

## KOMMENTAR

Die 2%-Illusion  
*Joachim Weeber*

## DATEN UND PROGNOSEN

Arbeitsmarkt in Deutschland:  
Ist eine Reform der Agenda  
2010 notwendig?

*Florian Dorn, Stefanie Gäbler,  
Björn Kauder, Manuela Krause,  
Luisa Lorenz, Niklas Potrafke und  
Alexander van Roessel*

Digitalisierung in deutschen  
Unternehmen: Eine Bestands-  
aufnahme

*Alexandra Heimisch,  
Valentin Lindlacher und  
Julia Schricker*

## IM BLICKPUNKT

ifo Konjunkturumfragen  
Oktober 2017  
*Klaus Wohlrabe*

## ZUR DISKUSSION GESTELLT

# Stagnierende Wohneigen- tumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?

*Jens Boysen-Hogrefe, Wolfgang Scherf und Carolin Dresselhaus,  
Thomas Schäfer, Kunka Petkova und Alfons Weichenrieder,  
Reiner Holznapel und Jens Lemmer, Manuela Krause und  
Niklas Potrafke*



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: Kochan & Partner GmbH.  
Satz: ifo Institut.  
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.  
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):  
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

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

## ZUR DISKUSSION GESTELLT

**Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals:  
Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?**

3

Seit 2006 können die Bundesländer den Steuersatz der Grunderwerbsteuer frei wählen. Dies hat zu einer starken Erhöhung der Steuersätze in den meisten Bundesländern und somit zu einer Verteuerung des Eigentümererwerbs sowie einer Erschwerung der Bildung von Wohneigentum geführt. Zudem werden bei Verkäufen großer Immobilien oft verschiedene Gestaltungsmodelle – sogenannte Share Deals – genutzt, um die Zahlung der Grunderwerbsteuer zu umgehen. Ist eine Reform überfällig? *Jens Boysen-Hogrefe*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, schlägt vor, bei der Grunderwerbsteuer die »halbherzige Steuerautonomie der Länder« rückabzuwickeln und einen bundeseinheitlichen Steuersatz, der merklich unter dem aktuellen Länderdurchschnitt liegt und keine Ausnahmen vorsieht, einzuführen. So könnten unter anderem auch den Steuervermeidungsmöglichkeiten durch Share Deals entgegengewirkt werden. *Wolfgang Scherf* und *Carolin Dresselhaus*, Universität Gießen, halten fest, dass die Grunderwerbsteuer weder durch fundamentale Besteuerungsprinzipien noch durch günstige Lenkungseffekte gerechtfertigt werden kann. Ihre Substitutionseffekte verzerrten die Entscheidungen im Immobiliensektor und verursachten damit unnötige ökonomische Zusatzlasten über die Steuerzahllasten hinaus. Die allokativen und distributiven Mängel der Grunderwerbsteuer sprächen für eine Reform. *Thomas Schäfer*, Finanzminister des Landes Hessen, bezweifelt, dass eine niedrige Grunderwerbsteuer mit einer hohen Wohneigentumsquote korreliert ist. Auch die Themen Wohneigentumsförderung und Bekämpfung der Share Deals möchte er nicht in einen unmittelbaren Zusammenhang gestellt sehen. Es könnte zwar verlockend sein, umfassende Maßnahmen anzukündigen, die später aus den zusätzlichen Einnahmen durch die Besteuerung der Share Deals finanziert werden sollten. Doch ließen sich diese nicht valide quantifizieren, da es an entsprechenden Datengrundlagen mangelte. Die Besteuerung der Share Deals sei für sich allein genommen ein Gebot der Steuergerechtigkeit. *Kunka Petkova*, Wirtschaftsuniversität Wien, und *Alfons Weichenrieder*, Goethe-Universität Frankfurt am Main, diskutieren die Forderung nach einer Familienkomponente der Grunderwerbsteuer und zeigen mögliche Alternativen zur Einschränkung der Steuergestaltungen durch Share Deals auf. Sie raten von einer Familienkomponente ab. Im Hinblick auf Share Deals seien mehrere Gestaltungswege denkbar. Wenn die Politik hauptsächlich die offensichtlichsten Gestaltungen einschränken wolle, könne neben die Beschränkung, welcher Anteil der Anteile für die Steuerfreiheit übertragen werden dürfe, ein zweites Kriterium alternativ dazu treten. Share Deals könnten auch dann freigestellt werden, wenn bei der übertragenen Kapitalgesellschaft das Immobilienvermögen im Bilanzvermögen nur eine untergeordnete Rolle spiele. Nach Ansicht von *Reiner Holznagel*, Bund der Steuerzahler, und *Jens Lemmer*, Deutsches Steuerzahlerinstitut, sei kaum eine andere Steuer derart reformbedürftig wie die Grunderwerbsteuer: Diese hemme zunehmend die Wohneigentumsbildung, erschwere die Altersvorsorge, führe zu preistreibenden Mehrfachbelastungen und sei auch aus verteilungspolitischer Sicht problematisch. Der starke Anstieg der Steuersätze habe diese gravierenden Mängel noch verschärft. Eine Reform der Grunderwerbsteuer, die den Erwerb von Wohneigentum erschwinglicher mache, sei daher überfällig. Die Politik sollte sich bei der Reform dabei darauf konzentrieren, die Bürger bei der Eigentumsbildung zu entlasten. Mittelfristig sollten die Bundesländer jedoch auch die Steuersätze deutlich reduzieren. *Manuela Krause*, ifo Institut, und *Niklas Potrafke*, ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München, zeigen, dass sich auf Ebene der Bundesländer einige Unterschiede im Hinblick auf die jeweils betriebene Wirtschaftspolitik der etablierten Parteien erkennen lassen: Die Grunderwerbsteuer sei eines der Beispiele dafür, dass rechte und linke Landesregierungen auch gegenwärtig noch eine unterschiedliche Politik machten. Rechte Landesregierungen erhöhten die Grunderwerbsteuersätze weniger oft als Koalitionsregierungen der Mitte und linke Landesregierungen.

## KOMMENTAR

**Die 2%-Illusion**

25

*Joachim Weeber*

*Joachim Weeber*, Nordakademie, Hochschule der Wirtschaft, Elmshorn, erläutert in seinem Kommentar, warum die mittelfristige Realisierung des von der EZB angestrebten 2%-Zieles für die Inflationsrate im Euro-Währungs-

gebiet in der Zukunft schwieriger werden dürfte. Globalisierung, demographischer Wandel und zunehmende Digitalisierung könnten die Verbraucherpreisentwicklung tendenziell unter dieses Niveau drücken. Zudem stellt er die Frage nach dem angemessenen Preisindikator unter den Bedingungen des von der EZB betriebenen Quantitative Easing. So sollten insbesondere Vermögenspreise eine stärkere Rolle bei geldpolitischen Entscheidungen spielen.

## **DATEN UND PROGNOSEN**

### **Der Arbeitsmarkt in Deutschland – ist eine Reform der Agenda 2010 notwendig?**

32

*Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Manuela Krause, Luisa Lorenz, Niklas Potrafke und Alexander van Roessel*

Am 14. März 2003 verkündete der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Regierungserklärung die Agenda 2010 als Reaktion auf die schwierige Situation am Arbeitsmarkt und den sich abzeichnenden demographischen Wandel. Seither hat es von vielen Seiten großes Lob, aber auch Kritik an der Agenda und deren Folgen gegeben. Auch unter Ökonomen war die Agenda von Anfang an nicht unumstritten. Das ifo Institut und die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* haben aktuelle Korrekturvorschläge zur Agenda 2010 zum Anlass genommen, in der Juliausgabe des Ökonomenpanels die heutige Sicht der Ökonomen auf die Agenda zu ermitteln. Im Ergebnis sehen alles in allem die Ökonomen in Deutschland in der Agenda 2010 einen großen Erfolg für den deutschen Arbeitsmarkt und sind skeptisch angesichts grundlegender Änderungsvorhaben. Allerdings sehen sie auch durchaus Raum für geringfügige Anpassungen bzw. Korrekturen an einzelnen Stellschrauben, um die Agenda an die aktuellen Gegebenheiten und Erfahrungen anzupassen.

### **Digitalisierung in deutschen Unternehmen: Eine Bestandsaufnahme**

38

*Alexandra Heimisch, Valentin Lindlacher und Julia Schrickler*

Nach den Ergebnissen der Randstad ifo Personalleiterbefragung des 2. Quartals 2017 zu den Herausforderungen der Digitalisierung scheinen die deutschen Unternehmen und ihre Beschäftigten gut gerüstet zu sein. Nur etwa 2% der Unternehmen gaben an, dass die Digitalisierung in ihrer Branche gar keine Rolle spielt. Alle anderen sahen ihre Branche zumindest schwach, über die Hälfte der befragten Personalleiter sogar stark oder sehr stark von der Digitalisierung betroffen. Zudem wird deutlich, dass mit steigender Größe der befragten Unternehmen die Betroffenheit in der Branche höher eingeschätzt wird. Allerdings ist die »digitale Revolution« noch in vollem Gang. Das bedeutet, dass die Arbeitswelt wohl noch mit einer Vielzahl an Neuerungen konfrontiert werden wird.

## **IM BLICKPUNKT**

### **ifo Konjunkturumfragen im Oktober 2017 auf einen Blick: ifo Geschäftsklima erklimmt ein neues Hoch**

41

*Klaus Wohlrabe*

Der ifo Geschäftsklimaindex stieg im Oktober auf einen neuen Rekordwert. Die Unternehmen blicken sehr optimistisch auf die kommenden Monate. Auch die sehr gute aktuelle Geschäftslage korrigierten sie nach oben. Die deutsche Wirtschaft steht unter Volldampf.

# Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?

Seit 2006 können die Bundesländer den Steuersatz der Grunderwerbsteuer frei wählen. Dies hat zu einer starken Erhöhung der Steuersätze in den meisten Bundesländern und somit zu einer Verteuerung des Eigentumserwerbs sowie einer Erschwerung der Bildung von Wohneigentum geführt. Zudem werden bei Verkäufen großer Immobilien oft verschiedene Gestaltungsmodelle – sogenannte Share Deals – genutzt, um die Zahlung der Grunderwerbsteuer zu umgehen. Ist eine Reform überfällig?

## Jens Boysen-Hogrefe\* Grunderwerbsteuer: Halbherzige Steuerautonomie der Länder rückabwickeln – Steuersatz senken

»Die Kleinen hängt man, die Großen lässt man laufen.« So könnte man den Eindruck gewinnen angesichts der Debatte um sogenannte »Share Deals« im Zusammenhang mit der Grunderwerbsteuer. Grundsätzlich fällt beim Erwerb von Immobilien Grunderwerbsteuer an. Ebenso ist dies der Fall, wenn ein Unternehmen verkauft wird, das Immobilien besitzt. Sofern allerdings – verkürzt gesagt – höchstens 95% des Unternehmens den Besitzer wechseln, fällt sie nicht an. Es liegt auf der Hand, dass der Erwerb von Unternehmensanteilen kein perfektes Substitut für den Erwerb einer Immobilie ist. Schließlich geht erstere Variante mit zusätzlichem Aufwand einher und dürfte angesichts von »Mitbesitzern« Entscheidungsfreiheiten einengen (vgl. Fischer 2016). Es erscheint plausibel, dass solche Einschränkungen den Share Deal daher nur bei einer hinreichend großen möglichen Steuer-schuld attraktiv machen – für den Erwerb eines selbstgenutzten Einfamilienhauses ist er kein passendes Konzept. Während also bei

großen Transaktionen gewisse Möglichkeiten der Steuer-ermeidung bestehen, stehen private Haushalte, die schlicht Wohneigentum erwerben wollen, immer höheren Grunderwerbsteuersätzen gegenüber – was von einigen Beobachtern mit der jüngst stagnierenden Wohneigentumsquote in Verbindung gebracht wird.

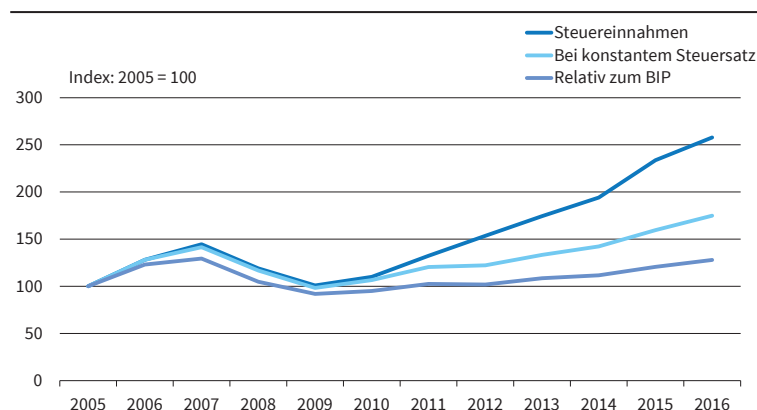
### QUANTITATIVE BEDEUTUNG VON SHARE DEALS ZWAR SCHWER ABSCHÄTZBAR – ABER GEWISSE EVIDENZ FÜR MERKliche STEUERMINDEREIN- NAHMEN IN BALLUNGSZENTREN

Welche quantitative Bedeutung Share Deals haben, kann derzeit nicht ermittelt werden, da es wegen fehlender Steuerpflicht keine Statistiken dazu gibt. Erst Recht lässt sich nicht präzise ermitteln, wie viele Share Deals anstelle von »einfachen« Immobilienkäufen getätigt wurden. Anekdotisch wird auf eine erhebliche Relevanz von Share Deals hingewiesen (vgl. Frank-



Jens Boysen-Hogrefe

Abb. 1  
Grunderwerbsteuereinnahmen in Deutschland 2005–2016



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

\* Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe ist Stellvertretender Leiter des Prognosezentrums und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Makroökonomische Politik in unvollkommenen Märkten des Instituts für Weltwirtschaft Kiel.

furter Allgemeine Zeitung 2017). Auch fällt auf, dass die Grunderwerbsteuereinnahmen zwar in den vergangenen Jahren massiv gestiegen sind. Tatsächlich geht aber ein Gutteil des Anstiegs der vergangenen Jahre auf Steuersatzänderungen zurück, die seit der Föderalismusreform I die Länder autonom beschließen können (vgl. Abb. 1). In den vergangenen Jahren haben, außer Bayern und Sachsen, die Länder zum Teil wiederholt die Steuersätze angehoben, so dass der durchschnittliche Steuersatz nun gut 2 Prozentpunkte höher als im Jahr 2007 ist. Betrachtet man hingegen das versteuerte Umsatzvolumen, zeigt sich, dass das Vorkrisenniveau des Jahres 2007 nur wenig überstiegen wird. Setzt man dieses zudem in Relation zur Wirtschaftsleistung, lag das Transaktionsvolumen im Jahr 2016 sogar knapp unter dem des Jahres 2007, und dies trotz andauernder Niedrigzinsphase und Rekordpreisanstiegen in verschiedenen Marktlagen. Nur zum Vergleich: Die Ausgaben für Wohnungsbauinvestitionen lagen im vergangenen Jahr relativ zur Wirtschaftsleistung reichlich 14% über dem Wert 2007 (Bauinvestitionen insgesamt knapp 9% plus).

Diese »relative« Schwäche dürfte nicht allein auf das Aufkommen von Share Deals zurückzuführen zu sein; so ist zu vermuten, dass durch die höheren Steuersätze heute viele Transaktionen schlicht unterbleiben, was einen Teil der Dämpfung im Vergleich zu dem Jahr 2007 erklärt. Schätzungen von Fritzsche und Vandre (2016) legen nahe, dass dieser Effekt durchaus relevant ist. Um den Blick aus der »Makroperspektive« auf das Thema Share Deal zu fokussieren, erscheint es daher angebracht, einzelne Regionen, für die das Thema besonders virulent sein dürfte, und Indikatoren heranzuziehen, die der Aktivität auf dem Immobilienmarkt nahe sein dürften. Zu diesen Indikatoren dürften Bautätigkeit und Immobilienpreise zählen. Sofern Verhaltensreaktionen auf die Steuersatzänderungen zu einem Ausbleiben der Transaktionen führen, sollten diese ebenso wie das Aufkommen der Grunderwerbsteuer negativ beeinflusst werden.

Als Region wird an dieser Stelle exemplarisch Hamburg betrachtet, wo der Grunderwerbsteuersatz vergleichsweise früh, nämlich im Jahr 2009, auf 5% angehoben wurde. In einer derart strukturstarke Stadt dürften Immobiliengeschäfte mit größeren Volumina nicht unüblich sein, was die Anwendung von Share Deals begünstigen dürfte. Die Umsätze, die von der Grunderwerbsteuer in Hamburg erfasst wurden, lagen im Jahr 2014 knapp 20% unter denen des Jahres 2007. In der gleichen Zeit sind die Preise für Einfamilienhäuser in der Arbeitsmarktregion Hamburg (umfasst die Stadt Hamburg und das Umland) um gut 20% und für Wohnungen um fast 50% ausweislich von Preisdaten der Online-Plattform Immobilienscout24 gestiegen (vgl. Bauer et al. 2013). Die nominalen Bauinvestitionen in Hamburg waren 2014 um  $\frac{2}{3}$  höher als 2006 und gut 90% als 2007. Die Diskrepanzen zwischen immobiliennahen Indikatoren und versteuerten Umsätzen sind eklatant und legen nahe,

dass zumindest in Ballungszentren, in denen Immobiliengeschäfte mit größeren Volumen abgeschlossen werden, Share Deals eine nicht unbedeutende Rolle spielen dürften.

### **WIE EIN »BISSCHEN« STEUERAUTONOMIE DER LÄNDER DIE GRUNDERWERBSTEUERSÄTZE IN DIE HÖHE TRIEB**

Die Frage liegt auf der Hand, warum Share Deals in jüngerer Zeit so an Bedeutung gewonnen haben könnten. Schließlich bestand die Möglichkeit, dieses Steuervermeidungsmodell zu nutzen, schon seit vielen Jahren. Dazu ein Blick zurück: Im Jahr 1983 wurde die Grunderwerbsteuer grundlegend reformiert. Der Steuersatz sankt von 7 auf 2%, umfangreiche Ausnahmetatbestände wurden dafür abgeschafft – die Reformvorschlüsse jüngerer Zeit mitsamt des drastischen Anstiegs der Steuersätze in vielen Ländern lassen den Eindruck entstehen, dass wir derzeit auf einen Weg zurück in die Zeit vor 1983 sind allerdings bei effektiv deutlich höheren Steuersätzen. Im Jahr 1997 wurde dann der Steuersatz auf 3,5% erhöht, schlicht um mehr Einnahmen zu erzielen. Zu einem Systemwechsel kam es dann 2006 mit der Föderalismusreform I. Bis dato wurde der Grunderwerbsteuersatz bundeseinheitlich festgelegt. Seither können die Länder diesen autonom bestimmen.

Durch diese Reform sollte Einnahmeautonomie der Länder und damit die finanzielle Selbstbestimmung gestärkt werden. Allerdings wurde dies nur halbherzig gemacht – wohl im Interesse der finanzschwächeren Länder. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer wurden und werden weiterhin im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Damit Einnahmeänderungen durch Variationen des Steuersatzes – hier sollen die Länder ja an Autonomie gewinnen – aber nicht durch den Länderfinanzausgleich nivelliert werden, werden seitdem hypothetische Grunderwerbsteuereinnahmen aus den versteuerten Umsätzen und dem durchschnittlichen Steuersatz aller Länder im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Diese Konstruktion hat nun einige bemerkenswerte Folgen. Zwar ist es so, dass die statischen oder direkten Effekte durch Steuersatzerhöhungen nun bei den Ländern verbleiben, aber Einnahmeänderungen durch Verhaltensreaktionen auf Steuersatzänderungen – worunter auch Effekte infolge vermehrter Share Deals fallen dürften – durch den Länderfinanzausgleich zumindest teilweise ausgeglichen werden (vgl. Boysen-Hogrefe 2017). Ein möglicher Umsatzverlust wird aus Sicht des einzelnen Landes zu Lasten der Ländergesamtheit abgedeckt. Ferner gibt es einen Übertragungseffekt der Steuersatzerhöhung auf die anderen Länder. Durch den steigenden Durchschnittssteuersatz wird den anderen Ländern nämlich eine höhere Steuerkraft unterstellt, auch wenn diese gar keine höheren Steuersätze oder Steuereinnahmen haben. In der Folge wird der Länderfinanzausgleich aus Sicht der Länder, die die Steu-

ern nicht entsprechend anheben, ungünstiger. Dies schafft zusätzliche Anreize für Steuersatzerhöhungen. Die Föderalismusreform II hat an diesen Anreizen wenig geändert (vgl. Büttner und Göbert 2017).

### **POLITIKEMPFEHLUNG: RÜCKABWICKLUNG STATT AKTIONISMUS**

Was also ist vor diesem Hintergrund zu tun? Vorschläge mehren sich, die Grunderwerbsteuer abermals zu reformieren mit dem Ziel, zum einen Share Deals einzudämmen und zum anderen durch eine Staffelung der Steuersätze den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu erleichtern.

