkschaften summieren sich die durchlaufenen Eskalationsstufen bei Tarifkonflikten auf lediglich 8,1 Punkte, bei Statuskonflikten auf 15,3 Punkte.

³ Wenn beispielsweise die GDL ankündigt, über die Lokführer hinaus das gesamte Zugpersonal vertreten zu wollen.

Tab. 2
Konfliktbereitschaft der Gewerkschaften nach Konflikttyp

	Verhandlungslänge (in Monaten)	Maximale Eskalationsstufe	Konfliktintensität (in Punkten)	Anzahl
Statuskonflikte				
GDL	10,2	6,3	55,0	3
MB	14,1	7,0	65,5	2
VC	5,0	7,0	47,0	1
UFO	9,6	4,0	11,0	4
GdF	15,5	6,3	40,3	3
Spartengewerkschaften ^{a)}	11,5	5,8	39,1	13
Tarifkonflikte				
ver.di	6,1	2,5	7,5	4
EVG	10,2	2,0	6,5	2
TG ver.di, dbb, GEW	8,5	7,0	44,0	2
IG BCE	15,4	5,0	7,0	1
Branchengewerkschaften ^{a)}	8,6	3,7	15,3	9
Statuskonflikte				
GDL	9,4	3,2	8,8	5
MB	3,2	2,7	6,8	10
VC	16,2	2,6	24,4	7
UFO	15,5	6,0	21,0	3
GdF	5,5	2,8	6,4	13
Spartengewerkschaften ^{a)}	5,2	3,0	11,3	38
Tarifkonflikte				
ver.di	3,9	2,5	9,2	6
EVG	5,6	2,9	7,2	11
TG ver.di, dbb, GEW	4,6	4,2	17,1	12
IG BCE	2,0	0,2	0,2	13
Branchengewerkschaften ^{a)}	3,9	2,4	8,1	42

^{a)} Mit der Anzahl der Verhandlungen gewichtete Mittelwerte. – TG = Tarifgemeinschaft. – GdF: einschließlich der Konflikte zur Durchsetzung eigener Tarifverträge für die Vorfeldkontrolle an den Flughäfen Stuttgart und Frankfurt; GDL, EVG: einschließlich der Konflikte zur Durchsetzung von Branchentarifverträgen im Schienen-Personen-Nahverkehr; ver.di: Deutsche Lufthansa, Eurowings; IG BCE: Werkfeuerwehr in der chemischen Industrie. – Auswertung von 102 Konflikten in sechs Branchen ab 2000; Stand: 31. Dezember 2016.

Quelle: Berechnungen des Autors.

Der Blick auf einzelne Gewerkschaften zeigt: Gemessen an der Konfliktintensität gelingt es Branchengewerkschaften wie der EVG, der IG BCE (Werkfeuerwehren) oder ver.di (in der Luftfahrt) besser als den kleinen Gewerkschaften, Statuskonflikte beizulegen, auch wenn dies – wie etwa bei den Werkfeuerwehren – lange dauert und durchaus auch einmal eskalieren kann (Scheitern der Verhandlungen mit anschließender Schlichtung). Anders sieht es bei der Tarifgemeinschaft aus ver.di, dbb tarifunion und GEW aus. Die beiden Statuskonflikte dieser Tarifgemeinschaft eskalierten mehrmals, so dass auch die Konfliktintensität hoch ist.

Kumulierende Konfliktrisiken

Bislang wurde die Konfliktbereitschaft einzelner Gewerkschaften analysiert. Auf Branchenebene wird die Konfliktbetroffenheit aber nicht nur durch die Konfliktneigung der ein-

zelnen Gewerkschaften bestimmt, sondern auch durch die Anzahl der verhandelnden Gewerkschaften (Lesch 2013, 75). In der Metall- und Elektroindustrie, im Bauhauptgewerbe, in der chemischen Industrie, im öffentlichen Dienst und in der Flugsicherung entsprechen die Branchenergebnisse den Ergebnissen der in diesen Branchen verhandelnden Gewerkschaften, da dort jeweils nur eine Gewerkschaft (oder eine Tarifgemeinschaft) verhandelt. Abweichungen gibt es in Branchen oder Unternehmen mit mehreren konkurrierenden Gewerkschaften – Deutsche Lufthansa/Eurowings, Deutsche Bahn und Krankenhäuser – sowie in den Branchen des ver.di-Organisationsbereichs.⁴

Tabelle 3 zeigt, dass die Konfliktbetroffenheit nach Branchen recht unterschiedlich ausfällt. Während die chemische Industrie nahezu konfliktfrei ist, ist die Konfliktbetroffenheit im Einzelhandel oder im öffentlichen Dienst recht hoch. Im Einzelhandel eskaliert ein Tarifkonflikt im Durchschnitt bis zu Stufe 5, im öffentlichen Dienst bis zur Stufe 4,6. Die Konfliktintensität summiert sich im Einzelhandel auf 18,4 und im öffentlichen Dienst auf 20,9 Punkte. Wo mehrere Gewerkschaften verhandeln, ist die Konfliktintensität ebenfalls recht hoch. Sie reicht von 14,1 Punkten bei der Deutschen Bahn bis zu 16,8 Punkten in den Luftfahrtunternehmen und in den Krankenhäusern. Sie liegt aber unter den Werten in der Metall- und Elektroindustrie, im Einzelhandel oder im öffentlichen Dienst, wo jeweils nur eine Gewerkschaft (oder eine Tarifgemeinschaft) verhandelt.

Bei einem Branchenvergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass in Branchen mit mehreren konkurrierenden Gewerkschaften auch mehrere Tarifverhandlungen geführt werden. Dadurch kommt es zu parallelen oder sequenziellen Konfliktwirkungen. Tabelle 3 enthält deshalb auch kumulierte Werte zur Konfliktintensität. Hierbei werden die Konfliktintensitäten der einzelnen Gewerkschaften aufsummiert. Es zeigt sich: Wo Gewerkschaften miteinander konkurrieren, kumulieren sich die Konfliktrisiken. In den Krankenhäusern (ver.di und MB) liegt die kumulierte Konfliktintensität je Konflikt bei 33,7 Punkten und bei der Deutschen Bahn (GDL und EVG) bei 32,8 Punkten. An der Spitze steht mit 51 Punkten der mit gleich drei Gewerkschaften verhandelnde Luft-hansa-Konzern. Seit einigen Jahren ist das Unternehmen nahezu ständig mit der Lösung von Tarifkonflikten beschäf-

⁴ In Tabelle 1 wurde für ver.di ein gewichteter Mittelwert für alle Branchen und Unternehmen des ver.di-Organisationsbereichs ausgewiesen. Tabelle 3 enthält einzelne Branchen- und Unternehmensangaben.

Tab. 3
Konfliktbetroffenheit nach Branchen

Branche	Kumulierte Konfliktintensität (in Punkten) ^{a)}	Durchschnittliche Konfliktintensität (in Punkten) ^{b)}	Durchschnittliche maximale Eskalationsstufe	Durchschnittliche Verhandlungslänge (in Monaten)
Deutsche Lufthansa, Eurowings	51,0	16,8	3,4	10,2
Krankenhäuser	33,7	16,8	3,8	4,8
Deutsche Bahn	32,8	14,1	3,3	7,2
Öffentlicher Dienst	20,9	20,9	4,6	5,1
Metall- und Elektroindustrie	19,6	19,6	4,2	3,4
Einzelhandel	18,4	18,4	5,0	7,0
Deutsche Telekom, T-Systems	15,1	15,1	4,3	3,8
Druckindustrie	15,5	15,5	4,0	6,3
Deutsche Post	15,1	15,1	3,1	2,2
Flugsicherung	12,8	12,8	3,4	7,4
Privates Bankgewerbe	8,7	8,7	2,6	5,4
Bauhauptgewerbe	7,0	7,0	3,3	5,2
Chemische Industrie	0,7	0,7	0,6	2,9

^{a)} Kumulierte Konfliktintensität: Summe der durchschnittlichen Konfliktintensitäten aller verhandelnden Gewerkschaften. – ^{b)} Durchschnittliche Konfliktintensität: Durchschnittliche Konfliktintensität aller verhandelnden Gewerkschaften, gewichtet mit der Anzahl der jeweils geführten Tarifverhandlungen. – Auswertung von 173 Tarifkonflikten in 13 Branchen ab 2000; Stand: 31. Dezember 2016.

Quelle: Berechnungen des Autors.

tigt. Im öffentlichen Dienst werden kumulierende Konflikt Risiken durch die Tarifgemeinschaft der konkurrierenden Gewerkschaften vermieden. Kumulierte und durchschnittliche Konfliktintensität sind daher identisch (20,9 Punkte).

Dieser Branchenvergleich zeigt, dass es nicht ausreicht, nur auf die Konfliktneigung einzelner Gewerkschaften zu schauen. Wichtig ist auch die Struktur der Tarifverhandlungen. Wenn Tarifpluralität besteht, in deren Rahmen rivalisierende Gewerkschaften unabhängig voneinander und im Extremfall auch noch nacheinander mit der Arbeitgeberseite verhandeln, nimmt das Konfliktrisiko zu. Das Beispiel des Lufthansa-Konzerns macht deutlich, dass die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie in einer solchen Struktur an ihre Grenzen stößt. Das erklärt auch, warum einige Experten für eine Anpassung des arbeitskampfrechtlichen Rahmens plädieren (vgl. Franzen, Thüsing und Waldhoff 2012; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016; Funk 2016; Giesen 2016)

Tarifpolitische Folgerungen

Dem wird entgegengehalten, dass die Probleme bislang nur wenige Branchen oder Unternehmen treffen und damit über-

schaubar sind (vgl. Schnabel 2014; Keller 2016). Dennoch hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, dem Gewerkschaftswettbewerb Einhalt zu gebieten. Sie greift dazu aber nicht in das Arbeitskampfrecht ein. Stattdessen will sie durch das 2015 erlassene Tarifeinheitsgesetz den Grundsatz »ein Betrieb gleich ein Tarifvertrag« stärken. Um dies zu erreichen, räumt das Gesetz größeren Gewerkschaften gegenüber kleineren Organisationen eine Vorfahrt ein.

In der tarifpolitischen Praxis folgt aus dieser Vorfahrt: Neu gegründete Gewerkschaften haben kaum noch eine Möglichkeit, ihre tarifpolitische Eigenständigkeit durch einen Arbeitskampf zu erstreiten. Dies dürfte einer weiteren Fragmentierung von Gewerkschaften und Tarifverhandlungen mit dem dazugehörigen Gerangel einen Riegel vorschieben. Das ist ökonomisch (im Sinne einer Minimierung von Konfliktrisiken) durchaus zu begrüßen (vgl. Lesch und Hellmich 2014), ist aber ein erheblicher Eingriff in die Tarifautonomie, die die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht schützt (vgl. Greiner 2015). Schließlich griffen alle hier analysierten Spartengewerkschaften auf den Arbeitskampf zurück, um sich tarifpolitisch zu emanzipieren. Ob eine Einschränkung dieser Möglich-

keit verfassungskonform ist, wird das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen. Dem Gericht liegen mehrere Klagen gegen das Tarifeinheitsgesetz vor.

Unabhängig von der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes stellt sich aber die Frage, ob die Regelung ausreicht. Bisweilen wurde das Tarifeinheitsgesetz als »Lex GDL« bezeichnet, das vor allem die Streiklust der Lokführergewerkschaft dämpfen soll. Es ist aber nicht geeignet, Konflikte im Umfeld einer sogenannten gewillkürten Tarifpluralität (eine freiwillig vereinbarte Tarifpluralität) beizulegen. Das prominenteste Beispiel für gewillkürte Tarifpluralität ist die Deutsche Lufthansa. Im Mutterkonzern sind die Zuständigkeiten der drei konkurrierenden Gewerkschaften klar abgegrenzt: Die VC verhandelt für die Piloten, UFO für die Kabinenbesatzung und ver.di für das Bodenpersonal.⁵ Dennoch haben die immer wiederkehrenden Streiks von VC und UFO dem Konzern seit 2014 einen wirtschaftlichen Schaden von über 500 Mio. Euro zugefügt. Hinzu kommen nicht berechenba-

⁵ Anders sieht es bei der Lufthansa-Tochter Eurowings aus. Dort streiten ver.di und UFO um die Vorherrschaft in der Kabine. Nachdem ver.di Anfang Dezember 2016 einen Tarifvertrag ausgehandelt hat, den UFO ablehnt, könnte das Unternehmen im Falle eines UFO-Streiks die Mehrheitsverhältnisse überprüfen und den Streik – falls ver.di die Mehrheitsgewerkschaft ist – dann auch gerichtlich untersagen lassen.

re, aber spürbare Drittschäden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach einer »Lex VC«. In der Diskussion ist ein Arbeitskampfrecht in der Daseinsvorsorge mit obligatorischer Schlichtung, Abkühlungsphasen und Mindestquoten bei Urabstimmungen (vgl. Monopolkommission 2010; Franzen, Thüsing und Waldhoff 2012), um Eskalationen zu vermeiden.

Eine Alternative zur weiteren rechtlichen Regulierung des Arbeitskampfrechts ist, dass die Tarifparteien selbst alle Möglichkeiten besser ausschöpfen, um Tarifkonflikte friedlich beizulegen. Die Deutsche Bahn und die GDL haben beim Tarifabschluss 2015 auch ein Schlichtungsabkommen geschlossen, das die GDL dazu verpflichtet, dem Streik eine Schlichtung vorzuschalten. Dieser Mechanismus greift. Im jüngsten (seit dem Herbst 2016 laufenden) Tarifkonflikt hat die GDL nach dem Scheitern der Verhandlungen die Schlichtung gefordert anstatt zu streiken. Schlichtungen haben sich in der Praxis als ein wirksames Instrument zur Beilegung von Konflikten erwiesen. Außerdem sollte bei weniger eingespielten Tarifverhandlungen die Möglichkeiten der Mediation stärker genutzt werden, und zwar bereits vor der Schlichtung. Der Mediator steuert den Verhandlungsprozess und gibt den Tarifparteien dadurch die Möglichkeit, sich ausschließlich auf die inhaltlichen Aspekte zu konzentrieren. Teilweise werden Mediatoren in Spartenarbitrkonflikten auch eingesetzt (etwa bei der Deutschen Bahn oder bei der Deutschen Lufthansa). Bislang fehlt aber eine Überprüfung der Wirksamkeit dieses Vorgehens, und es gibt keine einheitlichen Kriterien zu den Befugnissen des Mediators. Hier sind die Tarifparteien aufgefordert, neue Wege zu erproben und Erfahrungen auszutauschen, bevor ihnen der Gesetzgeber mit einer weiteren Regulierung den Gestaltungsspielraum abnimmt.

Literatur

Bauernschuster, S., A. Fichtl, T. Hener und H. Rainer (2014), »Streiks im öffentlichen Nachverkehr: Negative Folgen für Verkehr, Umwelt und Gesundheit«, *ifo Schnelldienst* 67(24), 31–36.

Bewernitz, T. und H. Dribbusch (2014), »Kein Tag ohne Streik«: Arbeitskampfentwicklung im Dienstleistungssektor, *WSI-Mitteilungen* 67(5), 393–401.

Bispinck, R. (2015), »Wirklich alles Gold, was glänzt? Zur Rolle der Berufs- und Spartenwerkschaften in der Tarifpolitik«, verfügbar unter: <http://gegenblende.dgb.de/08-2011/++co++ebcf60c-f7b6-11e4-bce0-52540066f352>, aufgerufen am 19. Dezember 2016.

Focus (2014), »Je kleiner, desto böser«, Nr. 43, 18.

Franzen, M., G. Thüsing und C. Waldhoff (2012), *Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Funk, L. (2016), »Editorial: Arbeitskämpfe und ihre Wirkungen«, *Sozialer Fortschritt* 65(11), 245–247.

Giersch, C. (2012), »Konfliktmanagement in Tarifverhandlungen: Alternative Lösungsansätze«, *IW-Gewerkschaftsspiegel* (1), 3–4, verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-gewerkschaftsspiegel/beitrag/konfliktmanagement-in-tarifverhandlungen-alternative-loesungsansaeetze-51635>, aufgerufen am 22. Dezember 2016.

Giesen, R. (2016), »Arbeitskämpfe und Drittbetroffenheit: Regelungsbedarf für den Gesetzgeber«, *Sozialer Fortschritt* 65(11), 266–274.

Greiner, S. (2015), »Das Tarifeinheitsgesetz – ein »Brandbeschleuniger« für Tarifaueinandersetzungen?«, *Recht der Arbeit* 68(1), 36–43.

Keller, B. (2016), »Berufsgewerkschaften und Streik: Eine Industrial Relations Perspektive«, *Sozialer Fortschritt* 65(11), 259–265.

Lesch, H. (2013), »Die Konfliktintensität von Tarifverhandlungen«, *IW-Trends* 40(3), 63–79.

Lesch, H. (2015), »Changes in Industrial Action: A Comparison of OECD Countries«, *CEsifo Forum* 16(4), 68–78.

Lesch, H. (2016), »Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di. Tarifpolitische Entwicklungen und Herausforderungen«, *IW-Trends* 43(4), 23–39.

Lesch, H. und P. Hellmich (2014), »Das Tarifeinheitsgesetz: Juristischer Balanceakt mit ökonomischer Wirkung«, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 40(4), 352–381.

Monopolkommission (2010), *Achtzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2008/09*, BT-Drucksache, Nr. 17/2600, Berlin.

Rieble, V. (2016), »Rührei-Prinzip wird GdF zum Verhängnis«, *IW-Gewerkschaftsspiegel* (3), 3, verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-gewerkschaftsspiegel/beitrag/arbeitskampfrechtsprechung-ruehrei-prinzip-wird-gdf-zum-verhaengnis-309588>, aufgerufen am 22. Dezember 2016.

Schnabel, C. (2014), »Tarifpluralität und Spartenwerkschaften – ein unterschätztes Problem?«, *ifo Schnelldienst* 67(24), 6–9.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016), »Streiks und die Zuverlässigkeit der Verkehrsbedingung«, *Wirtschaftsdienst* 96(2), 114–120.

Der Handel zwischen der EU und Russland ist derzeit durch Sanktionen des Westens gegen Russland und gegenseitige Embargo-Maßnahmen schwer belastet, ohne dass eine sichtbare Veränderung der geostrategischen Ausrichtung Russlands erreicht wurde. Vielleicht erfordert ein Interessensausgleich weniger Strafmaßnahmen, sondern eher die Perspektive auf vertiefte wirtschaftliche Kooperation. Sowohl die EU als auch die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sollten großes Interesse an einer Freihandelszone »von Lissabon bis Wladiwostok« haben, weil die Strukturen ihrer komparativen Vorteile stark komplementär zueinander sind. Für Russland könnte ein tiefgreifendes Abkommen zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft einen Zuwachs der realen Pro-Kopf-Einkommen um 3% bringen; für Deutschland um 0,2%. Das bedeutet ein Einkommenszuwachs von 235 Euro pro Kopf und Jahr für Russland und 91 Euro für Deutschland.

Als Wladimir Putin am 26. November 2010 zu einem Gipfeltreffen nach Berlin kam, ging es unter anderem um den Freihandel. Zum einen spielte die Frage eine Rolle, wann, nach nunmehr 17 Jahre andauernden Verhandlungen, Russland endlich der Welthandelsorganisation (WTO) beitreten würde. Zum anderen musste sich die deutsche Kanzlerin zu dem Vorschlag Putins äußern, eine gemeinsame Freihandelszone mit der EU »von Lissabon bis nach Wladiwostok« zu errichten. Schon Helmut Kohl und Michail Gorbatschow hatten 1989 von einem »gemeinsamen Haus Europa« gesprochen, das auch eine enge wirtschaftliche Kooperation umfassen sollte.

Der Beitritt zur WTO erfolgte schließlich im August 2012; die Idee der Freihandelszone wurde in Berlin aber eher zurückhaltend aufgenommen. Die Kanzlerin bezeichnete sie als eine »Zukunftsvision« und sagte »Europa und Russland sind strategische Partner, die sicherlich ihr Potenzial der Kooperation längst noch nicht ausgeschöpft haben«. Konkrete Schritte blieben aber aus; und spätestens seit der Eskalation des Streites um ein Freihandels- und Assoziierungsabkommen der EU mit der Ukraine im November 2013 ist offensichtlich, welche strategischen Gegensätze zwischen der EU und Russland auch in der Handelspolitik existieren.

Der Vorschlag, mit Russland wirtschaftlich enger zu kooperieren, um Anreize zu einer friedlichen Beilegung des Ukraine-Konflikts zu schaffen, wird immer wieder diskutiert. So äußerte sich Bundeskanzlerin Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2015: »Es wäre wünschenswert, auf der Basis des Minsker Abkommens erst einmal eine gewisse Stabilität herzustellen und dann in einem größeren Rahmen zwischen der Europäischen Union und der Eurasischen Union zu überlegen, welche Kooperationsmöglichkeiten haben wir in einem Wirtschaftsraum, der ja selbst von Präsident Putin benannt wurde, von Wladiwostok bis Lissabon, zu kooperieren. Das muss ja unser Ziel sein.«

Seither ist es um das Thema wieder stiller geworden. Die Frage der Beziehungen zu Russland wurden von anderen Themen überlagert: der Flüchtlingskrise, des Brexit oder der zukünftigen Wirtschaftspolitik der USA. Doch der ökonomische Integrationsprozess auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion schreitet weiter voran. Mittlerweile hat die am 1. Januar 2015 gegründete Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) fünf Mitglieder: Armenien, Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Weißrussland. Tadschikistan bereitet sich auf einen Beitritt vor. Die EAWU ist aus der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft – einer Zollunion – hervorgegangen und hat das Ziel, einen Binnenmarkt nach Vorbild der EU zu erreichen.

Paradoxerweise könnte jedoch die Wahl des freihandelskritischen Donald Trump zum 45. Präsidenten der USA zu der Belebung der Idee einer Vereinbarung zwi-

* Der Artikel fasst eine umfangreichere Studie, die das ifo Institut im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführt hat, zusammen (Felbermayr, Aichele und Gröschl 2016). Sie ist unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/freihandel-von-lissabon-bis-wladiwostok/> verfügbar.

schen der EU und der EAWU führen. Einerseits scheint ein transatlantischer Handelsvertrag zwischen der EU und den USA nun in weite Ferne gerückt, was in der EU Verhandlungskapazitäten schafft. Andererseits setzt Trump auf eine Entspannung mit Russland, so dass eine langsame Rückkehr zu normalen Verhältnissen zwischen Ost und West wahrscheinlicher wird. Zieht sich Trump noch dazu militärisch aus Europa zurück, wird eine Verständigung mit Russland für die EU umso wichtiger, da das Aufrechterhalten eines Konfrontationskurses hohe zusätzliche Rüstungskosten nach sich ziehen würde. Noch zeigen sich diese Überlegungen nicht im Handeln der EU. Gerade erst haben die EU-Staaten die Sanktionen gegen Russland um weitere sechs Monate bis Juni 2017 verlängert.

Ähnlich wie die EU schließt die EAWU Handelsabkommen mit Drittstaaten ab und wird dabei durch eine Kommission vertreten. So existiert bereits ein Abkommen mit Vietnam. Bestehende bilaterale Abkommen, wie z.B. jenes Russlands mit Serbien, müssten in Abkommen der EAWU überführt werden. Theoretisch können Mitglieder der EAWU, ähnlich wie einzelne EU-Mitgliedstaaten, keine separaten Abkommen mit Drittstaaten schließen. Und Länder wie Armenien oder die Ukraine können nicht gleichzeitig EAWU-Mitglieder sein und Assoziierungsabkommen mit der EU unterhalten. In diesem Spannungsfeld hat sich Armenien für die EAWU, die Ukraine aber für die EU entschieden.

Die EAWU ist also Realität, auch wenn die institutionelle Ausgestaltung noch viele Fragen aufwirft, ein zentrales Mitglied – Weißrussland – ist noch nicht einmal Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) und die Machtverhältnisse innerhalb der Union sind aufgrund der Dominanz Russlands hochgradig asymmetrisch.

Für die EU könnte ein Handelsabkommen mit der EAWU erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen. Schließlich ist die Wirtschaftsstruktur Russlands mit ihrer Ausrichtung auf Rohstoffe und Grundstoffindustrien komplementär zu jener in der EU. Die Widerstände sind jedoch weiterhin groß. Solange der Ukraine-Konflikt nicht bereinigt ist, ist ein Freihandelsabkommen kaum vorstellbar. Gleichwohl könnte ein solcher Pakt aber ein integraler Bestandteil einer neuen strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Russland sein, in deren Rahmen auch die militärischen Konflikte ausgeräumt werden könnten. Möglicherweise stehen die Chancen auf eine solche Annäherung mit Russland heute besser als in den letzten Jahren: Der neue amerikanische Präsident Donald Trump scheint das Verhältnis mit Russland auf eine neue pragmatische Basis stellen zu wollen, und Großbritannien – ein dezidiert Gegner Russlands – ist auf dem Weg, die EU zu verlassen.

Bisher gab es keine Quantifizierung der ökonomischen Effekte einer Freihandelszone zwischen der EU und der EAWU unter Einbindung weiterer Länder, mit denen sowohl Russ-

land als auch die EU Freihandelsabkommen unterhalten (allen voran die Ukraine).¹ Das ifo Institut hat im Frühjahr 2016 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erstmals eine Abschätzung der Handels- und Einkommenseffekte eines solchen Vertrages vorgenommen. Hier werden die zentralen Ergebnisse vorgestellt.

Ausgangslage

Die Sowjetunion war ein integrierter Wirtschaftsraum mit einer gemeinsamen Währung, einem Binnenmarkt und einer einheitlichen Außenhandelspolitik. Die industriellen Wertschöpfungsketten umfassten mehrere Sowjetrepubliken, in der Regel Russland, die Ukraine und Weißrussland. Das Entstehen von unabhängigen Staaten gefährdete dieses System. Daher wurde schon bald nach dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion ein Freihandelsabkommen zwischen den ehemaligen Teilstaaten (ohne die baltischen Republiken) geschlossen, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Ein Problem waren allerdings umständliche Ursprungsregeln, deren Einhaltung kostspielig war und die Rechtsunsicherheiten mit sich brachten. Daher schlossen sich einige Mitglieder im Jahr 1997 zu einer Zollunion zusammen. Später, im Jahr 2012, wurden die Beziehungen dieser Zollunion mit den anderen Ländern in einem erweiterten Freihandelsabkommen vertieft. Im Jahr 2015 schließlich nahm die EAWU ihre Arbeit auf. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Abkommen und ihre Mitglieder. Es zeigt sich also: Der postsowjetische Raum ist ökonomisch fragmentiert und durch eine Vielzahl von überlappenden Abkommen gekennzeichnet.

Ein weiteres bisheriges Charakteristikum der Handelspolitik der ehemaligen Sowjetrepubliken war die Abwesenheit einer aktiven Agenda. So hat Russland außerhalb der GUS nur mit Serbien ein bei der WTO notifiziertes Abkommen. Verhandlungen mit der EFTA (Norwegen, Island, Liechtenstein, Schweiz) und Neuseeland wurden im Rahmen der Ukraine-Krise auf Eis gelegt.

Russland als zentraler Spieler der EAWU ist also handelspolitisch international isoliert und hat kaum andere Optionen, als mit Ländern, die außerhalb des Einflusskreises der USA und der EU liegen, Handelsabkommen zu schließen. Die EAWU versucht, Abkommen mit Drittstaaten abzuschließen. Über diese Aktivitäten herrscht allerdings wenig Transparenz. So soll, neben dem Abkommen mit Vietnam, mit China verhandelt werden und – Presseberichten zufolge – auch mit Iran, Indien und der Türkei.

Die relative wirtschaftliche Stärke Russlands sinkt. Während das Land im Jahr 2015 noch ca. 3,8% der globalen Wirt-

¹ Vor ca. 20 Jahren analysierten Brenton et al. (1997) die Handelseffekte eines Freihandelsabkommens der EU 15 mit Russland.

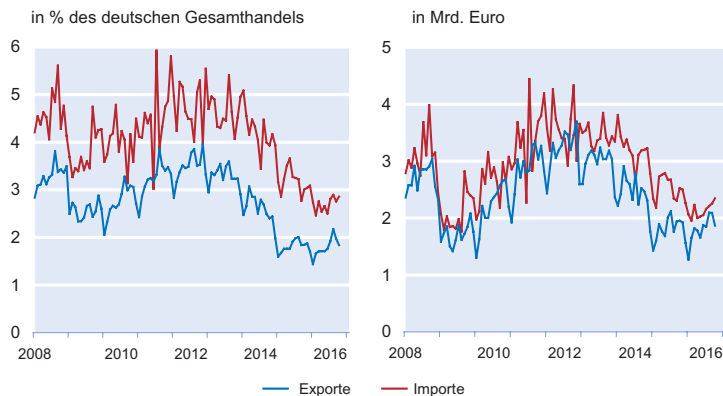
Tab. 1
Handelsabkommen im Raum der ehemaligen Sowjetunion

Abkommen	GUS	GIS-FHA	EAWG	EAWU
Gründungsjahr	1994	2012	1997	2015
Art des Abkommens	FHA	FHA	ZU	ZU + WIA
Mitglied:				
Armenien	X	X		X
Aserbaidschan	X			
Weißrussland	X	X	X	X
Georgien	X			
Kasachstan	X	X	X	X
Kirgisistan	X	X		X
Moldawien	X	X		
Russland	X	X	X	X
Tadschikistan	X	X	X	
Turkmenistan	X			
Ukraine	X	X		
Usbekistan	X			

Hinweise: GUS: Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, FHA: Freihandelsabkommen, ZU: Zollunion, WIA: Wirtschaftliches Integrationsabkommen, EAWG: Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EAEC).

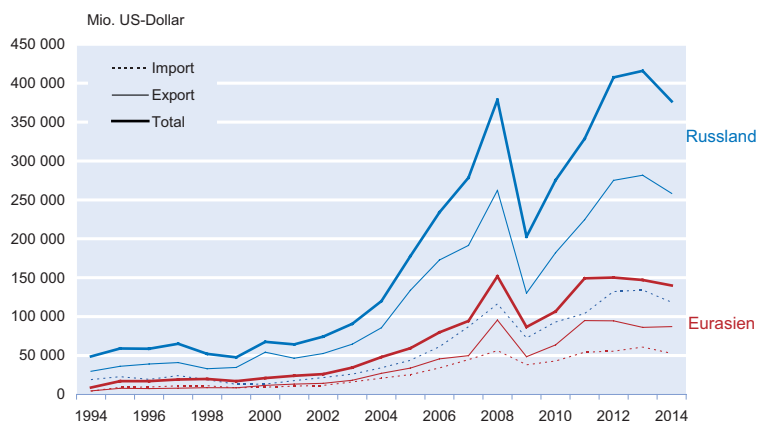
Quelle: WTO.

Abb. 1
Deutscher Russlandhandel: Januar 2008 bis Oktober 2016



Quelle: Destatis; Darstellung des ifo Instituts.