Auch wenn Share Deals möglicherweise doch recht häufig zum Einsatz kommen, um Steuern zu vermeiden, ist es verteilungspolitisch gar nicht so klar, ob hier ein bedeutender Missstand vorliegt. Grunderwerbsteuer auf größere Objekte, wie Mietwohnungskomplexen, dürften letztendlich auch den Mieterinnen und Mietern in Rechnung gestellt werden, so dass, zumindest teilweise, diese von Steuersparmodellen ihrer Vermieter profitieren könnten. Auch dürfte es mit einigen Nebenwirkungen verbunden sein, wenn z.B. die Steuerbefreiung von Share Deals abgeschafft oder der Anteil, der zur Steuerbefreiung des Share Deals führt, herabgesenkt würde. Grunderwerbsteuer würde dann im Extrem für jeden Aktienkauf entstehen, sofern das Unternehmen Immobilien in Deutschland hält.

Ferner sollte die Wohneigentumsquote keine Zielgröße der Politik sein, so dass aus deren Steigen oder Sinken wohl kaum Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden können. Allerdings sollten die Steuervorschriften die Entscheidung zwischen Wohnen zur Miete und im Eigenheim auch nicht unnötig verzerren und Ineffizienzen heraufbeschwören. Eine Ineffizienz besteht bereits darin, dass durch die Anwendung von Share Deals Unternehmensstrukturen entstehen, die nur eines sollen: Steuern sparen und die für sich genommen zusätzliche Kosten verursachen und unternehmerische Entscheidungsspielräume einengen. Gesamtwirtschaftlich werden so auf der Suche nach niedriger Steuerlast Ressourcen vergeudet. Zudem sorgt die Grunderwerbsteuer selbst für Verzerrungen. Nicht nur, dass die Entscheidung zwischen Eigentum und Miete beeinträchtigt wird; der ökonomisch anderweitig sinnvolle Berufs- und Ortswechsel von Immobilienbesitzern unterbleibt vielleicht, weil bei Verkauf und Erwerb einer Wohnimmobilie uneinholbare Nebenkosten entstehen (vgl. RWI 2012).

Die »halbe« Steuerautonomie der Länder im Bereich der Grunderwerbsteuer hat zu einer Rallye der Steuersätze geführt und die Suche nach Steuervermeidungsstrategien wohl deutlich befeuert. Die Föderalismusreform I hat mit dem Ziel »mehr Steuerautonomie« durch die verbleibende Verquickung der Grunderwerbsteuer mit dem Länderfinanzausgleich den Weg dahin geebnet, dass der Steuersatz zumindest in einigen Ländern wieder an den der Zeit vor dem

Jahr 1983 von 7% anschließen kann – nun allerdings ohne weitreichende Ausnahmetatbestände. Vielleicht sollte dies Anlass sein, nicht etwa erneut umfangreiche Ausnahmetatbestände zu schaffen, sondern die Entwicklung nach der Föderalismusreform I kritisch zu sehen. Die Rückkehr zu einem bundeseinheitlichen Satz, der merklich unter dem aktuellen Länderdurchschnitt liegt und, wie auch derzeit, keine Ausnahmen vorsieht, könnte zum einen die verqueren Anreize für ständig steigenden Steuersätze durch den Länderfinanzausgleich beseitigen und zum anderen der Frage nach den Steuervermeidungsmöglichkeiten durch Share Deals Relevanz entziehen.

Aktuell könnte man gegen eine solchen Politikvorschlag einwenden, dass die Konjunktur in Deutschland und insbesondere der Immobilienmarkt eines expansiven fiskalischen Impulses – und dies wäre ja eine entsprechende durchschnittliche Grunderwerbsteuersatzsenkung – wirklich nicht bedürfen. Die Sorge ist vielmehr, dass gerade dem Immobiliensektor eine Überhitzung droht. Doch lassen sich zum einen in der Literatur zumindest keine eindeutigen Belege dafür finden, dass die Grunderwerbsteuer Immobilienblasen durch steigende Sätze merklich dämpfen bzw. durch sinkende spürbar befeuern kann (vgl. Boysen-Hogrefe et al. 2014), und zum anderen könnte die effektive Steuersenkung im Bereich des Grunderwerbs durch restriktive Maßnahmen andernorts begleitet werden.

### **LITERATUR**

- Bauer, T.K., S. Feuerschütte, M. Kiefer, P. an de Meulen, M. Micheli, T. Schmidt und L. H.Wilke (2013), »Ein hedonischer Immobilienpreisindex auf Basis von Internetdaten: 2007–2011«, *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 1–26.
- Boysen-Hogrefe, J. (2017), »Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich: Umverteilung der Zusatzlast der Besteuerung«, *Wirtschaftsdienst* 97(5), 354–359.
- Boysen-Hogrefe, J., K.-J. Gern, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, M. Plödt, T. Schwarz Müller, B. van Roye und J. Scheide (2014), *Finanz- und Wirtschaftspolitik bei einer anhaltenden monetären Expansion*, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 5, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Büttner, T. und T. Göbert (2017), »Übernivellierung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im künftigen Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* 97(5), 360–362.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2017), »Linke Regierungen erhöhen eher die Steuern« 21. September.
- Fischer, H. (2016), »Grunderwerbsteuer und Share Deal – Warum nicht sein darf, was nicht sein kann«, *Handelsblatt-Blog*.
- Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016), »The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions«, *Ifo Working Paper* 232, München.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012), *Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder*, Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft, RWI, Berlin.



## Wolfgang Scherf\* und Carolin Dresselhaus\*\* Grunderwerbsteuer abschaf- fen oder reformieren?



Wolfgang Scherf



Carolin Dresselhaus

Die Steuerbelastung von Immobilientransaktionen ist seit der Föderalismusreform 2006 deutlich angestiegen. Derzeit ist eine auf Hessens Initiative gebildete Länderarbeitsgruppe damit beauftragt, die Reform der Grunderwerbsteuer voranzutreiben. In diesem Artikel werden die Mängel der Grunderwerbsteuer erläutert, daraus Reformkriterien abgeleitet und die in der Literatur diskutierten Reformansätze bewertet.

### BEDEUTUNG DER GRUNDERWERBSTEUER

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer und wird beim Immobilienerwerb fällig. Nach § 8 GrEStG ist die Bemessungsgrundlage im Allgemeinen der vereinbarte Kaufpreis. Der Grunderwerbsteuersatz ist seit der Föderalismusreform 2006 nicht mehr bundeseinheitlich geregelt, sondern wird von den Ländern autonom bestimmt.

Bei einheitlichem Steuersatz und Preisstabilität auf den Immobilienmärkten änderte sich das Steueraufkommen von 2000 bis 2005 kaum. Bis 2007 erfolgte bei noch weitgehend konstanten Steuersätzen ein deutlicher Aufkommensanstieg, der bis 2009 wieder nahezu vollständig korrigiert wurde. Ab 2010 kam es dann zu einem deutlichen und kontinuierlichen Aufkommenswachstum, da der Preisanstieg für Immobilien die Bemessungsgrundlage vergrößerte.

Die kräftigen Steuersatzerhöhungen der Länder beschleunigten diese Entwicklung. Mittlerweile gilt in fünf Bundesländern der Spitzensteuersatz von 6,5%, was aktuell zu einem bundesweiten Durchschnittssteuersatz von ca. 5,4% führt. Das Grunderwerbsteueraufkommen hat sich seit 2006 mehr als verdoppelt, wodurch die Grunderwerbsteuer zur aufkommensstärksten Landessteuer aufgestiegen ist.

### RECHTFERTIGUNG UND WIRKUNGEN

Die Legitimation einer Steuer erfolgt über ihren Beitrag zur Erreichung finanzpolitischer Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsziele, wobei letztere für die Grunderwerbsteuer nicht relevant sind. Die Rolle der Grunderwerbsteuer im deutschen Steuersystem und die Frage, ob sie

\* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

\*\* Carolin Dresselhaus ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur VWL II an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

abgeschafft oder reformiert werden sollte, ist anhand der maßgeblichen Allokations- und Distributionsziele, nicht anhand der fiskalischen Interessen der Länder zu beurteilen.

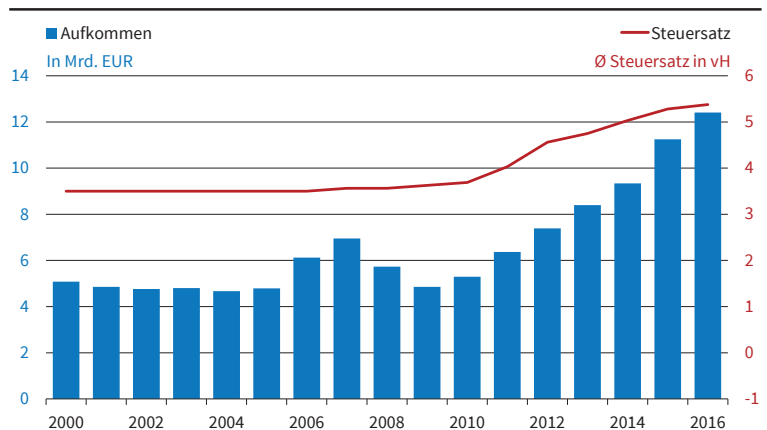
### Fundamentale Steuerprinzipien greifen nicht

Nach dem Äquivalenzprinzip sollen die Nutzer öffentlicher Leistungen über deren Bereitstellung entscheiden und die Kosten tragen (institutionelle Kongruenz). Die zentrale Eigenschaft einer Immobilie ist deren Standortgebundenheit, wodurch sich eine Verknüpfung zwischen Immobilienbesitzer und Nutzer regional verfügbarer öffentlicher Leistungen ergeben kann. Im Fall der Selbstnutzung ist der Immobilienbesitzer wahlberechtigt und kann über die Verwendung des Aufkommens auf indirektem Wege mitentscheiden.

Hier von einer räumlichen fiskalischen Äquivalenz zu sprechen, erscheint jedoch durch die einmalige Erhebung der Steuer unpassend (vgl. RWI 2012, S. 14). Zudem lassen sich spezielle Leistungen für Grundbesitzer im Aufgabenspektrum der Länder kaum ausmachen, erst recht nicht in länderspezifischer Höhe, was zur Begründung unterschiedlicher Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer notwendig wäre. Mangels fiskalischer Äquivalenz verzerren Steuersatzdifferenzen tendenziell die Standortwahl und induzieren räumliche Ausweicheffekte, die weder der allokativen Effizienz noch der mit dem Äquivalenzprinzip intendierten Steuergerechtigkeit dienen (vgl. Scherf und Dresselhaus 2017, S. 741 ff.).

Das Leistungsfähigkeitsprinzip fordert eine horizontal und vertikal gerechte Verteilung der Steuerlasten gemäß der wirtschaftlichen Leistungskraft der Zensiten, die sich an seiner Reinvermögensposition ablesen lässt. Beim Erwerb einer Immobilie ändert sich die Vermögensposition des Erwerbers nicht, denn dieser wandelt lediglich Geld- in Sachvermögen um. Anders beim Verkäufer, der u.U. eine Wertschöpfung erzielt, wenn er früher für den Immobilienerwerb weniger

Abb. 1  
Steuersatz und Aufkommen der Grunderwerbsteuer



Quelle: Statistisches Bundesamt (2016); Statista (2017a); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut



ausgeben musste. Um diesen Tatbestand zu erfassen, müsste eine Steuer nicht am Kaufpreis bzw. Bruttowert, sondern am Nettowert der Transaktion anknüpfen. In dieser Hinsicht ist die Grunderwerbsteuer somit grundlegend falsch konzeptioniert. Verschärft wird die Abweichung der Bemessungsgrundlage von einem angemessenen Indikator der Leistungsfähigkeit durch die Mehrfachbelastung bei mehrmaliger Veräußerung (Kaskadeneffekt).

Der Grunderwerbsteuer wird oftmals ein progressiver Charakter unterstellt, weil Bezieher höherer Einkommen sich hochpreisige Immobilien leisten können, die absolut (aber nicht relativ) stärker besteuert werden. Die Leistungsfähigkeit, die im persönlichen Einkommen zum Ausdruck kommt, kann jedoch nur mittels der Einkommensteuer sachgerecht erfasst und progressiv differenziert belastet werden. Dies hat aber nicht das geringste mit der Verwendung des Einkommens zu tun. Hinzu kommt, dass ein höherer Kaufpreis nicht zwingend ein höheres Einkommen impliziert. Gerade Familien benötigen mehr Wohnfläche, was den Preis einer Immobilie vergrößert (vgl. RWI 2012, S. 15).

### Verzerrung ökonomischer Entscheidungen

Da die beiden Fundamentalprinzipien der Besteuerung für die Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer wenig hergeben, kommen allenfalls Lenkungsziele in Betracht. Lenkungssteuern sollen die Handlungen der Steuerpflichtigen beeinflussen, um einen politisch erwünschten Zustand herbeizuführen. Bei der Grunderwerbsteuer ist jedoch das Gegenteil der Fall. Sie verteuert den Grunderwerb, erzeugt also einen Substitutionseffekt zulasten des Erwerbs und zugunsten der Miete oder Pacht einer Immobilie.

Allerdings trifft die Steuerlast nicht nur die Erwerber und Selbstnutzer, sondern wird teilweise auf die Mieter überwältigt. Dennoch hemmt die Grunderwerbsteuer auch die Investitionen im Mietwohnungsbereich. Schließlich muss die Miete alle Kosten decken und darüber hinaus eine normale Rendite abwerfen, damit eine solche Investition mit anderen Kapitalanlagen konkurrieren kann, insbesondere mit Finanzanlagen, bei deren Erwerb eine entsprechende Belastung derzeit nicht anfällt.

Die Ausweichreaktion spiegelt sich auch in den Daten. Nach aktuellen Schätzungen sinkt die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer um 6% bis 7,5%, wenn der Grunderwerbsteuersatz um 1% angehoben wird (vgl. Fritzsche und Vandreil 2016, S. 16 ff.; Boysen-Hogrefe 2017, S. 7). Daher verwundert es nicht, dass die deutsche Wohneigentumsquote im europäischen Vergleich mit rund 52% (vgl. Statista 2017b) trotz des geringen Zinsniveaus niedrig bleibt. Das Festhalten an der Grunderwerbsteuer steht jedenfalls in offenkundigem Missverhältnis zur Agenda aller Parteien, die Investitionstätigkeit im Wohnungsbau zu fördern.

Ein weiterer Substitutionseffekt betrifft die Struktur der Immobilieninvestitionen. Steuerbemessungsgrundlage ist der Kaufpreis, bei bebauten Grundstücken inklusive der Gebäude. Die Mitversteuerung der Gebäudewerte verteuert Investitionen in den Bestand und begünstigt den Neubau. Letztlich wird die Steuerdifferenz allerdings von den Verkäufern bebauter Grundstücke getragen. Sie müssen die auf dem Haus lastende Grunderwerbsteuer übernehmen, da die Käufer alternativ unbebaute Grundstücke erwerben und grunderwerbsteuerfrei bebauen können. Die Verkäufer unbebauter Grundstücke profitieren dagegen von der durch die Grunderwerbsteuer angeregten Mehrnachfrage nach ihren Immobilien. Eine negative Begleiterscheinung ist die Förderung der Zersiedlung und Versiegelung der Landschaft (vgl. RWI 2012, S. 24).

Eine weitere Verzerrung durch die Grunderwerbsteuer entsteht bei der Akquisition. Unternehmen haben die Möglichkeit, Immobilien im Rahmen eines Share Deals zu erwerben. Dabei veräußern die bisherigen Besitzer die Immobilien nicht direkt, sondern bilden dafür eine Gesellschaft und verkaufen Anteile daran. Bleibt der übertragene Anteilsbesitz innerhalb von fünf Jahren unter 95%, ist keine Grunderwerbsteuer zu entrichten. Diese einfache und legale Möglichkeit, die Steuerlast zu umgehen, wird für Unternehmen infolge der wachsenden Bedeutung der Grunderwerbsteuer zunehmend attraktiv.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Grunderwerbsteuer weder durch fundamentale Besteuerungsprinzipien noch durch günstige Lenkungseffekte gerechtfertigt werden kann. Es handelt sich um eine rein fiskalisch motivierte Steuer (vgl. BFH 1972). Solche Steuern sollten wenigstens keine negativen Nebenwirkungen erzeugen, was bei der Grunderwerbsteuer jedoch in erheblichem Maße geschieht. Ihre Substitutionseffekte verzerren die Entscheidungen im Immobiliensektor und verursachen damit unnötige ökonomische Zusatzlasten über die Steuerzahl-lasten hinaus.

### REFORM DER GRUNDERWERBSTEUER

Die allokativen und distributiven Mängel der Grunderwerbsteuer sprechen aus ökonomischer Sicht für eine Reform. Spätestens seit der Finanzministerkonferenz vom 1. Dezember 2016 gewinnt die Neugestaltung der Grunderwerbsteuer auch im politischen Diskurs an Gewicht. Zur Debatte steht insbesondere die Abschaffung der Share-Deal-Vergünstigung (vgl. HMdF 2016). Der Reformprozess sollte allerdings genutzt werden, um auch die grundlegenden Schwächen zu beseitigen. Hierfür gibt es zwei denkbare Alternativen: Die faktische Abschaffung der Grunderwerbsteuer durch Integration in die Umsatzsteuer oder ihre Veränderung durch modifizierte sowie neu implementierte Gestaltungsparameter.

## Integration in die Umsatzsteuer

Hinsichtlich ihrer Bemessungsgrundlage ist die Grunderwerbsteuer mit der Umsatzsteuer vergleichbar, so dass der Versuch einer Integration naheliegt. Allerdings belastet die Umsatzsteuer nicht den Bruttoumsatz, sondern nur den Nettoumsatz, also die mit einer Transaktion verbundene Wertschöpfung. Ein entsprechender Vorsteuerabzug in Höhe der vom früheren Besitzer schon entrichteten Steuer wäre zwar auch im Rahmen des heutigen Systems denkbar (vgl. IW 2015, S: 23–24), aber für eine eigenständige Grunderwerbsteuer gäbe es dann keinen überzeugenden Grund mehr. Als Föderalismusanhänger könnte man den Verlust der Finanzautonomie der Länder beklagen, doch ist eine relativ aufkommensschwache und zudem einseitig auf eine kleine Gruppe von Steuerpflichtigen gerichtete Steuer ohnehin ungeeignet, eine substantielle Autonomie im Sinne der regionalen fiskalischen Äquivalenz herbeizuführen.

Die vollständige Integration der Grundstücksumsätze in die Umsatzsteuer beseitigt die wesentlichen Mängel der Grunderwerbsteuer. Grundstücksverkäufe werden mit anderen Umsätzen gleichgestellt. Die Steuermulierung bei mehrfachem Besitzerwechsel entfällt ebenso wie die willkürliche Differenzierung zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken. Dank der reduzierten Bemessungsgrundlage geht die Diskriminierung gegenüber anderen Kapitalanlagen und vor allem die gesamte Grunderwerbsteuerlast zurück, was die Erwerberkosten senkt und die Wohneigentumsbildung fördert. Zudem beseitigt der einheitliche Umsatzsteuersatz die Anreize zur räumlichen Steuerausweichung, die bei der Grunderwerbsteuer nicht durch unterschiedliche Leistungen der Länder für Immobilienbesitzer begründet sind.

Bei Ansatz des ermäßigten Umsatzsteuersatzes von 7% würde der formale Steuersatz in den meisten Ländern nur geringfügig steigen. Zur Umsetzung des Reformvorschlages müsste § 4 Nr. 9a UStG gestrichen werden, der Grunderwerb umsatzsteuerfrei stellt. Statt der bisherigen Teilung der Steuerschuld bei der Grunderwerbsteuer gemäß § 13 GrEStG wäre bei der Umsatzsteuerlösung passenderweise nur der Verkäufer Steuerschuldner, der im Gegensatz zum Käufer auch eine Wertschöpfung erzielen kann. Ein formales Problem besteht in der fehlenden Unternehmereigenschaft bei Privatpersonen, doch lässt sich dieses über eine Gleichbehandlung mit Unternehmern in Anlehnung an § 2a UStG für Fahrzeuglieferer lösen.

Den zahlreichen Vorteilen der Integration in die Umsatzsteuer stehen geringe Einnahmen- und Autonomieverluste der Länder gegenüber. Beides wäre jedoch leicht zu kompensieren, wenn die Länder eine begrenzte Steuersatzautonomie bei der Einkommensteuer erhielten. Solange der steuerfreie Umweg über eine Beteiligungsveräußerung offen steht, bleibt es zudem bei der Begünstigung der Share Deals, doch

würde dieser Steuervorteil quantitativ an Bedeutung verlieren.

## Umgestaltung der Grunderwerbsteuer

Das Integrationsmodell eröffnet einen Weg zur fundamentalen Reform der Grunderwerbsteuer und zur deutlichen Steuervereinfachung. Da eine alte Steuer zu Unrecht immer noch als eine gute Steuer gilt, dürfte dafür aber wohl die politische Kraft fehlen. Wahrscheinlicher ist eine Reform innerhalb der Grunderwerbsteuer, die prinzipiell an der Bemessungsgrundlage und am Tarif ansetzen kann.

Während die Umsatzsteuerlösung eine radikale Änderung der Bemessungsgrundlage bedeutet, ist die Einführung eines bundeseinheitlichen Freibetrags politisch recht einfach umzusetzen. Freibeträge gab es bereits vor der Reform der Grunderwerbsteuer von 1983. Sie könnten reaktiviert werden, um den deutlichen Belastungsanstieg der letzten Jahre zu entschärfen. Denkbar wäre ein bundeseinheitlicher Freibetrag für alle Erwerber, aber auch gestaffelte Freibeträge, die eine Konzentration der Entlastungseffekte auf bestimmte Erwerbergruppen, insbesondere auf junge Familien mit Kindern ermöglichen. Relativ höhere, aber auf Ersterwerber begrenzte Freibeträge bieten eine weitere Gestaltungsoption zur Förderung des Erwerbs von selbstgenutzten Wohnraum (vgl. IW 2017, S. 17).

Im Rahmen der Grunderwerbsteuer sind Freibeträge ein relativ unproblematisches Instrument zur Entlastung der Steuerzahler und Förderung bestimmter Erwerbergruppen. Die Entlastungseffekte wären wegen des proportionalen Steuertarifs bei gleicher Anschaffungssumme für alle Steuerzahler innerhalb einer Erwerbergruppe und eines Bundeslandes gleich hoch. Regressive Effekte zugunsten der oberen Einkommensschichten, die bei progressiven Steuertarifen durch Freibeträge entstehen, spielen nur insofern eine Rolle, als Erwerber Ausgaben für den Immobilienerwerb unterhalb des maximal zulässigen Freibetrags tätigen.

Die Länder würden durch eine solche Reform ihre Steuereinnahmen nicht einbüßen, die bei der Grunderwerbsteuer allerdings fragwürdig ist. Dies könnte sich nach der Einführung von Freibeträgen bestätigen, wenn die Länder ihre Steuersätze zur Kompensation der Aufkommensverluste weiter anspannen und mit höheren Grenzbelastungen die ungünstigen Investitionswirkungen der Grunderwerbsteuer abermals verstärken (vgl. IW 2017, S. 21). Ein Zusatzproblem kann der spezielle Freibetrag für Ersterwerber verursachen. Wie bei jeder Subvention, die die Nachfragestruktur verschiebt, wird die durchaus beabsichtigte besondere Förderung der Eigenheime, besonders der Einfamilienhäuser, durch Nachfrage- und Preissteigerungen in diesem Marktsegment teils konterkariert.

Eine Rückkehr zum alten Grunderwerbsteuermodell mit persönlichen Freibeträgen, eventuell modifiziert durch die Beschränkung auf Ersterwerber, könnte

die kräftig gestiegenen Belastungen der Immobilien-erwerber etwas entschärfen und als Maßnahme zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums positiv auf die Wohneigentumsquote wirken. Im Vergleich zur steuersystematisch vorteilhaften Integration in die Umsatzsteuer wäre diese Reformvariante leichter umsetzbar. Allerdings handelt es sich um eine Second-best-Lösung, die die grundlegenden Mängel der Grunderwerbsteuer nicht beseitigen kann.

Das gilt auch für eine Umgestaltung des Steuertarifs, der den zweiten Ansatzpunkt für eine Reform liefert. Grundsätzlich denkbar wäre eine Rückkehr zum bis 2006 geltenden Steuersatz von 3,5% und/oder die Einrichtung eines Steuersatzkorridors mit einem Maximalwert deutlich unterhalb des heutigen Niveaus. Beides beschränkt den Spielraum der Bundesländer, aber das Korridormodell würde die Steuerautonomie nicht gänzlich beseitigen. Solche Reformen mildern zwar die Höhe der Steuerlasten, ändern aber nichts an den strukturellen Verzerrungen, die unnötige Zusatzlasten der Steuerpflichtigen bewirken.

## FAZIT

Die Mängel der Grunderwerbsteuer sind schwerwiegend. Sie verstößt gegen die Fundamentalprinzipien der Besteuerung und verzerrt als Sonderbelastung des Grunderwerbs in mehrfacher Hinsicht die ökonomischen Entscheidungen auf den Immobilienmärkten. Der Anstieg der Steuersätze deutet zudem auf den Missbrauch einer schmalen Bemessungsgrundlage zu rein fiskalischen Zwecken und hat die ungünstigen Wirkungen der Grunderwerbsteuer erheblich verschärft.

Reformen innerhalb der Grunderwerbsteuer lösen diese Probleme nicht durchgreifend. Gewiss ermöglichen die Einführung von Freibeträgen und die Limitierung der Steuersätze Verbesserungen im Vergleich

zur Ausgangslage. Es gibt aber keinen Grund, dabei stehen zu bleiben. Diese Maßnahmen führen genauso wie das alternative Modell einer Integration in die Umsatzsteuer zu Autonomie- und Aufkommensverlusten für die Bundesländer. Wer bereit ist, diesen Preis einer Reform zu akzeptieren, eventuell auch an anderer Stelle zu kompensieren, kann sich mithin auch für die First-best-Lösung entscheiden, die die Schwächen der Grunderwerbsteuer weitgehend beseitigt. Effizienz und Gerechtigkeit des deutschen Steuersystems würden davon profitieren.

## LITERATUR

BFH – Bundesfinanzhof (1972), Beschluss vom 8. November 1972, Az.: II B 24/72, verfügbar unter: <http://bit.ly/2xgGW5l>.

Boysen-Hogrefe, J. (2017), »Steigende Grunderwerbsteuersätze, Verhaltensreaktionen und der Länderfinanzausgleich«, Kiel Working Paper 2069.

Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016), »The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions«, Ifo Working Paper 232.

HMDf – Hessisches Ministerium der Finanzen (2016), »Schäfer 2017 Vorsitzender der Finanzministerkonferenz«, Pressemitteilung vom 1. Dezember, verfügbar unter: <http://bit.ly/2xgXhXt>.

IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2015), *Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot*, Ansprechpartner: M. Voigtländer, T. Hentze, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2017), *Reform der Grunderwerbsteuer*, Ansprechpartner: M. Voigtländer, T. Hentze, B. Seipelt, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012), *Probleme der Grunderwerbsteuer und ihre Anhebung durch die Länder*, RWI, Essen.

Scherf, W. und C. Dresselhaus (2016), »Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer«, *Wirtschaftsdienst* (10), 740–747.

Statista – Das Statistikportal (2017a), *Grunderwerbsteuersatz in Deutschland nach Bundesländern*, verfügbar unter: <http://bit.ly/2gbp5a6>.

Statista – Das Statistikportal (2017b), *Wohneigentumsquoten in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2015*, verfügbar unter: <http://bit.ly/2x4gDDZ>.

Statistisches Bundesamt (2017), *Finanzen und Steuern: Steuerhaushalt 2016*, Fachserie 14 Reihe 4, Wiesbaden, verfügbar unter: <http://bit.ly/2g9xxXs>.

Thomas Schäfer\*

## Wohneigentumsförderung, Share Deals und das Fell des Bären



Thomas Schäfer

Deutschland gehört mit einer Wohneigentumsquote von gut 50% im europäischen Vergleich zu den Schlusslichtern. Umfragen zu Folge möchten jedoch drei Viertel der Deutschen in den eigenen vier Wänden leben. Warum hat bislang nur rund die Hälfte der Haushalte diesen Wunsch realisiert?

Im stets individuell gelagerten Einzelfall können es fehlendes Eigenkapital, die Angst vor hohen Kreditraten, der Wunsch nach Flexibilität gerade bei einer steigenden Zahl von Single-Haushalten oder auch Angebotsknappheit bei Bauland und Bestandsimmobilien sein, die vom Umzug in die eigenen vier Wände abhalten. In Hessen ist der Durchschnittspreis für gebrauchte freistehende Einfamilienhäuser zwischen 2011 und 2016 um gut 18% gestiegen. Die Durchschnittspreise für Eigentumswohnungen sind im gleichen Zeitraum um 27 bis 33% gestiegen, je nachdem, ob es sich um einen Erstverkauf oder einen Wiederverkauf handelte. Vielleicht ist es bei den Eigenheimen so wie bei den Elektroautos: Der Preis bestimmt wesentlich die Verbreitungsquote. Sind die Preise hoch, halten sich potenzielle Käufer zurück. Zuweilen müssen sie sich auch zurückhalten, weil sie sich die Preise schlicht nicht leisten können.

Welchen Einfluss hat angesichts dieser vielfältigen Beweggründe die Grunderwerbsteuer auf die Höhe der Wohneigentumsquote? Mir erscheint es zu oberflächlich, die Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze pauschal als Grund für die stagnierende Wohneigentumsquote anzuprangern. Ließe sich mit einer Reduzierung der Grunderwerbsteuer die Quote überhaupt steigern, wo doch schon die sonstigen Erwerbsnebenkosten in Deutschland deutlich höher sind als die gesamten Erwerbsnebenkosten inklusive Steuer beispielsweise in den Niederlanden? Und warum hat Sachsen trotz des dortigen Steuersatzes von 3,5% eine niedrigere Wohneigentumsquote – 34,1% im Jahr 2014 – als die anderen ostdeutschen Flächenländer mit Quoten von 39 bis 46%? Auch die Eigentümerquote in Bayern liegt unter den Quoten in vielen anderen westdeutschen Flächenländern. Dies kann meines Erachtens schon Zweifel daran aufkommen lassen, dass eine niedrige Grunderwerbsteuer mit einer hohen Wohneigentumsquote korreliert.

Aber einmal unterstellt, die Senkung der Grunderwerbsteuer hätte einen positiven Effekt für die Wohneigentumsquote, welche Maßnahme zur Absenkung wäre dann die bessere: ein Freibetrag, eine Steuersatzsenkung oder vielleicht eine Streckung der Steuerschuld über mehrere Jahre? Oder könnte man eine höhere Verbreitungsquote nicht doch besser außerhalb der

Grunderwerbsteuer erreichen, etwa mit einem Zulagenprogramm wie dem Baukindergeld? Mit entsprechend ausgestalteten Anspruchsvoraussetzungen, zum Beispiel der Kinderzahl oder Einkommensgrenzen, ließe sich die Förderung sehr viel besser sozioökonomisch lenken als mit einer am reinen Kaufvorgang anknüpfenden Freibetragsregelung.

Egal wofür man sich letztlich entscheidet, ist zu bedenken, dass eine staatliche Wohneigentumsförderung preistreibende Effekte am Immobilienmarkt haben kann, insbesondere, wenn einem unelastischen Angebot eine höhere Nachfrage gegenübersteht. Aus Sicht des Erwerbers wäre letztlich nichts gewonnen, die Steuerlast sinkt, aber der Kaufpreis steigt. Verkäufer wären die Gewinner, der Fiskus Verlierer. Eine Studie des Institutes der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz zur Reform der Grunderwerbsteuer räumt die Möglichkeit solcher subventionspolitischer Fehlentwicklungen offen ein.

Aus subventionspolitischer Sicht ist auch zu bedenken, dass die frühere Eigenheimzulage – die damals größte steuerliche Einzelsubvention – in einer Zeit abgeschafft wurde, in der die Wohneigentumsquote geringer war als heute. Begründet wurde dies unter anderem mit der guten Wohnraumversorgung und Mitnahmeeffekten. Ließe sich angesichts dessen ein neues Wohneigentumsförderprogramm über die Grunderwerbsteuer subventionspolitisch überhaupt rechtfertigen? Schon der zu erwartende Gießkanneneffekt lässt hieran Zweifel aufkommen. Denn gefördert würde nicht zielgenau dort, wo der Bedarf am größten ist, nämlich in Gebieten mit Wohnraum(-eigentums-)knappheit und bei einkommensschwachen Haushalten, sondern flächendeckend über alle Erwerbe.

Vorschläge für einen Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer liegen bereits vor. Sie finden sich im Regierungsprogramm von CDU und CSU, im Wahlprogramm der FDP und in zwei Entschließungsanträgen der Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Bundesrat. Die Vorstellungen zur konkreten Ausgestaltung gehen jedoch durchaus auseinander.

Ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer – hier werden Größenordnungen von bis zu 500 000 Euro genannt – würde für viele Eigenheimerwerber eine (vollständige) Entlastung von der Grunderwerbsteuer bedeuten. Dies ist für die Betroffenen natürlich positiv. Die Grunderwerbsteuer würde sich damit aber wieder stark dem Systemzustand nähern, der vor der grundlegenden Reform Anfang der 1980er Jahre herrschte, als 80% der Grundstücksumsätze von der Steuer befreit waren. Die damalige Reform folgte dem Prinzip »Niedrigere Steuersätze – weniger Ausnahmen«, das sich seither in vielen Steuervereinfachungskonzepten verfestigt hat.

Eine Freibetragsregelung würde das Steuerrecht durch zu überprüfende und zu überwachende Anspruchsvoraussetzungen komplizieren. Als zentral erscheint mir die Frage, ob ein Freibetrag bundeseinheitlich oder länderspezifisch geregelt werden sollte.

\* Dr. Thomas Schäfer ist Finanzminister des Landes Hessen.

Könnten Bayern oder Sachsen einem bundeseinheitlichen Freibetrag zustimmen, wo sie doch bereits mit niedrigen Steuersätzen eine attraktivere Ausgangslage für Erwerbsschaffen als andere Länder? Wenn ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer eingeführt werden soll, erscheint es mir konsequent und gerecht, auch hier eine Länderöffnungsklausel vorzusehen, wie beim Steuersatz.

Auch die regional stark differierenden Preisniveaus sprechen gegen eine bundeseinheitliche Regelung. Selbst ein länderspezifischer Freibetrag hätte innerhalb des Landes noch einen gewissen Gießkanneneffekt. In Südhessen sind die Kaufpreise für durchschnittliche Einfamilienhäuser in etwa doppelt so hoch wie in Nordhessen. Während in Frankfurt allenfalls der Erwerb eines durchschnittlichen Einfamilienhauses gerade noch steuerfrei bliebe, könnte in Korbach ein wesentlich größeres oder luxuriöseres Objekt steuerfrei erworben werden.

Zugegeben: Die Steuersatzerhöhungen durch die meisten Länder haben Forderungen nach einem Freibetrag überhaupt erst aufkommen lassen. Die Steuersatzerhöhungen waren aber keine einfache oder leichtfertige politische Entscheidung. In Hessen zwang die nach dem Volksentscheid im Jahr 2011 verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse dazu, die Neuverschuldung bis spätestens Ende 2019 auf null zu reduzieren. Die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes gehört vor diesem Hintergrund zu einem umfangreichen Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Schuldenbremse. Und es wirkt: Im vergangenen Jahr musste das Land erstmals seit fast 50 Jahren keine neuen Schulden machen und konnte sogar Altschulden in Höhe von 200 Mio. Euro tilgen. Im Maßnahmenpaket mussten wir auf der Einnahmeseite bei der Grunderwerbsteuer ansetzen, weil das Land nur hier die entsprechenden Handlungsspielräume hat. Alle anderen uns zufließenden Steuern sind ausschließlich bundesgesetzlich geregelt. Insofern sind die gestiegenen Steuersätze auch die Folge eines Webfehlers der Föderalismusreform 2006, bei der von der diskutierten Steuerautonomie für die Länder nur die Grunderwerbsteuer übrig blieb, mithin sich ausschließlich darauf länderspezifische Steuersatzentscheidungen konzentrieren.

Ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer hätte je nach dessen Höhe erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln berechnet in seiner oben erwähnten Studie anhand von Daten aus Nordrhein-Westfalen, dass ein Freibetrag für private Ersterwerber von selbstgenutztem Wohnungseigentum in Höhe von 500 000 Euro das gegenwärtige Grunderwerbsteueraufkommen um 41% vermindern würde. Mit 46% Aufkommensverlusten wäre eine Steuersatzsenkung vom aktuellen Satz von 6,5% in Nordrhein-Westfalen auf das frühere Niveau von 3,5% noch etwas teurer. Haben die Länder die finanziellen Spielräume für solch weitreichende Steuerentlastungen? Diese Frage muss jedes Land für sich selbst beant-

worten können. Dies ist ein weiteres Argument gegen einen bundesweit fixierten Freibetrag. Zudem ist die Förderung der Wohneigentumsbildung seit jeher eine gesamtstaatliche Aufgabe, an deren Finanzierung sich der Bund beteiligen muss. Die Wohneigentümerquote zu verbessern, kann nicht allein den Ländern obliegen.

Wenn sich in der Diskussion letztlich die Einschätzung durchsetzt, dass eine hohe Grunderwerbsteuer die Wohneigentumsquote stagnieren oder gar sinken lässt und eine politische Entscheidung zur Senkung der Abgabenlast durch die Grunderwerbsteuer trotz der damit einhergehenden Haushaltsbelastungen getroffen wird, gibt es wie bereits gesagt verschiedene Wege, um dies umzusetzen. Eine Option ist dabei auch die Senkung des Steuersatzes. Dies würde eine Renaissance des bis Anfang der 1980er Jahre währenden Systems vermeiden. Grundstücksgeschäfte würden weiterhin umfassend besteuert, aber eben auf einem niedrigeren Niveau. Die Bemessungsgrundlage bliebe breit.

Zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gehört auch das Unterbinden der Gestaltungen mittels sogenannter Share Deals. Unter diesem Begriff sind große Immobilientransaktionen bekannt, bei denen Unternehmen verschiedene Gestaltungsmodelle nutzen, um die Zahlung der Grunderwerbsteuer zu umgehen. Dabei wird der Verkauf eines Grundstücks nicht durch die steuerauslösende direkte Übertragung des Grundstücks, sondern durch Übertragung der Anteile an der Gesellschaft, der die Immobilie gehört, realisiert. Rechtlich findet damit ein Firmenerwerb und keine Immobilienveräußerung statt. Zwar können auch solche Transaktionen Grunderwerbsteuer auslösen. Doch die bestehenden Regelungen lassen sich durch Gestaltungsmodelle umgehen.

In der Praxis führt das dazu, dass millionenschwere Grundstücksübertragungen bei Konzernen häufig steuerfrei gestaltet werden, während der »kleine Häuslebauer« besteuert wird. Diese Ungerechtigkeit ist nicht hinnehmbar. Daher habe ich im Kreis meiner Finanzministerkolleginnen und Finanzministerkollegen auch den Anstoß gegeben, dieses Problem anzugehen. Da dieses Gerechtigkeitsdefizit offenkundig ist, hat es mich nicht gewundert, dass ich von der Finanzministerkonferenz große Zustimmung erhalten habe.

Nun heißt es, gemeinsam sachgerechte Lösungen zu erarbeiten. Hier gibt es verschiedene Lösungsansätze, deren Für und Wider gegeneinander abzuwägen ist. Über ungelegte Eier spricht man nicht. Daher ist es noch zu früh, Einzelheiten zu nennen. Die gemeinsamen Arbeiten schreiten jedoch gut voran, und ich bin optimistisch, in absehbarer Zeit einen konkreten Lösungsvorschlag präsentieren zu können.

Es deutet einiges darauf hin, dass den Ländern gegenwärtig durch die Share-Deal-Gestaltungen Einnahmen in beträchtlicher Höhe entgehen. Gelingt es uns künftig, auch diese Transaktionen angemessen zu besteuern, ist dies im Interesse aller, denn es schafft zusätzliche Mittel für sinnvolle Investitionen oder Steuerersenkungen. Eine Möglichkeit wäre es natürlich auch,



diese Mittel für Entlastungen bei der Grunderwerbsteuer zu nutzen, beispielsweise für eine Senkung der Steuersätze.

Sorge bereitet mir allerdings, wie oft die Themen Wohneigentumsförderung und Bekämpfung der Share Deals in einen unmittelbaren Zusammenhang gestellt werden. Diese Aussage mag irritieren, erscheint dieser Beitrag doch gerade in einer Rubrik, die sich diesem Kontext widmet. Ich möchte diese Gelegenheit aber nutzen, meine Sorgen zu thematisieren.

Im Rahmen der Diskussion um eine Wohneigentumsförderung durch Anpassungen bei der Grunderwerbsteuer könnte es verlockend sein, umfassende Maßnahmen anzukündigen, die später aus den zusätzlichen Einnahmen durch die Besteuerung der Share Deals finanziert werden sollen. Damit würde das Fell des Bären verteilt, bevor man ihn erlegt hat. Aber auch die Größe des Fells ist hier ein Unsicherheitsfaktor. Denn mögliche Mehreinnahmen durch eine Besteuerung der Share Deals lassen sich nicht valide quantifizieren, da es an entsprechenden Datengrundlagen mangelt. Die erheblichen fiskalischen Auswirkungen von Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer wurden hier bereits dargestellt. Angesichts dieser Zahlen habe ich Zweifel, ob die Besteuerung der Share Deals, obwohl es auch hier um große Summen geht, diese Mindereinnahmen umfassend kompensieren könnte. Erweisen sich diese Zweifel als richtig, gäbe es drei Handlungsoptionen:

1. die gerade zuvor versprochenen Entlastungen reduzieren,
2. Finanzierung der Residualgröße durch Haushaltsmittel,
3. im Zuge der Maßnahmen zur Share-Deal-Besteuerung zusätzliche Einnahmen generieren.