Abb. 2
Handelsvolumen Europas mit Eurasien und Russland



Quelle: IWF DoTS; Darstellung des ifo Instituts.

schaftsleistung erbrachte, wird sich dieser Anteil bis 2016 nach unseren Prognosen aufgrund der demographischen Entwicklung und in Folge von Aufholprozessen in anderen aufstrebenden Volkswirtschaften auf 2,6% verringern. Russland sollte also dringend am Abschluss von Handelsabkommen interessiert sein, denn seine Verhandlungsmacht – die Größe des eigenen Binnenmarktes – wird in Zukunft weniger groß sein.

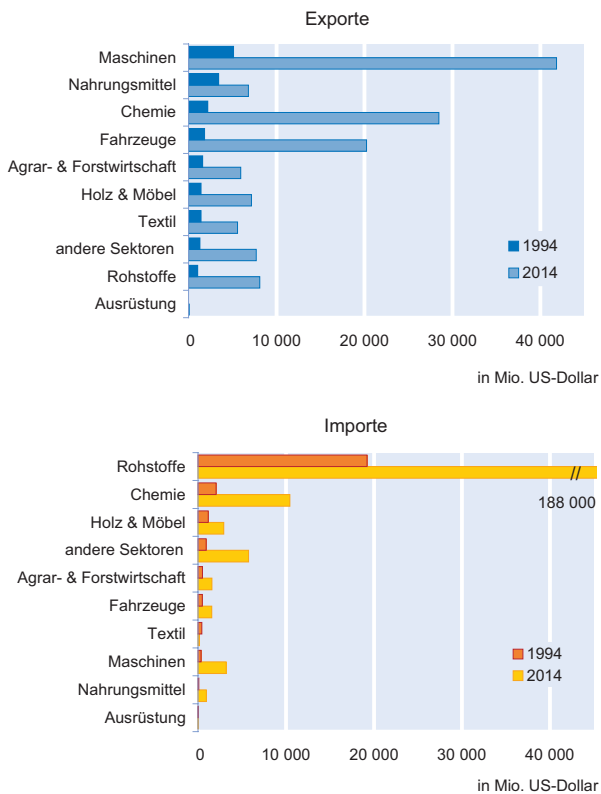
EU-Osthandel: Status quo

Der Handel der EU mit dem ehemaligen sowjetischen Raum hat sich in den ersten zehn Jahren nach dem Ende des Kommunismus nur sehr verhalten entwickelt. Dies war vor allem den Anpassungsschwierigkeiten von der Plan- zur Marktwirtschaft geschuldet. Mit Beginn des neuen Jahrtausends hat sich der Handel allerdings sehr dynamisch entwickelt: Der Gesamthandel mit Russland hat sich von etwas über 60 Mrd. Euro auf fast 380 Mrd. im Jahr 2008 in etwa versechsfacht. Die Weltfinanz- und Wirtschaftskrise von 2009 führte zu einem Einbruch. Erst 2012 erreichte der Handel wieder das Vorkrisenniveau. Im Zuge der Ukraine-Krise kam es, wie hinlänglich bekannt, zu Sanktionen des Westens gegenüber Russland und zu einem Embargo Russlands gegen die EU; dies hat zu einem Einbruch des Handels geführt. Wichtiger als die handelspolitischen Maßnahmen war aber der starke Einbruch der Weltmarktpreise für wichtige Rohstoffe (allen voran für Öl). Die dadurch verursachte Rezession in Russland hat den Handel ebenfalls beeinträchtigt.

Der Gesamthandel mit den anderen Staaten der ehemaligen Sowjetunion ist vergleichsweise stabil; allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau (ca. 1/3 des Russlandhandels).

Die Exporte von Gütern der EU nach Russland beliefen sich im Jahr 2014 auf ungefähr 140 Mrd. US-Dollar, während die Importe 258 Mrd. US-Dollar betragen. Die EU hat also ein erhebliches Handelsbilanzdefizit mit Russland. Im Vergleich dazu ist der Handel mit den anderen eurasischen Ländern deutlich geringer: Exporten von 87 Mrd. US-Dollar stehen Importe von 53 Mrd. US-Dollar

Abb. 3
Sektorale Struktur des Handels der EU mit Russland, 1994 und 2014



Quelle: UN, COMITRADE/CEPII, BACI; Darstellung des ifo Instituts.

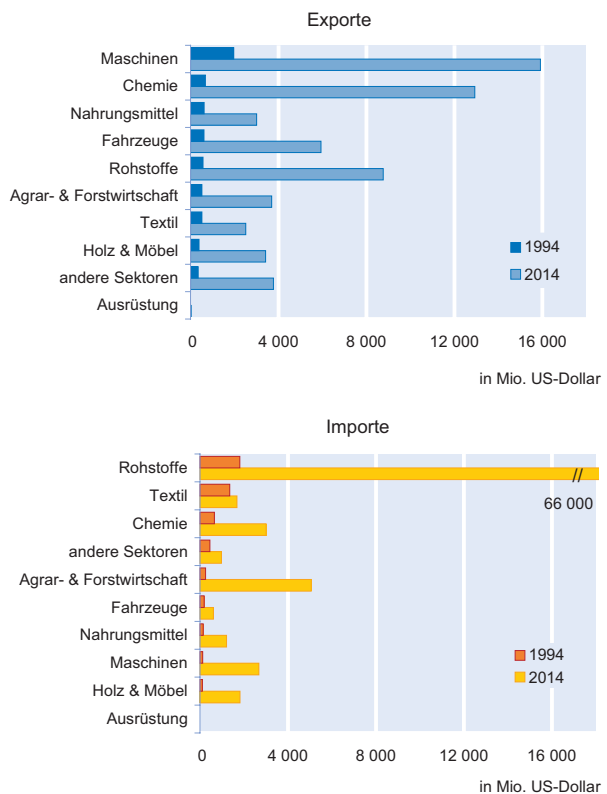
gegenüber (vgl. Abb. 2). Mit dieser Ländergruppe hat die EU einen Handelsbilanzüberschuss.

Der Handel der EU mit Russland ist bezüglich der Importe stark auf Rohstoffe konzentriert (vgl. Abb. 3). Im Jahr 2014 betragen die Importe von natürlichen Ressourcen (vor allem Mineralöl, Gas, Metalle) ca. 188 Mrd. Euro; die Importe in diesem Bereich haben sich seit 1994 fast verzehnfacht. Dagegen fielen Importe im Chemiebereich (ca. 10 Mrd. US-Dollar) oder von Maschinen (ca. 3 Mrd. US-Dollar) sehr bescheiden aus.

Auf der Exportseite ist der Handel mit Russland hingegen diversifiziert. Es dominieren Maschinen (ca. 42 Mrd. US-Dollar) und Chemieprodukte (ca. 28 Mrd. US-Dollar). Fahrzeugexporte kommen auf etwa 20 Mrd. US-Dollar. Europa exportiert aber auch Lebensmittel nach Russland (ca. 7 Mrd. US-Dollar), allerdings in einem relativ geringen Ausmaß. Insgesamt ist die Handelsbilanz der EU mit Russland stark negativ.

Die Struktur des europäischen Außenhandels mit den anderen Ländern der eurasischen Wirtschaftsunion ähnelt jener mit

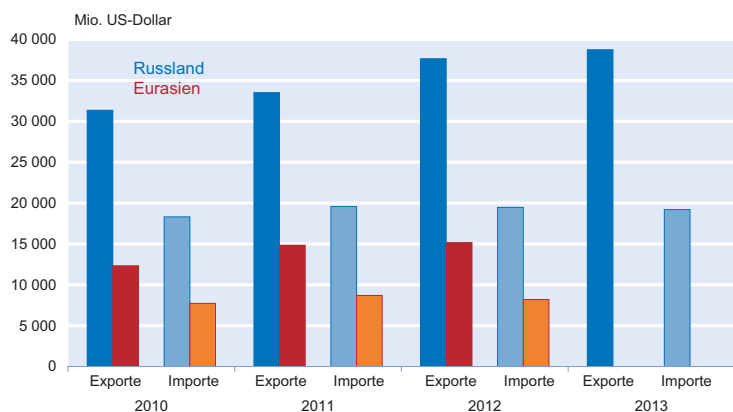
Abb. 4
Sektorale Struktur des Handels der EU mit anderen EAWU-Ländern, 1994 und 2014



Quelle: UN, COMITRADE/CEPII, BACI; Darstellung des ifo Instituts.

Russland (vgl. Abb. 4). Auch hier dominieren importseitig Rohstoffe (66 Mrd. US-Dollar), vor allem Öl und Gas. Die nächste Produktkategorie, Erzeugnisse der Agrar- und Forstwirtschaft, machen im Vergleich dazu nur ca. 5 Mrd. US-Dollar aus. Die Ressourcenlastigkeit der Exporte dieser Region in die EU ist also sehr stark ausgeprägt. Exportseitig ist die EU gut diversifiziert: Auch hier dominieren Maschinen (16 Mrd. US-Dollar) und Chemieprodukte (13 Mrd. US-Dol-

Abb. 5
Dienstleistungsimporte und -exporte der EU 28 mit Russland und den anderen Eurasischen Staaten



Quelle: IWF DoTS; Darstellung des ifo Instituts.

lar). Exporte von Fahrzeugen kommen auf 6 Mrd. US-Dollar, dieser Wert liegt unter jenem von Rohstoffen (ca. 9 Mrd. US-Dollar).

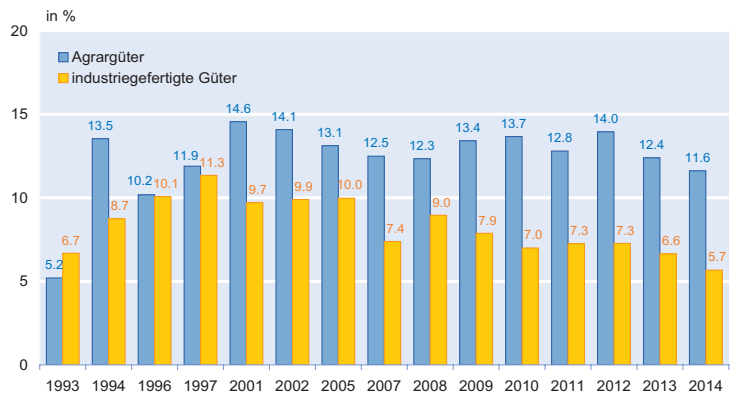
Während die EU im Russlandhandel bei Gütern ein Handelsbilanzdefizit aufweist, hat sie im Dienstleistungsbereich einen Überschuss von ca. 20 Mrd. US-Dollar (Daten von 2013). Auch mit den anderen eurasischen Ländern (vgl. Abb. 5) liegt ein Überschuss vor (ungefähr 7 Mrd. US-Dollar).

Handelsbarrieren: Status quo

Im Vergleich mit den anderen Handelspartnern Europas haben die ehemaligen Staaten der Sowjetunion (GUS) relativ hohe Importzölle. Diese betragen beispielsweise im Fall Russlands für Industriegüter ca. 6%; im Agrarbereich liegen sie in etwa doppelt so hoch. Russland liegt damit im oberen Drittel der in Abbildung 6 dargestellten Länder. Am höchsten sind die Importzölle in Usbekistan, doch vor allem im Bereich der Agrargüter ist der russische Markt zolltechnisch relativ stark abgeschottet. Interessanterweise ist der gewichtete Durchschnittszoll des Nicht-WTO-Mitglieds Weißrussland sowohl bei Industrie- als auch bei Agrargütern deutlich niedriger. Am geringsten sind die Importzölle in Georgien und Armenien, wobei in letzterem durch den inzwischen erfolgten Beitritt zur EAWU die Zölle an die höheren gemeinsamen Außenzölle der eurasischen Zollunion angeglichen wurden.

Abbildung 7 richtet einen ausführlicheren Blick auf das Land, das die EAWU dominiert: Russland. Es zeigt sich, dass sich die handelsgewichteten industriegefertigten Durchschnittszölle von den frühen 1990er Jahren zunächst von 7% auf 11% angestiegen sind, dann aber – im Vorfeld des Beitritts Russlands zur WTO – wieder sanken und im Jahr 2014 mit 6% ein Minimum erreicht haben. Die Zölle im Agrargüterbe-

Abb. 7
Handelsgewichtete Durchschnittszölle Russlands im Zeitablauf



Quelle: WITS-TRAINS; Darstellung des ifo Instituts.

reich haben sich von 5% auf knapp 15% mehr als verdoppelt und bewegen sich weiterhin im zweistelligen Bereich.

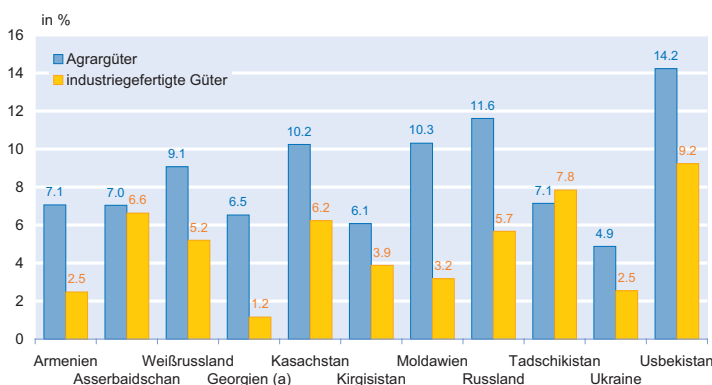
Auch im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse tritt Russland durch relativ hohe Barrieren hervor. Wie in Felbermayr, Aichele und Gröschl (2016) ausführlicher gezeigt wird, ist Russland bei technischen und sanitären bzw. phytosanitären Maßnahmen sehr aktiv. Vor allem in letzterem Bereich – wo Lebensmittel besondere Bedeutung haben – tut sich Russland unruhlich hervor. Seit dem WTO-Beitritt hat es 115 Maßnahmen bei der WTO notifiziert; dadurch sind 105 Güter betroffen (vgl. dazu auch Koch-Mehrin 2013).

Das ifo-Handelsmodell

Das ifo-Handelsmodell, das ausführlich in Aichele, Felbermayr und Heiland (2014) beschrieben wird, ist ein statisches, allgemeines Gleichgewichtsmodell des internationalen Handels, in dem ca. 140 Länder in 57 Güter- und Dienstleistungssektoren miteinander Handel treiben können und in dem die Handelsströme durch Zölle und nicht-tarifäre Barrieren gebremst werden.² Die Sektoren sind national und international durch Zulieferstrukturen verknüpft. Somit bildet das ifo-Simulationsmodell die internationalen Wertschöpfungsketten und die sektoralen Details gut ab.

Das Modell kann mit Hilfe einfacher ökonomischer Gleichungen parametrisiert werden, die aus den Gleichgewichtsbedingungen des Modells resultieren. Zwei industriespezifische Parameter sind hier von beson-

Abb. 6
Handelsgewichtete Durchschnittszölle der GUS-Staaten, 2014



(a) Daten aus 2013. Für Turkmenistan keine Daten vorhanden.
Quelle: WITS-TRAINS; Darstellung des ifo Instituts.

² Die Grundlagen für dieses Mehrsektorenmodell wurden von Caliendo und Parro (2015) entwickelt. Es baut auf der bahnbrechenden Arbeit von Eaton und Kortum (2002) auf. Somit ist das Modell in der New Quantitative Trade Theory verankert; vgl. Costinot und Rodríguez-Clare (2015) für eine Beschreibung dieser Modelltypen.

derer Bedeutung; die Elastizität, mit der Zolländerungen Handelsströme beeinflussen, und der Effekt von nicht-tarifären Handelshemmnissen auf dieselben Ströme. Hierbei wird zwischen Abkommen unterschiedlicher Integrationstiefe unterschieden, die auf den Daten von Dür, Baccini und Elsig (2014) basieren. Diese Aufspaltung der Integrationstiefe erlaubt es, in den Szenarien eine Abschätzung der Wohlfahrts- und Handelseffekte für verschiedene Tiefen der Handelsliberalisierung, d.h. ein unterschiedliches Maß des Abbaus von nicht-tarifären Handelshemmnissen, abzubilden.

Die handelspolitischen Szenarien, die weiter unten im Detail beschrieben werden, basieren auf folgendem Gedankenexperiment: Wenn die EU und die EAWU in der heute beobachteten Welt – kontrafaktisch – ein Freihandelsabkommen hätten, d.h. Zölle eliminieren und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abbauen würden, wie sähen in dieser alternativen Welt die Handelsströme, sektoralen Produktionsstrukturen und die Realeinkommen aus. Dabei wird unterstellt, dass das Ausmaß des Abbaus von nicht-tarifären Handelshemmnissen den Liberalisierungsbemühungen vergangener beobachteter (wenig umfangreicher bzw. tiefgreifender) Freihandelsabkommen folgt. Basisjahr ist das Jahr 2011; also vor den westlichen Sanktionen und dem russischen Embargo.

Die so berechneten Niveaueffekte auf Realeinkommen und Handelsströme sind statischer Natur. Die dynamischen Effekte des Handels – z.B. auf die Innovationstätigkeiten von Unternehmen – bleiben außen vor. Damit weist das Modell untere Grenzen auf. Das bedeutet allerdings nicht, dass die statischen Effekte sofort nach Handelsliberalisierung zur Gänze eintreten. Dies ist besonders im Hinblick auf nicht-tarifäre Barrieren relevant: Die wegfallende regulatorische Kooperation mit der EU wird nur langsam ihre Effekte entfalten. Im Einklang mit der empirischen Literatur (z.B. Jung 2012) dauert die Anpassung etwa zehn bis zwölf Jahre.

Szenarien

Aufgrund der Unsicherheiten bezüglich der potenziellen Ausgestaltung des Freihandels von Lissabon bis Wladiwostok bietet es sich an, bei der Quantifizierung eines potenziellen Abkommens eine Reihe von Szenarien zu untersuchen. Hier sind einerseits der inhaltliche Umfang eines Freihandelsabkommens und andererseits die Zusammensetzung der Vertragspartner wichtig.

Bezüglich der beteiligten Länder sind folgende Zusammensetzungen denkbar:

- alle EU-Mitgliedsländer und Russland,
- alle EU-Mitgliedsländer und alle Mitglieder der EAWU und
- alle EU-Mitgliedsländer und alle ehemaligen Teilstaaten der Sowjetunion (exkl. baltische Staaten).

Hier werden vor allem Szenarien vorgestellt, in denen unterstellt wird, dass die EU ein Abkommen schließt, das ähnlich tiefgreifend und umfassend ist wie andere moderne Abkommen der EU. Gleichzeitig werden aber auch eine Aufgliederung der Gewinne in einzelne Komponenten gezeigt, so dass erkennbar wird, welche Effekte zu erwarten sind, wenn das Abkommen nur bestimmte Teilbereiche (etwa die Industrie- oder die Agrarbereiche, Zollsenkungen oder tiefgreifende bzw. weniger weitreichende Reformen nicht-tarifärer Handelsbarrieren) umfasst.

Um die handelspolitischen Entwicklungen seit 2011 im Modell abzubilden, werden zunächst die Effekte eines EU-Beitritts Kroatiens simuliert. Ähnlich wird hinsichtlich der Freihandelsabkommen der EU mit Georgien, Moldawien und der Ukraine vorgegangen. Auf Grundlage dieses alternativen simulierten Ausgangsszenarios werden die Effekte der oben diskutierten Freihandelszenarien implementiert.

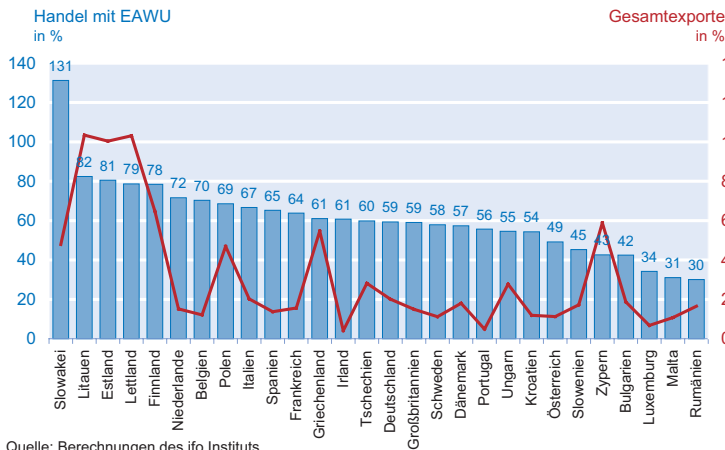
Dies hat Implikationen für die erwarteten Handelsumlenkungseffekte für Georgien, Moldawien und die Ukraine, da der Vorteil eines präferenziellen Zugangs zum EU-Markt abgeschwächt wird, wenn weitere Länder wie Russland einen besseren Zugang zum EU-Binnenmarkt erhalten würden (»Präferenzerosion«).

Handelseffekte

Abbildung 8 zeigt die simulierten Effekte auf die Exporte ausgewählter Länder bzw. Regionen jeweils in die Region der neuen Handelspartner und in den Rest der Welt. So lässt das Modell erwarten, dass ein tiefgreifendes Abkommen der EU mit der EAWU die Exporte Russlands in die EU um ca. 71 Mrd. Euro ansteigen lassen könnte. Das Abkommen würde auch die russischen Exporte in den Rest der Welt beleben, weil die Verfügbarkeit von günstigeren Maschinen und Vorprodukten aus der EU die russische Wettbewerbsfähigkeit insgesamt erhöht und dies auch in den Märkten der Drittstaaten Vorteile bringt. Insgesamt ist mit einem Anstieg der russischen Exporte um ca. 77 Mrd. Euro zu rechnen. Abbildung 9 zeigt (rechte Achse), dass dieser Aufwuchs einen relativen Anstieg der russischen Exporte in die EU um 32% und insgesamt von ca. 19% bringen würde. In der Ausgangssituation entfallen 53% der russischen Exporte auf die EU.

Für Deutschland könnte das Abkommen zu einem Wachstum der Exporte in die EAWU von 31 Mrd. Euro führen; dieser Handelsschaffung stehen allerdings negative Handelsumlenkungseffekte von 9 Mrd. Euro gegenüber. Der Grund ist, dass zusätzliche Exporte Russlands in die EU, z.B. im Bereich von Metallerzeugnissen, deutsche Exporte dorthin verdrängen. Die mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL), die nicht getrennt aufgeführt werden (Tschechien, Slowakei, Slowenien, Österreich, Ungarn), könnten zusätz-

Abb. 8
Zuwachsraten des Handels durch ein tiefgreifendes EU-EAWU- Abkommen: EU

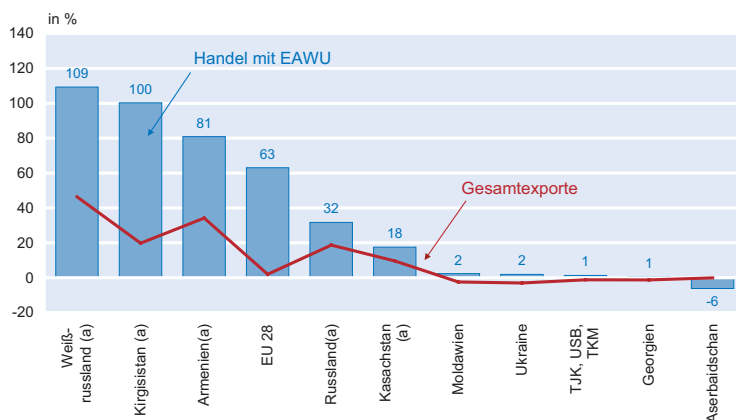


Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

liche Exporte von ca. 14 Mrd. Euro in die Staaten der EAWU verbuchen; der negative Handelsumlenkungseffekt würde ungefähr 3 Mrd. Euro betragen. In ähnlichen Größenordnungen verhalten sich die Handelsschaffungs- und Umlenkungseffekte für Italien, Skandinavien (Dänemark, Schweden, Finnland), BENELUX, britische Inseln und Frankreich. Polen, das über eine direkte Grenze mit Staaten der EAWU verfügt, könnte Handelsschaffungseffekte von ca. 8 Mrd. Euro verzeichnen; die Handelsumlenkungseffekte betragen 2 Mrd. Euro. Obwohl es sich bei den baltischen Republiken um sehr kleine Volkswirtschaften handelt, könnten sie aufgrund der großen Nähe zu Russland mit hohen Handelseffekten von fast 5 Mrd. Euro rechnen; die negativen Umlenkungseffekten würden in etwa eine halbe Mrd. Euro betragen.

Abbildung 9 betrachtet die Wachstumsraten der Exporte der von einem EU-EAWU-Vertrag betroffenen Länder. In der EU käme es zu einem Anstieg der Exporte in die ehemaligen Länder der Sowjetunion (ohne Baltikum) von 63%; die Ge-

Abb. 9
Zuwachsraten des Handels durch ein tiefgreifendes EU-EAWU-Abkommen: Ehemalige Sowjetunion



(a) Staaten der EAWU.
 Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

samtexporte (saldierte Handelsschaffungs- und Umlenkungseffekte) würden um 2% zulegen.

Im Vergleich dazu ist das zu erwartende Exportwachstum für Russland etwas geringer (+ 32%), hauptsächlich weil die russischen Exporte in die EU bereits heute sehr nahe am Potenzial liegen und in den betroffenen Exportgütern (Rohstoffe) die Handelsbarrieren Europas relativ gering sind. Weil aber die EU für Russland ein sehr wichtiger Exportmarkt ist (52% der Exporte gehen dorthin), steigen durch ein Abkommen die Gesamtexporte des Landes ganz erheblich (um ca. 19%, siehe die rote Kurve in Abb. 9).

Weißrussland, Kirgisistan und Armenien könnten durch das Abkommen ihre Exporte in die EU nahezu verdoppeln. Für Armenien und Weißrussland, die hohe Anteile ihrer Exporte mit Europa abwickeln, würde das auch zu einer starken Zunahme der Gesamtexporte im Ausmaß von 46% bzw. 34% führen. Das sind sehr hohe Zuwächse, die aufgrund des Abbaus von gegenwärtig hohen Handelsbarrieren resultieren würden.

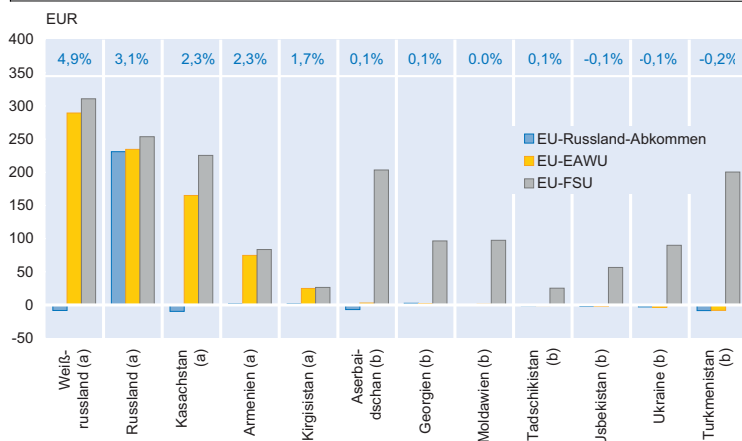
Jene Länder, die nicht Mitglied der EAWU sind, würden von einem Abkommen naturgemäß nur indirekt betroffen sein, da sie einerseits in den teilnehmenden Ländern an relativer Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, andererseits aber auch durch steigende Einkommen und dadurch ausgelöste höhere Nachfrage nach den eigenen Gütern und Dienstleistungen profitieren könnten. Es zeigt sich, dass die Exporte Georgiens, Moldawiens, der zentralasiatischen Länder außerhalb der EAWU und der Ukraine in die EU leicht zulegen, dass die Gesamtexporte aber fallen könnten. Der Grund hierfür ist, dass diese Länder durch einen stärkeren Wettbewerbsdruck in der EU gegenüber den EAWU-Ländern Marktanteile verlieren, gleichzeitig einen Teil dieses Verlustes durch höhere Exporte in die EU aber kompensieren könnten. Der Nettoeffekt ist allerdings negativ. Eine Ausnahme stellt Aserbaidschan dar, dessen Energielieferungen in die EU durch ein Freihandelsabkommen der EU mit der EAWU teilweise verdrängt werden könnten. Durch zusätzliche Exporte in andere Länder kann das Land aber einen Einbruch der Gesamtexporte vermeiden.

Makroökonomische Ergebnisse

Abbildung 10 zeigt die simulierten langfristigen Effekte verschiedener Abkommen auf die realen Pro-Kopf-Einkommen in den Staa-

Abb. 10

Effekte auf die jährlichen Pro-Kopf-Einkommen in der ehemaligen Sowjetunion



(a) Staaten der EAWU. (b) Staaten der ehemaligen Sowjetunion (FSU: former Soviet Union).
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ten der ehemaligen Sowjetunion. Dabei werden für ein EU-EAWU-Abkommen auch die prozentuellen Zuwachsraten gezeigt.

In diesem Fall wäre das Land mit dem höchsten Vorteil, sowohl in absoluten als auch in relativen Größen betrachtet, Weißrussland. Sein Pro-Kopf-Einkommen würde um beinahe 4,9% bzw. 290 Euro pro Person (bezogen auf das Status-quo-Einkommen des Jahres 2015) steigen. Russland würde sein reales Durchschnittseinkommen um 3,1% steigern können, das sind 235 Euro pro Person. Kasachstan und Armenien könnten ihr Pro-Kopf-Einkommen um jeweils 2,3% steigern, während das verbleibende Mitglied der EAWU, Kirgisistan, einen etwas kleineren relativen Vorteil von 1,7% hätte. In absoluten Zahlen bedeutet dies Einkommensgewinne von 165, 75 und 25 Euro pro Person und Jahr.

Länder, die nicht Mitglied der EAWU sind, haben von einem Abkommen mit der EU nur wenig zu erwarten. Vor allem die zentralasiatischen Ländern würden durch Handelsumlenkungseffekte negativ betroffen sein; die Effekte sind aber klein, sowohl in relativen als auch in absoluten Zahlen. Das Land, das gemäß der Simulation am stärksten negativ betroffen wäre, ist Turkmenistan. Dort beliefen sich der Verlust im realen Pro-Kopf-Einkommen ca. 8 Euro pro Jahr.