Die erste Option würde im politischen Prozess erhebliche Anstrengungen kosten. Ob alle betroffenen Haushalte ein Ergreifen der zweiten Option verkraften könnten, ist zumindest fraglich. Den leichtesten Ausweg bietet daher die dritte Option. Aber auch hier gibt es Verlierer. Aus einer Besteuerung der Share Deals lässt sich nur ein bestimmtes Aufkommen erzielen. Darüber hinaus Mittel generieren zu wollen, bedeutet auch, Transaktionen erstmals oder höher als bisher zu belasten, die eigentlich nicht im Fokus der Gestaltungsthematik stehen. Ganz deutlich gesagt besteht hier die Gefahr, der Wirtschaft unter dem Deckmantel der sinnvollen Share-Deal-Besteuerung zusätzliche Belastungen aufzubürden. Das war nicht meine Intention, als ich die Share-Deal-Thematik auf die Agenda gehoben habe. Zwar wird es sich kaum vermeiden lassen, dass Änderungen am Besteuerungssystem mit dem Ziel der Share-Deal-Besteuerung auch Auswirkungen auf andere Sachverhalte haben. Diese Auswirkungen könnten positiv, aber auch negativ sein. Strukturelle Mehrbelastungen gilt es jedoch aus meiner Sicht zu vermeiden, und zwar nicht nur mit Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft, sondern auch, weil dies Widerstände erzeugen könnte, die letztlich auch eine angemessene Share-Deal-Besteuerung verzögern würden.

Kurzum, die Besteuerung der Share Deals ist für sich allein genommen ein Gebot der Steuergerechtigkeit. Sie braucht als Rechtfertigung keine Verquickung mit der Wohneigentumsförderung. Eine solche ist sogar kontraproduktiv, wenn sie später als Vehikel erhalten muss, um Einnahmen zur Finanzierung überzogener Versprechen zu generieren.



## Kunka Petkova\* und Alfons Weichenrieder\*\* Reformpläne bei der Grunderwerbsteuer

### DIE AKTUELLE DISKUSSION

Seit 2006 haben die Bundesländer das Recht, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbst zu bestimmen. Von diesem Recht wurde in den meisten Bundesländern ausgiebig gebraucht gemacht. Nur zwei Bundesländer, Bayern und Sachsen, haben den alten bundeseinheitlichen Steuersatz von 3,5% beibehalten. Alle anderen Länder haben ihren Satz, der in der Spitze jetzt bei 6,5% liegt, teils mehrfach erhöht.

Mit dieser Entwicklung sind verschiedene negative Begleiterscheinungen der Steuer weiter in den Vordergrund gerückt. Ausweichreaktionen und Preiseffekte auf dem Immobilienmarkt führten dazu, dass für jedes Prozent, um das der Steuersatz erhöht wurde, schätzungsweise nur rund 0,6% zusätzlicher Steuereinnahmen resultierten (vgl. Petkova und Weichenrieder 2017; Buettner 2017), während ohne Ausweichreaktionen und Preiseffekte eine Einnahmenerhöhung um 1% zu erwarten gewesen wäre. Verschiedene Mechanismen sind hinter diesem unterproportionalen Aufkommenseffekt zu vermuten. Die Steuer führt zu einer geringeren Mobilität von Hausbesitzern, weil mit dem Umzug und dem Neuerwerb eines Hauses zusätzliche Transaktionskosten einhergehen. Sie beeinträchtigt damit potenziell auch das Funktionieren des Arbeitsmarktes. Die optimale Verwendung des Wohnraums wird behindert, weil die Steuer es verteuert, wenn Eigenheimbesitzer ihre Wohnverhältnisse an geänderte Lebensumstände anpassen wollen. Auch der Neubau kann leiden. Die Grunderwerbsteuer kann auch umgangen werden, wenn das Grundvermögen nicht per se, sondern als Teil einer Kapitalgesellschaft verkauft wird. Dafür ist es nach derzeitiger Gesetzeslage nur notwendig, dass weniger als 95% der Kapitalgesellschaft innerhalb von fünf Jahren den Besitzer wechseln. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem *Share Deal*, weil nicht das Grundstück direkt den Besitzer wechselt, sondern die Anteile (*Shares*) an der haltenden Gesellschaft.

Die gestiegenen Steuersätze haben im letzten Bundestagswahlkampf auch die Familienpolitiker auf den Plan gerufen. Aus CDU sowie FDP wird der Ruf laut nach einem Freibetrag für Immobilienkäufer, die erworbenes Wohneigentum selbst nutzen möchten. Die Kinderzahl soll den Freibetrag je nach Vorschlag erhöhen.

Im Folgenden wird zum einen die Forderung nach einer Familienkomponente der Grunderwerbsteuer kritisch diskutiert. Darüber hinaus werden möglichen

Alternativen zur Einschränkung der Steuergestaltungen durch *Share Deals* aufgezeigt.

### EINE FAMILIENKOMPONENTE FÜR DIE GRUNDERWERBSTEUER?

Eine Familienkomponente hört sich auf den ersten Blick sozial an, ist jedoch aus ökonomischer Sicht aus verschiedenen Gründen fraglich. Sollte Umverteilung daran ansetzen, wie Einkommen verwendet wird? Auch die Umsatzsteuer auf Güter des täglichen Gebrauchs belastet Familien. Will man Familien entlasten, dann sind Freibeträge in der Einkommensteuer, Kindergeld und möglicherweise sogar eine Einkommensteuer mit Familiensplitting das bessere Mittel der Wahl, weil sie diese Entlastung bewirken, ohne gezielt in die Entscheidung einzugreifen, wer mietet und wer kauft.

Steuerbefreiungen, die an den Verwendungszweck anknüpfen, machen zudem das Steuersystem unnötig kompliziert. Die Verschonungsregeln bei der Vererbung von Betriebsvermögen sind ein Paradebeispiel dafür, das in schöner Regelmäßigkeit die Gerichte beschäftigt und die Politik zur Nachbesserung zwingt. Auch ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer dürfte detaillierte Missbrauchsvorschriften erforderlich machen, wenn man verhindern will, dass kinderreiche Investoren Häuser nur pro forma als selbstgenutztes Wohneigentum erwerben, dann aber nach kurzer Zeit vermieten und als Investitionsobjekte nutzen. Das Steuerrecht wird dadurch einmal mehr verkompliziert, Erhebungs- und Befolgungskosten steigen.

Nicht zuletzt werden bei der Forderung nach Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer auch grundlegende ökonomische Zusammenhänge übersehen. Zwar ist der Erwerber eines Hauses formell der Steuerpflichtige. Damit ist aber noch nicht impliziert, dass der Käufer jedoch auch tatsächlich und in vollem Umfang die ökonomische Last trägt. Die tatsächliche Traglast hängt davon ab, ob der Kaufpreis von der Steuer unabhängig ist oder ob er sinkt, weil sich die Steuer im Hauspreis widerspiegelt. In letzterem Fall belastet die Steuer im Endeffekt nicht den (möglicherweise kinderreichen) Käufer, sondern den Verkäufer. Dessen Familienstatus steht bei den politischen Vorschlägen aber nicht zur Disposition.

Mehrere internationale Studien legen in der Tat nahe, dass es ausgeprägte Kapitalisierungseffekte auf den Immobilienmärkten gibt. Diese können sogar so weit führen, dass der Hauspreis um mehr als 1 000 Euro sinkt, wenn die Steuer um 1 000 Euro steigt. Die Studie von Davidoff und Leigh (2013) für den australischen Immobilienmarkt kommt zu so einem Ergebnis. Kopczuk und Munroe (2015) konstatieren ähnlich gravierende Preiseffekte für Häuser und Apartments in New York und New Jersey, die ab einem Verkaufspreis von einer Million Dollar einer sogenannten *Mansion Tax* unterliegen. Auch die Analyse von Ihlanfeldt und Shaugnessy (2004), die sich auf Daten aus Florida bezieht, legt nahe, dass der Verkaufspreis



Kunka Petkova



Alfons Weichenrieder

\* Kunka Petkova ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im DIBT (Doctoral Program in International Business Taxation) an der Wirtschaftsuniversität Wien.

\*\* Prof. Dr. Alfons Weichenrieder ist Professor für Finanzwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

im Verhältnis eins-zu-eins mit der Steuer sinkt. Für deutsche Geschosswohnungen zeigt die Auswertung von Preisindizes auf Bundesländerebene, dass die Grunderwerbsteuer den Verkaufspreis sogar um mehr als den Steuerbetrag senkt (vgl. Petkova und Weichenrieder 2017). Auch eine jüngste Studie von Seipelt und Pestel (2017) weist darauf hin, dass die Hauptlast der Steuer bei den Verkäufern liegt, wenngleich die Identifikation eines mehr als 100%-igen Preiseffektes vom ökonomischen Modell abhängt.

Steuereffekte, bei denen der Preis sogar um mehr als die auferlegte Steuer sinkt, sind ungewöhnlich. Sie können jedoch beim Immobilienvermögen erklärt werden, wenn man berücksichtigt, dass die Grunderwerbsteuer wie eine Finanztransaktionssteuer wirkt. Gehen die Marktteilnehmer davon aus, dass die Steuer auch bei einem zukünftigen Wiederverkauf Anwendung findet, so spiegelt der heutige Kaufpreis nicht nur die heutige Steuer wider, sondern auch den Barwert zukünftiger Steuern. Der Preiseffekt kann die einmalig anfallende Steuer daher übersteigen (vgl. Petkova und Weichenrieder 2017).

Freibeträge für die Grunderwerbsteuer wären ein neues Beispiel für das ungeschriebene Handlungsprinzip der deutschen Steuerpolitik: »Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass.« Hohe Grenzsteuersätze werden verbunden mit den verschiedensten Ausnahmen – ohne ausreichende Prüfung, ob die damit verbundenen Ziele tatsächlich erreicht werden und das Ergebnis in angemessenem Verhältnis zu Aufwand und Nebenwirkungen steht. Sichergestellt wird damit lediglich die erhöhte Komplexität des Steuersystems. Eine Schmälerung der Bemessungsgrundlage seitens des Bundes kann zudem die Bundesländer zu noch höheren Steuersätzen verleiten. Will der Gesetzgeber vermeiden, dass immer höhere Grunderwerbsteuersätze den Immobilienmarkt unnötig lähmen – und damit nicht nur für Familien den Immobilienerwerb erschweren –, sollte er vielmehr darüber nachdenken, die Steuerautonomie der Länder durch andere, bessere Instrumente auszubauen.

### STRATEGIEN GEGEN STEUERVERMEIDUNG DURCH SHARE DEALS

Obwohl sie in vielen Ländern erhoben wird, ist die Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer nicht offensichtlich (vgl. z.B. Boruttau 2011, Rn 148–162). Während die Höhe des Gesamtkonsums und insbesondere das Einkommen eines Haushalts als Indikator der Leistungsfähigkeit anerkannt sind, ist dies bei speziellen Transaktionssteuern wie der Grunderwerbsteuer weniger klar, obgleich der Kauf einer Immobilie ein besonderes Signal für Leistungsfähigkeit sein kann, das bei alleiniger Betrachtung des steuerlichen Einkommens – etwa wegen Einkommensteuerhinterziehung – nicht verfügbar ist. Ein solches Argument stellt den privaten Immobilienkauf in den Vordergrund, nicht den gewerblichen.

Für die Grunderwerbsteuer sprechen ihre relativ einfache Erhebung, die an ein notariell zu beurkundendes Geschäft anknüpft, und ihre lange Tradition. Auch der Umstand, dass die Grunderwerbsteuer sich nach den verfügbaren empirischen Analysen stark im Vermögen der Immobilienbesitzer kapitalisiert, kann als Argument für eine Beibehaltung interpretiert werden, weil ein Großteil der Steuerausfälle, die mit einer Abschaffung einhergehen würden, nur die Vermögen der Grundbesitzer erhöhen würden. Als eine indirekte Steuer auf Grundvermögen, die allerdings nur bei Veräußerungen greift, hat sie den Vorteil, dass sie an tatsächlichen Marktwerten und nicht an veralteten Einheitswerten ansetzt.

Während für private Immobilienverkäufer eine Umgehung der Steuer aussichtslos erscheint, da die Umschreibung im Grundbuch die Bezahlung der Grunderwerbsteuer voraussetzt, gibt es anekdotische Evidenz, dass bei größeren Transaktionen von Immobilienunternehmen durch Share Deals Steuern in signifikantem Umfang umgangen werden.

Wenn durch Share Deals die Grunderwerbsteuer umgangen werden kann, ist diese Steuervermeidung für die Transaktionspartner nicht kostenlos zu haben. Der vermiedenen Steuer stehen Anwaltskosten und Prüfungen der Vertragsstrukturen gegenüber. Wird eine bestehende GmbH übernommen, ist zu prüfen, inwiefern jenseits des Besitzes der Immobilie auch noch Pflichten und Risiken übernommen werden. Aus diesen Gründen ist von Praktikern zu hören, dass sich Share Deals erst ab einem Transaktionsvolumen von 15 Mio. Euro rechnen (vgl. *Die Zeit* 2015). Bei einem Steuersatz von 5% entspricht dies einer Steuervermeidung von 0,75 Mio. Euro. Dies impliziert, dass die Kosten der juristischen Absicherung eines Share Deals in der gleichen Größenordnung liegen. Damit sind solche Konstruktionen auch für begüterte Eigenheimbesitzer unattraktiv. Umgekehrt bedeuten diese hohen Transaktionskosten aber signifikante Effizienzkosten der Besteuerung dort, wo sie bei größeren Wohnungsbeständen oder Gewerbeimmobilien zur Vermeidung anfallen.<sup>1</sup>

Zur Verringerung dieser Effizienzkosten gibt es mehrere Möglichkeiten. Eine Möglichkeit ist es, Transaktionen von Gewerbeimmobilien von der Grunderwerbsteuer auch dann zu befreien, wenn sie nicht über Share Deals abgewickelt werden. Dies würde die mit den Share Deals einhergehenden Transaktionskosten vermeiden. So ist in einigen Ländern die Grunderwerbsteuer begrenzt auf Eigenheime, wie bei der oben erwähnten *Mansion Tax* in New Jersey und New York. Eine andere Strategie ist es, die Anforderungen zu verschärfen, unter denen ein Share Deal zur Umgehung der Steuer berechtigt. Auch so können Share Deals und die damit zusammengehörenden Ressourcenkosten vermieden werden. Derzeit wird überlegt, den Min-

<sup>1</sup> Für eine Schätzung der marginalen Effizienzkosten der Grunderwerbsteuer basierend auf der Steueraufkommenselastizität vgl. Buettner (2017).

Tab. 1

**Die Steuerpflicht von Share Deals in ausgewählten Ländern**

Land	Grunderwerbsteuer bei Sharedeals?
Belgien	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals <sup>a</sup>
Dänemark	Die Besteuerung von Share Deals kann umgangen werden: - wenn die Übertragung ein Teil der Umstrukturierung des Unternehmens (z.B. bei Fusion/Spaltung); - bei Übertragung der Immobilie an eine Zweckgesellschaft, die später als Unternehmensfortführung verkauft wird.
Frankreich	Grunderwerbsteuer in Höhe von 5% des Aktienverkaufswertes wird ausgelöst, wenn der Immobilienwert der übernommenen Gesellschaft mehr als 50% des Firmenwertes ausmacht.
Irland	Share Deals sind grundsätzlich steuerpflichtig. Vermeidung der Steuer durch neue Vorschriften weitgehend eingeschränkt.
Niederlande	Steuerpflichtig, wenn der internationale Immobilienwert der übernommenen Gesellschaft mehr als 50% des Firmenwertes ausmacht, die Gesellschaft überwiegend im Immobilienhandel bzw. der Immobilienentwicklung tätig ist (70% oder mehr) und 30% der entsprechenden Assets in den Niederlanden sind.
Norwegen	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals. <sup>b</sup>
Österreich	Ja, aber nur wenn zumindest 95% der Anteile der Gesellschaft mit Immobilienbesitz an eine Hand veräußert werden. <sup>c</sup> Umgehung möglich durch Zwischenschaltung von Gesellschaften.
Portugal	Keine Besteuerung von Share Deals, falls Übernahmeziel eine Kapital- oder Aktiengesellschaft ist.
Rumänien	Keine Besteuerung von Share Deals.
Slowakei	Keine Besteuerung von Share Deals.
Spanien	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals. Besteuerung greift jedoch, wenn spanische Immobilien mehr als 50% der Assets der übernommenen Gesellschaft ausmachen und diese Immobilien nicht geschäftlichen Zwecken dienen.
Schweden	Keine Besteuerung von Share Deals.
Ungarn	Steuerpflicht bei Erwerb von mindestens 75% der Anteile einer Gesellschaft, deren ungarisches Immobilienvermögen mehr als 75% der Bilanz umfasst.

<sup>a</sup> In Ausnahmefällen können bestimmte Share Deals unter Steuerumgehungsklauseln fallen und Steuern auslösen. <sup>b</sup> Spezifische Steuervorschriften bei der Besteuerung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Limited Liability.

<sup>c</sup> Seit 1. Januar 2016.

Quelle: DLA Piper, ([www.dlapiperrealworld.com](http://www.dlapiperrealworld.com)); Thomson Reuters Practical Law ([www.uk.practicallaw.thomsonreuters.com](http://www.uk.practicallaw.thomsonreuters.com)); diverse zusätzliche Internetrecherchen.

destbehalt von derzeit 5% der Anteile zu erhöhen (vgl. EY 2017).

Es gibt aber auch noch andere Möglichkeiten, wie der Vergleich ausgewählter nationaler Regeln in Tabelle 1 zeigt. Mehrere Länder, darunter auch die traditionellen Hochsteuerländer Schweden und Norwegen, stellen Share Deals völlig von der Grunderwerbsteuer frei. Wenn nicht gleichzeitig auch die Asset Deals durch Immobiliengesellschaften steuerfrei gestellt würden, würde ein solches Vorgehen in Deutschland wohl zu einer zahlenmäßigen Erhöhung dieser Konstruktionen führen. Damit dürften die Effizienzkosten der Besteuerung steigen. Dafür sprechen die höhere Attraktivität der entsprechenden Konstruktionen und die damit steigenden Fallzahlen. Diesem Effekt wirkt möglicherweise entgegen, dass die rechtlichen Konstrukte zur Steuervermeidung geringfügig einfacher und daher pro Fall weniger aufwändig werden.

In einigen Ländern, wie in Spanien und den Niederlanden, ist es für die Steuerpflicht entscheidend, ob es sich um Wohn- oder Geschäftsimmobilien handelt, die im Rahmen eines Share Deals veräußert werden. Geschäftsimmobilien werden freigestellt, was den Eigentümerwechsel erleichtern kann. Schließlich bestimmt sich in einigen Fällen die Steuerpflicht danach, welchen Anteil das Immobilienvermögen am Gesamtvermögen der übernommenen Gesellschaft hat. So ist es z.B. in Frankreich. In Ungarn wird sowohl

auf den Anteil des Immobilienvermögens als auch auf die Höhe des verkauften Anteils abgestellt.

Die Konditionierung der Steuer bei Share Deals auf den Anteil des Immobilienvermögens könnte für Deutschland ein interessantes Modell sein, weil die Anhebung der Behaltsquote von derzeit 5% ansonsten vermehrt Steuerfälle beim Anteilsverkauf von normalen Unternehmen mit sich brächte und damit Änderungen der betrieblichen Eigentümerstrukturen zusätzlich kompliziert würden.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Reformen, die ignorieren, dass die Grunderwerbsteuer keineswegs zur Gänze von der Marktseite getragen wird, die sie zahlt, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu ökonomisch fragwürdigen Ergebnissen führen. Vor diesem Hintergrund wird von einer Familienkomponente abgeraten. Im Hinblick auf Share Deals sind mehrere Gestaltungswege denkbar. Wenn die Politik hauptsächlich die offensichtlichsten Gestaltungen einschränken möchte, könnte neben die Beschränkung, welcher Anteil der Anteile für die Steuerfreiheit übertragen werden darf, ein zweites Kriterium alternativ dazu treten. Share Deals könnten auch dann freigestellt werden, wenn bei der übertragenen Kapitalgesellschaft das Immobilienvermögen im Bilanzvermögen nur eine untergeordnete Rolle spielt.

## LITERATUR

- Boruttau, E.P. (2011), *Grunderwerbsteuergesetz*, 17. Aufl., Beck Verlag, München.
- Buettner, Th. (2017), »Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax«, CESifo Working Paper 6321.
- Davidoff, I. und A. Leigh (2013), »How Do Stamp Duties Affect the Housing Market?«, *Economic Record* 89, 396–410.
- Die Zeit (2015), »Wer ein Haus kauft, ist der Dumme«, Nr. 32, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2015/32/immobilien-gruenderwerbsteuer-grossinvestoren>.
- EY (2017), *Real Estate Tax Trends*, März, verfügbar unter: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_Real\\_Estate\\_Tax\\_Trends\\_März\\_2017/\\$FILE/ey-real-estate-tax-trends-maerz-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Tax_Trends_März_2017/$FILE/ey-real-estate-tax-trends-maerz-2017.pdf).
- Ihlanfeldt, K.R. und T.M. Shaughnessy (2004), »An Empirical Investigation of the Effects of Impact Fees on Housing and Land Markets«, *Regional Science and Urban Economics* 34, 639–661.
- Kopczuk, W. und D. Munroe (2015), »Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market«, *American Economic Journal: Economic Policy* 7, 214–257.
- Petkova, K. und A.J. Weichenrieder (2017), »Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax«, WU International Taxation Research Paper Series No. 2017-07, verfügbar als SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2988888>.
- Seipelt, B. und N. Pestel (2017), »Price Effects of Real Estate Transaction Taxes: Evidence from Germany«, Arbeitspapier, Cologne Institute for Economic Research.