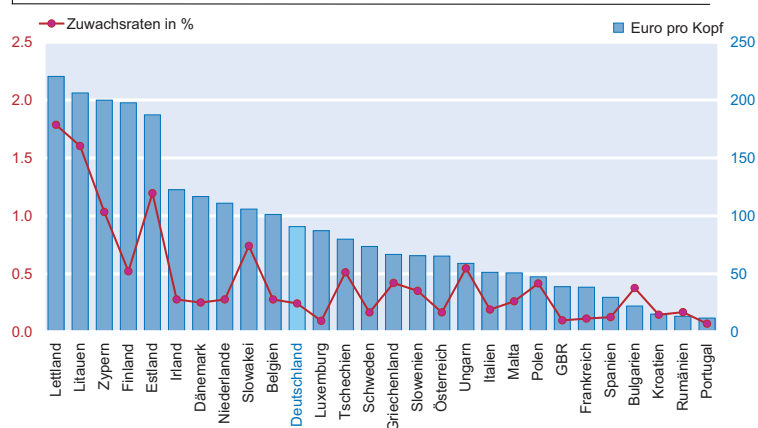
Ebenso würde ein Abkommen nur Russlands mit der EU in den anderen ehemaligen Teilstaaten der Sowjetunion überwiegend kleine negative Effekte im Pro-Kopf-Einkommen hervorrufen. Die Abwesenheit von positiven Mitzieheffekten kommt dadurch zustande, dass die russischen Exporte vor allem im Rohstoffbereich ansteigen würden,

wo es wenig Vorleistungsimporte aus den betroffenen Staaten gibt. Für Russland selbst wäre ein Abkommen mit der EU unter Ausschluss der anderen Mitglieder der EAWU keine Besserstellung; der Pro-Kopf-Einkommensgewinn würde um etwa 3 Euro pro Jahr geringer ausfallen. Für ein Abkommen, das alle ehemaligen Teilstaaten der Sowjetunion einschließen würde, wäre das Gegenteil der Fall. Die Gewinne in Russland lägen dann um etwa 20 Euro pro Kopf und Jahr über jenen eines EU-EAWU-Deals. Der Grund liegt jeweils darin, dass eine Belebung bzw. Dämpfung der Wirtschaft in den anderen Ländern positive Effekte auch auf Russland haben würde, da die Nachfrage nach russischen Exportgütern zunehmen sollte.

Abbildung 11 zeigt die simulierten jährlichen Pro-Kopf-Einkommensgewinne durch ein EU-EAWU-Abkommen für die EU-Mitgliedsländer, wiederum relativ zum Status-quo-Einkommen von 2015 (in %, linke Achse) und in absoluten Werten (in Euro). Das reale Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland würde um etwa 91 Euro zulegen; das ist eine Steigerung um ca. 0,2%. Im Vergleich zu Russland ist das ein deutlich kleinerer Wert: Die EAWU ist für Deutschland ein vergleichsweise unwichtiger Markt, während die EU für Russland potenziell ein extrem wichtiger Markt ist. Vergleicht man die Zuwachsrate von 0,2% mit prognostizierten Gewinnen Deutschlands aus anderen Abkommen – etwa aus TTIP, für das mit Hilfe desselben Simulationsmodells Effekte von 0,6% berechnet werden –, dann scheint der Effekt jedenfalls nicht vernachlässigbar. Außerdem muss man sich vergegenwärtigen, dass die Gewinne jährlich anfallen: In Preisen des Jahres 2015 würden in der Zukunft weitere jährliche Gewinne durch eine EU-EAWU-Partnerschaft anfallen. Unter Zugrundelegung eines kalkulatorischen

Abb. 11

Effekte eines tiefgreifenden EU-EAWU-Abkommens auf die realen Pro-Kopf-Einkommen in der EU



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

schen Zinssatzes entstünde so ein Gegenwartwert des Einkommensvorteils von fast 2 300 Euro (nach voller Implementierung des Abkommens).

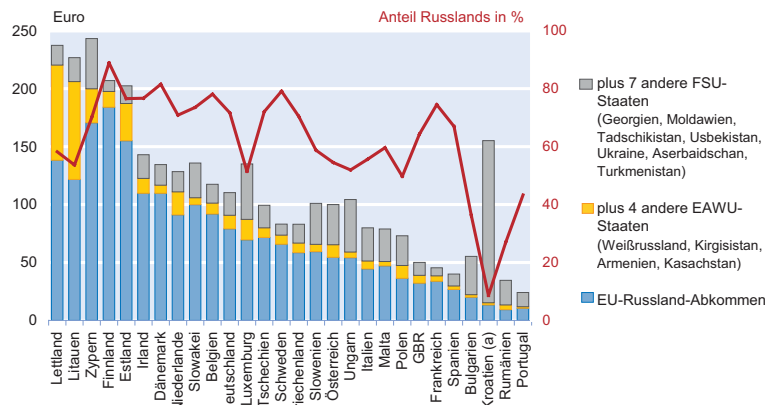
Deutschland ist aber nicht der wichtigste Profiteur eines EU-EAWU-Abkommens. Andere EU-Mitglieder würden aufgrund ihrer Nähe zu Russland und der daraus folgenden relativen Bedeutung des russischen Marktes weitaus stärkere Vorteile ziehen. Hier sind zu allererst die baltischen Republiken zu nennen: Lettland, Litauen und Estland würden reale Einkommensgewinne pro Kopf und Jahr von 220, 206 und 187 Euro erzielen. Das sind 1,8%, 1,6% und 1,2% des Statusquo-Einkommens. Aus ähnlichen Gründen würden auch Finnland und Zypern deutlich überdurchschnittlich profitieren, wobei die prozentuellen Zuwachsraten allerdings geringer sind als im Baltikum, weil die Einkommensniveaus deutlich höher sind. Unter den alten EU-Mitgliedstaaten würde das Abkommen in Irland, Dänemark, den Niederlanden und Belgien höhere absolute Einkommensgewinne zeigen als in Deutschland. Die relativen Zuwachsraten sind allerdings sehr vergleichbar. Höhere Wachstumsimpulse entstehen für neue EU-Mitgliedsländer wie die Slowakei (0,7%), Tschechien (0,5%), Ungarn (0,5%), Polen (0,4%) und Bulgarien (0,4%). Griechenland ist ähnlich wie Zypern aufgrund seiner kulturellen Nähe zu Russland und des daher traditionell relativ bedeutenden Handels mit dem Land stärker positiv betroffen (0,4%, bzw. 67 Euro pro Kopf und Jahr).

Für eine ganze Reihe von EU-Mitgliedstaaten, die traditionell wenig Handel mit Russland treiben, ist ein EU-EAWU-Abkommen nur von geringer wirtschaftlicher Bedeutung. So liegen die simulierten Zuwachsraten in Großbritannien, Frankreich und Spanien bei ca. 0,1%; in Italien liegen sie allerdings auf deutschem Niveau (0,2%). Interessanterweise haben auch osteuropäische Länder wie Kroatien oder Rumänien nur mit sehr bescheidenen prozentuellen und absoluten Zuwächsen zu rechnen. Dies liegt im Fehlen klarer komparativer Vorteile.

Abbildung 12 weitet die Perspektive auf andere mögliche Abkommen aus und betrachtet neben dem EU-EAWU-Abkommen auch einen Handelsvertrag der EU mit allen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (EU-FSU) und eine Partnerschaft nur mit Russland. Es gilt ausnahmslos, dass die Gewinne aus einem EU-FSU-Freihandelsvertrag höher sind als aus EU-EAWU. Letzteres Abkommen ist wiederum deutlich vorteilhafter als ein Deal nur mit Russland. Für Deutschland gilt z.B., dass eine Ausweitung des Handelsabkommens auf jene sieben Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die nicht Mitglieder der EAWU sind, einen zusätzlichen Gewinn von knapp 20 Euro führen würde; ein

Abb. 12

Effekte auf das reale Pro-Kopf-Einkommen in der EU bei unterschiedlichen Abkommen und der Anteil Russlands



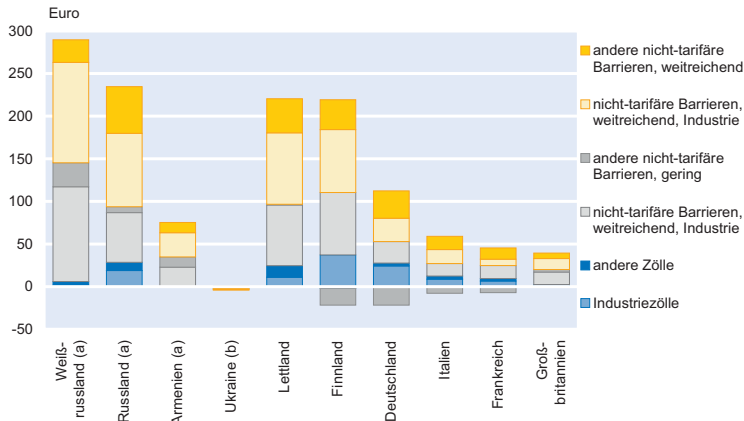
(a) Kroatien ist als Ausreisser zu betrachten.
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abkommen nur mit Russland würde den Gewinn um 12 Euro niedriger ausfallen lassen. 72% des Maximaleffektes wäre in Deutschland durch ein Abkommen mit Russland erzielbar.

Vor allem im Baltikum ist es wichtig, Weißrussland mit in einer Vereinbarung zu haben. In Lettland und Litauen sind mehr als 80 Euro des Wohlfahrtsgewinnes der EAWU auf andere Länder als Russland zurückzuführen. Für Luxemburg, Slowenien, Österreich, Ungarn, Rumänien und vor allem für Kroatien sind die anderen ehemaligen Sowjetrepubliken relativ wichtig. Im Fall Kroatiens ist dies kaum nachzuvollziehen und könnte an Sonderfaktoren liegen, die im Basisjahr (2011) zu Buche schlagen. Die anderen Staaten haben relativ viel Handel mit den sieben Ländern.

Abbildung 13 zeigt die Ergebnisse einer Zerlegung des Pro-Kopf-Einkommenseffekts eines EU-EAWU-Abkommens in einzelne handelspolitische Maßnahmen für ausgewählte Länder. Für Deutschland ergibt sich, dass mehr als 30% des insgesamt anfallenden Gesamteinkommenszuwachses von 91 Euro pro Kopf und Jahr allein auf die Eliminierung der Zölle zurückzuführen wäre, der absolute Löwenanteil entfiel hierbei auf Industriezölle (24 Euro); Agrarzölle würden hingegen nur einen marginalen Beitrag leisten (3 Euro). Auch für Italien und Frankreich spielen Zölle eine erhebliche Rolle (jeweils ca. ein Viertel des Gesamteffekts), wobei hier auch die Agrarzölle mehr Gewicht haben: Ihr Anteil liegt dort mit 7,8% am Gesamteffekt mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland. In Großbritannien und Finnland hingegen würde eine Abschaffung der Agrarzölle weniger Realeinkommenszuwachs generieren, als Zolleinnahmen wegbrechen, so dass unter dem Strich ein zwar kleiner, aber negativer Beitrag zum (positiven) Gesamteffekt einer EU-EAWU-Freihandelszone entsteht. Für Russland ist die Bedeutung der Eliminierung der Zollbarrieren kleiner (12% des Gesamteffektes), für Weißrussland geht sie gegen null.

Abb. 13
Zerlegung der Pro-Kopf-Einkommenseffekte eines EU-EAWU-Abkommens



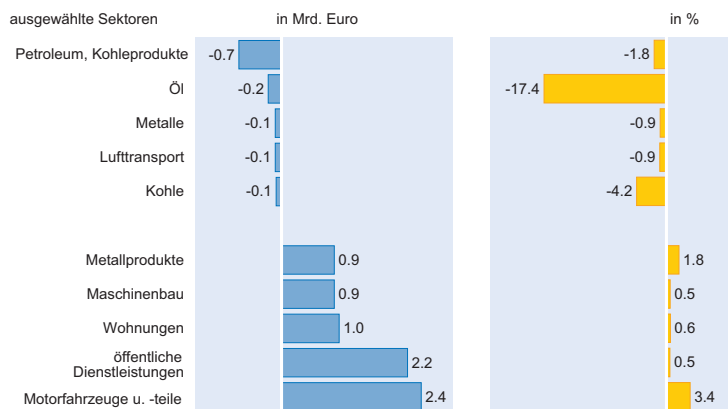
(a) Staaten der EAWU. (b) Staaten der ehemaligen Sowjetunion (FSU: former Soviet Union).
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

In allen betrachteten Ländern ergibt sich der Großteil des Wohlfahrtsgewinnes aus der Absenkung nicht-tarifärer Handelsbarrieren im Industriebereich. In Russland und Deutschland liegt ihr Anteil bei jeweils ca. 61%; davon entfällt in etwa die Hälfte auf tiefgreifende Maßnahmen, wie sie nur in umfassenden Handelsabkommen beobachtet werden können. Im Vergleich dazu ist der Abbau nicht-tarifärer Barrieren im Agrar- und Dienstleistungsbereich weniger wichtig. In Deutschland trägt dieser besonders wenig bei (12% des Gesamteffektes). In Frankreich (Agrarhandel) und Großbritannien (Dienstleistungen) ist der Anteil höher und liegt bei 16% bzw. 24%. Am höchsten ist er in Armenien (32%); dort ist eine sehr deutliche Belebung des Tourismus möglich.

Sektorale Effekte

Im letzten Schritt werden die Effekte auf sektoraler Ebene betrachtet, und zwar jeweils die fünf Sektoren mit den

Abb. 14
Veränderung der sektoralen Wertschöpfung durch ein tiefgreifendes EU-EAWU-Abkommen in Deutschland



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

stärksten positiven und die fünf Sektoren mit den stärksten negativen Wertschöpfungseffekten. Zugrunde gelegt wird wieder eine tiefgreifende EU-EAWU-Vereinbarung; wir konzentrieren uns aber aus Platzgründen auf Deutschland und Russland.

Der Sektor mit den höchsten Zuwachsraten der Wertschöpfung in Deutschland wäre der Kfz-Sektor, der um 3,4% bzw. 2,4 Mrd. Euro wachsen könnte (vgl. Abb. 14). Dieser Wert macht ca. ein Drittel des gesamten Nettowertschöpfungszuwachses in Deutschland aus. Relativ hohe Zuwächse sind auch bei Metallprodukten (+ 1,8%) und im Maschinenbau (+ 0,5%) zu erwarten. Interessanterweise würden auch Dienstleistungsbranchen, allen voran öffentliche Dienstleistungen

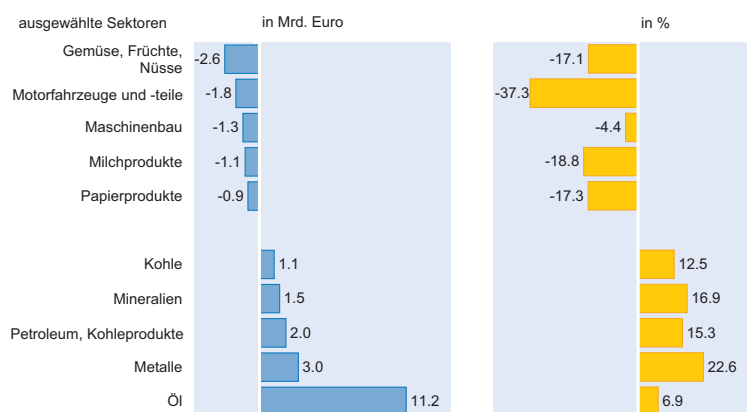
und der Immobiliensektor, profitieren. Diese Bereiche sind zwar direkt durch das Abkommen kaum betroffen; indirekt profitieren sie aber durch eine Zunahme der wirtschaftlichen Gesamtnachfrage und durch günstigere Vorprodukte (z.B. würde das Abkommen eine Reduktion der Preise von Baumaterialien bringen).

Die Verluste wären in rohstoffgewinnenden Sektoren konzentriert. Hier sind Öl und Kohle zu nennen, und vor allem Raffinerien. Dieser Sektor könnte durch das Abkommen ca. 0,7 Mrd. an Wertschöpfung verlieren, da Importe von raffinierten Erdölprodukten aus Russland günstiger würden. Bei Metallen und im Lufttransportsektor könnte es ebenfalls zu geringfügigen Wertschöpfungseinbußen in Deutschland kommen, die relativen Veränderungen wären aber jeweils geringer als 1%.

Die Wertschöpfungsgewinne Russlands konzentrieren sich auf den Rohstoffbereich; vor allem auf Energieprodukte. Das Abkommen würde aber nicht nur den Handel mit Öl, Gas und Kohle selbst erleichtern, sondern auch mit Raffinerieprodukten, in denen weitere Wertschöpfungspotenziale stecken. So ist der Zuwachs im ölfördernden Sektor zu mehr als der Hälfte nicht auf zusätzliche direkte Ölexporte nach Europa zurückzuführen, sondern auf höhere Zulieferungen in den Sektor der Petroleumprodukte, der wiederum stärker in die EU exportiert. Auch Bergbauprodukte wie Metalle oder Mineralien würden durch einen Abbau bürokratischer Barrieren profitieren.

In Russland stehen Sektoren auf der Verliererseite, in denen das Land keinen komparativen Vorteil hat. Dies sind bestimmte Lebensmittel wie Gemüse und Früchte oder Milchprodukte. Hier sind zweistellige Verlust-

Abb. 15

Veränderung der sektoralen Wertschöpfung durch ein tiefgreifendes EU-EAWU-Abkommen in Russland

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

raten möglich. Auch der Kfz-Sektor könnte erheblich unter Druck geraten; die Modellsimulationen ergeben für ein tiefgreifendes Abkommen einen Wertschöpfungsverlust von 37% (vgl. Abb. 15). Dieser hohe Effekt ist durch relativ hohe protektionistische Barrieren Russlands, die in einem EU-EAWU-Abkommen beseitigt würden, zu erklären. Auch der Maschinenbau könnte – wenngleich auch in geringerem Ausmaß – Schaden nehmen, wobei der prozentuelle Rückgang mit 4% im Rahmen bleiben würde.

Zusammenfassung

Russland und die anderen Länder der ehemaligen Sowjetunion könnten interessante Partner für eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU sein. Die EU sollte an einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft größtes Interesse haben. Außerdem verspricht die komplementäre Spezialisierungsstruktur dieser Länder substantielle wirtschaftliche Vorteile auch für die EU.

Die Importe Europas aus den Ländern der eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) sind extrem auf Rohstoffe wie Gas, Erdöl und Metalle konzentriert. Rohstoffe machen ca. 80% der Exporte in die EU aus. Auf der Importseite dominieren Maschinen und Chemieprodukte. Der Dienstleistungshandel ist sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite unterentwickelt.

Die Handelsbarrieren mit den Ländern der ehemaligen Sowjetunion sind relativ hoch. Bei Agrarerzeugnissen liegen die Durchschnittszölle konsistent über 10%; im Industriebereich liegen sie im Durchschnitt bei etwa 5%. Die nicht-tarifären Handelsbarrieren sind beträchtlich, was durch eine erhebliche Anzahl von Streitfällen bei technischen Handelsbarrieren und im sanitären/phytosanitären Bereich belegt

ist. Diese Situation ist durch die gegenwärtigen Sanktionen im Gefolge der Annexion der Krim durch Russland weiter verschärft worden.

Das Potenzial für zusätzlichen Handel an Gütern und Dienstleistungen zwischen der EAWU und der EU ist erheblich. Durch ein ambitioniertes Abkommen könnten die russischen Exporte in die EU um 32% im Vergleich zum Status quo von 2011 zunehmen; jene Armeniens um mehr als 80%; die Exporte Weißrusslands und Kirgisistan können sich verdoppeln.

Die Exporte der EU in die Staaten der EAWU könnten sich durch ein ambitioniertes Abkommen um mehr als 60% im Vergleich zum Status quo von 2011 erhöhen. Das Poten-

zial ist in den baltischen Republiken, in der Slowakei, Finnland und Polen am höchsten. Aber auch die deutschen Exporte könnten um bis zu 59% steigen.

Wird nicht nur mit den EAWU-Staaten, sondern mit allen Nachfolgestaaten der UdSSR, die nicht Mitglieder der EU sind, ein ambitioniertes Freihandelsabkommen geschlossen, so könnten die Exporte der EU im Vergleich zum Status quo von 2011 um 74% ansteigen.

In Russland würden vor allem Rohstoffindustrien von einem Abkommen profitieren; allen voran die Erdölwirtschaft. Aber auch der Sektor der Metallprodukte würde gestärkt. Auf der Verliererseite würden sich Obst und Gemüse und auch der Kfz-Sektor finden. Europa könnte mit Hilfe eines Abkommens mit der EAWU landwirtschaftliche Erzeugnisse, Lebensmittel sowie Kfz leichter in die Staaten der ehemaligen UdSSR exportieren.

Russland könnte durch ein Abkommen der EAWU mit der EU sein Realeinkommen um 3,1% bzw. 34 Mrd. Euro steigern. Weißrussland würde prozentuell noch stärker profitieren (+ 4,9%), auch in Armenien (+ 2,3%), Kirgisistan (+ 2,3%) und Kasachstan (1,7%) sind spürbare Effekte zu erwarten. Die ehemaligen Teilrepubliken der UdSSR, die nicht Mitglieder der EAWU sind, würden hingegen leicht verlieren. Turkmenistan wäre am stärksten betroffen mit einem Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens um ca. 8 Euro pro Jahr.

In Europa würden vor allem die baltischen Republiken von einem Abkommen profitieren. Ihre Pro-Kopf-Einkommen könnten um 1,2% bis 1,8% zulegen; das sind etwa 200 Euro pro Kopf und Jahr. Etwa 60% dieser Gewinne sind auf Russland zurückzuführen; der Rest ergibt sich hauptsächlich aus vertieftem Handel mit Weißrussland. Wird das Abkommen auf die anderen ehemaligen Sowjetrepubliken ausgedehnt, so steigen die Vorteile geringfügig an.

Die EU würde durch ein ambitioniertes Abkommen mit der EAWU das Realeinkommen um ca. 30 Mrd. Euro steigern; kämen die anderen Staaten der ehemaligen UdSSR hinzu, stiege der Vorteil auf etwa 40 Mrd. Euro. Deutschland könnte mit einem Einkommenszuwachs von 7 bzw. 9 Mrd. Euro rechnen. Das sind 90 bzw. 110 Euro pro Kopf und Jahr.

Für Russland wäre ein Abkommen, das nur die Zölle eliminiert, fast 30 Euro pro Einwohner wert. Ein ähnlicher Wert wäre in Deutschland zu erwarten. Würden auch noch die nicht-tarifäre Barrieren in allen Sektoren abgebaut, so wie das in anderen Abkommen möglich war, könnten die Vorteile in Russland auf 151 bis 290 Euro pro Person und Jahr ansteigen, je nachdem, wie ambitioniert vorgegangen wird. In Deutschland würden die Gewinne auf 59 bis 91 Euro steigen.

Die Vorteile aus einer intensiveren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der EU und den ehemaligen Sowjetrepubliken sind nicht von der Hand zu weisen. Sie sind für Russland deutlich größer als für die EU und könnten erheblich zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung in der Region beitragen. Die Aussicht auf eine ambitionierte und ernstgemeinte wirtschaftliche Integration mit Europa, die nicht zum Ziel hat, Russlands eurasische Zollunion unmöglich zu machen, sollte zu einem Teil der Osteuropapolitik der EU und Deutschlands werden.

Literatur

Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2014), »Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP«, CESifo Working Paper Nr. 5150.

Brenton, P., N. Tourdyeva und J. Whalley (1997), »The potential trade effects of an FTA between the EU and Russia«, *Weltwirtschaftliches Archiv* 133(2), 205–225.

Caliendo, L. und F. Parro (2015), »Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA«, *Review of Economic Studies* 82(1), 1–44.

Costinot, A. und A. Rodriguez-Clare (2014), »Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization«, in: G. Gopinath, E. Helpman und K. Rogoff (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Bd. 4, North Holland, Amsterdam, Kap. 4.

Dür, A., L. Baccini und M. Elsig (2014), »The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database«, *Review of International Organizations* 9(3), 353–375.

Eaton, J. und S. Kortum (2002), »Technology, Geography, and Trade«, *Econometrica* 70(5), 1741–1779.

Felbermayr, G., R. Aichele und J. Gröschl (2016), *Freihandel von Lissabon bis Wladiwostok: Wem nutzt, wem schadet ein eurasisches Handelsabkommen?*. Studie für die Bertelsmann Stiftung, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/freihandel-von-lissabon-bis-wladiwostok/>.

Jung, B. (2012), »Gradualism and Dynamic Trade Adjustment: Revisiting the Pro-trade Effect of Free Trade Agreements«, *Economics Letters* 115, 63–66.

Koch-Mehrin, S. (2013), »Negative Weltrekorde Nach dem WTO-Beitritt: EU verärgert über neuen Protektionismus«, *Ost-West Contact* (1), verfügbar unter: <http://www.koch-mehrin.de/beitrag-zum-neuen-protektionismus-nach-dem-wto-beitritt-russlands/#sthash.nHU2IVIM.dpuf>.

Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression*

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

Die Kalte Progression führt zu einer Ausweitung der Steuerquote, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht. In der öffentlichen Debatte wird zumeist die Kalte Progression im engeren Sinne thematisiert, die lediglich den Effekt steigender Preise berücksichtigt. Diese Kalte Progression im engeren Sinne führte zu Steuermehreinnahmen von 33,5 Mrd. Euro im Zeitraum von 2011 bis 2016. Deutlich größer wird das Ausmaß der Kalten Progression, wenn auch der Effekt steigender Realeinkommen berücksichtigt wird. Diese Kalte Progression im weiteren Sinne führte zwischen 2011 und 2016 aufsummiert zu Steuermehreinnahmen von 70,1 Mrd. Euro. Ohne weitere Gesetzesanpassungen steigt das Ausmaß der Kalten Progression sukzessive an, wenn man den Zeitraum bis 2030 betrachtet.

Das Problem der Kalten Progression

Die Steuereinnahmen des Staates steigen in jüngster Zeit rasant. Hierbei ist vor allem auf das Einkommensteueraufkommen zu verweisen. Die gegenwärtig gute Lage am Arbeitsmarkt ist hauptverantwortlich für das Wachstum. Doch auch der »heimlichen« Steuererhöhung im Rahmen der Kalten Progression kommt eine gewichtige Rolle zu. Steigen die Einkommen bspw. mit der Rate der Inflation, so bleibt das Realeinkommen konstant. Der auf nominale Werte abstellende, progressive Einkommensteuertarif des § 32a EStG lässt jedoch die individuelle Steuerbelastung steigen und somit die realen Nettoeinkommen der Bürger schrumpfen (Kalte Progression im engeren Sinne). Zwar verkündete der Bundesminister der Finanzen, dass es angesichts der gegenwärtig niedrigen Inflation kaum zu Belastungen durch die Kalte Progression komme – und diese Belastungen zudem mit einer sporadischen Anpassung des Steuertarifs korrigiert würden. Doch folgt daraus keine gesetzliche Verpflichtung, sondern es bleibt weiterhin im Ermessensspielraum der jeweiligen Bundesregierung, Korrekturen am Einkommensteuertarif durchzuführen. Zum Ausgleich der Kalten Progression für die Jahre 2016 und 2017 hat die Bundesregierung bereits die Tarife für 2017 und 2018 um die jeweilige Inflationsrate des vorherigen Jahres angepasst. Zwischen

2010 und 2015 gab es hingegen kein aktives Gegenwirken zur Kalten Progression, sondern lediglich Anpassungen des Grundfreibetrags, der das Existenzminimum steuerfrei stellt, sowie einzelne Anpassungen bei der Höhe der möglichen Abzugsposten. Die Korrekturen kompensieren jedoch nur einen Teil der seit der letzten großen Korrektur des Einkommensteuertarifs im Jahr 2010 aufgelaufenen Zusatzbelastung aus der Kalten Progression. Dass die Korrekturen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten die Kalte Progression nicht beseitigt haben, lässt sich auch aus einem historischen Vergleich der Einkommensteuertarife ableiten: War 1960 noch das ca. Achtzehnfache des Durchschnittseinkommens nötig, um vom Spitzensteuersatz betroffen zu sein, so reicht gegenwärtig bereits das Anderthalbfache. Zwar gab es 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.¹

Ein weiterer Aspekt der Kalten Progression bleibt in der öffentlichen Debatte weitgehend unbeachtet: die sogenannte Kalte Progression im weiteren Sinne. Dieser

* Dieser Beitrag basiert 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

¹ Vgl. »Ran an die Steuern«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 5. Juni 2016, S. 21. Broer (2011) argumentiert, dass diskretionäre Steuertarifsenkungen im Zeitraum 1996–2010 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).

zweite Aspekt der Kalten Progression erwächst aus realem Einkommenswachstum, ggf. auch in Abwesenheit eines steigenden allgemeinen Preisniveaus.² Ein Anstieg der Steuerbelastung einzelner Steuerzahler ist erwünscht, wenn diese ein im 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. 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. Von dem zusätzlich verdienten Einkommen beansprucht der Staat einen höheren Steueranteil als von den Beträgen des zuvor bereits vorherrschenden Einkommenniveaus. 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.³

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 Bruttoeinkommenswachstumsfaktor zu multiplizieren.⁴ Eine solche automatische Korrektur durch eine Steuertarifindexierung des Einkommensteuertarifs scheint geboten. Dies gilt nicht zuletzt, da unter der Kalten Progression besonders die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen leiden. Der »Mittelstandsbauch« macht das Höherrutschen im progressiven Grenzsteuertarif für diese Einkommensgruppe besonders schmerzhaft, da hier der Grenzsteuersatz und somit die relative Steuerbelastung besonders schnell ansteigt.⁵

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

³ 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 dem angeratenen Vorgehen 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.

⁴ Dies entspricht einer Multiplikation mit den Faktoren aus Inflation und realen Bruttoeinkommenszuwächsen.

⁵ Steuerzahler, die bereits den Spitzensteuersatz zahlen, sind 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 Grenzsteu-

Der vorliegende Beitrag quantifiziert die Aufkommenswirkungen der Steuer-mehrbelastungen durch die Kalte Progression in den Jahren zwischen 2010 und 2016, in denen die Bundesregierung nicht aktiv gegenwirkte. Zudem wird der weitere Aufwuchs der Kalten Progression bis zum Jahr 2030 simuliert, wenn eine Steuertarifindexierung bzw. weitere Tarifierpassungen, außer der für die Jahre 2017 und 2018 beschlossenen sowie die gesetzlich vorgeschriebene Anpassung des Grundfreibetrags, ausbleiben. Abschließend werden zudem die Auswirkungen der Kalten Progression auf die Steuerquote dargestellt und diskutiert.

Daten und Methodik

Eine von Ökonomen vielfach empfohlene Lösung des Problems der Kalten Progression ist die Indexierung des Steuertarifs als Einkommensteuertarif »auf Rädern«.⁶ Hierbei werden bei der Bestimmung der festzusetzenden Einkommensteuer die Wachstumsraten von nominalen Parametern berücksichtigt. Grundsätzlich ist dabei die Betrachtung der Wachstumsrate zweier Variablen sinnvoll: der Inflation oder des nominalen Bruttoeinkommens, jeweils entsprechend für die Kalte Progression im engeren bzw. im weiteren Sinne. Hierbei werden die Schwellenwerte der Progressionszonen, die den Einkommensteuertarif definieren (inklusive Freibeträgen und steuerrechtlich abzugsfähigen Posten), im Zeitablauf automatisch an das Preisniveau und ggf. die Realeinkommensentwicklung angepasst.⁷

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. Steigerungen des Realein-

ersatz nicht weiter ansteigt (vgl. hierzu auch Gottfried und Witczak 2008, S. 34). Zu Varianten und Kosten einer Abflachung des Mittelstandsbauchs, vgl. Dorn et al. (2016b).

⁶ Vgl. bspw. ifo Institut (Dorn et al 2016a), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011, S. 206 ff.) sowie Sinn (2003, S. 470). 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 automatischer Stabilisator.

⁷ In der praktischen Umsetzung einer automatischen Steuertarifindexierung müsste nach dieser Berechnungsgrundlage jährlich die erwartete Inflationsrate für das nächste Steuerjahr ermittelt und zu Jahresbeginn herangezogen werden. Damit die Kalte Progression beseitigt wird, sollte die tatsächliche Inflation des Jahres ex post weitgehend mit der angenommenen Inflation zu Jahresbeginn übereinstimmen. Alternativ kann in der praktischen Umsetzung die Tarifierpassung auch jeweils mit der Inflation des Vorjahres vorgenommen werden. Letztere Herangehensweise wurde vom Bundeskabinett für die Jahre 2017 und 2018 beschlossen. Da bei dieser Vorgehensweise nur die Kalte Progression des Vorjahres ausgeglichen wird, ergibt sich bei abweichender Inflation im laufenden Steuerjahr wiederum eine zusätzliche Be- oder Entlastung, die erst im darauffolgenden Jahr berücksichtigt wird.

kommens gehen nichtsdestotrotz weiterhin mit einer Erhöhung der realen Steuerlast einher. Aufgrund zu erwartender (gesamtwirtschaftlicher) realer Produktivitätssteigerungen ist jedoch bei einer entsprechenden Steueraufkommenselastizität größer 1 mit einem Anstieg der Steuerquote gemessen am Volkseinkommen zu rechnen. Dies impliziert, dass der Staat einen zunehmend größeren Anteil der privaten Einkünfte absorbiert.

Wird anstelle der Inflation die Entwicklung des Nominaleinkommens, d.h. die Summe aus inflationsbedingten und realen Einkommenszuwächsen, bei der Steuerbemessung berücksichtigt, so wird auch bei realen Einkommenssteigerungen ein Anstieg der Steuerquote vermieden. Eine progressive Steuerbelastung greift in diesem Fall nur bei Einkommensunterschieden zwischen Steuersubjekten, jedoch nicht mehr bei allgemeinen realen Lohnzuwächsen. In diesem Fall bleibt *ceteris paribus* die Steuerlastquote in Bezug auf die aggregierten Einkommen und somit auch die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer weitestgehend konstant. Somit wird auf automatische Steuersatzerhöhungen im Zuge realer Produktivitätsgewinne in der deutschen Volkswirtschaft verzichtet.

Um das gesamtwirtschaftliche Ausmaß der Kalten Progression zu bemessen, werden Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Erhebungsjahrs 2010 (vgl. Statistische Ämter 2016) herangezogen und die steuerlichen Effekte mit dem ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodell (ifo-ESM) geschätzt.⁸ Die Berechnungen basieren dabei auf statischen Analysen. Fiskalische Multiplikatoreffekte auf das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau sowie dynamische Arbeitsangebotseffekte aufgrund einer Beseitigung der Kalten Progression werden darin nicht berücksichtigt.⁹

Der Aufwuchs der Kalten Progression von 2011 bis 2016 wird berechnet, indem zunächst der Einkommensteuertarif des Jahres 2010 mit der jährlichen Inflationsrate (Kalte Progression im engeren Sinne) sowie mit dem jährlichen Nominallohnwachstum (Kalte Progression im weiteren Sinne) wie oben beschrieben bis zum Jahr 2016 fortgeschrieben wird.¹⁰ Diese aus einem Tarif auf Rädern resultierende Einkommensteuerlast wird daraufhin für jede Beobachtung mit der (simulierten) festzusetzenden Einkommensteuer verglichen,

die nur unter Berücksichtigung der tatsächlichen Steuerrechtsänderungen im betrachteten Zeitraum anfällt, und aufsummiert. Zudem werden der Beschäftigungsanstieg sowie Änderungen von Tarifparametern und Abzugspauschalen, wie die Erhöhung von Arbeitnehmerpauschbeträgen, Werbungskostenpauschalen und Kinderfreibeträgen berücksichtigt. Die Erhöhung von Pauschalen hatte tendenziell eine entlastende Wirkung (vgl. zur Bedeutung von Abzugspauschalen auch Rietzler et al. 2014).¹¹

Um den Aufwuchs der Kalten Progression in den Jahren bis 2030 zu quantifizieren, wird der geltende Steuertarif des Jahres 2016 auf Räder gesetzt, so dass die Eckwerte der Tarifformel jährlich ab 2017 in den Reformszenarien um die Inflationsrate bzw. Nominallohnänderung angepasst werden. Das Basisvergleichsszenario berücksichtigt den Beschluss des Bundeskabinetts vom Oktober 2016 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.¹² Ebenfalls berücksichtigt sind die beschlossenen Erhöhungen von Grund- und Kinderfreibetrag sowie des Kindergelds bis 2018. Hierbei wird auch evaluiert, inwieweit die vereinbarten Anpassungen für die Jahre 2017 und 2018 die Kalte Progression der Vorjahre ausgleichen kann.

Die Tarifgrenzen und -parameter erfahren im Basisszenario bis 2030, mit Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Erhöhung des Grundfreibetrags, ab 2019 keine weiteren Anpassungen. Weitere abzugsfähige Abschlagspositionen des Einkommensteuerrechts werden jedoch für das Basis-szenario wie auch für die Szenarien mit Steuertarifindexierung im ifo-ESM bis 2030 weiter fortgeschrieben.¹³ Für die Berechnungen werden bis 2018 das Beschäftigungswachstum sowie das Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter (je Beschäftigtem) der Gemeinschaftsdiagnose (2016) verwendet. In den Jahren bis 2030 werden anschließend drei alternative Szenarien für Inflation und Nominallohnänderungen betrachtet, die zu unterschiedlichen Aufkommenswirkungen führen und somit die Unsicherheit von Zukunftssimulationen widerspiegeln.¹⁴ Im ersten Szenario, in dem die Kalte Progression Maximalwerte annimmt, wird von einer (konstanten) Inflationsrate von 2% sowie einem

⁸ Die Mikrodaten werden von den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereitgestellt. Die Daten des Erhebungsjahrs 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.

⁹ Eine umfassende Diskussion zur Höhe des Steuermultiplikators findet sich bei Dorn et al. (2016a, S. 20 ff.); und zu Arbeitsangebotseffekten von Steuersenkungen bei Dorn et al. (2016b, S. 25 ff.).

¹⁰ Für die Inflation bis 2015 wurde der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes verwendet; vgl. Statistisches Bundesamt (2016b). Für das Bruttolohnwachstum je Arbeitnehmer bis 2015, vgl. Statistisches Bundesamt (2016a).

¹¹ Unsere Vorgehensweise basiert auf Dorn et al. (2016a), die auch von Beznoska (2016) aufgegriffen wird. Beznoska (2016) simuliert mit Hilfe der Mikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die Aufkommenswirkung der Kalten Progression zwischen 2010 und 2015 sowie die Entlastungswirkung der Tarifanpassung im Jahre 2017, rechnet dabei allerdings den Effekt struktureller Reformen heraus.

¹² Die erwarteten Inflationsraten stammen aus der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Mittelfristprojektion der Bundesregierung und betragen 0,73% (2016) und 1,65% (2017).

¹³ Der durch den Solidaritätszuschlag entstehende zusätzliche Effekt der Kalten Progression wird aufgrund von Datenlimitierungen nicht simuliert.

¹⁴ Die Annahmen zum Beschäftigungswachstum sind in allen drei Szenarien konstant und basieren bis 2021 auf der Mittelfristprojektion der Gemeinschaftsdiagnose (2016). Bis 2030 wird diese Beschäftigungsprojektion mit einem schwach degressiven Wachstumsverlauf fortgeschrieben.

Bruttolohnwachstum von 2,5% im Zeitraum 2019 bis 2030 ausgegangen. Die zweite Modellrechnung geht von einer Größenordnung von 1,75% und 2,25% für Inflation bzw. Bruttolohnwachstum in diesem Zeitraum aus, während in einer letzten Variante die Höhe der Kalten Progression für eine niedrige Inflation von 1,5% sowie ein Bruttolohnwachstum von 2% berechnet wird.

Ausmaß der Kalten Progression zwischen 2011 und 2016

Eine Tarifindexierung im Jahr 2010 hätte in den Jahren 2011 bis 2016 jährlich zu einer Steuerentlastung zwischen 2,7 und 6,8 Mrd. Euro (Kalte Progression im engeren Sinne) bzw. 4,3 und 18 Mrd. Euro (Kalte Progression im weiteren Sinne) geführt (vgl. Abb. 1). Trotz der entlastenden Wirkung durch die Anpassung des Grundfreibetrags sowie die Erhöhung von Abzugspauschalen in den betrachteten Jahren konnten die beschlossenen Steuerrechtsänderungen den jährlichen Aufwuchs der Kalten Progression nicht ausgleichen, wie die Verläufe des simulierten Aufkommens der Kalten Progression zeigen.

Der inflationsbedingte Aufwuchs der Kalten Progression hat im Jahr 2013 seinen Höhepunkt erreicht und sich seither wieder verlangsamt, wenngleich er auf hohem Niveau verharrt. Während 2013 die inflationsbedingte heimliche Steuererhöhung noch 2,7% des Einkommensteueraufkommens ausmachte, wird auf Basis der Simulation dieser Anteil für das Jahr 2016 nur noch auf 1,9% geschätzt. Dieser Rückgang pro Jahr ist zum einen auf die historisch niedrigen Inflationsraten sowie auf Anpassungen von Abzugsposten und Freibeträgen in diesem Zeitraum zurückzuführen. Aufsum-

miert generierte der Staat in den sechs Jahren von 2011 bis 2016 trotzdem allein inflationsbedingt 33,5 Mrd. Euro zusätzliches Steueraufkommen aufgrund der Kalten Progression im engeren Sinne.

Betrachtet man die Kalte Progression im weiteren Sinne, so wird deutlich, dass die jährlichen »heimlichen« Steuereinnahmen aufgrund der starken Konjunktur und der damit verbundenen Reallohnsteigerungen zwischen 2011 und 2016 noch stärker stiegen. Aufgrund der Nominallohnsteigerungen wurden die einkommensteuerpflichtigen Bürger insgesamt mit 70,1 Mrd. Euro zusätzlich belastet. Dies entspricht 4,6% des gesamten Einkommensteueraufkommens in diesen Jahren. Abbildung 1 verdeutlicht dabei auch graphisch, dass die seit 2013 durchgeführten Anpassungen des §32 EStG nicht ausreichend waren, um den Anstieg der Kalten Progression zu bremsen oder gar zu stoppen. Der jährliche Anstieg des Effekts der Kalten Progression auf Grundlage des Steuertarifs von 2010 erreichte mit 18,0 Mrd. Euro im Jahr 2016 seinen Höhepunkt.

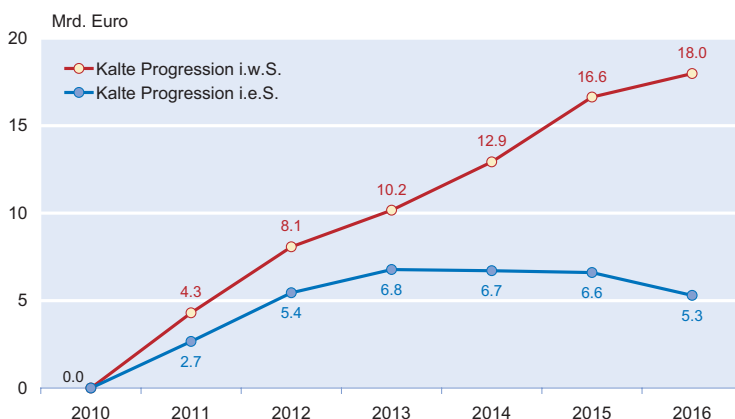
Ausmaß der Kalten Progression bis 2030

Für die zweite Simulation wird der gegenwärtig geltende Steuertarif im Jahr 2016 als Ausgangsbasis für die Tarife auf Rädern verwendet. Wie Abbildung 2 zeigt, können die kürzlich beschlossenen Anpassungen des Bundeskabinetts die inflationsbedingte Kalte Progression im engeren Sinne in den Jahren 2017 und 2018 zwar nicht vollständig beseitigen, jedoch mit jährlich etwa 1,1 bis 1,4 Mrd. Euro bzw. 0,4 und 0,5% des jeweiligen Einkommensteueraufkommens vergleichsweise gering halten.¹⁵ Würden die Tarifeckwerte hingegen mit dem Nominallohnwachstum der jeweiligen Jahre

fortgeschrieben, würden die Steuerzahler 2017 und 2018 gegenüber den jetzt beschlossenen Ausgleichsmaßnahmen um 2,4 bzw. 3,9 Mrd. Euro pro Jahr entlastet werden können (vgl. Abb. 3). Die Entlastungswirkungen der Tarifierhöhungen für die Jahre 2017 und 2018 mildern somit zwar die Dynamik des weiteren Aufwuchs der Kalten Progression in diesen zwei Jahren, gleichen jedoch keineswegs die dargestellte Mehrbelastung der Vorjahre bis 2016 aus.

Ohne weitere Ausgleichsanpassungen in den Tarifeckwerten wird das Ausmaß der Kalten Progression ab 2019 sukzessive zunehmen. Das ifo-ESM schätzt die »heimlichen« Steuermehreinnahmen des Staates

Abb. 1
Jährlicher Aufwuchs der Kalten Progression von 2011 bis 2016

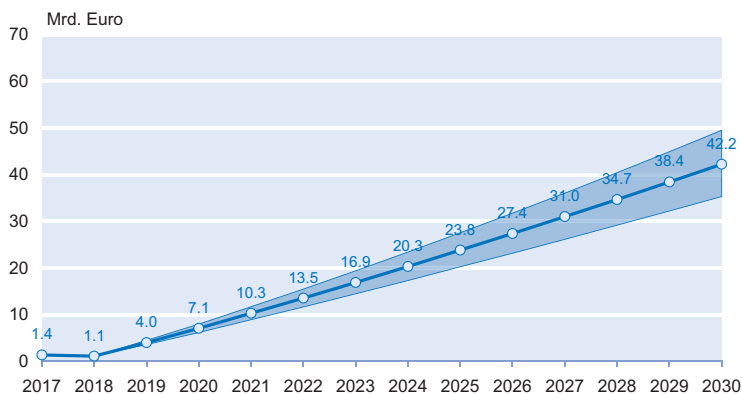


Die Kalte Progression im weiteren Sinne beinhaltet die Kalte Progression im engeren Sinne. Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahr 2010 (Statistische Ämter 2016) unter Berücksichtigung steuerartificialer Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

¹⁵ Ein Effekt der Kalten Progression verbleibt trotz der Ausgleichsmaßnahmen, da die erwarteten Inflationsraten im Jahr 2017 und 2018 jeweils höher liegen als die in der Anpassung herangezogene Inflationsrate des Vorjahres.

Abb. 2
Jährlicher Aufwuchs der Kalten Progression i.e.S. von 2017 bis 2030 in drei Szenarien



Die farbig markierte Fläche gibt die Spannweite der errechneten Größen für die Kalte Progression ab 2019 wieder. Die Maximalwerte werden bei einer angenommenen Inflationsrate von 2% und einem Bruttolohnwachstum von 2,5% erreicht. Die Minimalwerte ergeben sich bei einer angenommenen Inflationsrate von 1,5% sowie einem Bruttolohnwachstum von 2%. Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahre 2010 (Statistische Ämter 2016) unter Berücksichtigung steuerartifizieller Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2016. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.

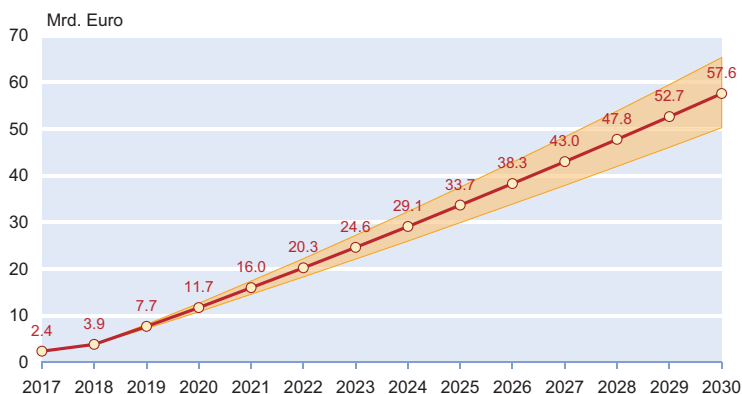
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

durch die Kalte Progression allein im Jahr 2019 schon auf 4 bzw. 7,7 Mrd. Euro (vgl. Abb. 2 und 3). Der Zuwachs der Kalten Progression setzt sich dabei im engeren wie im weiteren Sinne mit einem exponentiellen Trend fort. Der farbig hinterlegte Korridor in Abbildungen 2 und 3 gibt dabei Auf-

schluss über die Unsicherheit, die mit der Schätzung der Kalten Progression in Abhängigkeit von der Entwicklung der Inflation und des Bruttoeinkommenswachstums ab 2019 einhergeht. Die dargestellten maximalen bzw. minimalen Werte des markierten Korridors basieren auf den zuvor beschriebenen unterschiedlichen Annahmen für Inflation und Bruttolohnwachstum.

Auf Basis dieser Simulationen würde der Staat im Jahr 2030 schon Steuerermehreinnahmen in Höhe von 42,2 bzw. 57,6 Mrd. Euro verbuchen können, wenn man eine Inflationsrate und ein Bruttolohnwachstum von 1,75% und 2,25% zugrunde legt. Rechnet man hingegen mit einer Inflationsrate von 2% und einem Bruttolohnwachstum von 2,5%, beliefe sich die Kalte Progression im engeren Sinne 2030 auf 49,5 Mrd. Euro. Die Kalte Progression im weiteren Sinne würde in diesem alternativen Szenario im Jahr 2030 sogar 65,3 Mrd. Euro betragen (vgl. auch Dorn et al. 2016a). In einem konservativeren Szenario mit einer Inflationsrate von 1,5% und einem Bruttolohnwachstum von 2,0% beliefe sich der Effekt der Kalten Progression im Jahr 2030 immerhin noch auf 35,3 Mrd. Euro (im engeren Sinne) bzw. 50,3 Mrd. Euro (im weiteren Sinne). Kumuliert über den Zeitraum von 2017 bis 2030 ergeben sich durch Beseitigung der Kalten Progression je nach Szenario steuerliche Entlastungsmöglichkeiten zwischen 230,7 und 314,9 Mrd. Euro bzw. 345,5 und 433,6 Mrd. Euro bei einer Steuertarifindexierung auf die Inflation (im engeren Sinne) bzw. das Wachstum der Nominealeinkommen (im weiteren Sinne).

Abb. 3
Jährlicher Aufwuchs der Kalten Progression i.w.S. von 2017 bis 2030 in drei Szenarien



Die Kalte Progression im weiteren Sinne beinhaltet die Kalte Progression im engeren Sinne. Die farbig markierte Fläche gibt die Spannweite der errechneten Größen für die Kalte Progression ab 2019 wieder. Die Maximalwerte werden bei einer angenommenen Inflationsrate von 2% und einem Bruttolohnwachstum von 2,5% erreicht. Die Minimalwerte ergeben sich bei einer angenommenen Inflationsrate von 1,5% sowie einem Bruttolohnwachstum von 2%. Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahre 2010 (Statistische Ämter, 2016) unter Berücksichtigung steuerartifizieller Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2016. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags. Als Berechnungsgrundlage dienen bis 2018 die Inflations- und Bruttolohnwachstumsraten der Gemeinschaftsdiagnose (2016).

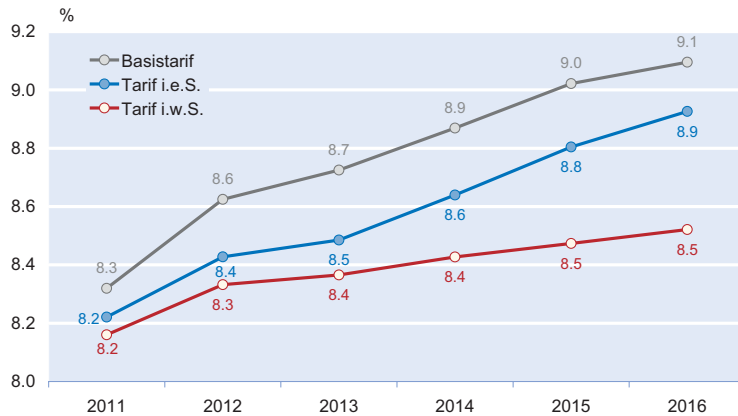
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

Es ist davon auszugehen, dass auch nach 2018 weitere Anpassungen der Tarifformel erfolgen werden. Die oben genannten Schätzungen unterstreichen jedoch durch ihre absolute wie relative Höhe, dass zukünftige Steuerreformen umfassend und im besten Falle automatisch umgesetzt werden sollten.

Auswirkungen der Kalten Progression auf die Steuerquote

Die errechneten Größen der Kalten Progression können auch als Änderung der Steuerquote, d.h. dem Anteil der Steuereinnahmen am nominalen Bruttoinlandsprodukt, dargestellt werden. Abbildung 4 zeigt auf Grund-

Abb. 4

Lohn- und Einkommensteuerquote von 2011 bis 2016

Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und dem Bruttoaufkommen aus der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahre 2010 (Statistische Ämter, 2016) unter Berücksichtigung steuerartfölicher Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

lage unserer Berechnungsannahmen¹⁶ den tatsächlichen Verlauf der Lohn- und Einkommensteuerquote zwischen 2011 und 2016 sowie den theoretischen Verlauf (Basistarif), wenn die Tarifeckwerte des Jahres 2010 zum Ausgleich der Kalten Progression jährlich um die Inflationsrate (Tarif i.e.S.) oder das Nominallohnwachstum (Tarif i.w.S.) auf Räder gesetzt worden wären.

Die Kalte Progression führte zwischen 2010 und 2016 zu einem stetigen Anstieg des Anteils der Steuereinnahmen des Staates am Bruttoinlandsprodukt. Mit einer Steuertarifindexierung im Jahr 2010 wäre der Anteil der Steuereinnahmen im Jahr 2016 um knapp 0,2 (im engeren Sinne) bzw. 0,6 (im weiteren Sinne) Prozentpunkte niedriger gegenüber dem unveränderten Basisszenario ausgefallen. Die Steuerquote bei Beseitigung der Kalten Progression im weiteren Sinne zeigt in Abbildung 4 dennoch einen leichten Anstieg, da in dieser Simulation nur die Tarifeckwerte angepasst wurden, für weitere steuerrechtsrelevante Erstattungen wie Pausch- und Kinderfreibeträge jedoch die tatsächlichen (nicht kontinuierlich angepassten) Regelungen des jeweiligen Jahres beibehalten wurden. Eine vollständige Umsetzung eines Tarifs auf Räder

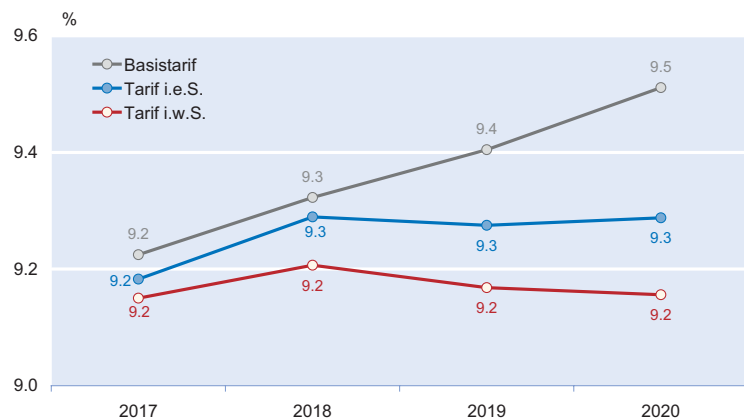
¹⁶ Die Berechnungen der Steuerquoten basieren auf Grundlage des simulierten Bruttosteueraufkommens im Simulationsmodell ifo-ESM. Diese fallen systematisch höher als die berechneten Steuerquoten des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« beim Bundesministerium der Finanzen aus, da deren Berechnungen auf Grundlage des kassenmäßigen Aufkommens erfolgen.

dem mit Berücksichtigung der nominalen Bruttoeinkommenserhöhungen auf alle Eckwerte und Pauschbeträge hätte die Steuerquote hingegen konstant gehalten.

Abbildung 5 zeigt den weiteren Verlauf der Steuerquoten zwischen 2017 und 2020, wenn der Steuertarif des Jahres 2016 inklusive der Frei- und Pauschbeträge ab dem Jahr 2017 auf Räder gesetzt werden würde, bzw. wenn nur die bereits beschlossenen Steuerrechtsänderungen der Jahre 2017 und 2018 umgesetzt werden, der Tarif aber ansonsten – abgesehen vom Fortschreiben des Grundfreibetrags – keine Änderung erfährt. Mit der Einführung eines Tarifs auf Rädern im weiteren Sinne würde der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt ceteris paribus konstant bleiben. Ohne diese Anpassung würde die Steuerquote hingegen durch den Effekt der Kalten Progression weiter steigen und dadurch im Jahr

2020 einen etwa 0,2 (falls die Kalte Progression im engeren Sinne berücksichtigt wird) bzw. 0,3 Prozentpunkte (falls die Kalte Progression im weiteren Sinne berücksichtigt wird) höheren Anteil an den Steuereinnahmen gegenüber den Einnahmen mit einer Steuertarifindexierung generieren. Die steigende Steuerquote verdeutlicht, wie sich der Staat durch die heimliche Steuererhöhung mit dem Effekt der Kalten Progression einen immer größeren Anteil am Bruttoinlandsprodukt sichert, wenn der Steuertarif nicht angepasst wird.

Abb. 5

Lohn- und Einkommensteuerquote von 2017 bis 2020

Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und dem Bruttoaufkommen aus der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahre 2010 (Statistische Ämter, 2016) unter Berücksichtigung steuerartfölicher Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2016. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags. Als Berechnungsgrundlage dienen bis 2018 die Inflations- und Bruttoverlöhrowthumsraten der Gemeinschaftsdiagnose (2016). Für die Jahre 2019 und 2020 werden jeweils eine Inflationsrate von 2,0% und ein Bruttoverlöhrowthum von 2,5% angenommen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

Fazit

Man muss nicht zwingend Hayeks Mantra teilen, demzufolge »das ganze Prinzip der Steuerprogression, seinem Wesen nach, verderblich ist, ein Irrtum, der aus verschiedenen Gründen fast unvermeidlich zur Zerstörung des marktwirtschaftlichen Systems führt« (Hayek 1952). Das Phänomen der daraus erwachsenen Kalten Progression jedoch muss als »Irrtum« des Steuersystems aufgefasst werden. Die Kalte Progression schwächt die Verteilungswirkungen des Steuersystems und führt zu einer Ausweitung der Steuerquote, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht. Es ist deshalb wünschenswert, die Kalte Progression zu beseitigen.

In der öffentlichen Debatte wird zumeist auf die Kalte Progression im engeren Sinne fokussiert, die lediglich den Effekt steigender Preise berücksichtigt. Wie die Berechnungen in der vorliegenden Studie zeigen, führte diese Kalte Progression im engeren Sinne allein zu Steuererhöhungen von 33,5 Mrd. Euro im Zeitraum von 2011 bis 2016. Deutlich größer wird das Ausmaß der Kalten Progression, wenn auch der Effekt steigender Reallöhne berücksichtigt wird. Die Berücksichtigung steigender Reallöhne ist erforderlich, um den weitgehend unbekanntes, »versteckten Teil« der heimlichen Steuererhöhungen im Rahmen der Kalten Progression aufzudecken, der zu einer schleichend höheren Steuerquote führt: Die Berechnungen dieser Studie zeigen, dass die Kalte Progression im weiteren Sinne aufsummiert zu Steuererhöhungen von 70,1 Mrd. Euro zwischen 2011 und 2016 führte.

Das Ausmaß der Kalten Progression wird noch deutlicher, wenn der Anstieg auf Basis des Einkommensteuertarifs von 2016 im Zeitraum 2017 bis 2030 simuliert wird und dabei von keinen weiteren Tarifanpassungen nach 2017 ausgegangen wird. Der durch die Kalte Progression im engeren Sinne verursachte Anstieg des Einkommensteueraufkommens liegt in diesem Zeitraum bei den betrachteten Alternativszenarien insgesamt zwischen 230,7 und 314,9 Mrd. Euro. Möchte man die Staatsquote konstant halten, betrachtet man also die Kalte Progression im weiteren Sinne, so liegen die kumulierten »heimlichen« Steuererhöhungen gar zwischen 345,5 und 433,6 Mrd. Euro.

Als Reaktion auf die Kalte Progression wird eine Steuertarifindexierung in Form eines Tarifs auf Rädern vorgeschlagen (vgl. Dorn et al. 2016a). 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 Preisni-

veaus, sondern auch den Effekt steigenden Realeinkommens zu berücksichtigen, um die Früchte der Wertschöpfung adäquat zwischen privater und öffentlicher Hand zu verteilen. Das ausbalancierte Verhältnis zwischen privater und öffentlicher Hand – ergo die Staatsquote – kann somit ceteris paribus konstant gehalten und ein übermäßiges »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 von Preisniveau und Reallöhnen. Es wird lediglich verhindert, dass die Staatseinnahmen überproportional zum Wachstum der Realeinkommen und Preise (wie im Status quo) bzw. überproportional zum Wachstum der Realeinkommen (wie bei einem Tarif auf Rädern, der nur die Kalte Progression im engeren Sinne berücksichtigt) steigen. Bei der Implementierung des Tarifs auf Rädern ist indessen 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.

Literatur

Bach, S. (2016), *Unsere Steuern – Wer zahlt? Wie viel? Wofür?* Westend Verlag, Frankfurt.

Beznoska, M. (2016), »Die Belastungs- und Aufkommenswirkungen der kalten Progression«, *IW policy paper*, No. 14.

Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008), »Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9(1), 102–124.

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.

Gottfried, P. und D. Witczak (2008), *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der »heimlichen Steuerprogression« und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft*, IAW-Kurzbericht 1, Tübingen.

Hayek, F.A. von (1952), *Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression*, Carl Menger Institut, Wien, ohne Jahrgang. Nachträgliche Niederschrift der wesentlichen Inhalte eines Referats, das der Verfasser am 5. Juli 1952 auf einer von der Abteilung für volkswirtschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung veranstalteten Tagung schweizerischer und ausländischer Nationalökonominnen erstattete.

Lemmer, J. (2014), »Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich«, *Wirtschaftsdienst* 94, 872–878.

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: Nüchterne Analyse geboten«, *Wirtschaftsdienst* 94, 864–871.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Jahresgutachten 2011/12: Verantwortung für Europa wahrnehmen*, 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*.

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.