## Reiner Holznagel\* und Jens Lemmer\*\* Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken

Nach der zehn Jahre anhaltenden Steuererhöhungswelle zeichnet sich bei der Grunderwerbsteuer endlich eine Trendwende ab: Die Länder Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen setzen sich derzeit im Bundesrat dafür ein, Freibeträge für Selbstnutzer einzuführen. Auch im Bundestagswahlkampf wurden den Bürgern entsprechende Entlastungen in Aussicht gestellt. Diese politischen Signale sind überfällig. Nicht zuletzt die auf niedrigem Niveau stagnierende Wohneigentumsquote verdeutlicht den Reformbedarf, der inzwischen bei der Grunderwerbsteuer aufgelaufen ist.

### BELASTUNGSANSTIEG SEIT 2006

Die Grunderwerbsteuerbelastung ist in den letzten Jahren massiv gestiegen. Die Ursache hierfür liegt im Jahr 2006, als im Zuge der Föderalismusreform I eine Zäsur bei der Besteuerung von Immobiliengeschäften erfolgte. Denn seit dem 1. September 2006 können die Bundesländer den Grunderwerbsteuersatz, der damals noch bundesweit bei 3,5% lag, eigenständig festlegen. Die an sich wünschenswerte Stärkung der Länderautonomie war jedoch mit einer Neuregelung im Länderfinanzausgleich verknüpft, die einen eklatanten Fehlanreiz zu Steuererhöhungen geschaffen hat. Seitdem werden die Bundesländer, deren Grunderwerbsteuersatz über dem Durchschnitt liegt, im Länderfinanzausgleich fiktiv ärmer gerechnet, als sie tatsächlich sind. Das bedeutet, dass Steuererhöhungen durch finanzielle Vorteile im Länderfinanzausgleich zusätzlich belohnt werden.

Durch diesen Fehler im System setzte die Freigabe des Steuersatzes eine Belastungsspirale in Gang. Den Wettlauf um den höchsten Grunderwerbsteuersatz eröffnete Berlin im Jahr 2007, und die vorerst letzte Steuersatzerhöhung trat am 1. Januar 2017 in Thüringen in Kraft. In diesem Zeitraum kam es in 14 Bundesländern zu insgesamt 27 Steuererhöhungen, während kein einziges Bundesland den Grunderwerbsteuersatz gesenkt hat. Nur in Bayern und Sachsen hat der ursprüngliche Steuersatz von 3,5% noch Bestand (vgl. Tab. 1).

Die Vielzahl der Steuererhöhungen hat entscheidend dazu beigetragen, dass sich das Grunderwerbsteueraufkommen in wenigen Jahren von 5,3 Mrd. Euro (2010) auf 12,4 Mrd. Euro (2016) mehr als verdoppelt hat. Für 2017 prognostiziert der »Arbeitskreis Steu-

\* Reiner Holznagel ist der Präsident des Bundes der Steuerzahler e. V.

\*\* Jens Lemmer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V., Berlin.

Tab. 1

**Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern**

Bundesland	Steuersatz (in %)	Anzahl der Steuersatzerhöhungen
Baden-Württemberg	5,0	1
Bayern	3,5	0
Berlin	6,0	3
Brandenburg	6,5	2
Bremen	5,0	2
Hamburg	4,5	1
Hessen	6,0	2
Mecklenburg-Vorpommern	5,0	1
Niedersachsen	5,0	2
Nordrhein-Westfalen	6,5	2
Rheinland-Pfalz	5,0	1
Saarland	6,5	4
Sachsen	3,5	0
Sachsen-Anhalt	5,0	2
Schleswig-Holstein	6,5	2
Thüringen	6,5	2
Insgesamt <sup>a</sup>	5,4	27

<sup>a</sup> Steuersatz: Ungewichteter Durchschnitt.

Quelle: Recherche der Autoren (Stand: Oktober 2017).

erschätzungen« einen weiteren Anstieg auf 12,7 Mrd. Euro. Doch die aktuellen Kassenergebnisse entwickeln sich noch besser als erwartet, so dass zum Jahresende mit einem Aufkommen von mehr als 13 Mrd. Euro zu rechnen ist.

**GESCHEITERTE REFORM DES JAHRES 1983**

In welchem Ausmaß die Belastung gestiegen ist, zeigt auch der Blick auf die historische Entwicklung. Bis in die 1980er Jahre gab es im Grunderwerbsteuerrecht eine Reihe von Befreiungen, die dafür sorgten, dass der Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum weitgehend steuerfrei blieb. Die Reform des Jahres 1983 schaffte die Vergünstigungen ab und senkte zugleich den bundesweit einheitlichen Steuersatz von 7 auf 2%. Doch dieser Reform, die das Steuerrecht durchgreifend vereinfachte, war kein dauerhafter Erfolg beschieden. Denn im Jahr 1997 wurde der Steuersatz auf 3,5% angehoben, um die Einnahmeausfälle infolge der Aussetzung der Vermögensteuer zu kompensieren. Heute ist mit Steuersätzen von bis zu 6,5% in einigen Bundesländern sogar fast das ursprüngliche Steuersatzniveau wieder erreicht – jedoch mit dem gravierenden Unterschied, dass Steuerbefreiungen für selbstgenutztes Wohneigentum nicht mehr existieren. Die Steuersätze sind jetzt hoch und die Bemessungsgrundlage breit.

Tab. 2

**Belastungsanstieg beim Erwerb von Wohneigentum seit 2010**

	2010	2017	2017
Steuersatz	3,5%	6, %	6,5%
Kaufpreis	300 000 Euro	300 000 Euro	450 000 Euro
Annahme	–	Kaufpreis konstant	Kaufpreis gestiegen <sup>a</sup>
Grunderwerbsteuer	10 500 Euro	19 500 Euro	29 250 Euro
Belastungsanstieg seit 2010	–	85,7%	178,6%

<sup>a</sup> Annahme: Der Deutschen Bundesbank zufolge sind die Preise für Wohnimmobilien in den 127 größten Städten Deutschlands zwischen 2010 und 2016 im Durchschnitt um 50% gestiegen.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Verschärfend kommt hinzu, dass auch die Dynamik bei den Immobilienpreisen die Steuerbelastung weiter nach oben treibt. Wer im Jahr 2017 Wohneigentum erwerben will, ist daher mit einem dreifachen Belastungsanstieg konfrontiert – durch höhere Steuersätze, gestrichene Steuerbefreiungen und steigende Immobilienpreise.

**GRUNDERWERBSTEUER ALS WOHNHEIGENTUMSBREMSE****Hohe Hürden für Eigentumbildung und Altersvorsorge**

Die Grunderwerbsteuer hat sich in den letzten Jahren zu einem Kostenfaktor entwickelt, der zunehmend die Bildung von Wohneigen-

tum hemmt. So haben Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen und das Saarland den Steuersatz von 3,5 auf derzeit 6,5% erhöht. Bei einem Kaufpreis von 300 000 Euro ist die Grunderwerbsteuer von 10 500 Euro (2010) auf 19 500 Euro (2017) gestiegen, was einem Zuwachs um 86% entspricht. In Ballungsregionen kommt der starke Preisanstieg noch verschärfend hinzu. So sind in den 127 größten Städten die Preise für Wohnimmobilien seit 2010 im Durchschnitt um rund 50% gestiegen. Wurde gleichzeitig der Grunderwerbsteuersatz auf 6,5% angehoben, hat sich dadurch die Steuerbelastung seit 2010 beinahe verdreifacht (vgl. Tab. 2).

Die Grunderwerbsteuer erhöht somit massiv die Nebenkosten, die beim Erwerb von Wohneigentum anfallen. Da diese Kosten in der Regel nicht kreditfinanziert werden können, geht die Grunderwerbsteuer zu Lasten des knappen Eigenkapitals. Dadurch kann weniger Eigenkapital in die Baufinanzierung eingebracht werden, was mindestens die Bonität verschlechtert und den Kredit verteuert. Zugleich verschärft die anhaltende Nullzinspolitik das Problem, überhaupt einen nennenswerten Kapitalstock aufzubauen. Derzeit verfügt nur jeder fünfte Mieter über Eigenkapital von mehr als 50 000 Euro (vgl. Voigtländer, Hentze und Seipelt 2017, S. 5). Da bei 400 000 Euro Kaufpreis und 6,5% Steuersatz bereits 26 000 Euro Grunderwerbsteuer fäl-



Reiner Holznagel



Jens Lemmer



lig werden, müssen selbst relativ eigenkapitalstarke Erwerber mit einem Kapitalstock von gut 50 000 Euro mehr als die Hälfte ihrer Ersparnisse an das Finanzamt überweisen. Zusätzlich sind aus dem Eigenkapital noch die Makler-, Notar- und Grundbuchkosten oder auch Aufwendungen für Sachverständige zu finanzieren. Die gesamten Erwerbsnebenkosten erreichen daher regelmäßig einen Anteil von 10 bis 15% des Kaufpreises. Für eine Wohnimmobilie im Wert von 400 000 Euro können somit Erwerbsnebenkosten von 40 000 bis 60 000 Euro anfallen, so dass das Eigenkapital von 50 000 Euro unter Umständen vollständig aufgebraucht wird. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Grunderwerbsteuer die Erwerbsnebenkosten schnell in Größenordnungen treibt, die selbst gutverdienende Haushalte kaum noch bewältigen können.

In diesem prekären Umfeld, in dem effektive Vorsorge für das Alter immer schwieriger wird, verstrickt sich die Politik zunehmend in Widersprüche. So wird zwar davor gewarnt, dass die gesetzliche Rente allein nicht mehr reichen wird, um den gewohnten Lebensstandard zu halten. Doch zugleich nimmt die Politik in Kauf, dass die hohe Grunderwerbsteuer viele Haushalte daran hindert, sich durch Wohneigentum wirksam gegen Altersarmut abzusichern. Die sozialen Folgekosten dieser Steuerpolitik lassen sich auch daran ablesen, dass die Wohneigentumsquote in Deutschland bei rund 45% stagniert, während sie im OECD-Durchschnitt bei etwa 65% liegt.

**Preistreibende Mehrfachbelastungen**

Nicht nur die steigenden Steuersätze machen die Grunderwerbsteuer zur einer Wohneigentumsbremse. Das Problem der hohen Erwerbsnebenkosten wird noch verschärft, weil die Grunderwerbsteuer grundsätzlich bei jedem Eigentümerwechsel in voller Höhe fällig wird. Eine Berücksichtigung der bereits gezahlten Grunderwerbsteuer – wie etwa durch den Vorsteuerabzug bei der Mehrwertsteuer – findet nicht statt. Wird ein Grundstück mehrmals übereignet, fällt daher jedes Mal Grunderwerbsteuer an. Wird beispielsweise eine Immobilie drei Mal veräußert und liegt der Grunderwerbsteuersatz bei 6,5%, kann die steuerliche Gesamtbelastung – bezogen auf den ursprünglichen Nettopreis – bis zu 21% betragen (vgl. Tab. 3).

Solche Mehrfachbelastungen könnten durchaus in kurzen Abständen auftreten. Das ist beispielsweise

der Fall, wenn ein Investor zunächst Bauland von einer Gemeinde erwirbt und es anschließend an einen Bauträger weiterverkauft. Da bei beiden Transaktionen Grunderwerbsteuer anfällt, kommt es zu einem Preisanstieg, den regelmäßig der Erwerber zu tragen hat. Dies ist besonders in Ballungsgebieten problematisch, da aufgrund des begrenzten Baulandangebots der Wohneigentumserwerb häufig über einen Bauträger erfolgt.

Hinzu kommt, dass beim Immobilienkauf häufig eine Doppelbelastung mit Grunderwerbsteuer und Mehrwertsteuer auftritt. Das ist dann der Fall, wenn Grundstück und aufstehendes Gebäude als Einheit erworben werden. Denn die Grunderwerbsteuer wird auf den gesamten Kaufpreis für Grundstück und Immobilie fällig, in dem auch die auf Bauleistungen angefallene Mehrwertsteuer enthalten ist. Das hat zur Folge, dass hier »Steuer auf die Steuer« erhoben wird, was den Eigentumserwerb zusätzlich verteuert.

**Problematische Verteilungseffekte der Grunderwerbsteuer**

Bei der Grunderwerbsteuer bleiben – anders als bei der Einkommensteuer – die persönlichen Verhältnisse und die Einkommenssituation der Steuerpflichtigen unberücksichtigt. Das bedeutet, dass bei einem Kaufpreis von 300 000 Euro und einem Steuersatz von 5% sowohl Familien als auch kinderlose Paare oder Singles jeweils 15 000 Euro Grunderwerbsteuer zahlen müssen. Auch das verfügbare Einkommen des Steuerzahlers hat keinen Einfluss auf die Höhe der Steuerbelastung. Daher wirkt die Grunderwerbsteuer regressiv und belastet kleinere und mittlere Einkommensbezieher bezogen auf das verfügbare Einkommen überproportional. Vor allem für einkommensschwächere Haushalte rückt damit die Finanzierung des Eigenheims in weite Ferne. Doch auch Mieter bleiben von der Grunderwerbsteuer nicht verschont. Denn in die Kalkulation der Miete fließen die gesamten Investitionskosten und damit auch die Grunderwerbsteuer ein, so dass die Steuer letztlich auf die Mieter überwälzt wird.

Zudem sind Familien von der Grunderwerbsteuer besonders betroffen, da sie häufig Wohneigentum bilden. Mehr als die Hälfte der Erwerber sind Paare mit Kindern, während ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nur rund 20% beträgt (vgl. Tab. 4). Hinzu kommt, dass Familien mehr Wohnfläche benötigen als Paare ohne Kinder und daher regelmäßig einen höheren Kaufpreis

Tab. 3  
**Belastungsanstieg bei mehrmaliger Grundstücksübertragung**

Verkauf	Nettopreis (ohne Steuer, in Euro)	Grunderwerbsteuer (6,5%, in Euro)	Bruttopreis (inkl. Steuer, in Euro)	Kumulierte Steuerbelastung <sup>a</sup> (in Euro) (in %)	
Nr. 1	300 000	19 500	319 500	19 500	6,5
Nr. 2	319 500	20 768	340 268	40 268	13,4
Nr. 3	340 268	22 117	362 385	62 385	20,8

Annahme: Die Marktbedingungen erlauben es dem Verkäufer, die Steuerlast in voller Höhe auf den Käufer zu überwälzen.  
<sup>a</sup> Prozentuale Steuerbelastung in Bezug zum ursprünglichen Nettopreis von 300 000 Euro.

Quelle: Berechnungen der Autoren.



Tab. 4

**Anteile der Haushaltstypen an allen Wohneigentumsbildnern und an der Gesamtbevölkerung (in %)**

Haushaltstyp	Anteil an Wohneigentumsbildnern	Anteil an allen Haushalten
Singles	14,8	43,2
Paare ohne Kinder	27,6	29,0
Familien	55,8	20,5

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

und mehr Grunderwerbsteuer zahlen müssen. Von familienfreundlicher Steuerpolitik kann also gerade beim Erwerb von Wohneigentum keine Rede sein.

**FAZIT: NEUER REFORMANLAUF MIT SPÜRBAREN ENTLASTUNGEN NÖTIG**

Kaum eine andere Steuer ist derart reformbedürftig wie die Grunderwerbsteuer: Diese hemmt zunehmend die Wohneigentumsbildung, erschwert die Altersvorsorge, führt zu preistreibenden Mehrfachbelastungen und ist auch aus verteilungspolitischer Sicht problematisch. Der starke Anstieg der Steuersätze hat diese gravierenden Mängel noch verschärft. Eine Reform der Grunderwerbsteuer, die den Erwerb von Wohneigentum erschwinglicher macht, ist daher überfällig.

**Share Deals: Vorsicht vor unerwünschten Nebenwirkungen**

Aktuell stehen jedoch vor allem die sogenannten Share Deals auf der politischen Agenda der Bundesländer. Die Länderfinanzminister beschäftigen sich seit einem Jahr mit dem Thema und wollen demnächst Reformvorschläge präsentieren. Share Deals sind Transaktionen, bei denen nicht das Grundstück selbst, sondern die Anteile an grundbesitzenden Gesellschaften erworben werden. Unter bestimmten Voraussetzungen – etwa dem Erwerb von weniger als 95% der Anteile – fällt bei diesen Übertragungen keine Grunderwerbsteuer an. Dadurch besteht die Möglichkeit, auch große Immobilienpakete steuerfrei zu übertragen, während private Eigenheimerwerber bis zu 6,5% Grunderwerbsteuer zahlen müssen. Das wird verständlicherweise als Gerechtigkeitsproblem wahrgenommen. Auch deshalb ist die Politik in der Pflicht, die Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum spürbar zu entlasten.

Bei den Share Deals selbst ist jedoch vor politischem Aktionismus zu warnen. Zum einen haben die Bundesländer durch die Erhöhung der Grunderwerbsteuer selbst zur Attraktivität dieser Regelung beigetragen. Zum anderen wird häufig übersehen, dass Betriebsgrundstücke auch bei kleinen und mittleren Unternehmen in aller Regel zum Firmenvermögen zählen. Würde die Politik die geltende Regelung abschaffen, drohen daher bei einem Wechsel der Anteilseigner Mehrbelastungen. Solche Änderungen im Gesellschaf-

terbestand sind im Mittelstand keine Seltenheit, zumal in den nächsten Jahren zahlreiche Unternehmensnachfolgen und Eigentümerwechsel anstehen. Ist eine Reform der Share-Deal-Regelung dennoch politisch erwünscht, sind Vernunft und Augenmaß unerlässlich. Ansonsten treffen die zusätzlichen Belastungen den Standort Deutschland zu einer Zeit, in der in

Europa und weltweit der Steuerwettbewerb wieder an Schärfe zunimmt.

**Vorrang für Entlastungen!**

Die Politik sollte sich bei der Reform der Grunderwerbsteuer darauf konzentrieren, die Bürger bei der Eigentumsbildung zu entlasten. Die Bundesländer zeigen jedoch keine Bereitschaft, die überhöhten Steuersätze abzusenken. Daher erscheint momentan vor allem eine Freistellungsregelung für die Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum politisch durchsetzbar zu sein. Um eine spürbare Entlastung zu erreichen, sollte der Erwerb eines typischen Eigenheims von der Besteuerung freigestellt werden. Mittelfristig sollten die Bundesländer jedoch auch die Steuersätze deutlich reduzieren. Hierfür ist es erforderlich, den derzeit im Länderfinanzausgleich bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen zu beseitigen.

Das finanzpolitische Umfeld für Entlastungen ist äußerst günstig. Beispielsweise steigen die Steuereinnahmen der Bundesländer von 244 Mrd. Euro (2013) auf voraussichtlich 295 Mrd. Euro (2017) an. Bis 2021 ist dem »Arbeitskreis Steuerschätzungen« zufolge mit einem weiteren Anstieg auf 340 Mrd. Euro zu rechnen. Eine Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung ist daher möglich, ohne die Einhaltung der Schuldenbremse zu gefährden.

**Weiterer Reformbedarf: Der Staat als Wohnkostentreiber**

Der Anstieg der Grunderwerbsteuerbelastung fällt zwar besonders drastisch aus, er ist jedoch kein Einzelphänomen. In der Gesamtschau zeigt sich, dass der Staat durch eine Vielzahl von Steuern und Abgaben das Wohnen verteuert. Zu nennen sind hier die Grundsteuer, die Abgaben auf Strom und Heizenergie sowie zahlreiche kommunale Gebühren und Abgaben. Auch in diesen Bereichen steigt die Belastung an, allem voran bei der Grundsteuer und bei den Abgaben auf Strom. Diese hohe Gesamtbelastung konterkariert das Versprechen der Politik, bezahlbares Wohnen für alle Bevölkerungsschichten sicherstellen zu wollen. Die Reform der Grunderwerbsteuer ist daher ein erster wichtiger Schritt. Weitere Entlastungen müssen folgen, um die staatliche Verteuerung des Wohnens wirksam zu begrenzen.

## LITERATUR

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2017), *Gründerwerbsteuer begrenzen. Hürden für bezahlbares Wohneigentum senken*, DSI-Schrift Nr. 5, Berlin.

Voigtländer, M., T. Hentze und B. Seipelt (2017), *Reform der Gründerwerbsteuer. Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz*, verfügbar unter: <https://www.fdp-fraktionen.de/app/download/15164881125/IW-Studie%20Reform%20der%20Gründerwerbsteuer.pdf?t=1486370281>, aufgerufen am 16. Oktober 2017.

## Manuela Krause\* und Niklas Potrafke\*\* Politikunterschiede der etablierten Parteien bei der Gründerwerbsteuer

Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurden die Beziehungen zwischen Bund und Ländern in verschiedenen Bereichen neu geordnet. Das vorrangige Ziel war dabei, die vielfältigen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften abzubauen. Dazu wurden unter anderem Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern neu verteilt. In diesem Rahmen wurde auch das Recht auf die Bundesländer übertragen, die Steuersätze der Gründerwerbsteuer eigenständig festzulegen. Das damit verbundene Ziel war eine Stärkung der Einnahmeautonomie der Länder, die bis dahin keine Möglichkeit hatten, die Steuereinnahmen an ihre Bedarfe anzupassen. Die Bundesländer nahmen diese neu gegebene Möglichkeit aktiv an. Im Zeitraum von 2006 bis 2017 wurde der Gründerwerbsteuersatz insgesamt 26-mal erhöht. In keinem Bundesland wurde der Steuersatz bisher gesenkt. Die Gründe für diese Entwicklung können vielfältig sein. Es erscheint naheliegend, dass die Länder die Steuersätze im Rahmen ihrer Konsolidierungsbemühungen anpassen. Auch die gegenwärtige Ausgestaltung des Finanzausgleichsystems in Deutschland bietet den Ländern Anreize, den Steuersatz der Gründerwerbsteuer zu erhöhen.<sup>1</sup> In einer neuen Studie zeigen wir, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen ebenso eine wichtige Rolle spielt (Krause und Potrafke 2017).