Europäisches Bauvolumen wächst bis 2019 kontinuierlich um 2 Prozent

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Winterkonferenz 2016

59

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

Die europäische Bauwirtschaft befindet sich – nach der Trendwende im Jahr 2014 – inzwischen wieder auf einem soliden Wachstumspfad. Nach einer Ausweitung der Baumaßnahmen im vorigen Jahr um rund 2% gehen die Bauexperten des EUROCONSTRUCT-Netzwerks¹ nunmehr davon aus, dass die Bauaktivitäten bis 2019 pro Jahr ebenfalls in diesem Umfang zunehmen werden.

Gegenwärtig kommen die Impulse vor allem aus dem Wohnungsbau, der im laufenden Jahr um fast 3% zulegen wird. Bis 2019 dürfte sich das Wachstum dann aber verlangsamen, da der Neubausektor etwas an Schwung verlieren wird. Der Nichtwohnhochbau wird, der aktuellen Prognose zufolge, ab 2018 etwas stärker zunehmen als in diesem Jahr, für das ein Anstieg von knapp 1½% erwartet wird. Im Tiefbausektor ist die Bauleistung im vergangenen Jahr sogar gesunken, nämlich um 1%. In der nächsten Zeit dürfte die Tiefbaunachfrage jedoch immer kräftiger wachsen. 2019 wird das Plus dann voraussichtlich bei über 3% liegen.

Die wesentlichen Gründe für die günstige Entwicklung der Bautätigkeit in den kommenden Jahren sind die wirtschaftliche Erholung in Europa, der mittlerweile vielerorts aufgelaufene Nachholbedarf, die verbesserte öffentliche Finanzlage, die niedrigen Zinsen sowie die anhaltende Zu- und Binnenwanderung. Letztere erfordert nicht nur eine lokale Erhöhung der Wohnungsbestände, sondern auch eine Anpassung der vorhandenen Infrastruktur. Der Brexit spielt dagegen in den vorliegenden Prognosen kaum eine Rolle. Dies liegt vor allem daran, dass die möglichen (wirtschaftlichen) Konsequenzen derzeit immer noch schwer abzuschätzen sind.

Nach Berechnungen des EUROCONSTRUCT-Netzwerks hat das Bauvolumen in den 19 Mitgliedsländern 2016 zum dritten Mal in Folge zugenommen. Der Umfang der Baumaßnahmen dürfte sich im abgelaufenen Jahr auf insgesamt rund 1,44 Billionen Euro (in Preisen von 2015) belaufen haben. Das wären fast 5% oder – in Preisen von 2015 – rund 68 Mrd. Euro mehr als im Jahr 2013. Damals ging die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise begonnene langjährige Abwärtsentwicklung zu Ende. Danach setzte – auf

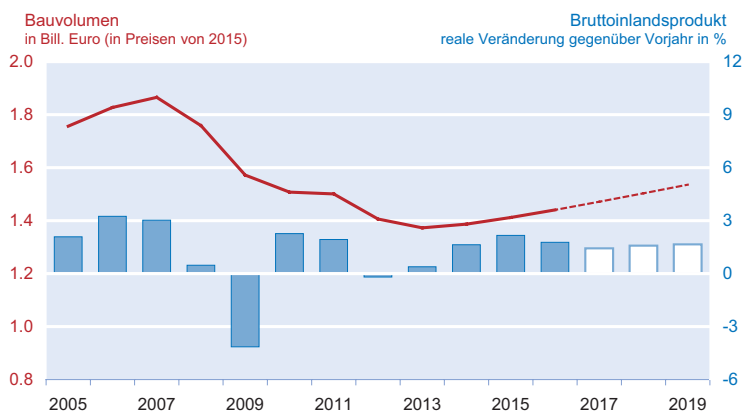
sehr niedrigem Niveau – eine leichte Belebung ein. Nach einem kleinen Plus von 1% im Jahr 2014 und einem erneuten Zuwachs von fast 2% im Jahr 2015 war im vergangenen Jahr nun ein Wachstum von rund 2% zu verzeichnen. Auch in den kommenden Jahren bis 2019 dürfte sich der jährliche Anstieg in dieser Größenordnung bewegen.

Baunachfrage wächst schneller als die Gesamtwirtschaft

Die Trendwende im europäischen Bausektor ging mit der allmählichen wirtschaftlichen Erholung in zahlreichen Ländern einher (vgl. Abb. 1). Im Jahr 2016 dürfte das Wachstum der Bauaktivitäten in den 19 Mitgliedsländern sogar etwas stärker gewesen sein als der entsprechende Anstieg des Bruttoinlandsprodukts. Diese Konstellation war seit Anfang der 1990er Jahre allerdings nur selten zu beobachten. Umso mehr überrascht die aktuelle Prognose, die auch für die nächsten Jahre von einer kräftigeren Ausweitung der Baumaßnahmen im Vergleich zur Wirtschaftsleistung ausgeht. Dies könnte mit der außergewöhnlich schwachen Entwicklung der Bauaktivitäten in zahlreichen europäischen Ländern in den vergangenen Jahren zusammenhängen. Insbeson-

¹ Das europäische Forschungs- und Beratungszentrum EUROCONSTRUCT® wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der EUROCONSTRUCT-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt. Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Dieser Beitrag enthält ausgewählte Analysen und Prognosen der 19 Länderberichte zur 82. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 25. November 2016 in Barcelona stattfand. Die 83. EUROCONSTRUCT-Konferenz ist für den 9. Juni 2017 in Amsterdam geplant. Das Programm sowie die Anmeldeunterlagen finden Interessenten auf der Homepage des ifo Instituts oder auf www.euroconstruct.org; sie können sich aber schon jetzt direkt an das ifo Institut wenden.

Abb. 1
Bauaktivitäten und Wirtschaftswachstum im EUROCONSTRUCT-Gebiet



Quelle: EUROCONSTRUCT; Eurostat.

dere im Wohnungs- sowie im Tiefbausektor dürfte hieraus ein enormer Nachholbedarf resultieren. Inwieweit dieser Bedarf die Baunachfrage tatsächlich stimulieren wird, werden allerdings erst die nächsten Jahre zeigen.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung ist überdies hervorzuheben, dass die Prognose für den Zeitraum 2017 bis 2019 schwächere jährliche Anstiege unterstellt, als in den beiden Vorjahren 2015 und 2016 erreicht wurden. Selbst das für 2019 prognostizierte BIP-Wachstum in Höhe von 1,7% ist etwas geringer als der Anstieg im vergangenen Jahr (1,8%).

In den drei Jahren bis 2019 werden die Bauaktivitäten voraussichtlich um fast 100 Mrd. Euro ausgeweitet

In den sechs Jahren 2008 bis 2013 hat der Umfang der Bauleistungen im EUROCONSTRUCT-Gebiet um insgesamt mehr als ein Viertel auf nur noch rund 1,37 Billionen Euro (in Preisen von 2015) abgenommen. Nach den Prognosen vom November 2016 dürfte das Bauvolumen 2019 aber wieder um fast 12% über dem Tiefpunkt von 2013 liegen (vgl. Abb. 2). Dann werden voraussichtlich Baumaßnahmen in Höhe von 1,54 Billionen Euro (in Preisen von 2015) durchgeführt. Gegenüber dem bisherigen Rekordwert aus dem Jahr 2007, als 1,86 Billionen Euro (in Preisen von 2015) für Bauarbeiten ausgegeben wurden, wird dann immer noch eine Lücke von nahezu 330 Mrd. Euro (in Preisen von 2015) klaffen. Der Extremwert des Jahres 2007 dürfte aber – selbst für längere Zeit – außer Reichweite liegen. Der Ende der 1990er Jahre einsetzende Bauboom stützte sich nämlich auf eine ganze Reihe von positiven Einflussfaktoren, wie z.B. ein hohes Bevölkerungswachstum, eine überaus günstige wirtschaftliche

Entwicklung oder auf – infolge der Euroeinführung – stark gesunkene Zinsen. In etlichen Ländern sorgte dann noch eine muntere Immobilienpreisspekulation – in Kombination mit einer laxen Kreditvergabe – für zusätzliches Wachstum.

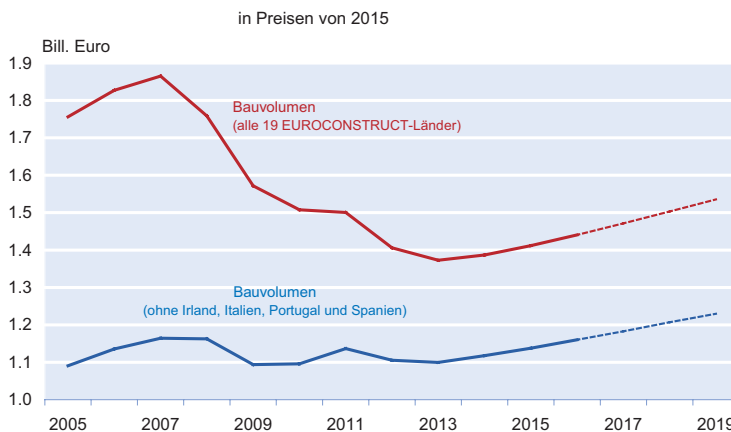
Der starke Einbruch der europäischen Baunachfrage in den Jahren nach 2007 ist vor allem auf die enormen Einbrüche in einigen wenigen Ländern zurückzuführen. Rechnet man beispielsweise aus dem Bauvolumen für das gesamte EUROCONSTRUCT-Gebiet die Bauleistung der Länder Irland, Italien, Portugal und Spanien heraus, so zeigt sich eine erheblich stabilere Entwicklung, die ebenfalls in Abbildung 2 dargestellt

ist. Der auch hier deutliche Rückgang der Baunachfrage im Jahr 2009 ging dabei überwiegend auf die geschrumpften Bauaktivitäten in Frankreich und Großbritannien zurück. Wie in der Betrachtung für alle 19 Mitgliedsländer geht es ab dem Jahr 2014 stetig aufwärts. Der für 2019 prognostizierte Umfang der Bauaktivitäten in den verbleibenden 15 Ländern – also ohne Irland, Italien, Portugal und Spanien – liegt dann aber um stolze 5½% über dem Wert des Jahres 2007. Dieser Abstand würde sich sogar auf 10½% vergrößern, wenn auch noch der französische Markt herausgerechnet werden würde. Die schwache Entwicklung des dortigen Bausektors dürfte dabei unter anderem mit der schwierigen Durchsetzung tiefgreifender Wirtschaftsreformen zusammenhängen.

Schwächere Entwicklung im Nichtwohnbau bremst die Bauproduktion

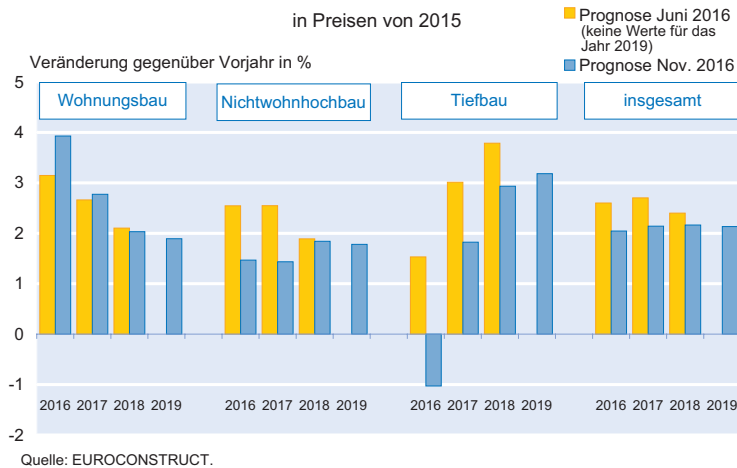
Nach der aktuellen Prognose vom November 2016 dürften die Bauleistungen in Europa im vergangenen Jahr um rund einen halben Prozentpunkt schwächer gewachsen sein als

Abb. 2
Bauaktivitäten im EUROCONSTRUCT-Gebiet



Quelle: EUROCONSTRUCT.

Abb. 3
Prognoseänderung nach Baubereichen im EUROCONSTRUCT-Gebiet



noch im Sommer 2016 erwartet worden war (vgl. Abb. 3). Während damals noch von einem Anstieg um gut 2½% ausgegangen wurde, wird der Zuwachs – wie bereits oben ausgeführt – wohl nur rund 2% betragen. Auch der Prognosewert für das Jahr 2017 wurde um rund einen halben Prozentpunkt abgesenkt.

Während die Korrekturen im Wohnungsbau moderat ausfielen, waren im Nichtwohnhochbau sowie im Tiefbau deutlichere Abschlüsse zu verzeichnen. Dies betrifft beispielsweise die Länder Irland, Italien, Portugal und Spanien. Hier zeigt sich die Nachfrage von Staat und Unternehmenssektor nach Hochbaumaßnahmen – eigentlich befeuert durch die wirtschaftliche Erholung – nicht so positiv, wie noch vor einem halben Jahr angenommen. In einigen Fällen bremsen etwa politische Unsicherheiten aufgrund neuer Regierungsbildungen. Hinzu kommt eine verringerte öffentliche Investitionstätigkeit aufgrund allgemeiner Budgetrestriktionen bzw. veränderter Schwerpunktsetzung. Daneben entwickelt sich auch in den vier osteuropäischen Ländern die Nachfrage nach Nichtwohngebäuden schlechter, als im Juni 2016 vorhergesagt.

Einige der Ursachen, die im Nichtwohnhochbau für eine gedämpfte Bautätigkeit in den Jahren 2016 und 2017 sorgen werden, spielen auch im Tiefbau eine maßgebliche Rolle. Die deutliche Korrektur für 2016 – von vormals + 1½% auf nunmehr – 1% – geht dabei aber vor allem auf massive Probleme der osteuropäischen Länder in Zusammenhang mit der Umsetzung EU-geförderter Vorhaben zurück. So ergaben sich anscheinend erhebliche Probleme beim Übergang von der Förderperiode 2007–2013 – für die allerdings noch Baumaßnahmen bis einschließlich 2015 berücksichtigt werden konnten – zum neuen Förderzeitraum 2014–2020. Gerade die osteuropäischen Länder wollten sich die

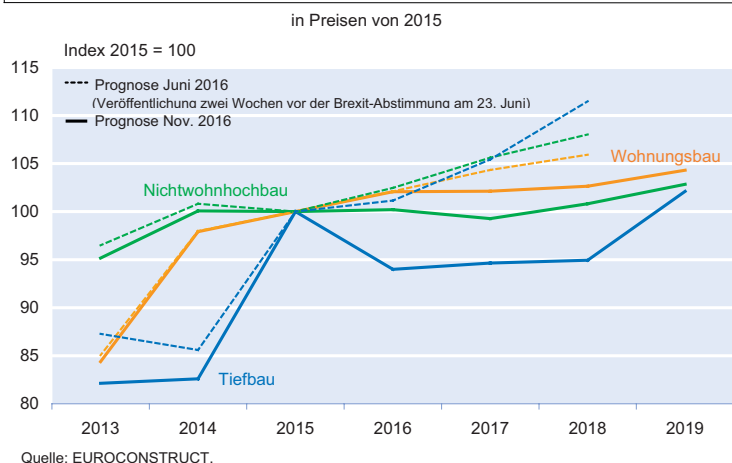
noch im »alten« Fördertopf verbliebenen Gelder für Investitionszuschüsse sichern und hatten deshalb bis 2015 noch zahlreiche Infrastrukturvorhaben vorangetrieben. Dadurch wurde jedoch häufig die Vorbereitung bzw. Planung von Projekten vernachlässigt, die dann mit den Mitteln des offiziell ab 2014 begonnenen Förderzeitraums finanziert werden können. Im Jahr 2016 fehlte es demnach weniger an (öffentlichen) Geldern, denn an ausreichend vorbereiteten und umsetzungsfähigen Infrastrukturvorhaben. Dieser Sachverhalt trug maßgeblich dazu bei, dass die Tiefbaumaßnahmen in den vier osteuropäischen EUROCONSTRUCT-Ländern vergangenes Jahr um insgesamt rund 9½% zurückgefahren wurden. Im Sommer 2016 war dagegen mit einem Plus von gut 4½% gerechnet worden.

Eingetrübte Aussichten für den britischen Bausektor

Für die reduzierten Prognosewerte zur europäischen Baunachfrage – speziell für das Jahr 2017 – war aber auch das am 23. Juni 2016 erfolgte Votum der britischen Wähler zugunsten des Brexit von Bedeutung. So rechnet das britische Partnerinstitut für das laufende Jahr nur noch mit einer Stagnation der Bautätigkeit anstatt mit einem spürbaren Wachstum. Aufgrund der immer noch großen Unsicherheit darüber, wie der EU-Austritt tatsächlich aussehen und welche (wirtschaftlichen) Folgen er haben wird, müssen aber auch die inzwischen überarbeiteten Prognosen zur zukünftigen Bautätigkeit in Großbritannien (vgl. Abb. 4) mit einiger Vorsicht behandelt werden.

Die Prognosekorrekturen für Großbritannien gehen allerdings nur zum Teil auf die Auswirkungen der Brexit-Ent-

Abb. 4
Bauprognose für Großbritannien vor und nach der Brexit-Entscheidung



scheidung zurück. So haben die im dortigen Tiefbausektor regelmäßig auftretenden Schwankungen unter anderem mit politischen Entscheidungen zur Bereitstellung öffentlicher Mittel, aber auch dem mal besseren, mal schlechteren Vorankommen größerer Vorhaben zu tun. Die für das Jahr 2015 registrierte, erhebliche Ausweitung der Tiefbaumaßnahmen ist zwar zum einen auf eine Umstellung der amtlichen Statistik, zum anderen aber ebenso auf deutlich lebhaftere Tiefbauaktivitäten zurückzuführen. In den Jahren 2016 und 2017 dürften sich die Tiefbauleistungen jedoch auf einem wesentlich niedrigeren Niveau bewegen. Hauptgrund hierfür sind Probleme mit der Vorbereitung bzw. Umsetzung einiger größerer Projekte in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Energie.

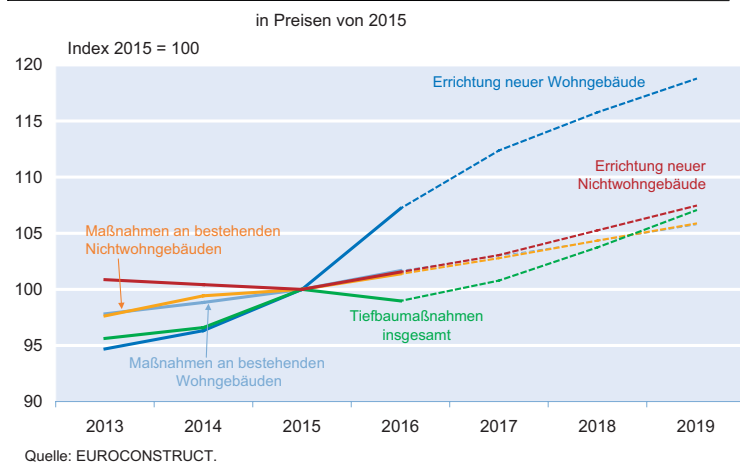
Eigentlich sollte die britische Regierung ein großes Interesse daran haben, mit Hilfe umfangreicher öffentlicher Bauvorhaben die voraussichtlichen negativen Folgen des Brexit abzumildern. Die bisherigen Erfahrungen aus dem Wohnungsbaubereich lassen daran allerdings leise Zweifel aufkommen. Trotz zunehmender Forderungen nach größerer staatlicher Unterstützung bei der Errichtung bezahlbarer Wohnungen geht das britische Partnerinstitut von weiter nachlassenden öffentlichen Aktivitäten im Wohnungsneubau aus. Zumindest der private Wohnungsbaubereich dürfte sich jedoch – vor dem Hintergrund des chronischen Wohnungsmangels in einigen Regionen – positiv entwickeln. Im Jahr 2019 sollen fast 140 000 Wohnungen in neu errichteten Ein- und Zweifamiliengebäuden fertiggestellt werden; dies wären rund 40 000 Einheiten mehr als im Jahr 2014. Gleichwohl dürfte sich eine gedämpfte Einkommensentwicklung im Zuge des Brexit zukünftig negativ bei den Wohnungsbauaktivitäten niederschlagen. Davon sollte aber insbesondere der Modernisierungsmarkt betroffen sein.

Der Brexit wird sich wohl vor allem auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen auswirken. Aus diesem Grund hat auch der Nichtwohnhochbau – in dem gewerbliche Auftraggeber eine dominante Rolle einnehmen – eine deutliche Abwärtskorrektur erfahren. Ursprünglich wurde für das laufende Jahr ein Wachstum von etwa 3% unterstellt. Da sich die Nachfrage nach Büro- und Industriebauten, aber auch nach Handels- und Lagergebäuden, wesentlich ungünstiger entwickeln dürfte, wird nunmehr von einem Rückgang um rund 1% ausgegangen.

Wohnungsneubau weiter auf dem Vormarsch

Für den Anstieg des europäischen Bauvolumens seit dem Jahr 2014 zeichnet sich vor allem der Wohnungsbau ver-

Abb. 5
Bauaktivitäten im EUROCONSTRUCT-Gebiet nach Baubereichen



antwortlich. Und hier wiederum kommen die Impulse vorwiegend vom Neubaubereich (vgl. Abb. 5). Dieser Teilbereich hatte im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise aber auch die größten Einbußen erlitten – nachdem zuletzt insbesondere spekulative Motive in einigen Ländern die Aktivitäten zur Errichtung neuer Wohnungen auf immer neue Höhen getrieben hatten.

Gegenüber dem Jahr 2015 wird der Wohnungsneubau bis zum Ende des Prognosehorizontes 2019 um fast ein Fünftel zulegen. Im Vergleich dazu dürfte sich der erwartete Anstieg in den übrigen Bereichen innerhalb einer Spanne von 5 bis 7% bewegen.

Das kräftige Wachstum des Wohnungsneubaus spiegelt sich auch in der Prognose der Wohnungsfertigstellungen wider. Für 2019 rechnen die 19 EUROCONSTRUCT-Institute mit insgesamt mit 1,7 Mio. Einheiten in neu errichteten Wohngebäuden – also in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie in Mehrfamiliengebäuden. Im vergangenen Jahr wurden mit geschätzten rund 1,47 Mio. Wohnungen gut 230 000 Einheiten weniger fertiggestellt (vgl. Tab. 1).

In den nächsten Jahren werden – den Prognosen zufolge – vor allem in Frankreich und Spanien, prozentual aber auch in Irland, Portugal und Ungarn, wieder deutlich mehr Wohnungen errichtet. Während der spanische Wohnungsbau im Zuge der Finanzkrise- und Wirtschaftskrise dramatisch eingebrochen war, durchläuft der französische Markt derzeit eine vorübergehende Schwächeperiode, die unter anderem mit einer verstärkten und investorenfreundlicheren öffentlichen Förderung überwunden werden soll. Ebenfalls bemerkenswert ist die extrem gedämpfte Neubautätigkeit in Italien. Dort wurden 2016 mit gut 80 000 Einheiten nur halb so viele Wohnungen fertiggestellt wie im ähnlich bevölkerungsreichen Großbritannien, das für seine traditionell sehr schwachen Neubautätigkeiten bekannt ist.

Tab. 1
Wohnungsfertigstellungen^{a)} in Europa nach Ländern 2015 bis 2019

	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung in %
	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2015
Belgien	49,9	45,0	49,0	47,6	48,8	- 2,2
Dänemark	14,3	14,5	15,0	16,0	17,5	22,7
Deutschland	216,7	260,0	275,0	285,0	280,0	29,2
Finnland	28,7	32,5	32,0	30,5	29,3	2,1
Frankreich	399,5	343,2	359,8	387,8	399,9	0,1
Großbritannien	165,1	166,0	170,0	181,0	182,0	10,2
Irland	12,7	14,0	16,0	20,0	26,0	105,3
Italien	86,2	81,6	81,0	82,4	84,4	- 2,1
Niederlande	48,4	63,0	69,0	73,0	79,0	63,2
Norwegen	28,1	32,0	33,3	33,1	32,6	15,9
Österreich	45,2	47,3	50,4	53,3	54,7	21,0
Portugal	6,7	6,6	7,9	9,8	12,8	91,2
Schweden	41,5	52,0	64,3	67,2	66,4	59,8
Schweiz	52,8	53,1	53,4	53,9	54,3	2,8
Spanien	45,2	42,0	60,0	75,0	80,0	77,2
Westeuropa (EC-15)	1 241,0	1 252,6	1 336,1	1 415,6	1 447,7	16,7
Polen	147,8	166,0	175,0	173,0	190,0	28,6
Slowakei	15,5	15,1	16,5	16,7	15,9	2,6
Tschechien	25,1	26,0	27,1	27,5	28,7	14,3
Ungarn	7,6	10,0	15,0	20,0	21,0	176,3
Osteuropa (EC-4)	196,0	217,1	233,6	237,2	255,6	30,4
Insgesamt	1 437,0	1 469,7	1 569,7	1 652,8	1 703,3	18,5

^{a)} Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden (Ein-, Zwei- sowie Mehrfamiliengebäude).

Quelle: EUROCONSTRUCT.

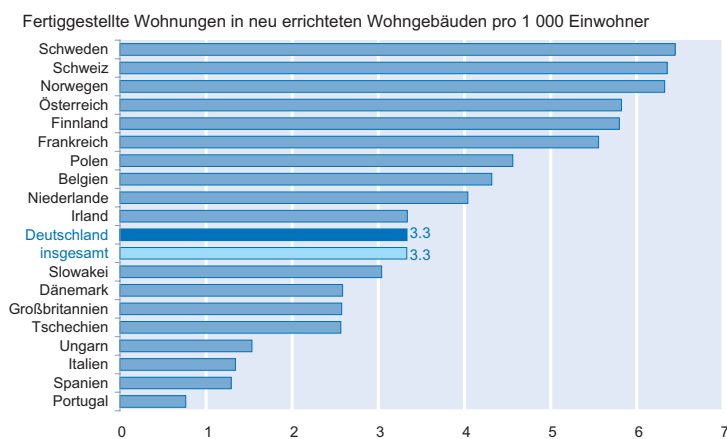
2017 werden in den 19 Partnerländern voraussichtlich 3,3 Neubauwohnungen pro 1 000 Einwohner fertiggestellt

Im Jahr 2017 dürften die Wohnungsfertigstellungen im EUROCONSTRUCT-Gebiet auf rund 1,57 Mio. Wohnungen klettern. Damit wird auch die Fertigstellungsquote von 3,1 auf 3,3 Wohnungen pro 1 000 Einwohner steigen (vgl. Abb. 6). Auch in Deutschland dürfte dieser Wert erreicht werden. So profitiert der hiesige Mehrfamilienhausbau vor

allem davon, dass die Städte und Gemeinden im Zuge der zwischenzeitlich beträchtlich angeschwollenen (Flüchtlings-) Zuwanderung etliche Projekte initiiert haben. Hinzu kommt ein Impuls im Ein- und Zweifamilienhausbau. In diesem Teilmarkt führte nämlich die abermalige Verschärfung der Energievorschriften für Wohnungsneubauten zum 1. Januar 2016 zu einem ausgeprägten Vorzieheffekt, so dass diese Stimulierung lediglich kurzfristiger Natur ist. Mit dem Ziel, diesen kostentreibenden, neuen Vorgaben zu entgehen, entschieden sich nämlich viele Bauherren zu einer früheren Realisierung ihrer Eigenheimpläne. Auch im laufenden Jahr sind die Folgen dieser neuen Bauvorschriften noch deutlich zu spüren.

Abb. 6

Wohnungsfertigstellungen in Europa 2017



Quelle: EUROCONSTRUCT.

Während für die Länder Ungarn, Italien und Spanien 2017 deutlich weniger als zwei Wohnungsfertigstellungen pro 1 000 Einwohner erwartet werden, dürfte der portugiesische Wohnungsmarkt im laufenden Jahr sogar nur eine Quote von 0,8 aufweisen. Phasen mit derartig niedriger Neubautätigkeit sollten nach Möglichkeit aber nicht zu lange anhalten, damit der Wohnungsbestand nicht zu schnell »altert«. In Portugal bewegt sich die Fertigstellungsquote allerdings bereits seit 2014 unterhalb der Marke von einer Wohnung pro 1 000 Einwohner. Und der Prognose zufolge dürfte diese Quote erst 2019 wieder über 1 liegen.

Kräftiger Anstieg der Wohnungsfertigstellungen in Schweden

Besonders hohe Fertigstellungsquoten werden 2017 voraussichtlich die Länder Schweden, Schweiz und Norwegen aufweisen. Den Prognosen zufolge dürften in diesem Jahr jeweils mehr als sechs Wohnungen pro 1 000 Einwohner fertiggestellt werden. Interessant ist dabei vor allem die neuere Entwicklung in Schweden. Hier wurden im vergangenen Vierteljahrhundert nur in der Hälfte der Jahre Fertigstellungsquoten von drei oder mehr Wohnungen pro 1 000 Einwohner erreicht. 2013 lag die Quote noch bei lediglich 2,8 Wohnungen pro 1 000 Einwohner. Bereits damals waren Wohnungsknappheit und hohe Immobilienpreise ein weitverbreitetes Phänomen.

Markterhebungen zufolge weisen in Schweden inzwischen mehr als 80% aller Kommunen einen spürbaren Wohnungsmangel auf; zudem sind fast 95% der Stadtbevölkerung davon betroffen. Die Politik hat nunmehr ihre Zielgröße von jährlich 50 000 neuen Wohnungen bis 2018 auf rund 70 000 zusätzliche Wohneinheiten pro Jahr bis 2025 angehoben. Vergangenes Jahr dürften es immerhin bereits gut 50 000 Neubauwohnungen gewesen sein – nach nur 41 500 Einheiten im Jahr 2015.

Wie es aussieht, hat in Schweden die Kombination aus extrem niedrigen Zinsen, hoher Wohnraumnachfrage – hier spielt die Zuwanderung eine wesentliche Rolle – sowie steigenden Einkommen und Immobilienpreisen zu einer spürbaren Belebung der Bautätigkeit geführt. Hinzu kommt aber noch die Umsetzung wichtiger Reformen. So wurden bei-

spielsweise die Genehmigungsabläufe beschleunigt, regionale Auflagen zurückgestutzt und der Mietwohnungsmarkt schrittweise dereguliert, so dass die Anreize für Investoren deutlich stiegen. Gleichwohl muss festgehalten werden, dass sich die verbesserten Rahmenbedingungen nur allmählich in einer höheren Neubautätigkeit niedergeschlagen haben. Zudem geht das schwedische Partnerinstitut davon aus, dass das Ziel von 70 000 neuen Wohnungen pro Jahr auf absehbare Zeit außer Reichweite bleiben wird. Dafür wären nämlich weitere (politische) Impulse für den Mietwohnungsmarkt notwendig; die hierzu erforderlichen Maßnahmen werden der aktuellen Regierung allerdings nicht zugetraut. Darüber hinaus dürften sich ein schwächeres Beschäftigungswachstum und leicht steigende Zinsen negativ bemerkbar machen. Die bereits hohen Preise schwedischer Wohnimmobilien lassen zudem viele selbstnutzenden Investoren daran zweifeln, ob diese auch in den nächsten Jahren Bestand haben werden. Daher wird bereits ab dem Jahr 2017 mit leichten Rückgängen bei den Wohnungsgenehmigungen gerechnet.