Vielfach hat sich in den vergangenen Jahren in Deutschland der Eindruck verstärkt, die etablierten Parteien würden sich in ihren Positionen und Politiken nicht mehr deutlich voneinander abgrenzen lassen. Die abnehmende Unterscheidbarkeit – insbesondere zwischen CDU/CSU und SPD auf Bundesebene – hat nicht zuletzt auch zur Gründung und den Wahlerfolgen der AfD beigetragen.<sup>2</sup> Auf Länderebene lassen sich aber dennoch einige Unterschiede im Hinblick auf betriebene Wirtschaftspolitiken erkennen. Das gilt auch für die Gründerwerbsteuer. Eine Analyse der Steuererhöhungen zeigt, dass linke und rechte Landesregierungen die Gründerwerbsteuersätze unterschiedlich stark erhöht haben. Die etablierten Volksparteien

\* Manuela Krause ist Doktorandin am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

\*\* Prof. Dr. Niklas Potrafke ist Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Finanzwissenschaft, an der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.

<sup>1</sup> Vgl. Buettner und Krause (2017a; 2017b). Für weitere Studien zur Gründerwerbsteuer vgl. Buettner (2017), Fritzsche und Vandrei (2016) sowie Petkova und Weichenrieder (2017).

<sup>2</sup> Auch 66% der Teilnehmer des Ökonomenpanels von ifo und FAZ im September 2017 waren der Ansicht, dass die zunehmende Ununterscheidbarkeit von Union und SPD der AfD zum Wahlerfolg verholfen hat, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/research/Departments/Public-Finance/Oekonomenpanel/Archiv/2017/201709.html>.

Union und SPD vermögen den Wählern somit doch noch politische Alternativen anzubieten.

## POLITIKUNTERSCHIEDE DER PARTEIEN IN DEUTSCHLAND

Inwieweit sich SPD- und CDU/CSU-geführte Regierungen auf Bundesebene in ihren Politiken unterscheiden haben, ist in verschiedenen empirischen Studien untersucht worden.<sup>3</sup> Über den gesamten Zeitraum seit den 1950er Jahren bis zur Gegenwart lassen sich kaum Unterschiede in der Finanz-, Sozial- und Wirtschaftspolitik feststellen. Nennenswerte Unterschiede gab es noch in den 1970er und 1980er Jahren, als die SPD-geführten Bundesregierungen expansive und die CDU-geführten Bundesregierungen restriktive Politiken betrieben haben. Allerdings haben sich die Verhältnisse seit der deutschen Wiedervereinigung geändert. Helmut Kohls Bundesregierungen haben in den 1990er Jahren durchaus expansive Wirtschaftspolitiken betrieben, und Bundeskanzler Gerhard Schröder hat mit seiner Agenda 2010 keineswegs an die Wirtschaftspolitik der SPD der 1970er Jahre angeknüpft. Seither scheinen sich Union und SPD mit ihren Politiken klar an den Wünschen des Medianwählers auszurichten.

In den deutschen Bundesländern sieht die Lage etwas anders aus: Einige Studien zeigen hier, dass es noch eine Rolle spielt, wer regiert. Beispielsweise haben seinerzeit nur CDU/CSU-geführte Landesregierungen Studiengebühren eingeführt. Auch in anderen Bereichen der Bildungspolitik sowie in der Kultur- und Sicherheitspolitik haben Union und SPD unterschiedliche Akzente gesetzt.<sup>4</sup>

Die meisten empirischen Studien zu Politikunterschieden auf Landesebene stützen sich auf Daten seit den 1970er Jahren, beinhalten also die Zeiträume, in denen linke und rechte Regierungen auch noch auf Bundesebene sichtbar unterschiedliche Auffassungen vertraten, welche sich in deren Politiken widerspiegeln. Die Reform der Grunderwerbsteuer hat es den Landesregierungen erst seit 2007 ermöglicht, die Grunderwerbsteuersätze eigenständig anzupassen – also zu einem Zeitpunkt, zu dem die Politikunterschiede im Bund kaum noch sichtbar waren. Davor hatten die Länder keine Möglichkeit, die Steuereinnahmen an ihre Bedarfe anzupassen.<sup>5</sup>

Die Partisan-Theorien legen nahe, dass linke Regierungen höhere Steuern als rechte Regierungen

erheben werden, um umfassende Staatsausgaben wie z.B. für soziale Sicherung zu finanzieren (vgl. Hibbs 1977, Chappell und Keech 1986 und Alesina 1987).<sup>6</sup> Entwickelt wurden diese Theorien vor einigen Jahrzehnten, als noch leicht zwischen linken und rechten Regierungen zu unterscheiden war und es schlichtweg neben den Volksparteien nur wenig andere politische Parteien gab. Man ging vereinfachend davon aus, dass Arbeiter linke Parteien wählen (in Deutschland die SPD) und beispielsweise Selbständige rechte Parteien (in Deutschland die CDU/CSU). Die Grunderwerbsteuer bietet sich insbesondere zur Einkommensumverteilung an, weil Bürger mit geringeren Einkommen seltener ein Grundstück erwerben werden als Bürger mit höheren Einkommen. Zu vermuten ist daher, dass Bürger mit höheren Einkommen öfter von der Grunderwerbsteuer betroffen sein dürften als Bürger mit geringeren Einkommen. Wenn rechte und linke Regierungen eine unterschiedliche Wählerklientel befriedigen wollen, sollten linke Regierungen folglich höhere Grunderwerbsteuersätze erheben bzw. die Grunderwerbsteuer häufiger erhöhen als rechte Regierungen.

## INSTITUTIONELLER HINTERGRUND

Gemäß der in Deutschland geltenden föderativen Struktur haben sowohl der Bund als auch die Länder (inkl. Gemeinden) verschiedene Aufgaben zu erfüllen, wobei ihnen dafür in unterschiedlichem Ausmaß Kompetenzen gegeben sind. Nach Artikel 30 Grundgesetz (GG) gilt infolge des Subsidiaritätsgrundsatzes das Prinzip der Länderzuständigkeit. Demnach sind grundsätzlich die Länder für die Erfüllung von staatlichen Aufgaben sowie für die Gesetzgebung und deren Umsetzung verantwortlich, sofern nichts anderes geregelt ist. Infolge des Konnexitätsprinzips, nach welchem die Finanzierungskompetenz der Verwaltungskompetenz folgt (Art. 104a (1) GG), sind die Länder auch für die Finanzierung der Aufgaben zuständig. In bestimmten Fällen kann der Bund aus seiner übergeordneten Verantwortung heraus allerdings Länderaufgaben mitfinanzieren. Den Ländern stehen zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. So erhalten die Länder unter anderem Anteile an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer), die insgesamt mehr als drei Viertel der gesamten Steuereinnahmen der Länder ausmachen. Daneben steht ihnen das gesamte Aufkommen der Ländersteuern zu, zu denen auch die Grunderwerbsteuer zählt. Mit Hilfe eines umfangreichen Finanzausgleichsystems werden darüber hinaus Unterschiede in der Finanzausstattung der Länder ausgeglichen.

Im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeiten in der Steuerpolitik können die deutschen Landes-

<sup>6</sup> Effekte von Regierungsideologie auf Steuerpolitiken wurden im internationalen Vergleich beispielsweise von Angelopoulos et al. (2012) sowie Osterloh und Debus (2012) untersucht. Für eine Übersicht zu Politikunterschieden in Industrieländern vgl. Potrafke (2017).

<sup>3</sup> Zu Politikunterschieden unter linken und rechten Bundesregierungen vgl. z.B. Schmidt (1992), De Haan und Zelhorst (1993), Schmidt und Zohlnhöfer (2006), Potrafke (2009; 2012), Kauder et al. (2014), Kauder und Potrafke (2016).

<sup>4</sup> Vgl. Oberndorfer und Steiner (2007), Kauder und Potrafke (2013), Potrafke (2011; 2013), Tepe und Vanhuyse (2013; 2014).

<sup>5</sup> Welche Determinanten die Steuerpolitik auf Bundesebene beeinflussen, wurde in einer umfassenden Studie von Koester (2009) untersucht. Dabei zeigt sich, dass normative ökonomische Ansätze kaum einen Erklärungsbeitrag leisten. Politökonomische Gründe können dagegen sehr wohl eine Relevanz für die Steuerpolitik auf Bundesebene haben. Die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung hatte allerdings keinen Einfluss auf Steuerreformen.



Manuela Krause



Niklas Potrafke

Tab. 1

**Anpassungen der Grunderwerbsteuersätze in den deutschen Bundesländern, 2007–2017.**

Bundesland	Steuersatz seit 1998 (in %)	Zeitpunkt der Steuererhöhung	auf einen Steuersatz von (in %)	Regierungstyp
Baden-Württemberg	3,5	05.11.2011	5,0	Links
Bayern	3,5	Keine Erhöhung		(Rechts)
Berlin	3,5	01.01.2007	4,5	Links
		01.04.2012	5,0	Mitte
		01.01.2014	6,0	Mitte
Brandenburg	3,5	01.01.2011	5,0	Links
		01.07.2015	6,5	Links
Bremen	3,5	01.01.2011	4,5	Links
		01.01.2014	5,0	Links
Hamburg	3,5	01.01.2009	4,5	Mitte
Hessen	3,5	01.01.2013	5,0	Rechts
		01.08.2014	6,0	Mitte
Mecklenburg-Vorpommern	3,5	01.07.2012	5,0	Mitte
Niedersachsen	3,5	01.01.2011	4,5	Rechts
		01.01.2014	5,0	Links
Nordrhein-Westfalen	3,5	01.10.2011	5,0	Links
		01.01.2015	6,5	Links
Rheinland-Pfalz	3,5	01.03.2012	5,0	Links
Saarland	3,5	01.01.2012	4,5	Mitte
		01.01.2013	5,5	Mitte
		01.01.2015	6,5	Mitte
Sachsen	3,5	Keine Erhöhung		(Rechts und Mitte)
Sachsen-Anhalt	3,5	02.03.2010	4,5	Mitte
		01.03.2012	5,0	Mitte
Schleswig-Holstein	3,5	01.01.2012	5,0	Rechts
		01.01.2014	6,5	Links
Thüringen	3,5	07.04.2011	5,0	Mitte
		01.01.2017	6,5	Links

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

regierungen allerdings nahezu keine eigenen Akzente setzen, da die Steuergesetzgebung weitestgehend Bundesangelegenheit ist. Die Länder haben nur bei Reformen von Steuern, die ihnen ganz oder anteilig zufließen, wie beispielsweise der Einkommensteuer, über den Bundesrat geringe Mitsprachemöglichkeiten. Die Reform der Grunderwerbsteuer hat folglich erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer und fällt beim Erwerb eines Grundstücks oder Grundstückanteils an.<sup>7</sup> Als Bemessungsgrundlage ist der vertraglich vereinbarte Kaufpreis einschließlich aller Gegenleistungen anzusetzen. Ausgenommen von einer Besteuerung sind Vorgänge bis zu einer Freigrenze von 2 500 Euro oder Grundstückserwerbe infolge einer Schenkung oder durch Erbfolge. In der Regel zahlt der Käufer eines Grundstücks die Grunderwerbsteuer.

Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer ist von 6,12 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf rund 12,41 Mrd. Euro im Jahr 2016 angestiegen (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4, 2016). Das entspricht mittlerweile knapp 2% des gesamten Steueraufkommens in Deutschland. Mit einem Anteil von 55,5% an den rei-

<sup>7</sup> Für eine kurze Einführung in die wichtigsten Grundlagen zur Grunderwerbsteuer vgl. Bechtoldt et al. (2014).

nen Ländersteuern ist sie inzwischen eine nicht zu vernachlässigende Einnahmequelle für die Länder. Es liegt daher nahe zu vermuten, dass die Länder die Gestaltungsmöglichkeiten bei den Steuersätzen der Grunderwerbsteuer auch aktiv nutzen.

**FALLBEISPIELE AUS DEN BUNDESLÄNDERN**

Der Grunderwerbsteuersatz ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich erhöht worden. Die einzigen beiden Bundesländer, die den Grunderwerbsteuersatz seit 2007 bei 3,5% belassen haben, sind Bayern und Sachsen. In Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen sind die Grunderwerbsteuersätze auf gegenwärtig 6,5% erhöht worden. Im Durchschnitt liegt der Steuersatz im Jahr 2017 bei 5,4%.

Doch sind nicht nur die Unterschiede in den Grunderwerbsteuersätzen zwischen den Bundesländern interessant, sondern auch die Zeitpunkte der Steuersatzanpassungen innerhalb der einzelnen Bundesländer. In Ländern wie Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg wurde der Steuersatz nach Regierungswechseln innerhalb des Bundeslandes verändert. In Nordrhein-Westfalen ließ die seinerzeit

amtierende CDU/FDP-Landesregierung den Grunderwerbsteuersatz unangetastet bei 3,5%. Die neue SPD/Grüne-Landesregierung (seit Juli 2010) erhöhte den Grunderwerbsteuersatz im Herbst 2011 zunächst auf 5% und das zweite Kabinett von Hannelore Kraft (SPD) dann zum Januar 2015 schließlich auf 6,5%. In Baden-Württemberg hatte die Grüne/SPD-Landesregierung den Grunderwerbsteuersatz direkt im Herbst 2011 von 3,5 auf 5% erhöht, kurz nachdem sie die CDU/FDP-Landesregierung abgelöst hatte. Tabelle 1 zeigt, wann welche Landesregierungen die Grunderwerbsteuersätze erhöht haben.

## EMPIRISCHE ERGEBNISSE

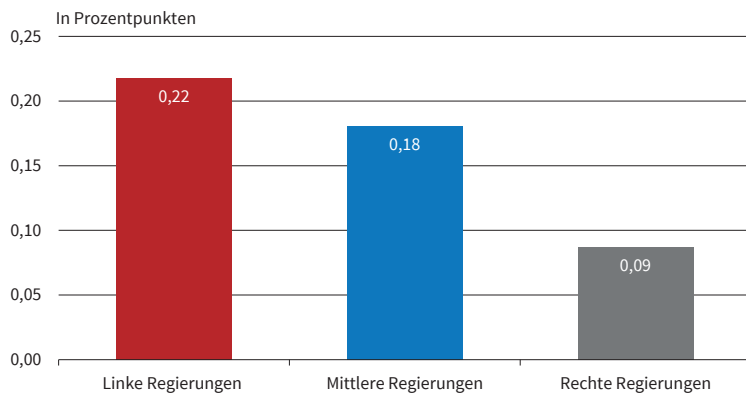
Seit dem Jahr 2007 sind die Grunderwerbsteuersätze 26-mal erhöht worden: dreimal unter rechten Regierungen (unter rechten Regierungen verstehen wir im Allgemeinen CDU-/CSU-Alleinregierungen, CDU/FDP und CSU/FDP Koalitionen), elfmal unter Koalitionsregierungen wie großen Koalitionen, CDU/Grüne oder CDU/Grüne/FDP Koalitionen, und 13-mal unter linken Regierungen (allgemein definiert als SPD-Alleinregie-

rung, SPD/Grüne, SPD/Linke und Linke/SPD/Grüne Koalitionen).

Die durchschnittliche Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze betrug 0,09 Prozentpunkte unter rechten Regierungen, 0,18 Prozentpunkte unter Koalitionsregierungen der Mitte, und 0,22 Prozentpunkte unter linken Regierungen (vgl. Abb. 1). Die Erhöhungen waren unter rechten Regierungen also geringer als unter Koalitionsregierungen der Mitte und unter linken Regierungen (die Differenzen sind statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau). Die durchschnittlichen Niveaus der Steuersätze betragen 3,6% unter rechten Regierungen, 4,5% unter Koalitionsregierungen der Mitte, und 4,9% unter linken Regierungen. Die Differenzen der Steuersätze unter rechten Regierungen im Vergleich zu Koalitionsregierungen der Mitte und linken Regierungen sind statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau (vgl. Abb. 2). Eine Trennung in ost- und westdeutsche Bundesländer ändert ebenso nichts an dem Ergebnis, dass die Steuersätze unter rechten Regierungen im Beobachtungszeitraum signifikant niedriger waren als unter Koalitionsregierungen der Mitte und linken Regierungen.

Abb. 1

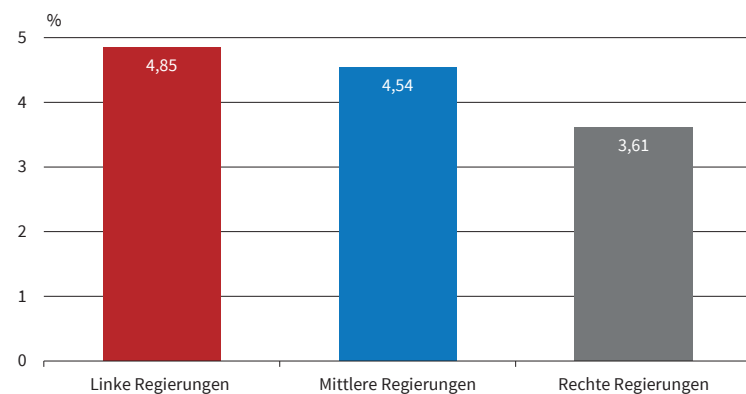
Durchschnittliche Erhöhungen der Grunderwerbsteuersätze nach Regierungstypen, 2007–2017



Quelle: Krause und Potrafke (2017).

Abb. 2

Durchschnittliche Grunderwerbsteuersätze nach Regierungstypen, 2007–2017



Quelle: Krause und Potrafke (2017).

Untersucht haben wir, ob die Korrelationen zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und den Grunderwerbsteuersätzen auch dann statistisch signifikant bleiben, wenn wir mittels eines ökonomischen Modells fixe Länder- und Zeiteffekte und andere potenzielle gemeinsame Bestimmungsfaktoren der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und der Grunderwerbsteuersätze berücksichtigen: Die Korrelationen bleiben bei der Aufnahme verschiedener Kontrollvariablen, wie beispielsweise Staatsverschuldung pro Einwohner und Wahlverhalten bei Bundestagswahlen zum Abbilden von Wählerpräferenzen, statistisch signifikant.

Einen kausalen Effekt der parteipolitischen Zusammensetzung auf die Grunderwerbsteuersätze mittels eines ökonomischen Modells zu schätzen, erweist sich als schwierig. Die Beobachtungszahl ab 2007 ist zu gering, um beispielsweise ganz knappe Sitzverteilungen zwischen linken und rechten Parteien in den Landtagen auszunutzen. Doch legen unsere deskriptiven Analysen nahe, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Landesre-

gierungen durchaus einen Effekt auf die Grunderwerbsteuersätze hatte.

## SCHLUSSFOLGERUNG

In den vergangenen Jahren hat sich oftmals der Eindruck verstärkt, dass sich die etablierten Parteien immer weniger in ihren Positionen und Politiken voneinander unterscheiden. In vielen europäischen Ländern (z.B. in Österreich, Frankreich, den Niederlanden und Griechenland) hat die Ununterscheidbarkeit der Politiken der etablierten Parteien neuen populistischen Parteien an den Rändern des politischen Spektrums Auftrieb gegeben. Auch in Deutschland hat die AfD große Wahlerfolge feiern können, weil Union und SPD insbesondere auf Bundesebene zu wenig Profil gezeigt haben.

Auf Ebene der Bundesländer lassen sich aber dennoch einige Unterschiede im Hinblick auf betriebene Wirtschaftspolitiken erkennen. Die Grunderwerbsteuer ist eines der jüngsten Beispiele dafür, dass rechte und linke Landesregierungen auch gegenwärtig noch unterschiedliche Politiken verfolgen. Rechte Landesregierungen haben die Grunderwerbsteuersätze weniger oft erhöht als Koalitionsregierungen der Mitte und linke Landesregierungen. Die Befürworter von mehr Wettbewerb zwischen den etablierten Parteien lässt dieses Ergebnis auf Unterschiede auch in anderen Politikbereichen hoffen – in den Ländern wie im Bund.