Überwiegend günstige Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau

Abbildung 7 zeigt eine Übersicht wichtiger Einflussfaktoren für den Wohnungsbau insgesamt. Dies bedeutet, dass hier – neben dem Neubaumarkt – auch die Arbeiten im Gebäudebestand Berücksichtigung finden. Gemäß den Einschätzungen der 19 EUROCONSTRUCT-Mitgliedsinstitute wirken sich in den Jahren 2016 bis 2018 vor allem die günstigen Finanzierungsmöglichkeiten sowie demographische Entwicklungen, wie z.B. eine umfangreiche Zu- und Binnenwan-

Abb. 7

Einflussfaktoren im Wohnungsbausektor bis 2018 nach Ländern

Land	Wohnungsbau 2016 bis 2018: durchschnittl. prozentuale Veränderung p.a.	allgemeine Finanzierungs- bedingungen	demogra- phische Effekte	wirtschaftliche Aussichten	Haushalts- einkommen	Arbeits- markt	steuerliche Anreize bzw. öff. Förderung	Wohn- immobilien- preise
Ungarn	19.2	++	—	+	+	+	++	++
Irland	11.7	—	+	+	+	+	+	—
Niederlande	7.4	+	+	+	+	+	0	+
Spanien	7.2	+	0	0	0	0	---	+
Portugal	6.8	+	+	0	0	0	—	+
Tschechien	5.2	+	0	+	+	+	+	+
Schweden	5.2	+	++	+	+	+	0	0
Polen	4.0	+	0	+	+	+	++	0
Frankreich	4.0	+	+	+	+	+	0	—
Slowakei	3.7	+	0	0	0	0	0	+
Norwegen	3.5	0	0	0	0	—	0	+
Finnland	2.9	++	+	+	—	0	0	0
Dänemark	2.6	0	++	+	+	+	0	0
Belgien	2.4	+	+	+	+	+	0	+
Deutschland	1.8	++	++	+	+	+	0	0
Italien	1.7	+	0	+	+	+	++	+
Österreich	1.6	0	+	+	+	—	+	0
Großbritannien	0.9	0	++	0	0	+	++	0
Schweiz	0.4	++	0	+	+	0	0	0

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, – negative Wirkung, — starke negative Wirkung.

demographische Effekte: Entwicklung der Einwohnerzahl, Änderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße, der Altersstruktur, der geographischen Bevölkerungsverteilung usw.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

derung, positiv auf die Wohnungsbaunachfrage aus. Auf der anderen Seite werden staatliche Förderungsmaßnahmen, beispielsweise durch Steuererleichterungen oder Zuschüsse sowie die Entwicklung bzw. das Niveau der Wohnimmobilienpreise seltener als nachfragestimulierend bewertet.

In der Abbildung werden die 19 Partnerländer nach ihrem voraussichtlichen Wachstum der Baunachfrage bis einschließlich 2018 in absteigender Reihenfolge »sortiert«. Dabei ergeben sich etliche auf den ersten Blick unplausible Platzierungen. Die Entwicklung der Wohnungsbauaktivitäten wird nämlich noch von weiteren Faktoren bestimmt. In Spanien beispielsweise ist dies der immer noch hohe Bestand an nicht verkauften Wohnungen. Des Weiteren ist auch das aktuelle Ausgangsniveau von großer Bedeutung für die Veränderungsrate. So erfuhr der Wohnungsbau in Ländern wie Ungarn, Spanien, Irland oder Portugal in den Jahren nach der Finanzkrise erhebliche Einbußen. Die nunmehr ablaufende Erholung führt konsequenterweise zu eindrucksvollen prozentualen Zuwächsen, die allerdings den zuvor stark gesunkenen Bauvolumenswerten geschuldet sind. Speziell in Ungarn wird der Wohnungsneubau zusätzlich noch durch einen reduzierten Mehrwertsteuersatz sowie durch Bauzuschüsse für Familien stimuliert.

Im Gegensatz dazu läuft die Wohnungsbautätigkeit in Ländern wie Österreich oder der Schweiz bereits seit Jahren hervorragend. Hier ist das Wachstumspotenzial also stark begrenzt, und eine Stagnation auf dem heutigen Niveau würde die heimische Bauwirtschaft zufrieden stimmen. In Deutschland wiederum wird der Wohnungsbau noch immer vom Bestandssektor dominiert. Diese Bestandmaßnahmen

bewegen sich schon seit geraumer Zeit auf einem extrem hohen Niveau. Wegen des großen Gewichts der Bestandsarbeiten macht sich die derzeitige kräftige Ausweitung der Neubauleistungen aber nur bedingt bemerkbar. Zudem wird davon ausgegangen, dass sich die Wachstumsraten des Neubaus bis 2018 deutlich verringern werden.

Einbruch des Nichtwohnhochbaus in Tschechien

Verglichen mit dem Wohnungsbau fallen die prognostizierten Zuwachsraten für den Nichtwohnhochbau wesentlich moderater aus. Auch hier stechen die Prognosen für die Länder Irland und Ungarn positiv hervor (vgl. Abb. 8). So dürfte etwa der irische Nichtwohnhochbau in den drei Jahren bis 2018 um durchschnittlich fast 11% p.a. zulegen.

Auch im – in der Regel von gewerblichen Bauherren dominierten – Nichtwohnhochbau spielt das Ausgangsniveau bei der Bewertung der Prognosewerte eine wichtige Rolle. So ist das Bauvolumen in diesem Teilsegment in Irland in den vier Jahren 2009 bis 2012 um insgesamt rund 70% eingebrochen. Für Ungarn ergibt sich für denselben Zeitraum immerhin noch ein Rückgang um etwa ein Fünftel. Derartige Markt Korrekturen haben jedoch – vor allem wenn sie einige Jahre anhalten – beträchtliche Folgen für die Angebotsseite. Die Unternehmen schaffen es dann zumeist nicht, mit dem erneuten Anstieg der Nachfrage Schritt zu halten. Deshalb spielt es in Irland derzeit eine eher untergeordnete Rolle, dass Banken bei der Kreditvergabe an Baufirmen erhöhte Vorsicht walten lassen, neue staatliche (Planungs-)Vorgaben die Kosten treiben oder der Nachschub an Baugrundstü-

Abb. 8

Einflussfaktoren im Nichtwohnhochbau bis 2018 nach Ländern

Land	Nichtwohnhochbau 2016 bis 2018: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Wirtschaftswachstum	Unternehmensgewinne	allgemeine Finanzierungsbedingungen	erzielbare Gesamttrendite	Gebäudezustand und Leerstand	politische Einflussfaktoren	öff. Finanzierung und Verschuldung
Einschätzung der Wirkung einzelner Einflussfaktoren								
Irland	10.7	+	+	-	+	+	-	-
Ungarn	5.5	+	0	+	+	+	+	+
Belgien	3.7	+	+	+	+	+	0	-
Niederlande	3.2	+	+	+	0	0	0	0
Dänemark	3.2	+	+	0	+	-	+	0
Spanien	3.2	0	0	0	0	0	0	---
Finnland	3.1	+	+	+	+	-	+	---
Frankreich	2.3	+	+	+	+	+	-	-
Schweden	2.1	+	+	0	0	+	0	0
Schweiz	2.1	+	0	++	-	-	0	0
Italien	1.9	0	+	0	+	+	+	0
Slowakei	1.8	+	0	0	0	+	0	0
Österreich	1.8	+	0	0	0	0	0	-
Norwegen	1.6	0	-	0	0	-	0	+
Polen	1.1	+	+	+	-	-	-	-
Portugal	1.0	0	0	+	+	+	0	-
Deutschland	0.6	+	+	++	+	0	-	-
Großbritannien	0.3	0	+	-	0	++	-	0
Tschechien	-6.0	0	0	-	0	0	-	---

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, - negative Wirkung, --- starke negative Wirkung,

politische Einflussfaktoren: Steuerpolitik, Subventionen, Wahlgeschenke usw.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

cken derzeit nicht reibungslos funktioniert. Dadurch wird die stark steigende Bautätigkeit nämlich nur teilweise gebremst.

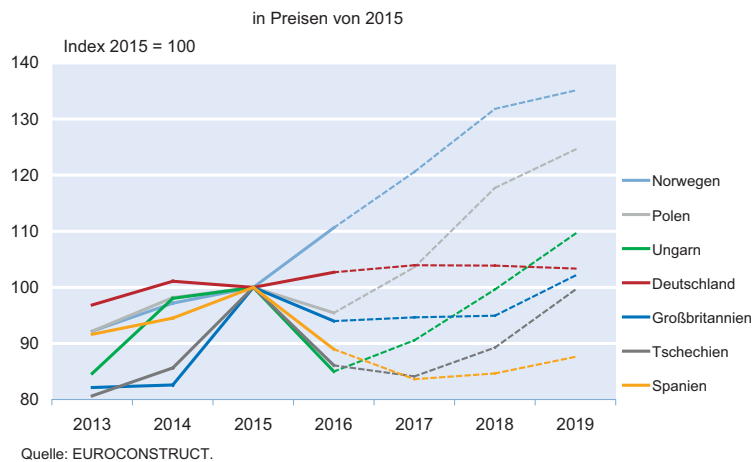
Die günstigen Wirtschaftsaussichten sowie die gestiegenen Unternehmensgewinne haben bereits maßgeblich dazu beigetragen, dass der Nichtwohnhochbau im EUROCONSTRUCT-Gebiet im vergangenen Jahr um knapp 1½% gestiegen ist. Für dieses Jahr wird ein ähnlich hohes Wachstum erwartet, und im kommenden Jahr dürften sogar nahezu 2% erreicht werden. In insgesamt 13 Ländern dürfte das durchschnittliche jährliche Wachstum in diesen drei Jahren bei knapp 2% oder (deutlich) mehr liegen. Ein Ausreißer im negativen Sinne ist hingegen der tschechische Markt. Zwar dürften die gewerblichen Baumaßnahmen bis 2018 sogar leicht zulegen; die erwartete Zurückhaltung der staatlichen Bauherren wird die gesamte Baunachfrage in diesem Teilsegment allerdings stark negativ beeinflussen. Dabei spielt vor allem die angespannte öffentliche Finanzsituation eine Rolle. Gleichzeitig muss aber auch erwähnt werden, dass sich der Nichtwohnhochbau in Tschechien im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise weitaus besser entwickelt hat als etwa der Tiefbau – und vor allem der Wohnungsbau. Der größte Teil des Rückgangs im Zeitraum 2016 bis 2018 entfällt zudem bereits auf das vergangene Jahr. Aber auch im laufenden Jahr wird noch eine beachtliche Schrumpfung erfolgen.

In insgesamt zehn von 19 Partnerländern gehen von der Finanzlage bzw. der Verschuldung der öffentlichen Haushalte negative oder sogar stark negative Effekte auf den Nichtwohnhochbau aus. Dies trifft auch auf Deutschland zu. Denn trotz der – bereits erfolgten oder noch geplanten – finanziellen Entlastungen durch den Bund investiert ein wesentlicher Teil der Kommunen noch immer zu wenig in neue bzw. in die Sanierung bestehender Gebäude. Auch die nochmalige Aufstockung der Mittel für finanzschwache Gemeinden dürfte nur teilweise Abhilfe schaffen. Die Prognose für den hiesigen Nichtwohnhochbau in den Jahren 2016 bis 2018 geht von einem nur geringen durchschnittlichen Wachstum von gut ½% aus. Die weiteren Gründe hierfür liegen aber nicht in der Entscheidung für den EU-Austritt Großbritanniens, sondern vielmehr in der Erwartung, dass die Auslandsnachfrage in den nächsten Jahren ebenfalls nur moderat zulegen wird und die politischen Unsicherheiten in vielen Regionen der Welt andauern werden.

Nur leichter Anstieg der Tiefbaumaßnahmen in Deutschland

Wie bereits erläutert, wird der Tiefbau in Europa in den Jahren bis 2019 wieder deutlich Schwung aufnehmen. So

Abb. 9
Tiefbauaktivitäten in ausgewählten EUROCONSTRUCT-Ländern



werden für die Jahre 2018 und 2019 Zuwächse von jeweils um die 3% erwartet. Bis dahin werden unter anderem die osteuropäischen Länder wieder in stärkerem Umfang EU-Fördermittel abrufen. Für diese Länder spielt die finanzielle Unterstützung durch die Europäische Union noch immer eine sehr wichtige Rolle. Zudem wird der inzwischen wieder kräftigere wirtschaftliche Aufholprozess gegenüber den westeuropäischen Ländern dem Tiefbau-sektor in Osteuropa mittelfristig stärkere Impulse verleihen. Besonders in Polen und in Ungarn dürften sich die Tiefbauaktivitäten bis 2019 sehr positiv entwickeln (vgl. Abb. 9).

Für den deutschen Tiefbaumarkt werden hingegen keine großen Sprünge erwartet. Insgesamt ist aber von einer leichten Aufwärtsentwicklung auszugehen. So wird der Bund seine Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur weiter spürbar erhöhen. Dagegen wird sich die tendenzielle Zerteilung der Kommunen in »arm« und »reich« auch zukünftig negativ in der Baunachfrage bemerkbar machen. Vor dem Hintergrund der ab Ende des Jahrzehntes geltenden Schuldenbremse auch für die Bundesländer ist zudem ungewiss, wie intensiv die Länder ihre Gemeinden noch dauerhaft finanziell unterstützen können. Gerade die Kommunen sind ein wichtiger Auftraggeber von Straßenbauvorhaben. Daneben wird sich auch die deutlich abgeschwächte Baunachfrage im Energiesektor negativ auswirken. Der Neubau konventioneller Kraftwerke ist inzwischen quasi zum Erliegen gekommen. Gleichzeitig ist die staatliche Förderung der erneuerbaren Energien kräftig zurückgenommen worden – mit der Folge, dass der jährliche Zubau an entsprechenden Erzeugungskapazitäten erheblich gesunken ist. Auf der anderen Seite kommt der geplante Aus- und Umbau der Stromübertragungs- bzw. verteillernetze auch weiterhin nur schleppend voran. Dies bedeutet, dass auf absehbare Zeit die Investitionen in das Stromnetz den Rückgang der Bautätigkeit im Bereich der Energieerzeugung nicht werden ausgleichen können.

Abb. 10

Einflussfaktoren im Tiefbausektor bis 2018 nach Ländern

Land	Tiefbau 2016 bis 2018: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Infrastruktur- bedingungen	Fonds (EU, national, regional)	Wirtschafts- wachstum	ökologische Faktoren und Energiepolitik	allgemeine Finanzierungs- bedingungen	Wahlen	öff. Finanzierung und Verschuldung
Norwegen	9.6	++	+	0	+	0	+	+
Polen	5.6	0	+	+	+	0	-	-
Irland	2.9	+	0	+	+	-	0	-
Belgien	2.6	++	0	+	0	0	++	-
Italien	2.6	++	+	+	+	+	0	0
Niederlande	2.2	+	0	+	+	+	0	-
Schweiz	2.2	0	++	+	+	++	0	0
Schweden	2.2	++	+	+	+	++	0	+
Dänemark	1.8	+	0	0	0	0	0	0
Frankreich	1.8	+	++	+	0	0	+	-
Deutschland	1.3	+	++	+	-	++	0	-
Österreich	1.0	0	-	+	0	+	0	0
Slowakei	0.6	+	++	0	-	0	0	0
Finnland	0.6	++	0	0	+	0	+	---
Ungarn	-0.1	0	+	+	+	+	++	+
Großbritannien	-1.7	++	+	0	0	-	0	0
Portugal	-2.9	-	+	0	0	-	0	---
Tschechien	-3.7	+	0	0	0	---	0	-
Spanien	-5.4	0	-	0	-	0	-	---

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, - negative Wirkung, --- starke negative Wirkung.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

Investitionen in die Schweizer Verkehrsinfrastruktur nehmen weiter zu

Während in Norwegen die Regierung gezielt in die Infrastruktur investiert, um die negativen Folgen der stark gesunkenen Energiepreise abzumildern, bleiben die Aussichten für den spanischen Tiefbaumarkt weiterhin schlecht (vgl. Abb. 10). Aufgrund der politischen Hängepartie im Zuge der Bildung einer neuen Regierung und der immer noch desolaten Staatsfinanzen wurden die öffentlichen Infrastrukturausgaben in Spanien 2016 weiter reduziert. Dies betraf insbesondere den Verkehrsbereich, der im vergangenen Jahr eine Verringerung der Baumaßnahmen um fast ein Fünftel aufwies. Der Tiefbausektor insgesamt schrumpfte dagegen »nur« um gut ein Zehntel. 2017 dürften die Ausgaben für Verkehrsvorhaben nochmals um rund 12% zurückgehen, der gesamte Tiefbaumarkt aber nur halb so hohe Einbußen aufweisen. Für 2018 wird dann ein Seitwärtsbewegung bzw. sogar ein leichtes Wachstum erwartet. In dieser Prognose liegt allerdings erhebliche Unsicherheit. So ist heute schwer einzuschätzen, wie sich die neue Regierung zum Thema (Bau-)Investitionen positionieren wird. Eine rasche Ausweitung wäre aber sicherlich sinnvoll. Der Umfang der spanischen Tiefbauleistungen ist in den neun Jahren 2008 bis 2016 nämlich um insgesamt fast 80% geschrumpft. Inzwischen werden in den Niederlanden wertmäßig mehr Tiefbaumaßnahmen durchgeführt als in Spanien.

Dessen ungeachtet befindet sich der Tiefbau in etlichen anderen Ländern wieder im Aufwind. Hierfür kann vor allem der aktuelle (Ausbau-)Zustand der Infrastruktur als treibende Kraft angeführt werden. In nahezu einem Drittel der Partnerländer gehen von dieser Einflussgröße stark positive Effekte

auf die Tiefbaunachfrage bis 2018 aus. Dabei spielen natürlich auch staatliche Investitionsprogramme bzw. die Ko-Finanzierung der EU eine wesentliche Rolle. In der Schweiz beispielsweise werden nahezu kontinuierlich umfangreiche öffentliche Mittel für die Modernisierung bzw. den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bewilligt. Mittelfristig sollen die Ausgaben für Verkehrsvorhaben in der Schweiz sogar noch einmal deutlich erhöht werden. Das Land will sich also ganz offensichtlich nicht auf den Erfolgen der Vergangenheit ausruhen. Dazu zählt mit Sicherheit der Bau des 57 km langen Gotthard-Basistunnels, der nach 17-jähriger Bauzeit Mitte vergangenen Jahres feierlich eingeweiht wurde. Der Tunnel kostete zwar rund 11 Mrd. Euro. Dafür war er aber auch ein Jahr früher als geplant fertig. In Deutschland hat man sich – vor dem Hintergrund der in Stuttgart, Hamburg und Berlin gemachten Erfahrungen – dagegen bereits an merkliche Verzögerungen bei staatlich initiierten Großvorhaben gewöhnt.

Literatur

EUROCONSTRUCT (2016a), *82nd EUROCONSTRUCT Country Report – European Construction: Market Trends until 2019, 24–25 November 2016, Barcelona. November 2016.* hrsg. ITeC, Barcelona.

EUROCONSTRUCT (2016b), *82nd EUROCONSTRUCT Summary Report – European Construction: Market Trends until 2019, 24–25 November 2016, Barcelona. November 2016.* hrsg. ITeC, Barcelona.

Im Rahmen einer Sonderfrage im Ifo World Economic Survey vom April 2016 wurden die Umfrageteilnehmer gefragt, inwiefern sich in ihrem Land nach ihrer Einschätzung die Einwanderungspolitik bezüglich hoch- und geringqualifizierter Arbeitsmigranten sowie Flüchtlingen in den nächsten fünf Jahren verändern wird. Im Ergebnis zeigt sich, dass viele der befragten WES-Wirtschaftsexperten eine restriktivere Einwanderungspolitik sowohl gegenüber geringqualifizierten Einwanderern als auch gegenüber Flüchtlingen erwarten.

In der ökonomischen Theorie bedeutet Migration, die auf Produktivitätsunterschieden beruht, einen gesamtwirtschaftlichen Effizienzgewinn. Wer allerdings mit Einwanderern um die gleichen Jobs konkurriert, kann durch Immigration Wohlfahrtsverluste erleiden. Zusätzlich kann Immigration in einen Wohlfahrtsstaat erhöhte Staatsausgaben durch einen Anstieg von Arbeitslosigkeit und Sozialtransfers bedeuten. Einwanderung und Einwanderungspolitik wird nicht zuletzt daher in vielen Ländern kontrovers diskutiert. Die Einwanderungspolitik vieler Länder unterscheidet meist grundlegend zwischen ökonomischen, humanitären und familiären Migrationsmotiven. Bei Wirtschaftsmigranten wird die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder eines Visums oft an die Qualifikation oder den Arbeitsmarktbedarf im Zielland geknüpft. Innerhalb der Europäischen Union wurden Migrationsbeschränkungen weitgehend aufgehoben, nicht ohne politische Debatten über die Vor- und Nachteile einer solchen Liberalisierung. Jüngstes Beispiel ist das Referendum zur EU-Mitgliedschaft im Vereinigten Königreich, in dessen Vorfeld Immigrationsfragen den Wahlkampf entscheidend geprägt haben.

Im Rahmen einer Sonderfrage im Ifo World Economic Survey (WES) vom April 2016 wurden 1 078 Wirtschaftsexperten aus 116 Ländern weltweit gefragt, inwiefern sich in ihrem Land nach ihrer Einschätzung die Einwanderungspolitik in Bezug auf hoch- und geringqualifizierte Arbeitsmigranten sowie Flüchtlinge in den nächsten fünf Jahren verändern wird.² Der Wortlaut der Frage lautete: »Was denken

Sie wird sich in ihrem Land hinsichtlich der Einwanderungspolitik in Bezug auf folgende Gruppen in den nächsten fünf Jahren ändern: hochqualifizierte Arbeitsmigranten, geringqualifizierte Arbeitsmigranten und Flüchtlinge?« Die Antwortmöglichkeiten waren: »offenere Einwanderungspolitik«, »keine Veränderung« und »restriktivere Einwanderungspolitik«.³

Abbildung 1 zeigt für eine Auswahl an Ländern den Anteil der Experten, die auf die Spezialfrage antworteten, sie würden erwarten, dass in ihrem Land die Einwanderungspolitik in den nächsten fünf Jahren »restriktiver« gegenüber den genannten Immigrantengruppen wird. Die Ergebnisse werden zunächst für 16 ausgewählte Staaten der Europäischen Union sowie die Vereinigten Staaten, Australien, Neuseeland und Kanada, die die Hauptzielländer internationaler Migranten außerhalb Europas sind, vorgestellt. In jedem der Länder antworteten mindestens zehn Experten auf die entsprechende Frage. Abbildung 1 zeigt die Länder in fallender Reihenfolge, entsprechend dem Anteil der Experten, die mit einer restriktiveren Politik gegenüber geringqualifizierten Einwanderern rechnen. Die Abbildung zeigt auch den jeweiligen Anteil der Experten, die eine restriktivere Migrationspolitik gegenüber hochqualifizierten Migranten erwarten, sowie den Anteil derjenigen, die restriktivere Migrationspolitik gegenüber Flüchtlingen erwarten.

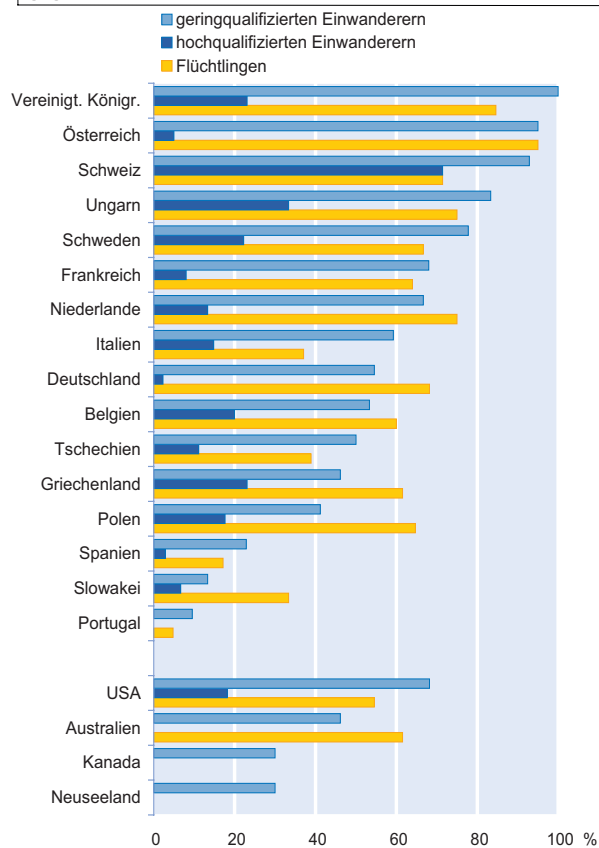
¹ Vgl. zu den Ergebnissen auch Garnitz et al. (2016).

² Für Informationen zum Ifo World Economic Survey (WES) und zum Umfragedesign siehe <http://www.cesifo-group.de/de/w/JfF6JPwS>.

³ Der Originalwortlaut der Frage lautete: »Immigration policies are currently debated in many countries. What do you expect will happen in your country, regarding immigration policies towards the following groups during the next 5 years? High skilled economic migrants, Low skilled economic migrants, Refugees«. Die Antwortmöglichkeiten waren jeweils: »More open«, »No changes«, »More restrictive«. Auf eine genaue Definition und Abgrenzung der Begriffe »high-« und »low-skilled« sowie »refugees« wurde bei der Fragestellung verzichtet.

Abb. 1

Erwartungen einer restriktiveren Einwanderungspolitik gegenüber...



Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) II/2016.

Ein Großteil der Experten erwartet, dass die Einwanderungspolitik gegenüber geringqualifizierten Arbeitsmigranten in den hier dargestellten europäischen Ländern in Zukunft restriktiver wird. Dies sind mehr als die Hälfte der befragten Experten im Vereinigten Königreich, in Österreich, der Schweiz, Ungarn, Schweden, Frankreich, den Niederlanden, Italien, Deutschland und Belgien. Im Vereinigten Königreich geben das sogar alle befragten Experten an.⁴ Das Vereinigte Königreich hat nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten 2004 zur Europäischen Union einen starken Anstieg der Immigration aus diesen Ländern verzeichnet (vgl. Migration Wach UK 2016). Während 2003 noch 15 000 Immigranten ins Vereinigte Königreich einwanderten, waren es 2004 87 000. Altoraï (2013) zeigt, dass ein Großteil der Einwanderer im Vereinigten Königreich aus den neuen EU-Mitgliedstaaten im Vergleich zu Einwanderern aus den übrigen EU-Staaten ein relativ niedriges formales Qualifikationsniveau hat.

Für die vier aufgeführten nicht-europäischen Staaten erwarten die Experten vor allem für die Vereinigten Staaten eine

restriktivere Einwanderungspolitik gegenüber Geringqualifizierten (68%). Im Vorfeld der US-Wahlen im November 2016 haben Immigrationsthemen eine wichtige Rolle gespielt. Im Wahlkampf vom Präsidentschaftskandidaten Donald Trump wurde eine striktere Immigrationspolitik gegenüber mehrheitlich geringqualifizierten Einwanderern aus Mexiko gefordert. In Australien, Kanada und Neuseeland hingegen ist ein Großteil der Experten der Meinung, dass es keine restriktivere Einwanderungspolitik gegenüber geringqualifizierten Einwanderern in den nächsten fünf Jahren geben wird.

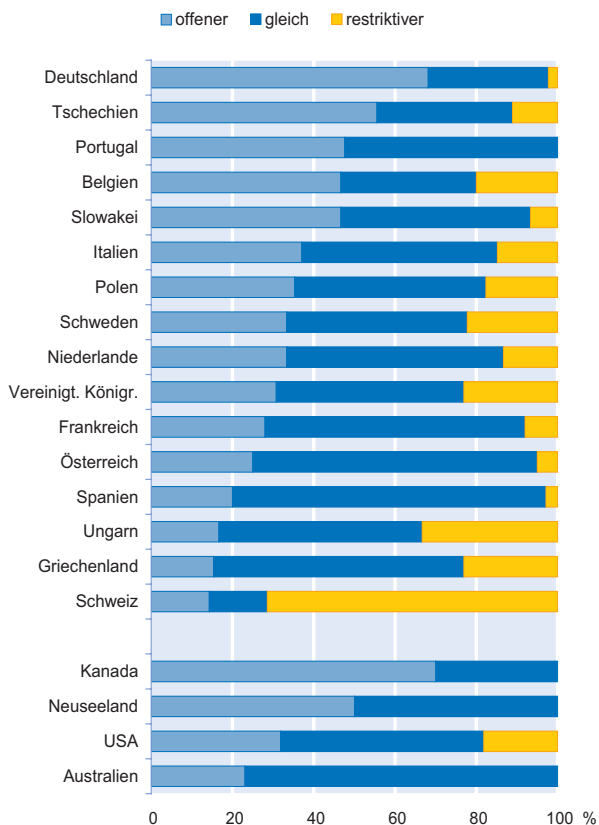
Die Erwartungen der befragten Experten hinsichtlich einer restriktiveren Politik gegenüber der Einwanderergruppe »Flüchtlinge« sind vor allem in Europa denen der Erwartungen hinsichtlich geringqualifizierten Immigranten sehr ähnlich. Im Großteil der betrachteten Länder erwarten über 50% der befragten Experten, dass die Einwanderungspolitik gegenüber Flüchtlingen in der Zukunft restriktiver wird. Vor allem in Österreich, dem Vereinigten Königreich, Ungarn und den Niederlanden rechnen mindestens 75% der Experten mit restriktiveren Einwanderungsrichtlinien. In Tschechien, Italien, Slowenien, Spanien, Portugal, Kanada und Neuseeland glaubt hingegen die Mehrheit der Experten, dass die Migrationspolitik gegenüber Flüchtlingen nicht restriktiver wird.

Die Erwartungen bezüglich der Veränderungen der Einwanderungspolitik für die dritte Migrantengruppe – die hochqualifizierten Arbeitsmigranten – unterscheiden sich stark von den Einschätzungen bezüglich der Politik für die anderen Immigrantengruppen. Lediglich in der Schweiz wird von der Mehrheit der Experten (71%) erwartet, dass die Migrationsrichtlinien in Zukunft restriktiver werden. In allen anderen Ländern liegt der Anteil der Erwartungen einer restriktiveren Einwanderungspolitik gegenüber hochqualifizierten Einwanderern bei unter 30%. Stattdessen erwarten dementsprechend viele Experten eine gleichbleibende oder offenere Einwanderungspolitik gegenüber hochqualifizierten Arbeitsmigranten. Viele Hocheinkommensländer sind von einem verschärften demographischen Wandel betroffen, wobei die Einwanderung von Fachkräften die steigende Nachfrage am Arbeitsmarkt bei sinkenden Geburtenraten abfedern kann.

Abbildung 2 zeigt die Erwartungen hinsichtlich der Einwanderungspolitik gegenüber hochqualifizierten Einwanderern im Detail, unterschieden nach den drei Antwortmöglichkeiten »offenere«, »gleichbleibende« oder »restriktivere« Einwanderungspolitik. Zwar rechnet nur ein geringer Anteil der Experten in den dargestellten Ländern, mit Ausnahme der Schweiz, mit einer restriktiveren Einwanderungspolitik gegenüber Hochqualifizierten. Jedoch wird nur für Kanada (70%), Deutschland (68%) und Tschechien (56%) von der Mehrheit der Experten hier tatsächlich eine offenere Politik erwartet. Keiner der Experten aus Australien, Kanada und

⁴ In Bezug auf das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten ist zu beachten, dass die hier beschriebene Befragung der WES-Experten im April 2016 und somit vor dem Brexit-Votum im Juni 2016 und vor der US-Präsidentenwahl im November 2016 durchgeführt wurde.

Abb. 2

Erwartungen zur Einwanderungspolitik gegenüber hochqualifizierten Einwanderern

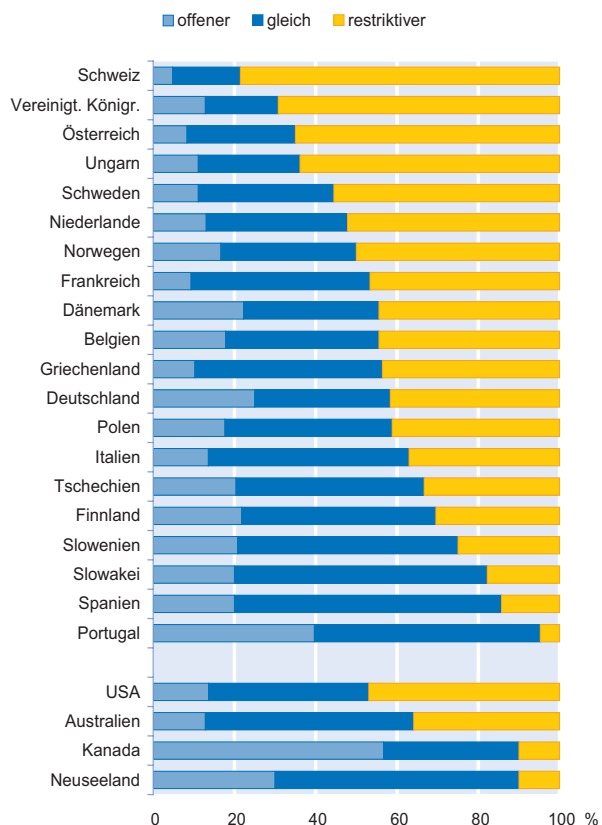
Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) II/2016.

Neuseeland geht von einer restriktiveren Einwanderungspolitik gegenüber Hochqualifizierten aus. Diese Länder verfügen über Punktesysteme, die mit der Vergabe von Punkten aufgrund von Qualifikation die Einwanderung der Arbeitsmarktnachfrage anpassen sollen (vgl. Oesingmann 2016, S. 47).

Für Abbildung 3 wurden für jedes der gezeigten Länder die Antworten der Experten über die drei beschriebenen Immigrantengruppen summiert. So können, unabhängig von der Immigrantengruppe, die Anteile der Einschätzungen zu »offenerer«, »gleichbeliebender« und »restriktiverer« Einwanderungspolitik dargestellt werden. In der Schweiz, dem Vereinigten Königreich, Österreich, Ungarn, Schweden und den Niederlanden wird in mehr als der Hälfte aller Antworten eine restriktivere Migrationspolitik erwartet. Nur für Kanada wird nach dieser Darstellung mit einem Anteil von 57% mit einer mehrheitlich offeneren Politik in der Zukunft gerechnet.

Abschließend stellt Abbildung 4 noch die Befragungsergebnisse nach Regionen und Einwanderergruppen dar. Hier wird wieder zwischen gering- und hochqualifizierten Arbeitsmigranten sowie Flüchtlingen unterschieden. Zusätzlich fließen hier die Antworten von Experten außerhalb der oben

Abb. 3

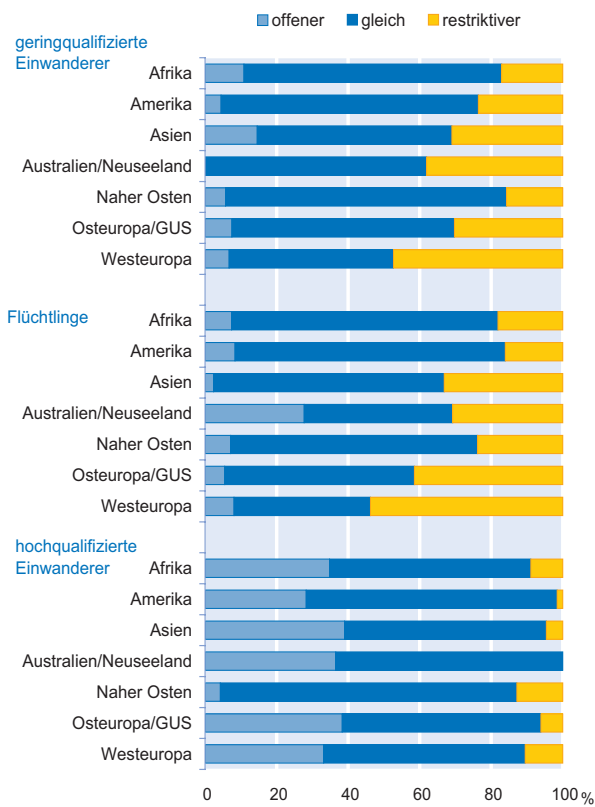
Erwartungen zur zukünftigen Einwanderungspolitik über alle Einwanderergruppen

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) II/2016.

beschriebenen Länder ein. Wie schon in den bereits beschriebenen Ländern erwarten die Experten in fast allen Regionen eine zunehmend restriktive oder eine gleichbleibende Politik gegenüber geringqualifizierten Einwanderern und Flüchtlingen. Vor allem in Westeuropa ist der Anteil der Experten hoch, die eine restriktivere Einwanderungspolitik gegenüber Flüchtlingen (54%) und Geringqualifizierten (47%) erwarten. Bezüglich der hochqualifizierten Einwanderer rechnen auch die Experten in Ländern in den bisher nicht beschriebenen Regionen meist mit keiner restriktiveren Politik gegenüber hochqualifizierten Einwanderern, sondern zum Großteil mit einer gleichbleibenden oder offeneren Einwanderungspolitik.

Zusammenfassend erwarten viele der befragten WES-Wirtschaftsexperten eine restriktivere Einwanderungspolitik gegenüber geringqualifizierten Einwanderern. Die Einschätzungen bezüglich der Politik gegenüber Flüchtlingen ähneln stark denen gegenüber geringqualifizierten Arbeitsmigranten. Vor allem in einigen westeuropäischen Ländern ist der Anteil der Experten groß, die hier eine restriktivere Politik erwarten. Im Gegensatz dazu gehen die Befragten vorwiegend davon aus, dass die Regierungen gegenüber hochqualifizierten Einwanderern in der Zukunft eine offenerere oder zumindest eine gleichbleibende Einwanderungspolitik verfolgen werden.

Abb. 4
Erwartungen zur Einwanderungspolitik
 nach Einwanderergruppen und Regionen



Naher Osten: Israel, Jordanien, Libanon, Türkei, Vereinte Arabische Emirate.
 GUS: Russland, Ukraine, Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan.
 Bei der Berechnung auf Regionenebene sind hier die enthaltenen Länder gleich gewichtet.

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) II/2016.

Literatur

Altorjai, S. (2013), »Over-Qualification of Immigrants in the UK«, ISER Working Paper Series 11 2013.

Garnitz, J., G. Nerb, K. Wohlrabe, D. Boumans, K. Oesingmann und T. Nikolka (2016), *CEifo World Economic Survey*, May.

Ifo World Economic Survey (WES) 1983–II/2016, LMU-ifo Economics & Business Data Center, München, doi: 10.7805/ebdc-wes-2016q2.

Migration Watch UK (2016), doi: <https://www.migrationwatchuk.org/statistics-net-migration-statistics>.

Oesingmann, K. (2016), »Arbeitsmigration aus Drittstaaten nach Deutschland – ein Überblick über das aktuelle System, Einwandererzahlen und Hauptherkunftsländer«, *ifo Schnelldienst* 69 (13), 44-48.

Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen (vgl. Nierhaus 2016). Im folgenden Beitrag wird die ifo Prognose vom Dezember 2015 für das vergangene Jahr vor dem Hintergrund der jüngst veröffentlichten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für 2016 diskutiert. Zudem wird auf die Prognosequalität des Instituts im langjährigen Durchschnitt eingegangen.

Zum Jahresende 2015 hatte das ifo Institut für das Jahr 2016 mit einem Fortdauern des Aufschwungs in Deutschland gerechnet. In seiner traditionellen Dezember-Konjunkturprognose schrieb das Institut dazu:

»Der verhaltene Aufschwung, in dem sich die deutsche Wirtschaft seit einiger Zeit befindet, wird sich fortsetzen. In diesem Jahr dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt um 1,7% zulegen, bevor es im kommenden Jahr voraussichtlich um 1,9% steigt. Der private Konsum wird weiterhin die Stütze des Aufschwungs bleiben, der durch die erneut gesunkenen Rohölpreise, steigende Arbeits- und Transfereinkommen und eine per saldo sinkende Steuer- und Abgabenbelastung der Haushalte befördert wird. Zudem erhöht die Finanz- und Sozialpolitik ihre expansiven Impulse, nicht zuletzt aufgrund der im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration deutlich steigenden staatlichen Konsumausgaben und Transfers. Während die Bauinvestitionen im Prognosezeitraum wieder stärker expandieren dürften, werden die Ausrüstungsinvestitionen ungeachtet der günstigen Finanzierungsbedingungen nur verhalten zulegen. Da die Importe angesichts der erwarteten kräftigen Inlandsnachfrage stärker steigen werden als die Exporte, kommen vom Außenhandel nahezu keine Impulse.« (Wollmershäuser et al. 2015, S. 23)

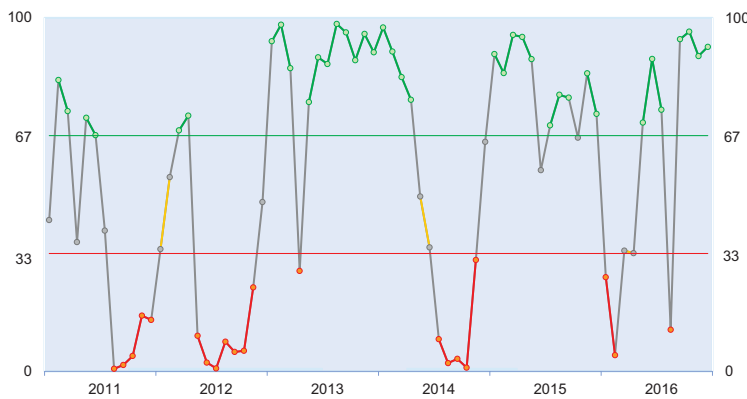
Im konjunkturellen Verlauf, d.h. vom vierten Quartal 2015 bis zum vierten Quartal 2016, sollte die gesamtwirtschaftliche Produktion saison- und kalenderbereinigt um 2,1% leicht beschleunigt zulegen, nach 1,4% im Jahresverlauf 2015. Auch in der Jahresdurchschnittsbetrachtung sollte das Zuwachstempo 2016 mit 1,9% etwas höher sein als im Jahr 2015 (+ 1,7%). Die zeitgleich veröffentlichte Intervallprognose für die jahresdurch-

schnittliche Rate 2016 des realen Bruttoinlandsprodukts reichte bei einer Vertrauenswahrscheinlichkeit von 68% von 0,9% bis 2,9%.

Ein wesentliches Risiko für diese Prognose wurde in den aktuellen politischen Spannungen im Nahen Osten und in den unübersichtlichen Interessenslagen der an den zahlreichen Konflikten beteiligten Parteien gesehen. Eine Eskalation der Zerwürfnisse könnte Konsumenten, Produzenten und Investoren verunsichern und die konjunkturelle Entwicklung weltweit spürbar dämpfen. In einem solchen Szenario könne es zudem zu einem sprunghaften Anstieg der Ölpreise kommen. Weitere Prognoserisiken gingen von der hier erwarteten allmählichen Straffung der Geldpolitik der Fed aus. Diese würde die relative Attraktivität der USA als Anlagestandort erhöhen und dürfte Portfolioumschichtungen zulasten anderer Regionen nach sich ziehen, was zu Kapitalabflüssen aus Schwellenländern führen könnte. Schließlich berge die durch die EZB beschlossene Verlängerung des Wertpapierankaufprogramms besondere Gefahren für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung. So könne die lockerere Bereitstellung billigen Geldes die Bildung von Vermögenspreisblasen begünstigen, deren Platzen zu Verwerfungen an den Finanzmärkten führe. Zudem generiere das Staatsanleiheaufkaufprogramm Fehlreize für die Finanzpolitik.

Die Fortsetzung des Aufschwungs am aktuellen Rand hatte sich im Dezember 2015, dem Zeitpunkt der Prognoseerstellung, bereits anhand der Entwicklung wichtiger Frühindikatoren abgezeichnet. So war die Produktion im Produzierenden Gewerbe im Oktober höher als im Vormonat gewesen. Gleichzeitig hatte der Auftragseingang aus dem In- und Ausland zugelegt. Zudem war durch den starken

Abb. 1
ifo Konjunkturampel Deutschland – gewerbliche Wirtschaft
 Monatliche Wahrscheinlichkeiten für eine expansive Wirtschaftsentwicklung^{a)}



^{a)} Grün = hoch, gelb = mittel, rot = niedrig.
 Berechnet auf Basis der monatlichen Änderungen des Geschäftsklimaindex.

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

Zustrom von Flüchtlingen und dem damit verbundenen Anstieg von staatlichen Hilfsleistungen ein expansiver fiskalischer Impuls angelegt, der, weil nicht durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen gegenfinanziert, vollumfänglich nachfragewirksam werden würde. Außerdem sollte die Konjunktur durch spürbare Terms-of-Trade-Gewinne im Gefolge der gesunkenen Rohölpreise angeregt werden. Die ifo Konjunkturampel (vgl. Abberger und Nierhaus 2010 sowie 2015), die in einem Grün-gelb-rot-Farbschema die Veränderungen des Geschäftsklimas für die gewerbliche Wirtschaft in Wahrscheinlichkeiten für die konjunkturelle Phase »Expansion« umsetzt stand am Jahresende 2015 auf grün (vgl. Abb. 1).

Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung wird wie in den vorangegangenen Prognosefehlerstudien des ifo Instituts an den ersten vorläufigen Jahresergebnissen des Statistischen Bundesamts festgemacht, die im Januar des jeweiligen Folgejahrs veröffentlicht werden. Dies geschieht deshalb, weil diese Ist-Ergebnisse dem Informationsstand bei der Prognoseerstellung am besten entsprechen. Zu diesem Zeitpunkt sind die Ergebnisse für die zurückliegenden Jahre noch nicht grundlegend revidiert worden, die die statistische Basis für die Prognose gebildet haben. Spätere, revidierte Rechenstände zeigen zwar ein exakteres Bild der Konjunktur; eine Prognose kann sich aber immer nur auf die bis zum Prognosezeitpunkt veröffentlichten Ergebnisse stützen.

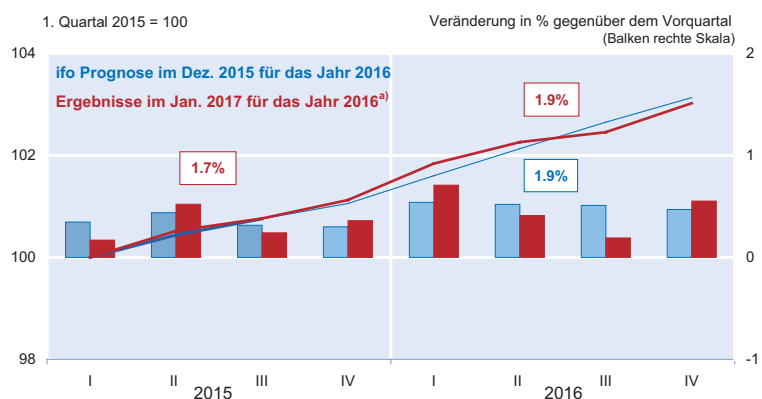
Nach den am 12. Januar 2017 vom Statistischen Bundesamt (2017, S. 7) veröffentlichten Ergebnissen hat das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahresdurchschnitt 2016, wie vom ifo Institut im Dezember 2015 vorausgeschätzt worden war, um 1,9% zuge-

nommen (vgl. Abb. 2). Für die Veränderung der saison- und kalenderbereinigten Produktion im Jahresverlauf ergibt sich die gleiche Rate. Die im Dezember 2015 abgegebene Prognose des ifo Instituts war hinsichtlich der Jahresdurchschnittsrates 2016 also eine »Punktlandung« gewesen, bezüglich der Jahresverlaufsrate ist sie hingegen geringfügig zu optimistisch ausgefallen. Zwar war die konjunkturelle Entwicklung im Winterhalbjahr 2015/16 – und hier insbesondere im ersten Quartal 2016 – etwas kräftiger gewesen, als das ifo Institut in seiner Dezemberprognose erwartet hatte. Im daran anschließenden Sommerhalbjahr war sie dann aber spürbar schwächer, wozu insbesondere die in diesem Zeitraum rückläufigen Ausrüstungsinvestitionen sowie ein temporärer Rückgang der Exporte beigetragen haben. In der *Jahresdurchschnittsbetrachtung* haben sich

die unterjährigen Abweichungen ausgeglichen, in der Jahresverlaufs-betrachtung resultiert hieraus ein gegenüber der ifo Dezemberprognose geringfügig flacherer Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion (Veränderung vom vierten Quartal 2015 zum vierten Quartal 2016).

Eine tiefergehende Analyse erlaubt die Gegenüberstellung der Soll-Ist-Entwicklung nach den einzelnen Verwendungskomponenten des realen BIP. Hier zeigt sich, dass die konjunkturellen Triebkräfte 2016 zutreffend benannt worden sind. Die inländische Verwendung sollte wie schon in den drei vorausgegangenen Jahren die Haupttriebfeder der Konjunktur sein. Vom Außenbeitrag würde hingegen kein anregender Impuls auf das BIP-Wachstum ausgehen. Dieses Konjunkturmuster ist denn auch eingetreten, wenngleich sich bei einzelnen Verwendungsaggregaten naturgemäß mehr oder weniger große Prognosefehler ergeben haben, die sich jedoch in ihrer BIP-Wirkung insgesamt ausgeglichen haben (vgl. Tab. 1).

Abb. 2
Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
 Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



^{a)} Ergebnisse für 2015 und Jahresergebnis 2016: Statistisches Bundesamt.
 Vierteljahresergebnisse für 2016: Schätzungen des ifo Instituts.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

Tab. 1
Prognosen und Prognosefehler für das Jahr 2016
 Verwendung des realen Bruttoinlandsprodukts^{a)}

	ifo Dezemberprognose 2015		Statistisches Bundesamt ^{b)}		Prognosefehler für 2016	
	Prognosewerte für 2016		Istwerte für 2016		Differenz der Wachstumsraten bzw. -beiträge	
	Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr (1)	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten ^{c)} (2)	Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr (3)	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten ^{c)} (4)	Spalte (3) abzüglich Spalte (1) (5)	Spalte (4) abzüglich Spalte (2) (6)
Inlandsnachfrage	2,1	1,9	2,2	2,0	0,1	0,1
Privater Konsum	2,0	1,1	2,0	1,1	0,0	0,0
Staatlicher Konsum	3,5	0,7	4,2	0,8	0,7	0,1
Ausrüstungen	3,5	0,2	1,7	0,1	- 1,8	- 0,1
Bauten	2,1	0,2	3,1	0,3	1,0	0,1
Sonstige Anlageinvestitionen	2,4	0,1	2,6	0,1	0,2	0,0
Vorratsveränderungen	-	- 0,3	-	- 0,4	-	- 0,1
Außenbeitrag	-	0,0	-	- 0,1	-	- 0,1
Ausfuhr	4,4	2,0	2,5	1,2	- 1,9	- 0,8
Einfuhr	5,3	- 2,1	3,4	- 1,3	- 1,9	0,8
Bruttoinlandsprodukt	1,9	1,9	1,9	1,9	0,0	0,0

^{a)} In Preisen des Vorjahrs. – ^{b)} Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung (Januar 2017). – ^{c)} Beiträge der Nachfragekomponenten zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (Lundberg-Komponenten). Der Wachstumsbeitrag einer Nachfragekomponente ergibt sich aus der Wachstumsrate gewichtet mit dem nominalen Anteil des Aggregats am Bruttoinlandsprodukt aus dem Vorjahr. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Angaben für das Bruttoinlandsprodukt: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Den größten binnenwirtschaftlichen Wachstumsimpuls lieferte im Jahr 2016 der private Konsum, der mit einem realen Plus in Höhe von 2,0% exakt so kräftig zugelegt hat wie im Dezember 2015 vorhergesehen. Unterschätzt wurde in der ifo Dezemberprognose hingegen die Zuwachsrate des staatlichen Konsums (4,2%), in der sich u.a. die migrationsbedingten öffentlichen Mehrkosten für die Bereitstellung von Unterkünften, Wohnraum und Sicherheitsdiensten sowie für soziale Sachleistungen für bedürftige Flüchtlinge spiegelt (vgl. Statistisches Bundesamt 2017, S. 31 f.). Die Zuwachsrate der *Ausrüstungsinvestitionen* ist in der ifo Dezemberprognose hingegen überschätzt worden. Die Investitionen in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge waren zwar im Winterhalbjahr 2015/16 saison- und kalenderbereinigt merklich gestiegen, im daran anschließenden Sommerhalbjahr 2016 dann aber deutlich gesunken. Das Investitionsklima in Deutschland war durch die erhöhte unternehmerische Unsicherheit beeinträchtigt worden. So hatte sich z.B. das ifo Unsicherheitsmaß (Streuung der Produktionserwartungen der vom ifo Institut monatlich befragten Industrieunternehmen) bereits seit Mitte 2015 fortlaufend erhöht, worin sich die zunehmenden geopolitischen Sorgen der Firmen hinsichtlich einer Abschwächung der Weltkonjunktur gespiegelt haben dürften. Hinzu kam ab Mitte 2016 die Unsicherheit im Gefolge des britischen Referendums über eine weitere EU-Mitgliedschaft (Brexit). In der Jahresdurchschnittsbeurteilung 2016 ergab sich bei den *Ausrüstungsinvestitionen*

nach den nunmehr vorliegenden amtlichen Zahlen nur noch ein Plus von 1,7%, im Dezember 2015 war eine doppelt so hohe Rate prognostiziert worden (3,5%). Desgleichen wurde auch die Zuwachsrate des Aggregats *sonstige Anlageinvestitionen* überschätzt. Die Zuwachsrate der *Bauinvestitionen* ist dagegen unterschätzt worden. Entscheidend hierfür war die überaus kräftige Entwicklung im Wohnungsbau, der mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 4,3% deutlich stärker zugenommen hat als vorausgeschätzt (2,6%). Im Nichtwohnungsbau ist dagegen die aktuelle amtliche Zuwachsrate (1,4%) nahezu richtig prognostiziert worden (ifo Dezemberprognose 2015: 1,3%). Die *Vorratsveränderungen* dämpften schließlich den BIP-Anstieg im vergangenen Jahr geringfügig stärker als erwartet. Alles in allem haben sich aber die einzelnen Prognosefehler bei den binnenwirtschaftlichen Komponenten nahezu ausgeglichen, so dass die amtliche jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der *inländischen Verwendung* (2,2%) nahezu getroffen worden ist (ifo Dezemberprognose: 2,1%).

Angesichts der zunehmenden globalen Unsicherheiten und eines nicht zuletzt deshalb deutlich langsamer expandierenden Welthandels ist die außenwirtschaftliche Dynamik überschätzt worden: So sind die Exporte von Waren und Dienstleistungen im Jahresdurchschnitt 2016 mit einer Rate von 2,5% deutlich langsamer gestiegen, als in der ifo Dezemberprognose erwartet worden war (4,4%). Das gleiche gilt

für die Prognose der jahresdurchschnittlichen Zuwachsrates der Importe, die mit 5,3% den amtlichen Wert (+ 3,4%) ebenso deutlich verfehlte. Alles in allem hatte im vergangenen Jahr der Außenbeitrag einen leicht negativen Effekt auf die Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts.

Unterschätzt wurde in der ifo Dezemberprognose 2015 für das Jahr 2016 hingegen der Anstieg der Arbeitsproduktivität: Veranschlagt wurde eine jahresdurchschnittliche Zunahme des realen BIP je Erwerbstätigenstunde in Höhe von 0,9%, tatsächlich nahm die Arbeitsproduktivität aber um 1,2% zu. Maßgeblich hierfür war, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen lediglich um 0,7% zugenommen hat (ifo Dezemberprognose: 1,0%). Zwar war der Anstieg der Erwerbstätigkeit mit einer Zuwachsrates von 0,8% etwas zu niedrig angesetzt worden, das amtliche Plus fiel mit 1,0% höher aus. Allerdings hat die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen im Jahr 2016, den aktuellen Ergebnissen der VGR zufolge, um 0,3% abgenommen; in der ifo Prognose vom Dezember 2015 war hingegen ein marginaler Anstieg um 0,1% erwartet worden.

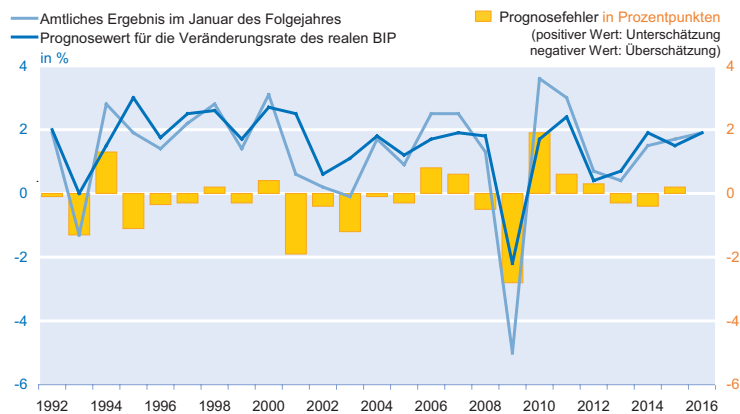
Der Preisanstieg auf der Verbraucherstufe ist – gemessen am Verbraucherpreisindex VPI – in der ifo Dezemberprognose 2015 eindeutig zu hoch veranschlagt worden. Den amtlichen Angaben zufolge nahmen die Lebenshaltungskosten im Jahresdurchschnitt 2016 nur um 0,5% zu, das ifo Institut hatte eine doppelt so hohe Inflationsrate prognostiziert. Maßgeblich hierfür war eine Überschätzung der Kerninflation (Inflation ohne Berücksichtigung der Preisänderung von Energieträgern), die sich auf 1,4% belaufen sollte; erstaunlicherweise lag die Kerninflationsrate trotz guter Konsumkonjunktur 2016 nur bei 1,2%.

Längerfristige Prognosebilanz

In einem zweiten Schritt soll der längerfristige Prognoseerfolg des ifo Instituts evaluiert werden. Betrachtet werden die Prognosen für die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 1992 bis 2016. Der Prognosefehler $R_t - P_t$ ist definiert durch die Differenz zwischen dem tatsächlichen BIP-Wert (R_t), gemessen an der ersten Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts im Januar des Folgejahres, und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres abgegebenen BIP-Prognose P_t . Ein positiver (negativer) Wert entspricht einer Unterschätzung (Überschätzung) der tatsächlichen Veränderungsrate des realen BIP (vgl. Abb. 3).

Es zeigt sich, dass für immerhin 14 der insgesamt 25 betrachteten Jahre der Prognosefehler dem Betrag nach klei-

Abb. 3
Prognosen und Prognosefehler für das reale Bruttoinlandsprodukt 1992–2016



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

ner ist als ein halber Prozentpunkt, für vier Jahre (1992, 1998, 2004, und 2015) ist er geringer als ein Viertel Prozentpunkt. Für das Jahr 2016 war der Fehler sogar exakt null. Der durchschnittliche Prognosefehler (MF) ist mit $-0,20$ Prozentpunkten leicht negativ, d.h. im Mittel wurde die jährliche BIP-Veränderung geringfügig überschätzt. Allerdings können sich bei diesem Prüfmaß, das auf die Verzerrung (*Bias*) von Prognosen abstellt, positive und negative Abweichungen gegenseitig aufheben. Die Prognosequalität sollte deshalb an den beiden Kennziffern mittlerer absoluter Fehler (MAF) bzw. Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler ($WMQF$) festgemacht werden. Für die BIP-Prognosen des ifo Instituts beträgt der mittlere absolute Fehler 0,71 Prozentpunkte; die Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler, der größere Abweichungen der Prognosewerte von den späteren amtlichen Werten stärker gewichtet, liegt bei 0,98 (vgl. Tab. 2).

Wird letztere Kennziffer ins Verhältnis gesetzt zur Wurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler, der sich ergibt, wenn als Prognosewert die BIP-Veränderungsrate des jeweiligen Vorjahres eingestellt wird (*naïve* Prognose), so erhält man mit dem Theil'schen Ungleichheitskoeffizienten U ein Maßstab für die *relative* Prognosegüte. Ist der Ungleichheitskoeffizient kleiner (größer) als 1, so sind die Prognosen besser (schlechter) als die zum Vergleich herangezogenen naiven Prognosen. Für die BIP-Prognosen des ifo Instituts beträgt der Theil'sche Ungleichheitskoeffizient 0,37, was zeigt, dass die ifo Prognosen im betrachteten Zeitraum erheblich besser waren als ein Schätzansatz, bei dem die Vorjahresrate des realen BIP einfach fortgeschrieben wird (vgl. Tab. 2).