## LITERATUR

- Alesina, A. (1987), »Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game«, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651–678.
- Angelopoulos, K., G. Economides, und P. Kammass (2012), »Does cabinet ideology matter for the structure of tax policies?«, *European Journal of Political Economy* 28, 620–635.
- Bechtoldt, S., R. Freier, J. Geyer und F. Kühn (2014), »Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen«, *DIW Wochenbericht* 50, 1283–1290.
- Buettner, T. (2017), »Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax«, CESifo Working Paper 6321.
- Buettner, T. und M. Krause (2017a), »Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, im Erscheinen.
- Buettner, T. und M. Krause (2017b), »Does Fiscal Equalization Lead to Higher Tax Rates? Empirical Evidence from Germany«, Manuskript für die Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik 2017.
- Chappell, H. W., Jr. und W. R. Keech (1986), »Party differences in macroeconomic policies and outcomes«, *American Economic Review* 76, 71–74.
- De Haan, J. und D. Zelhorst (1993), »Positive theories of public debt: Some evidence for Germany«, in: H.A.A. Verbon und F. A. A. M. van Winden (Hrsg.), *The political economy of government debt*, Elsevier Science Publishers B. V., Amsterdam, 295–306.
- Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016), »The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions«, Ifo Working Paper 232.
- Hibbs, D.A. Jr. (1977), »Political parties and macroeconomic policy«, *American Political Science Review* 71, 1467–1487.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2013), »Government ideology and tuition fee policy: Evidence from the German states«, *CESifo Economic Studies* 29, 628–649.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2016), »The growth in military expenditure in Germany 1950-2011: Did parties matter?«, *Defense and Peace Economics* 27, 503–519.
- Kauder, B., N. Potrafke, und L. Thielmann (2014), »Was bringt uns die Große Koalition? Perspektiven der Wirtschaftspolitik«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 88–101.
- Koester, G.B. (2009), *The political economy of tax reforms: An empirical analysis of new German data*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Krause, M. und N. Potrafke (2017), »The real estate transfer tax and government ideology: Evidence from the German states«, CESifo Working Paper 6491.
- Oberndorfer, U. und V. Steiner (2007), »Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 165–183.
- Osterloh, S. und M. Debus (2012), »Partisan politics in corporate taxation«, *European Journal of Political Economy* 28, 192–207.
- Petkova, K. und A. J. Weichenrieder (2017), »Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax«, CESifo Working Paper 6538.
- Potrafke, N. (2009), *Konvergenz in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik?*, LIT Verlag, Münster.
- Potrafke, N. (2011), »Public expenditures on education and cultural affairs in the West German states: does government ideology influence the budget composition?«, *German Economic Review* 12, 124–145.
- Potrafke, N. (2012), »Is German domestic social policy politically controversial?«, *Public Choice* 153, 393–418.
- Potrafke, N. (2013), »Economic freedom and government ideology across the German states«, *Regional Studies* 47, 433–449.
- Potrafke, N. (2017), »Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies«, *Journal of Comparative Economics*, im Erscheinen.
- Schmidt, M.G. (1992), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Schmidt, M.G. und R. Zohlnhöfer (2006), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland – Innen- und Außenpolitik seit 1949*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4 (2016), *Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Tepe, M. und P. Vanhuysse (2013), »Cops for hire? The political economy of police employment in the German states«, *Journal of Public Policy* 33, 165–199.
- Tepe, M. und P. Vanhuysse (2014), »A vote at the opera? The political economy of public theaters and orchestras in the German states«, *European Journal of Political Economy* 36, 254–273.



Joachim Weeber\*

## Die 2%-Illusion

**In seinem Kommentar stellt Joachim Weeber dar, dass das von der EZB angestrebte 2%-Ziel für die Inflationsrate im Euro-Währungsgebiet in Zukunft schwieriger zu realisieren sein dürfte. Globalisierung, demographischer Wandel und zunehmende Digitalisierung könnten die Verbraucherpreisentwicklung tendenziell unter dieses Niveau drücken. Zudem stellt er die Frage nach dem angemessenen Preisindikator unter den Bedingungen des von der EZB betriebenen Quantitative Easing. So sollten insbesondere Vermögenspreise eine stärkere Rolle bei geldpolitischen Entscheidungen spielen.**

Preisstabilität ist oberstes Ziel der Europäischen Zentralbank (EZB). Und dies ist nicht nur dokumentiert im Art. 105 Abs. 1 des Vertrags über die Europäischen Gemeinschaften, sondern auch in der tatsächlichen Umsetzung der Geldpolitik, wie etwa von Mario Draghi in seiner ersten öffentlichen Rede im Jahr 2011 in seiner neuen Funktion als Präsident der EZB bekräftigt: »Continuity first and foremost refers to our primary objective of maintaining price stability over the medium term.« (Draghi 2011) Auch zur Begründung der aktuellen, durch unkonventionelle Maßnahmen geprägten Geldpolitik der EZB wird auf dieses Ziel verwiesen (vgl. EZB 2017c). Zwar wird in der öffentlichen, aber auch in der wissenschaftlichen Debatte z.T. sehr kontrovers über die tatsächlichen Erfolge zur Erreichung der Preisstabilität diskutiert. Allerdings werden mitunter bereits unter dem Begriff der Preisstabilität ganz unterschiedliche Sachverhalte verstanden.

### DEFINITION DER PREISSTABILITÄT DER EZB

So klar die Vorgaben aus dem EG-Vertrag sind, so schwierig ist in der Praxis die exakte statistische Quantifizierung. Wegen solcher Schwierigkeiten der Erfassung geht man daher häufig von einer Marge der Veränderungen der berechneten Preisindizes aus, innerhalb derer nicht oder nur bedingt von Inflation gesprochen wird. Die EZB veröffentlicht eine quantitative Definition von Preisstabilität als Orientierungshilfe und als Messgröße für die Öffentlichkeit, mit der der Erfolg der Geldpolitik beurteilt werden kann. Preisstabilität wurde zu

Beginn der Währungsunion definiert als Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für das Euro-Währungsgebiet von unter 2% gegenüber dem Vorjahr. Preisstabilität muss mittelfristig gewährleistet werden. Im Zuge einer Überprüfung u.a. dieser Zielvorstellung wurde 2003 durch den EZB-Rat eine Präzisierung vorgenommen. Das Ziel, mittelfristig eine Preissteigerungsrate von unter 2% zu erreichen, wurde beibehalten. Gleichzeitig erklärte der EZB-Rat aber, dass die Preissteigerungsrate zwar unter, aber nahe bei 2% liegen soll. Durch die Veröffentlichung eines konkreten Zielwertes für die Preisstabilität kommt die EZB zudem der Forderung nach einem klaren Orientierungspunkt nach. Inflationserwartungen sollen so in ihrem Ausmaß begrenzt werden.

Für die von der EZB vorgenommene Politik der unkonventionellen Maßnahmen, wie z.B. dem Ankaufprogramm von Staats- und Unternehmensanleihen oder auch die Niedrigzins- bzw. Minuszinspolitik, wird nun die bereits längere Zeit nach unten bestehende Abweichung vom Zielwert (unter, aber nahe bei 2%) des für die EZB relevanten HVPI als Begründung herangezogen. Doch wie kommt man eigentlich auf diese 2%? Frühe internationale, aber auch Analysen der Deutschen Bundesbank zeigten, dass eine exakte statistische Quantifizierung des Begriffes »Preisstabilität« im Sinne einer Inflationsrate von 0% schwierig ist. Wegen solcher Schwierigkeiten der Erfassung geht man i.d.R. von einer Marge der Veränderungen aus, innerhalb derer nicht oder nur bedingt von Inflation gesprochen wird. Gewöhnlich wird diese Toleranzzone im Bereich von 1% bis 2% pro Jahr gesehen. Beispiele für entsprechende Größenordnungen finden sich bereits in Ausarbeitungen der Deutschen Bundesbank in den 1960er Jahren (vgl. Deutsche Bundesbank 1968) sowie aus den USA bekannte Untersuchungen, die sich auf die 1950er

\* Prof. Dr. Joachim Weeber ist Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Nordakademie, Elmshorn. Der Autor ist einem Mitarbeiter des ifo Instituts für interessante Anregungen zu Dank verpflichtet.  
Hinweis: Der Autor vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Auffassung.

Jahre beziehen (vgl. Johnson 1969). Aktuellere Schätzungen etwa zum US Consumer Preis Index finden sich bei Boskin et al. (1997, S. 78 ff.). Solche Unschärfen der Preismessung (*measurement bias*), die aus dem spezifischen Aufbau des Messverfahrens resultieren, lassen sich grob in vier Kategorien einteilen:

**Substitutionsvorgänge im Verbrauch der privaten Haushalte:** Die Mengenstruktur eines Basisjahres wird konstant gehalten und nur die Veränderung der Preise der entsprechenden Güter berechnet. Damit wird unterstellt, dass die Konsumenten starr an der Verbrauchsstruktur der Ausgangsperiode festhalten. In der Realität allerdings dürften die Wirtschaftssubjekte – werden »normale« Verhaltensweisen unterstellt – zunehmend teurer gewordene durch billigere Produkte ersetzen, so dass der den Käufer treffende Preis auftrieb durch das Festhalten am Warenkorb eines Basiszeitraumes tendenziell überhöht ausgewiesen wird (sog. Laspeyres-Effekt).

**Qualitätsveränderungen:** Qualitätsveränderungen der im Warenkorb befindlichen Produkte werden i.d.R. nur unvollständig erfasst. Damit werden »echte« Preisentwicklungen durch von Qualitätsveränderungen ausgelöste »unechte« Preisentwicklungen überlagert. Eine solche »unechte« Preissteigerung wird aber i.d.R. unter geldpolitischen Aspekten nicht als Teuerung angesehen (vgl. Hoffmann 1998, S. 196).

**Das Auftreten neuer Produkte:** Eng verwandt mit der Untererfassung von Preiswirkungen durch Qualitätsänderung von bereits im Warenkorb enthaltenen Produkten, ist das Auftreten komplett neuer Waren und Dienstleistungen. Diese können erst bei der Zusammenstellung eines neuen Warenkorbes berücksichtigt werden. Dabei sind die statistischen Verzerrungen bei der Preismessung umso größer, je größer der Durchdringungsgrad dieser neuen Produkte im täglichen Leben ist. Dies gilt auch für den Fall, dass ein neues Produkt zum Zeitpunkt der Erstellung des alten Warenkorbes zwar schon auf dem Markt verfügbar war, aber etwa wegen seines hohen Preises vom Verbraucher im Basisjahr entweder gar nicht oder noch nicht in ausreichendem Maße nachgefragt wurde und damit auch im Warenkorb nicht berücksichtigt werden konnte.

**Veränderte Geschäftstypengewichtung:** Die Preise der im Warenkorb enthaltenen Waren und Dienstleistungen werden in der Regel immer in den gleichen Geschäften erhoben. Strukturelle Veränderungen im Handel, etwa von den traditionellen Einzelhandelsgeschäften in Richtung (preislich günstigerer) Discountmärkte, werden dadurch nicht bzw. nur mit zeitlicher Verzögerung berücksichtigt.

Der von der Nulllinie abweichende positive Wert für die akzeptierte Inflationsrate beruht also zunächst einmal auf bereits länger zurückliegende Untersuchungen und orientiert sich an dem Vorgehen von Zentralbanken in der Vergangenheit. Neben den beschriebenen Messproblemen können in einer Währungsunion wie dem Euroraum weitere Probleme bei der Preisanalyse bestehen, wie z.B. uneinheitliche Entwick-

lungen des Preisniveaus. Diese Unterschiedlichkeit in der Preisentwicklung zwischen den einzelnen Staaten des Euro-Währungsraums hat von Seiten der Wissenschaft zu der Forderung geführt, die Grenze für die Realisierung von Preisstabilität für den gesamten Währungsraum nach oben zu verschieben. Die Begründung hierfür basiert auf dem Balassa-Samuelson-Effekt. Danach werden innerhalb eines Währungsgebietes unterschiedliche Inflationsraten existieren, solange es ein Wachstumsgefälle zwischen den Staaten gibt. Die schnell wachsenden Länder innerhalb einer Währungsunion, die sich in einem länger andauernden Aufholprozess befinden, erfahren insgesamt einen dauerhaft stärkeren Anstieg der Preise bei den nicht-handelbaren Waren und Dienstleistungen. Dagegen werden andere Staaten bei einer schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung ein geringeres Preisrisikopotenzial aufweisen. Richtet sich die Geldpolitik bei ihrer Verfolgung des Zieles der Preisstabilität nunmehr am Durchschnitt der Länder einer Währungsunion aus, kann die Zinspolitik gegenüber den letztgenannten Staaten zu restriktiv sein. Daraus resultieren Forderungen nach einer Erhöhung des Inflationszieles um einen bestimmten Wert.

Aktuell veröffentlichte, umfassende Untersuchungen zum Messproblem seitens der EZB sind dem Verfasser dieser Zeilen nicht bekannt. Möglicherweise sind durch verfeinerte statistische Verfahren (z.B. durch die hedonische Qualitätsmessung zur Bereinigung qualitätsbedingter Verteuerung von Produkten; erweiterte Einbeziehung von Saisonartikeln) die beschriebenen Messfehler kleiner geworden. So hat etwa das Statistische Bundesamt im Zuge der Umstellung des deutschen Verbraucherpreisindex auf das Basisjahr 2010 maximale Abweichungen (sogenannte Revisionsdifferenzen) von einem halben Prozentpunkt für die Jahre 2011/2012 festgestellt (vgl. Egner 2013, S. 331).

Zudem werden grundlegende Preistendenzen, und nur diese sollten im Fokus der EZB sein, häufig von stark volatilen, aber gewichtigen Einzelkomponenten eines Konsumentenpreisindex überlagert. Für die Geldpolitik bedeutsam ist, ob eine Kaufkraftveränderung dauerhaft ist oder ob kurzfristige, möglicherweise besonders volatile Einflüsse ein langfristig stabiles Preisklima überlagern. Zur Messung solcher Effekte werden sogenannte Kerninflationsraten (*core rate of inflation*) berechnet. Ziel solcher Indikatoren ist die Ermittlung einmaliger bzw. vorübergehender Preisanstiege außerhalb eines stabilen Preistrends. Die Ursachen solcher Preisanstiege können vor allem Verteuerungen bei saisonabhängigen Nahrungsmitteln (z.B. wegen Missernten) oder Rohstoffpreisanstiege (z.B. drastische Ölpreisanstiege) sein. Zur Messung dieser Effekte werden Preisreihen zur Berechnung der Inflationsrate ohne die entsprechenden Waren (z.B. Gruppe der saisonabhängigen Nahrungsmittel und/oder ohne Kraftstoffe, Heizöl) gebildet. Und der Einfluss solcher Effekte ist erheblich, wie auch die EZB feststellt: »Der derzeitige Anstieg der

HVPI-Gesamtinflation lässt sich im Wesentlichen auf den erhöhten Preisauftrieb bei Energie zurückführen.« (EZB 2017a, S.40)

Für die Geldpolitik ist zudem bedeutsam, ob es zu sogenannten Zweitrundeneffekten kommt: Durch einen Ölpreisanstieg ausgelöster inflationärer Druck zieht Lohnerhöhungen oder allgemein höhere Inflationserwartungen nach sich. Allerdings gibt es Hinweise, dass die Bedeutung solcher Zweitrundeneffekte nachgelassen hat (vgl. Fiedler 2017, S. 75 f.). Bei einer Analyse der entsprechenden Datenreihen zeigt sich, dass seit Beginn der Europäischen Währungsunion die 2%-Marke beim Anstieg des HVPI nur in wenigen Zeiträumen überschritten wurde. Und seit der berühmten Formulierung von Draghi »whatever it takes« (Draghi 2012) als Ausdruck des unbedingten Sicherstellens des Zusammenhalts der Eurozone lag der Anstieg der Kerninflationsrate sogar dauerhaft unter 2%.

Wenn also sowohl die Entwicklung des HVPI insgesamt und als auch die der enger gefassten Kerninflationsrate i.d.R. unter einem Anstieg von 2% und nur in Ausnahmesituationen darüber lag, gibt es dann möglicherweise eine grundlegende Tendenz zu niedrigeren Inflationsraten in der Eurozone? Und dies trotz einer drastischen Ausweitung des geldpolitischen Instrumentariums der EZB?

## VERMÖGENSPREISINFLATION

Zunächst soll die Frage beantwortet werden, ob die Politik der Niedrigzinsen und der Maßnahmen der monetären Lockerung (*Quantitative Easing*) überhaupt auf die Entwicklung der Verbraucherpreise wirken können. Denn inzwischen gibt es zahlreiche Hinweise dafür, dass es durch die Ausweitung der Zentralbankgeldmenge der EZB nicht zu einer preiswirksamen Steigerung der Konsumentennachfrage gekommen ist, sondern dass vielmehr der Grundstein für das Entstehen neuer spekulativer Blasen gelegt werden könnte. Schließlich hat selbst die Deutsche Bundesbank in einem jüngeren Monatsbericht festgestellt, dass sich zwar die Zentralbankguthaben der Banken im Eurosystem seit Beginn der Finanzkrise versiebenfacht haben, »sich das breit gefasste Geldmengenaggregat M3 in den letzten Jahren allerdings nur moderat« (Deutsche Bundesbank 2017a, S. 17) erhöhte.

Auch die relevante geldpolitische Basis der EZB hat sich seit Beginn der Finanzkrise 2007/2008 deutlich ausgeweitet (vgl. Abb. 1). Durch unkonventionelle geldpolitische Instrumente des Quantitative Easing ist insgesamt in den letzten zehn Jahren fast eine Verdreifachung der Bilanzsumme festzustellen. Zwar hatte sich im

Zuge der vorzeitigen Rückzahlungen der Mittel aus den in den Jahren 2011 und 2012 durchgeführten längerfristigen Refinanzierungsgeschäften die Bilanzsumme zwischenzeitlich verringert, aber durch die Politik des Quantitative Easing ist die von der EZB zur Verfügung gestellte Geldbasis erheblich schneller angestiegen als das für die Geldpolitik im Zentrum stehende Geldmengenaggregat M3. Und eine weitere Steigerung der Geldbasis ist schon abzusehen, da das Ankaufprogramm der EZB fortgesetzt wird.

Wenn sich die Ausweitung der Geldbasis nicht in einem entsprechenden Anstieg der Geldmenge und auch nicht in einem Anstieg der Verbraucherpreise niederschlägt, wo landen dann die dem Geld- und Kapitalmarkt durch die EZB zusätzlich zur Verfügung gestellten Finanzmittel? Fraglich ist, ob ein auf die Konsumtätigkeit ausgerichteter Indikator tatsächlich als Maßstab zur Messung der Preisstabilität ausreicht. Schließlich können sich Anstiege der Geldbasis möglicherweise auch in einem Anstieg der Vermögenspreise, etwa bei Aktien, Anleihen, Rohstoffen, Kunstgegenständen oder Immobilien widerspiegeln (Asset-Inflation). Eine Analyse solch ausgewählter Vermögenspreise bestätigt die Vermutung, dass die zusätzlichen Finanzmittel anscheinend nicht in erster Linie zur Beschleunigung des realwirtschaftlichen Wachstums in der Eurozone verwendet werden – mit entsprechenden Auswirkungen auf das Preisklima. Dagegen zeigen verschiedene Datenreihen für die Entwicklung von Immobilienpreisen, Aktienindices oder auch Rentenzertifikaten deutliche Aufwärtsbewegungen an (vgl. ausführlicher Weeber 2017, S. 34 ff.). So kommt der für die Bankenaufsicht zuständige Dezernent der Deutschen Bundesbank z.B. für Deutschland zu dem Ergebnis: »Im Moment gibt es in Deutschland keine Immobilienblase, die die Finanzstabilität akut gefährdet. Aber die Ampel steht auf gelb: Erstens sind die Preise in den Städten, insbesondere den Großstädten, zu einem guten Teil Übertreibungen. Zweitens nimmt die Kreditvergabe zu und stützt sich dabei nicht zuletzt auf das Niedrigzinsumfeld. ... es gibt Frühwarnindikatoren, die auf eine

Abb. 1  
Bilanzsumme vs. M3-Wachstum im Eurosystem

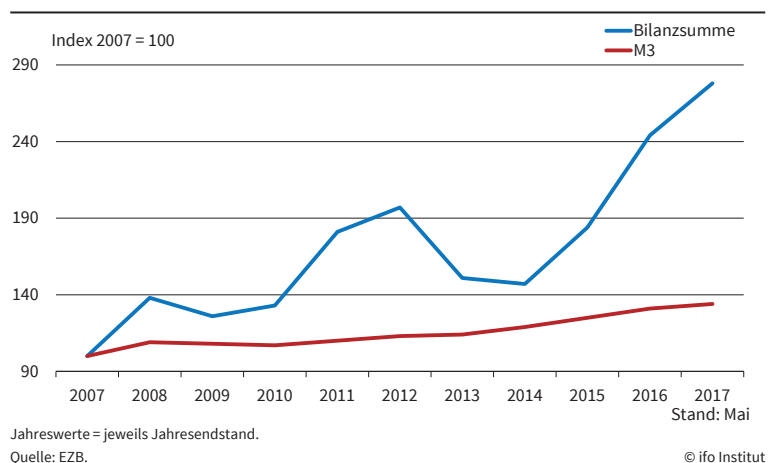
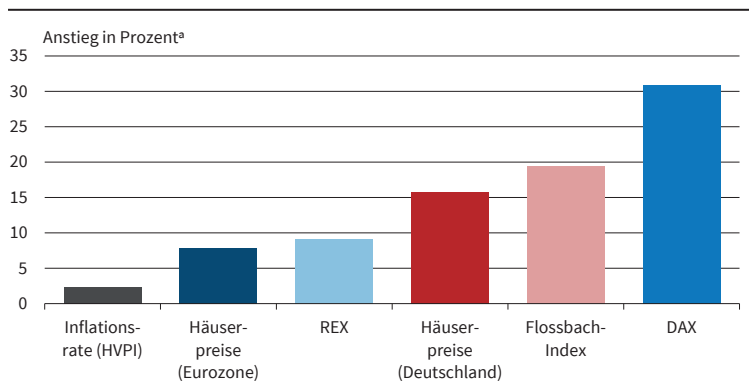


Abb. 2

## Entwicklung ausgewählter Preisindikatoren



<sup>a</sup>Jeweils Juni/Juli 2017 im Vergleich am Jahresende 2013; Flossbach Vermögenspreisindex 1. Quartal 2017.