Zur Evaluierung einer möglichen *Verbesserung* der Prognosegüte im Zeitablauf wird der gesamte Beobachtungszeitraum in zwei konsekutive Teilzeiträume zerlegt. Es zeigt sich, dass für die Jahre 2004 bis 2016 zwar kein *Bias* mehr vorhanden ist, zudem hat sich der mittlere absolute Prognosefehler leicht verringert. Die Wurzel aus dem mittleren quad-

Tab. 2
Ausgewählte Maße für die Güte der BIP-Prognose^{a)}

	Zeitraum 1992 bis 2016	Zeitraum 1992 bis 2003	Zeitraum 2004 bis 2016
Mittlerer Prognosefehler (<i>BIAS</i>) ^{b)} <i>MF</i>	- 0,20	- 0,42	0,00
Mittlerer absoluter Prognosefehler ^{c)} <i>MAF</i>	0,71	0,74	0,68
Wurzel aus dem mittleren quadratischen Prognosefehler ^{d)} <i>WMQF</i>	0,98	0,93	1,02
nachrichtlich: Komponentenzerlegung des <i>MQF</i>			
– Anteil des <i>BIAS</i>	0,04	0,21	0,00
– Anteil der <i>Varianz</i>	0,42	0,15	0,68
– Anteil der <i>Kovarianz</i>	0,54	0,64	0,32
Theil'scher Ungleichheitskoeffizient ^{e)} <i>U</i>	0,37	0,50	0,32
nachrichtlich Standardisierte Wurzel aus dem mittleren quadratischen Prognosefehler ^{f)} <i>WMQF/σ</i>	0,57	0,73	0,51

^{a)} Der Prognosefehler $R_t - P_t$ wird definiert durch die Differenz der amtlichen BIP-Veränderungsrate R_t für das Jahr t und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres $t - 1$ prognostizierten Rate P_t . – ^{b)} $MF = 1/T \sum_{t=1..T} (R_t - P_t)$. – ^{c)} $MAF = 1/T \sum_{t=1..T} |R_t - P_t|$. – ^{d)} $WMQF = \sqrt{MQF}$ mit $MQF = [1/T \sum_{t=1..T} (R_t - P_t)^2]$. – ^{e)} $U = WMQF/WMQF_{naiv}$. Bei der Berechnung von $WMQF_{naiv}$ wurde als Prognosewert die amtliche Veränderungsrate des realen BIP aus dem jeweiligen Vorjahr eingestellt. – ^{f)} σ bezeichnet die Standardabweichung der amtlichen Veränderungsrate des realen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1, Inlandsproduktsberechnung, Erste Jahresergebnisse; Berechnungen des ifo Instituts.

ratischen Prognosefehler (*WMQF*) ist im Vergleich zum Zeitraum 1992 bis 2003 aber sogar etwas gestiegen. Wie eine Zerlegung des mittleren quadratischen Prognosefehlers (*MQF*) in die drei Teilkomponenten *Bias*, *Varianz* und *Kovarianz* zeigt, geht die an Hand von *WMQF* gemessene Verschlechterung der Prognosequalität auf die im Zeitraum 2004 bis 2016 erhöhte BIP-Volatilität zurück. Bereinigt man das Fehlermaß *WMQF* um diesen Effekt, indem man durch die Standardabweichung σ der amtlichen Veränderungsrate des BIP dividiert, so zeigt das so bereinigte Fehlermaß *WMQF/σ* keine Abnahme der Prognosegüte, sondern eine Verbesserung.¹ Dies wird auch durch das Theil'sche Fehlermaß *U* gestützt, dass für die Jahre 2004 bis 2016 ebenfalls niedriger ist (vgl. Tab. 2).

Mit Hilfe statistischer Tests kann ermittelt werden, ob die Prognosen *systematisch* verzerrt sind. Gibt es systematische Verzerrungen, so existieren Zusammenhänge, die ausgenutzt werden könnten, um die Schätzungen zu verbessern. Es lässt sich zeigen, dass der durchschnittliche Prognosefehler im Zeitraum 1992 bis 2016 *nicht signifikant von null* verschieden ist. Hierzu wurde die Gleichung

¹ Die Standardabweichung σ stellt in diesem Kontext eine Kennziffer für die *Schwierigkeit* dar, das reale BIP zu prognostizieren. Zudem entspricht σ dem Fehlermaß *WMQF* von *naiven* BIP-Prognosen, bei denen die *durchschnittliche* BIP-Rate im Beobachtungszeitraum eingestellt wird. Damit kann *WMQF/σ* als ein spezieller Theil'scher Ungleichheitskoeffizient interpretiert werden (vgl. McNees (1988)).

$R_t - P_t = \mu + u_t$ geschätzt und die Nullhypothese $\mu = 0$ unter der Annahme normalverteilter Fehler mit einem *t*-Test überprüft. Ferner sind die Prognosen *effizient* in dem Sinne, dass sich die Prognosefehler $R_t - P_t$ nicht durch die Prognosefehler des Vorjahres $R_{t-1} - P_{t-1}$ erklären lassen (die Prognosefehler sind *nicht autokorreliert*). Dazu wurde die Gleichung $R_t - P_t = \alpha + \beta(R_{t-1} - P_{t-1}) + \varepsilon_t$ geschätzt und die gemeinsame Nullhypothese $\alpha = 0$ und $\beta = 0$ mit einem *F*-Test überprüft. Tabelle 3 gibt Aufschluss über die Test-Ergebnisse im Detail.

Fazit

Die Prognose des ifo Instituts für die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2016 war ein »Volltreffer«. Im Dezember 2015 war eine Zuwachsrate in Höhe von 1,9% prognostiziert worden, die ers-

Tab. 3
Ausgewählte Tests zur Güte der BIP-Prognose^{a)}

Nullhypothese	Teststatistik (<i>t</i> -Wert bzw. <i>F</i> -Wert)/ <i>p</i> -Wert
Der Prognosefehler ist im Mittel null	- 1,036/0,311
Die Prognosefehler sind nicht autokorreliert	1,556/0,225

^{a)} Der Prognosefehler $R_t - P_t$ wird definiert durch die Differenz der amtlichen BIP-Veränderungsrate R_t für das Jahr t und der im Dezember des jeweiligen Vorjahres $t - 1$ prognostizierten Rate P_t . Der Beobachtungszeitraum umfasst die Jahre 1992 bis 2016.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.1, Inlandsproduktsberechnung, Erste Jahresergebnisse; Berechnungen des ifo Instituts.

te vorläufige amtliche BIP-Schätzung für das Jahr 2016 beläuft sich ebenfalls auf 1,9%. Auch die längerfristige Prognosebilanz des ifo Instituts kann sich sehen lassen. Es zeigt sich, dass der mittlere Prognosefehler in den vergangenen 25 Jahren nicht signifikant von null verschieden ist, zudem waren die BIP-Prognosen effizient. Darüber hinaus hat sich die Güte der BIP-Prognosen des ifo Instituts in den vergangenen Jahren tendenziell erhöht, sofern um die gestiegene BIP-Volatilität korrigiert wird.

Methodische Fortschritte gibt es etwa bei der Kurzfristprognose (*Nowcast*). Die Einschätzung und Vorhersage der Wirtschaftsentwicklung im laufenden und im jeweils darauffolgenden Quartal ist eine der zentralen Aufgaben jedweder Konjunkturprognose. Das ifo Institut stützt sich bei seiner Kurzfristprognose für das reale vierteljährliche Bruttoinlandsprodukt auf einen dreistufigen *Indikatoransatz* (IFOCAST). In der ersten Stufe werden monatlich verfügbare Indikatoren extrapoliert und auf Quartalsebene aggregiert. Besonderes Augenmerk gilt dabei naturgemäß der Industrieproduktion, die mit Hilfe disaggregierter ifo-Umfragedaten fortgeschrieben wird. In einem zweiten Schritt wird die reale Bruttowertschöpfung der einzelnen Wirtschaftsbereiche mit Hilfe von *Brückengleichungen* prognostiziert. Im Rahmen eines Kombinationsansatzes (*Pooling of Forecasts*) wird eine Vielzahl von Modellen kombiniert, um der Modellunsicherheit Rechnung zu tragen. In einem dritten Schritt werden die Quartalsprognosen der einzelnen Wirtschaftsbereiche zu einer Prognose des realen Bruttoinlandsprodukts hochaggregiert (vgl. Carstensen et al. 2009). Indikatorenbasierte Kombinationsansätze werden vom ifo Institut heute auch zum *Nowcast* einzelner BIP-Verwendungskomponenten (z.B. beim privaten Konsum) angewendet (vgl. Lehmann, Nierhaus und Reif 2016).

Konjunkturprognosen sind »Wenn-dann«-Aussagen, denen im Zeitpunkt der Erstellung zwar eine größere Wahrscheinlichkeit als anderen Projektionen zugebilligt wird, die aber noch nicht einmal besonders hoch sein muss (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1965, TZ 21). Jede Konjunkturprognose hängt von bestimmten Annahmen und Setzungen ab, die für den Prognosezeitraum relevant, jedoch nicht vorher abschätzbar sind (*bedingte* Prognosen). Zu den außenwirtschaftlichen Rahmendaten für die Deutschlandprognose zählen die Entwicklung von Welthandel, Weltkonjunktur, Rohstoffpreisen und Wechselkursen sowie die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. Zu den binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehören die Annahmen über den Kurs der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie über die Reaktionen von Wirtschaftssubjekten auf neue Gesetzesvorhaben. Zu den weiteren Rahmendaten gehören das allgemeine politische Umfeld, die meteorologischen Bedingungen und die Entwicklung an den Finanz- und Devisenmärkten. In aller Regel wird hier von Konstanz bzw. Normalentwicklung ausgegangen, d.h., es wird die Abwesen-

heit von exogenen Schocks postuliert (Status-quo-Hypothese). Ändern sich gewichtige Rahmendaten und heben sich diese Änderungen in ihren konjunkturellen Wirkungen nicht zufällig auf, so werden Prognosen im Allgemeinen fehlerhaft.

Bei der Evaluation von Prognosefehlern sollte stets im Auge behalten werden, dass die Veröffentlichung von punktgenauen Schätzwerten lediglich aus Gründen der mathematisch-statistischen Nachvollziehbarkeit erfolgt. Transparenz und Nachvollziehbarkeit zählen mit zu den wichtigsten Kriterien für die Güte einer Prognose. Der mit Konjunkturprognosen verbundenen *Schätzunsicherheit* wurde früher von den Wirtschaftsforschungsinstituten und auch vom Sachverständigenrat durch auf halbe Prozentpunkte gerundete Veränderungsraten Rechnung getragen. In der heutigen Prognosepraxis wird die Unsicherheit durch Prognoseintervalle sichtbar gemacht, in die die Punktschätzungen als Mittelwerte eingebettet sind. Die Intervallgrenzen werden aus den Schätzfehlern der Vergangenheit ermittelt, wobei angenommen wird, dass die Prognosefehler normalverteilt sind (vgl. Chatfield 1993).

Anders als in den Naturwissenschaften können schließlich in den Wirtschaftswissenschaften Prognosefehler daraus resultieren, dass Projektionen, sofern sie veröffentlicht werden, Eigendynamik bis hin zur Selbsterstörung entfalten können. Denn Prognosen beeinflussen die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte und können so Verhaltensänderungen bewirken. Dies gilt naturgemäß auch für Prognosen, die derartige Rückkopplungseffekte von vornherein zu berücksichtigen versuchen. Nicht zuletzt aus diesem Grund war bereits Oskar Morgenstern, Mitbegründer der modernen Spieltheorie, im Jahr 1928 zum Schluss gekommen, dass zutreffende Prognosen »mit den Mitteln der ökonomischen Theorie und Statistik aus sachlichen Gründen grundsätzlich unmöglich« sind (Morgenstern 1928, zitiert nach Betz 2004). Es lässt sich allerdings zeigen, dass es korrekte Wirtschaftsprognosen selbst in einem von Rückkopplungseffekten beeinflussten Marktumfeld geben kann (vgl. Grunberg und Modigliani 1954). Empirisch ist das Auftreten von Feedback-bedingten Prognosefehlern umso wahrscheinlicher, je länger der Prognosehorizont ist und je kürzer die wirtschaftspolitischen Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen sind.

Trotz aller Schwächen sind und bleiben Konjunkturprognosen zur Orientierung von Wirtschaft und Politik unentbehrlich. Konjunkturprognosen sind bedingte Wahrscheinlichkeitsaussagen. Auch wenn damit die Unsicherheit über die Zukunft nicht beseitigt werden kann – Konjunkturforscher sind weder Hellseher noch Propheten – so können die Prognosen doch dazu beitragen, die Unsicherheit zu verringern. Sie erleichtern damit die Planung der Unternehmen und helfen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, sich auf die zukünftige Entwicklung besser einzustellen.

Literatur

Abberger, K. und W. Nierhaus (2010), »Markov-Switching and the Ifo Business Climate: The Ifo Business Cycle Traffic Lights«, *Journal of Business Cycle Measurement and Analysis* 7(2), 5–17.

Abberger, K. und W. Nierhaus (2015), »ifo Konjunkturampel revisited«, *ifo Schnelldienst* 68(5), 27–32.

Carstensen, K., St. Henzel, J. Mayr und K. Wohlrabe (2009), »IFOCAS: Methoden der ifo Kurzfristprognose«, *ifo Schnelldienst* 62(23), 15–28.

Chatfield, C. (1993), »Calculating Interval Forecasts«, *Journal of Business & Economic Statistics* 11(2), 121–135.

Grunberg, E. und F. Modigliani (1954), »The Predictability of Social Events«, *Journal of Political Economy* 62, 465–478.

Lehmann, R., W. Nierhaus und M. Reif (2016), »Eine Flash-Schätzung für die privaten Konsumausgaben in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 69(21), 36–41.

McNees, S.K. (1988), »How Accurate are Macroeconomic Forecasts?«, *New England Economic Review*, Juli/August 1988, 15–36.

Morgenstern, O. (1928), »Wirtschaftsprognose: Eine Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Möglichkeiten«, Wien 1928, zitiert nach: G. Betz (2004), »Empirische und aprioristische Grenzen von Wirtschaftsprognosen: Oskar Morgenstern nach 70 Jahren«, in: U. Frank (Hrsg.), *Wissenschaftstheorie in Ökonomie und Wirtschaftsinformatik*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden, 171–190.

Nierhaus, W. (2016), »Wirtschaftskonjunktur 2015: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 69(3), 34–40.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1965), *Stabiles Geld – Stetiges Wachstum, Jahresgutachten 1964/65*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2017), »Bruttoinlandsprodukt 2016 für Deutschland«, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 12. Januar 2017, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2017/BIP2016/Bruttoinlandsprodukt_2016_Uebersicht.html#den.

Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, T.O. Berg, C. Breuer, J. Garnitz, C. Grimme, S. Henzel, A. Hristov, N. Hristov, W. Meister, M. Reif, F. Schröter, A. Steiner, K. Wohlrabe und A. Wolf (2015), »ifo Konjunkturprognose 2015-2017: Verhalten der Aufschwung setzt sich fort«, *ifo Schnelldienst* 68(24), 23–66.

Seit 2013 befindet sich die deutsche Wirtschaft in einem Aufschwung. Kennzeichnend dafür ist, dass sich die gesamtwirtschaftliche Produktion im Schnitt mit Raten ausweitete, die über der Wachstumsrate des Produktionspotenzials liegen. Damit verringerte sich die Unterauslastung der Kapazitäten kontinuierlich, und die Produktionslücke ist seit 2015 positiv. Dynamik und Triebkräfte des derzeitigen Aufschwungs unterscheiden sich allerdings deutlich von jenen der meisten früheren Erholungsphasen. Der Aufschwung ist lediglich moderat, da die durchschnittlichen Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts vergleichsweise niedrig und nur knapp über der Potenzialwachstumsrate liegen. Der private Konsum entwickelt sich zwar recht kräftig; einen wichtigen Beitrag zu dieser Expansion leistet allerdings der starke Bevölkerungsanstieg der vergangenen Jahre. Je Einwohner gerechnet, entwickeln sich die privaten Konsumausgaben so schwach wie in keinem der Aufschwünge der vergangenen vier Jahrzehnte. Der flüchtlingsbedingte Bevölkerungsanstieg lässt jedoch die Konsumausgaben des Staates kräftig expandieren. Im Vergleich zu früheren Aufschwüngen trägt der Staat seit 2015 maßgeblich zur gesamtwirtschaftlichen Expansion in Deutschland bei. Während die Bauinvestitionen überdurchschnittlich zunehmen, ist die Dynamik bei den Ausrüstungsinvestitionen eher schwach, was vor dem Hintergrund der außergewöhnlich niedrigen Kreditzinsen überrascht. Einer der Hauptgründe für die moderate gesamtwirtschaftliche Gangart ist der Anstieg der Exporte von Waren und Dienstleistungen, der in keinem der Aufschwünge der vergangenen vier Jahrzehnte derart gering war. Während in früheren Aufschwüngen wichtige expansive Impulse für die deutsche Wirtschaft aus dem Ausland kamen und sich dann über eine Ausweitung der Unternehmensinvestitionen und Einkommenssteigerungen auf die Binnenwirtschaft übertrugen, sind diese weltwirtschaftlichen Impulse im aktuellen Aufschwung bislang weitgehend ausgeblieben. Die nur zögerliche Erholung der für Deutschland wichtigen Handelspartner im übrigen Euroraum, die deutliche Verlangsamung des Wachstums in China sowie die durch die niedrigen Rohstoffpreise in Mitleidenschaft gezogene Absorptionsfähigkeit vieler Schwellenländer dürften hierfür ausschlaggebend gewesen sein.

Von welchem Konjunkturszenario die Unternehmen für 2017 ausgehen und wie ihre Investitions- und Beschäftigungspläne für das neue Jahr aussehen, beantworteten über 670 Manager aus den Wirtschaftsbereichen Industrie, Bau, Handel und Dienstleistung in der ifo Managerbefragung. Ein weiterer thematischer Schwerpunkt war die Entwicklung der Geschäftsbeziehungen in die USA während der Präsidentschaft Donald Trumps. Vor dem Hintergrund der Bundestagswahlen im Herbst 2017 wurden die Unternehmen außerdem befragt, welche wichtigsten Maßnahmen die neu gewählte Bundesregierung angehen sollte. Die Umfrage wurde im Auftrag der *WirtschaftsWoche* im De-

zember 2016 durchgeführt. Der vorliegende Artikel stellt einige ausgewählte Ergebnisse vor.¹

Für 2017 wird ein etwas langsames Wachstum erwartet

Bezüglich der Frage, wie sich die deutsche Wirtschaftsleistung 2017 im Vergleich zu 2016 entwickeln wird (vgl. Abb. 1), sind sich die befragten Manager uneinig: Die Mehrheit, 51%, geht davon aus, dass die deutsche Wirtschaft langsamer wächst als 2016. Ein etwas geringerer Prozentsatz, 46%, erwartet ein in etwa gleiches Wachstum wie 2016. Nur 3% sind sehr optimistisch und rechnen mit einer kräftigeren Expansion als 2016. Ein Blick auf die verschiedenen Branchen zeigt, dass die Manager im Bau- und Handelsgewerbe pessimistischer sind als der Durchschnitt. In beiden Branchen ist der Anteil derer, die eine niedrigere Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts als 2016 erwarten, etwas höher als im Durchschnitt aller Branchen.

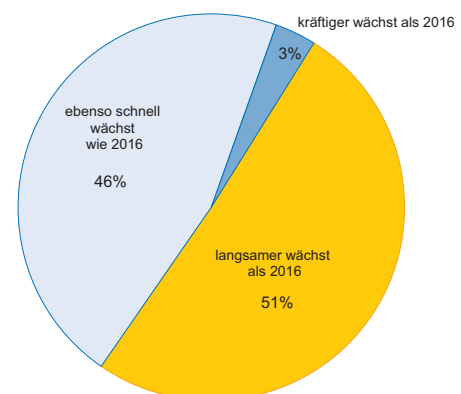
Leicht erhöhte Investitions- und Personalpläne

Etwa die Hälfte der befragten Manager (51%) berichteten, dass sie 2017 ungefähr genauso viel investieren wollen wie 2016 (vgl. Abb. 2). Etwas mehr als ein Viertel gaben an, mehr Investitionen als 2016 tätigen zu wollen. Wie bereits in den Vorjahren werden vor allem die Kapazitäten aufgestockt. 23% der befragten Manager planen, weniger als 2016 zu investieren. Bezüglich der Personalplanung für 2017 berichtete die Mehrheit der befragten Manager (64%) in den vier Wirtschaftszweigen, den Personalbestand voraussichtlich stabil halten zu wollen (vgl. Abb. 3). Der Anteil

¹ Detaillierte Ergebnisse, u.a. aufgliedert nach Wirtschaftszweigen und Größenklassen, finden sich auf der Website des ifo Instituts unter www.ifo.de/managerbefragung. Die *WirtschaftsWoche* berichtete in der Ausgabe Nr. 53 auf Seite 35 über die Umfrage.

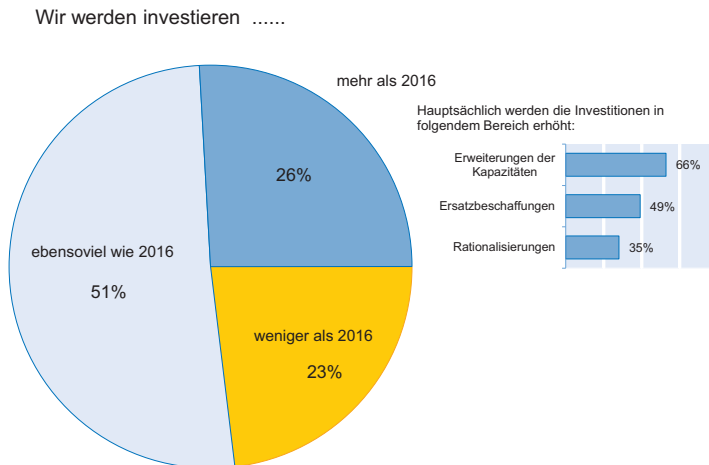
Abb. 1
Erwartungen an das Wirtschaftswachstum im Jahr 2017

Wir gehen davon aus, dass die deutsche Wirtschaft 2017



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2016.

Abb. 2
Investitionspläne der Unternehmen für 2017



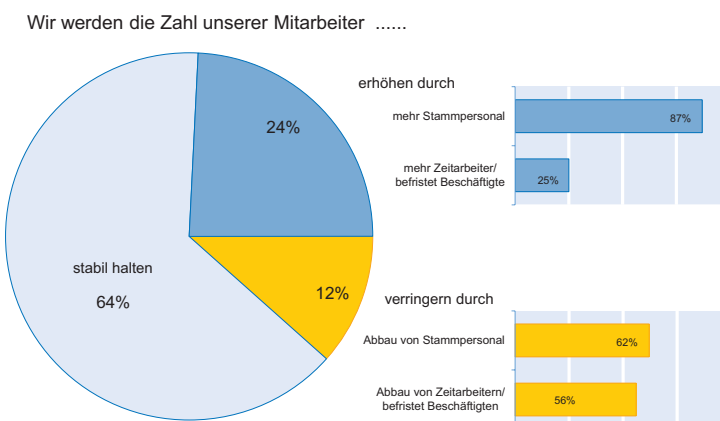
Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2016.

der Befragten, die ihren Mitarbeiterstamm erhöhen wollen, ist mit 24% doppelt so hoch wie der Anteil, die ihn verringern wollen (12%). Sowohl der Personalaufbau als auch der Personalabbau sollen überwiegend durch Erhöhung bzw. Verringerung der Stammebelegschaft erreicht werden. Beim Abbau spielen aber auch Zeitarbeiter/befristet Beschäftigte eine große Rolle. Im Vergleich zur Vorjahresumfrage deuten die Antworten auf etwas expansivere Investitions- und Personalpläne 2017 hin.

Zunehmender Fachkräftemangel und ein Wiederaufflammen der Eurokrise gefährlich für die deutsche Konjunktur

Die zwei größten Konjunkturrisiken sehen die befragten Manager in einem zunehmenden Fachkräftemangel (59%)

Abb. 3
Personalpläne der Unternehmen für 2017



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2016.

sowie im Wiederaufflammen der Eurokrise (56%) (vgl. Abb. 4). An dritter und vierter Stelle folgen ein global zunehmender Protektionismus und der steigende Einfluss von Populisten auf die Politik (im In- und Ausland) für weitere wahrscheinliche Bedrohungen der Konjunktur. In der aktuellen Umfrage empfinden die Befragten überzogene Lohnabschlüsse diesmal als ein etwas höheres mögliches Risiko (36%) für die Konjunktur als im Vorjahr (24%). Wachstumsschwäche in den Schwellenländern sowie Sorgen über steigende Ölpreise, Zinsen oder Inflation teilen nur wenige Manager. Die Ränge der möglichen Konjunkturrisiken waren in allen Wirtschaftsbereichen recht homogen. Mit Ausnahme überzogener Lohnabschlüsse: Diese erhielten im Bau einen höheren Stellenwert als Konjunkturrisiko als im Durchschnitt aller Branchen.

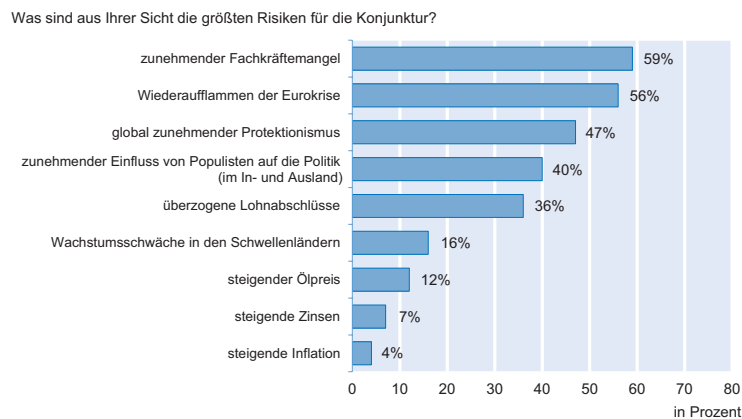
Entwicklung der Geschäftsbeziehungen in die USA während der Trump-Präsidentschaft

Die Frage, wie sich die Geschäftsbeziehungen in die USA unter Trump entwickeln dürften, war für die Mehrheit der Manager irrelevant: Nur 40% insgesamt gaben an, Geschäftsbeziehungen in die USA zu haben (vgl. Abb. 5). Von allen Wirtschaftsbereichen pflegen vor allem die befragten Industrieunternehmen (58%) Geschäftsbeziehungen zu den USA. Von denjenigen, die überhaupt Geschäfte in den USA tätigen, war die Mehrheit der Meinung, dass diese unbeeinflusst von der Trump-Regierung bleiben werden. Per saldo überwiegt allerdings die Meinung, dass sich die Geschäftsbeziehungen unter der neuen US-Präsidentschaft verschlechtern dürften.

Abbau der Bürokratie und Ausbau der Infrastruktur sind Forderungen an die neu gewählte Bundesregierung

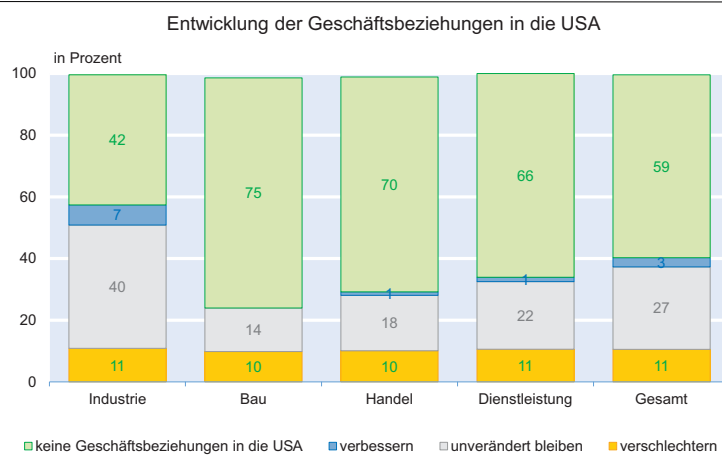
Im Jahr 2017 finden die Bundestagswahlen statt. Aus der Sicht der Manager sind der Abbau der Bürokratie (64%) und der Ausbau von Infrastruktur im Sinne von Verkehr, Digitalisierung und des Breitbandausbaus (56%) die wichtigsten Maßnahmen, die die neu gewählte Bundesregierung angehen sollte (vgl. Abb. 6). An dritter Stelle folgt die Modernisierung des Bildungssystems (46%). Ein Drittel der befragten Manager sorgt sich um die innere Sicherheit durch Kriminalität und Terror und sieht dies als

Abb. 4
Risiken für die Konjunktur



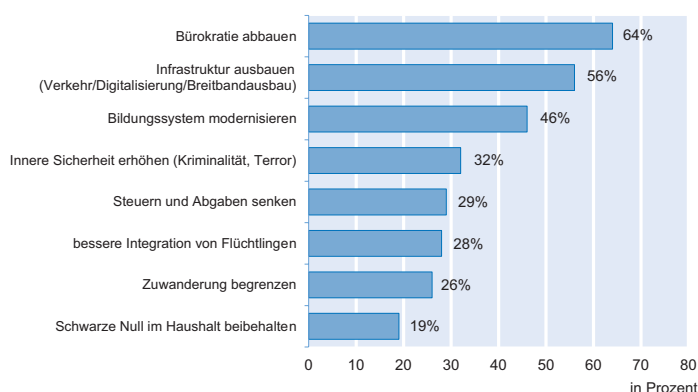
Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2016.

Abb. 5
Auswirkungen der Präsidentschaft unter Trump



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2016.

Abb. 6
Maßnahmen für die neu gewählte Bundesregierung



Quelle: ifo Managerbefragung Dezember 2016.

viertwichtigstes Thema, dem sich die Bundesregierung widmen sollte. Die Senkung von Steuern und Abgaben, eine bessere Integration von Flüchtlingen und eine Begrenzung der Zuwanderung erhalten jeweils etwas niedrigere Stellenwerte. Die Beibehaltung der »Schwarzen Null« im Haushalt sieht nur etwa ein Fünftel der Befragten als wichtige Maßnahme. Die Ränge der Forderungen waren in allen Wirtschaftsbereichen recht homogen. Mit Ausnahme der Forderung nach einer besseren Integration von Flüchtlingen: Diese steht im Baugewerbe bereits an dritter Stelle der Maßnahmenliste, während dies im Durchschnitt aller Branchen einen niedrigeren Stellenwert erhielt.

Zusammenfassung

Die befragten Manager gehen nicht von einer Beschleunigung des Wachstums im Vergleich zu 2016 aus. Etwa die Hälfte rechnet sogar mit niedrigeren Wachstumsraten. Dies deckt sich auch mit vielen offiziellen Prognosen. Das ifo Institut erwartet für 2017 eine Rate von 1,5% nach 1,9% im Jahr 2016. Was die Investitionspläne betrifft, halten sich wie im letzten Jahr die positiven und die negativen Antworten die Waage. Der Großteil der Unternehmen möchte genauso viel investieren wie letztes Jahr. Hinsichtlich des Personals wollen die Unternehmen allerdings aufstocken, und damit wird sich der stetige Zuwachs an Arbeitsplätzen weiter fortsetzen. Der Fachkräftemangel scheint ein immer wichtigeres Thema für die deutsche Wirtschaft zu werden. Auch die Eurokrise rückt wieder vermehrt in den Fokus. Mit Blick auf die anstehenden Wahlen und der neuen Regierung wünschen sich die Unternehmen vor allem weniger Bürokratie. Ebenso soll verstärkt in die Infrastruktur und das Bildungswesen investiert werden.



76

ifo Forschungsberichte

Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern

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

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.



77

ifo Forschungsberichte

Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten

Florian Dorn
Clemens Fuest
Björn Kauder
Luisa Lorenz
Martin Mosler

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Institut

im Internet:

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