Quelle: Eurostat (Häuserpreise); Finanzen.net (DAX, REX), EZB (HVPI); Flossbach von Storch Research Institut (Flossbach Vermögenspreisindex); Darstellung des Autors.

© ifo Institut

erhöhte Risikonahme der Kreditinstitute hindeuten. All dies veranlasst mich, dem Wohnimmobilienmarkt in Deutschland große Aufmerksamkeit zu schenken.« (Dombret 2017) Statt zu produktiven Realinvestitionen kann es daher zu Überwertungen auf den Finanzmärkten kommen.

Damit stellt sich letztendlich die Frage, ob die alleinige Fokussierung auf den Verbraucherpreisindex zur Beschreibung inflationärer bzw. deflationärer Entwicklungen tatsächlich die Beobachtung einer Vielzahl von Inflationsindikatoren ersetzen kann. Die Konzentration auf die Konsumentenpreise lässt die Gefahr entstehen, dass eine mögliche Vermögenspreisinflation im Stellenwert der Beobachtung sinkt. Im Kern der Diskussion geht es dabei um die Frage der Erweiterung des Zielkatalogs der EZB. Durch die jüngste Finanzkrise ist nochmals deutlich geworden, dass die Sicherung der Finanzmarktstabilität ein eigenständiges Ziel der Geldpolitik darstellt. Eine streng an einem klassischen Inflationsziel orientierte Geldpolitik läuft Gefahr, Fehlentwicklungen an den Finanzmärkten und daraus resultierende Risiken für die Preisstabilität systematisch auszublenden (vgl. auch Braasch 2010, S. 518). Eine solche Diskussion führt letztendlich zur »Leaning-against-the-wind«-Problematik. Befürworter einer solchen Handlungsweise weisen darauf hin, »dass das Versprechen der Notenbank, bei einem Einbruch stützend einzugreifen, bei einem Aufschwung aber nicht zu bremsen, zu Übertreibungen bei Bankkrediten und Vermögenspreisen führen würde.« (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014, S. 155) Zinsreaktionen auf Vermögenspreisanstiege wären dann explizit in geldpolitische Reaktionsfunktionen einer Zentralbank einzubeziehen. Im konkreten Fall der kräftigen Ausweitung der Bilanzsumme der EZB müsste daher gefragt werden, ob dadurch nicht die Grundlage zukünftiger Risiken für die Finanzstabilität in Form von spekulativen Übertreibungen auf den Finanzmärkten gelegt wird. Zielkonflikte zwischen einer auf die Stabilität des Finanzsystems ausgerichteten makroprudenzi-

ellen Politik und der Geldpolitik sind dann nicht auszuschließen.

Eine Ergänzung der Analyse einer reinen Konsumentenpreisentwicklung könnte auch durch die Einbeziehung des BIP-Deflektors erfolgen. Dieser Preisindex des Bruttoinlandsprodukts ist der umfassendere Indikator, weil er die Preisentwicklung der inländischen gesamtwirtschaftlichen Produktion in Gänze aufzeigt. Im Gegensatz zum Verbraucherpreisindex deckt er damit einen größeren Grad der in einem Wirtschaftsraum hergestellten Waren und Dienstleistungen und damit monetär getätigte Transaktionen ab.

### DAUERHAFT NIEDRIGE INFLATIONS RATEN?

Neben der Höhe des anzustrebenden Zielwerts des Verbraucherpreisindex und der Indikatorenauswahl zur Abschätzung inflationärer bzw. deflationärer Risiken, steht auch die Frage nach längerfristigen Einflussfaktoren auf die Preisentwicklung im geldpolitischen Fokus der Zieldiskussion. Konkret: Ist mit 2% Preisanstieg längerfristig überhaupt dauerhaft zu rechnen, und welche Einflussfaktoren spielen hier die entscheidende Rolle? Beispielhafte Faktoren können sein:

#### Globalisierung

Als wichtigster Faktor für eine Veränderung der geldpolitischen Rahmenbedingungen wird die Globalisierung angesehen (vgl. bereits Pain, Koske und Sollie 2006) – mit Auswirkungen auf die Inflationserwartungen. Die Globalisierung der Inflation ist daher von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) während der Vorstellung ihres 87. Jahresberichts in den Mittelpunkt eines separaten Vortrags ihres Chefvolkswirts Claudio Borio gestellt worden (vgl. Borio 2017). Ergebnis seiner Analyse ist, dass der Einfluss der Globalisierung auf die Inflationsrate unterschätzt wird. Globale Waren- und Dienstleistungsmärkte, globale Kapital- und Arbeitsmärkte lenken den Blick auf die Auslastung weltweiter Produktionskapazitäten und nicht nur auf die im Euroraum. Die zunehmende Tätigkeit von Unternehmen auf internationalen Märkten führt dazu, dass der Preis- und Lohndruck auf die heimische Volkswirtschaft übertragen wird. Solange in Entwicklungs- und Schwellenländern die Produktion stärker zunimmt als die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen, entsteht (quasi automatisch) tendenziell ein Druck auf die Preise auf den Weltmärkten. Über einen langsameren Anstieg der Löhne kommt es so zu einem moderateren Verlauf der Inflationsentwicklung. Ein Ergebnis, was letztlich selbst von der EZB nicht gänzlich in Zweifel gezogen wird (vgl. EZB 2017b sowie die dort

angegebene Literatur zu aktuellen Forschungsergebnissen). So hat etwa die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in ihrem Jahresbericht für 2016 darauf hingewiesen, dass von einer zunehmenden internationalen Verflechtung ein anhaltender Preisdruck ausgeht (vgl. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich 2016, S. 94). Ein Ergebnis, das für die Wirksamkeit der Geldpolitik der EZB drastische Auswirkungen hätte: »Diese Globalisierung der Inflation hat weitreichende Konsequenzen – auch für die Geldpolitik. Es könnte sein, dass die expansive Geldpolitik der EZB und anderer Notenbanken mit dem Ziel der Inflationsanhebung nicht mehr wirkt, wenn tatsächlich der harte globale Wettbewerb oder Überkapazitäten in China die Preise drücken.« (Plickert 2017, S. 22) Und da es inzwischen nicht wie häufig angenommen nur um China geht (vgl. etwa Weidmann 2016), setzen auch die Überproduktionen in anderen Teilen der Welt die Produktionskosten unter Druck (vgl. Preuss 2017). Die zunehmende Integration von Staaten mit deutlich niedrigeren Produktionskosten in den Prozess der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung hat damit Auswirkungen auf das Preisklima insgesamt.

In einer Analyse zur Phillips-Kurve kommt die EZB in einem jüngeren Wirtschaftsbericht zu einer gegensätzlichen Auffassung (vgl. genauer EZB 2017b, S. 201 ff.). Dabei geht es um die Rolle der inländischen wirtschaftlichen Unterauslastung (in Form einer Produktionslücke) und deren Auswirkungen auf den binnenwirtschaftlichen Inflationsprozess (unter Vernachlässigung der Komponenten Energie und Nahrungsmittel des HVPI). Als Ergebnis wird ein weiterhin bestehender Einfluss der binnenwirtschaftlichen Wirtschaftsentwicklung für den Euroraum ermittelt (vgl. EZB 2017b, S. 103). Die internationale Forschung über den Einbezug von globalen Produktionslücken auf die binnenwirtschaftliche Preisentwicklung zeigt aber in diesem Zusammenhang durchaus unterschiedliche Ergebnisse (vgl. EZB 2017b, S. 104 ff.). Vor allem das Ausmaß der Integration eines Landes in globale Wertschöpfungsketten spielt eine entscheidende Rolle. Zudem spielen Wechselkurseffekte eine wichtige Rolle, deren Wirkung auf die binnenwirtschaftliche Inflation sowohl verstärkend als auch mildernd sein kann.

## Demographie

Auch der demographische Wandel dürfte Einfluss auf die längerfristige Preisentwicklung haben. Selbst wenn Migrationsbewegungen in einzelnen Staaten den bekannten Trend vieler europäischer Staaten temporär gestoppt haben: Die Alterung der Gesellschaft schreitet in zahlreichen Staaten voran. Nach einer neuen Analyse des Berliner Instituts für Bevölkerung und Entwicklung ist eine solche Entwicklung in zahlreichen Staaten der Eurozone und der Europäischen Union insgesamt absehbar (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2017). Damit ist nicht auszuschließen, dass sich die Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen

Produktion auf einem niedrigeren Niveau als in der Vergangenheit bewegen werden. In alternden Gesellschaften dürfte sich damit die Gesamtnachfrage, aber auch die Konsumnachfrage der Bevölkerung allenfalls moderat entwickeln. Daher kommt auch die Deutsche Bundesbank zu dem Schluss: »Der Bevölkerungsrückgang sowie die Alterung der Erwerbspersonen in Deutschland wird das trendmäßige Wirtschaftswachstum mittelfristig deutlich senken.« (Deutsche Bundesbank 2017b, S. 49) Als Gegenargument wird häufig eine verringerte Spartätigkeit einer älter werdenden Bevölkerung angeführt. Danach wird auf die Lebenszyklushypothese verwiesen, wonach eine alternde Bevölkerung impliziert, »dass ältere Menschen zum Lebensende hin ihre Ersparnisse aufbrauchen und mehr konsumieren« (Draghi 2016). Allerdings zeigen Untersuchungen, dass zwar im fortgeschrittenen Alter die Sparquote im Vergleich zu mittleren Alterskohorten niedriger, aber gleichwohl deutlich positiv ist und in Deutschland ab dem 65. Lebensjahr auch wieder ansteigt (vgl. etwa Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung 2012). Der nachfragebedingte Druck auf die Preise dürfte somit tendenziell an Kraft verlieren.<sup>1</sup> Wie groß dieser Effekt allerdings sein wird, ist noch unklar, da in diesem Zusammenhang Einflussgrößen wie z.B. Wachstum der Arbeitsproduktivität (mit der Möglichkeit von Lohnzuwächsen) oder auch Potenzialwachstum insgesamt (mit den Folgen für konjunkturelle Einflüsse auf die Preisentwicklung) eine Rolle spielen werden.

Damit könnte es durchaus zu einer dauerhaften Wachstumsschwäche kommen. Eine solche Entwicklung wird in der Literatur unter dem Stichwort »Säkulare Stagnation« kontrovers diskutiert. Zunächst von Alvin Hansen in den 1930er Jahren als Begriff geprägt, wurde diese These vor allem durch Summers (2014) und Krugman (2014) populär. Im Zusammenhang mit dieser These wurden eine Reihe von Faktoren identifiziert (darunter auch die Bevölkerungsentwicklung), die für eine nachhaltige Wachstumsverlangsamung verantwortlich sein könnten. Sollten die Befürworter einer solchen Überlegung Recht behalten, würden niedrige oder gar negative Zinsen nicht auf einen höheren Wachstumspfad zurückführen (vgl. Quitzau und Fell 2016, S. 7).

## Digitalisierung

Als große Herausforderung in nahezu allen Bereichen der Wirtschaftspolitik gilt die fortschreitende Digitalisierung. Dies gilt auch für die Auswirkungen auf die Preisgestaltung von Unternehmen und auf eine möglicherweise noch tiefgreifende Veränderung im Verbraucherverhalten. Wie bereits bisher aber zu beobachten ist, kann angenommen werden, dass aus der größeren Markttransparenz vor allem bei handelbaren Produkten eher ein Preisdruck resultieren könnte. Das durch die zunehmende Digitalisierung erst mög-

<sup>1</sup> Dies betont auch der ehemalige Präsident der Deutschen Bundesbank, Axel A. Weber, zitiert nach Plickert (2015, S. 18).



che dynamische Preissetzungsverhalten (*dynamic pricing*) der Unternehmen wird allerdings zwangsläufig auch die Volatilität der Preise erhöhen. Zumindest die Unschärfen bei der Preismessung dürften so reduziert werden, wenn es gelingt, Preisveränderungen unmittelbarer zu erfassen, z.B. durch sog. Web-Scraping. »Im Vergleich zur manuellen Preiserhebung im Internet stellt das Web-Scraping damit eine kostengünstige und wahrscheinlich weniger fehleranfällige Alternative der Preisbeobachtung im Internet dar.« (Schäfer und Bieg 2016, S. 16)

Ein weiterer Effekt der Digitalisierung dürfte allerdings die Messung von Preisentwicklungen erschweren. Durch die zunehmende Digitalisierung dürften Leistungen oder Teile davon, die in der analogen Welt von Unternehmen erbracht werden, vom Konsumenten selbst vorgenommen werden. »Ein typisches Beispiel ist die Buchung von Reisen, die früher im Reisebüro stattfand und heute vermehrt von den Verbrauchern im Internet direkt vorgenommen wird. Die Konsequenz ist eine Verlagerung von bisher im Bruttoinlandsprodukt erfasster Marktproduktion auf die nicht erfasste unbezahlte Arbeit in privaten Haushalten. Die Verbraucher benötigen Zeit für das Aussuchen und die Buchung der Reise, aber es fallen dafür unmittelbar keine Kosten an. Der damit verbundene zeitliche Aufwand ist in den monetären Konsumausgaben, die Grundlage zur Abgrenzung der Grundgesamtheit des Verbraucherpreisindex sind, nicht enthalten.« (Schäfer und Bieg 2016, S. 3)

Die zunehmende Digitalisierung erschwert daher die exakte Bestimmung der Preisentwicklung der Verbraucherpreise. Die Preisstatistik sei hoffnungslos veraltet und spiegele eher das Preisniveau der 1960er Jahre wider als die heutige Zeit – wurde der ehemalige Präsident der Deutschen Bundesbank A. Weber jüngst zitiert. Es sei absurd, über kleinste Unterschiede in der Inflation zu debattieren und danach die Geldpolitik zu steuern (vgl. Weber 2017). Ob allerdings die zunehmende Digitalisierung, z.B. durch einen vermuteten intensiveren Wettbewerb, tatsächlich zu einer dauerhaft niedrigeren Preissteigerungsrate führen wird, bedarf weiterer Forschung.

## GELDPOLITISCHE AUSWIRKUNGEN

Durch den über null liegenden Zielwert wird deutlich, dass die EZB zum Schutz gegen deflationäre Entwicklungen im Währungsraum für einen ausreichenden Sicherheitsabstand zur Nulllinie sorgt. Dies wird vor allem für Zeiten preisdämpfender Schocks als Begründung angeführt. Doch sind »Schocks« eher kurzfristige Erscheinungen, die nicht zur Erklärung mittelfristiger Preisentwicklungen herangezogen werden sollten. Sollte es mittelfristig zu dauerhaft niedrigeren Preissteigerungsraten vor allem der Kerninflation kommen, wäre eine Überprüfung des Zielwertes der Inflationsrate angebracht. Denkbar wäre es etwa, die Formulierung »unter, aber nahe bei 2%« in einem ersten

Schritt nach unten abzurunden bzw. einen Zielkorridor für die Preisentwicklung zu bilden. So wird etwa in der schwedischen Zentralbank ein Variationsband um den angestrebten Zielwert für die Inflationsrate diskutiert (vgl. Steuer und Mallien 2017). Denkbar wäre es aber auch, zwar das Endziel der Geldpolitik »Stabilität der Verbraucherpreise« (mit einem zu überprüfenden Zielwert) beizubehalten, die Richtschnur geldpolitischen Handelns aber an einem umfassenderen Datenkranz von Preisindikatoren auszurichten oder zumindest Vermögenspreisfaktoren und Verbraucherpreisindex im Sinne von Goodhart zu kombinieren (vgl. Goodhart 2001). Zwar wird in den Publikationen und Reden der EZB-Entscheider auf solch umfassende Analysen gerne verwiesen, die Ignoranz gegenüber der wahrnehmbaren Vermögenspreisinflation lässt aber Zweifel über die tatsächliche Umsetzung der Erkenntnisse daraus entstehen. Die Gefahr von Übertreibungen und damit Entstehung von Blasenentwicklungen kann daher nicht ausgeschlossen werden: »Financial stability requires the achievement of the appropriate balance between lending to riskier borrowers at higher rates or investing in riskier assets (which is part of the objective of more accommodative policy) and the growth outcome of the accommodative policies.« (OECD 2016, S. 37)

Unter längerfristigen Blickwinkel ist sogar zu fragen, inwieweit die Geldpolitik einzelner Wirtschaftsräume in einem Umfeld sich veränderter Rahmenbedingungen noch erfolgreich sein kann. Hier stellt die Globalisierung derzeit die größte Herausforderung dar. Im Endeffekt führt diese Entwicklung dazu, dass die Erkenntnis, dass Inflation ein monetäres Phänomen ist, zwar noch stimmt. Möglicherweise stimmen aber Geldmengen- und Preisentwicklung mit den entsprechenden Wirtschaftsräumen nicht mehr überein – regional orientierte Geldmengen passen nicht zu globalisierten Preisen. Der Einfluss globaler Faktoren auf geldpolitisch relevante Faktoren scheint damit größer geworden zu sein. Globale Wertschöpfungsketten sind zu einem merklichen Bestimmungsfaktor binnenwirtschaftlicher Inflation geworden (vgl. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich 2016, S. 94). Damit könnte es den national/regional orientierten Zentralbanken erschwert werden, über den Einsatz der geldpolitischen Instrumente Einfluss auf die Preisentwicklung ihres Verantwortungsbereichs zu nehmen. Ergebnis könnte eine Verschiebung des bekannten Transmissionsmechanismus sein. Die Abkehr von der inländischen Kapazitätsbetrachtung und die Orientierung an einer globalen Kapazitätsauslastung wäre die mögliche Konsequenz. Langfristig beeinflusst auch die demographische Entwicklung das Preisklima. Tendenziell gehen von beiden Effekten eher preisdämpfende Effekte im Euroraum aus. Die Erforschung der Konsequenzen der Digitalisierung auf inflationäre Prozesse hat dagegen gerade erst begonnen.

Ob damit der angestrebte Zielwert für die Preisentwicklung von »unter, aber nahe bei 2%« für die Eurozone dauerhaft erreicht werden kann, ist mehr als frag-



lich. Und sollte es zu einer langanhaltenden Periode niedriger Inflationsraten im Euroraum kommen, dürfte sich ein weiteres aktuelles Thema erledigt haben: der Abbau von Staatsschulden in den Staaten der Eurozone durch Inflationierung. Denn auch die Forderung nach »mehr Inflation« wird diskutiert – spätestens seit den Ausführungen des ehemaligen Chefökonomens des IWF, Olivier Blanchard, der über eine Erhöhung der angestrebten Inflationsrate von 4% nachdachte und u.a. von Paul Krugman unterstützt wurde (vgl. Blanchard, Dell’Ariccia und Mauro 2010, S. 11). Doch wenn eine Zentralbank nicht mal den angestrebten Zielwert von ,unter, aber nahe bei 2%‘ erreichen kann, wie sollten dann erst 4% erreicht werden?

## LITERATUR

- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (2016), *86. Jahresbericht*, BIZ, Basel.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2017), *Europas demografische Zukunft*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- Blanchard, O., G. Dell’Ariccia und P. Mauro (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note, Washington.
- Borio, C. (2017), Präsentation während der Vorstellung des 87. Jahresberichts der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, verfügbar unter: [https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017\\_de.htm](https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017_de.htm), aufgerufen am: 1. August 2017.
- Boskin, M.J., E.R. Dulberger, R.J. Gordon, Z. Griliches und D.W. Jorgenson (1997), »The CPI Commission: Findings and Recommendations«, *The American Economic Review* 87(2), 78–83.
- Braasch, B. (2010), »Symmetrische Geldpolitik und Finanzstabilität«, *Wirtschaftsdienst* (8), 516–523.
- Deutsche Bundesbank (1968), *Das Ausmaß der Geldentwertung seit 1950 und die weitere Entwicklung des Geldwertes*, Gutachten für den Bundesfinanzhof, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2017a), »Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess«, *Monatsbericht*, April, 15–36.
- Deutsche Bundesbank (2017b), »Demografischer Wandel, Zuwanderung und das Produktionspotenzial der deutschen Wirtschaft«, *Monatsbericht*, April, 37–50.
- Dombret, A. (2017), »Immobilienmärkte und mikroprudenzielle Aufsicht«, Vortrag beim 39. Symposium des Instituts für Bank- und Finanzgeschichte, Frankfurt am Main, 4. Mai 2017, verfügbar unter: [https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2017/2017\\_05\\_04\\_dombret.html](https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2017/2017_05_04_dombret.html), aufgerufen am 3. August 2017.
- Draghi, M. (2011), Speech at the 21st Frankfurt European Banking Congress »The Big Shift«, Frankfurt am Main, 18 November 2011, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111118.en.html>, aufgerufen am 27. Juli 2017.
- Draghi, M. (2012), Speech at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>, aufgerufen am 13. September 2017.
- Draghi, M. (2016), »Wie Zentralbanken der Herausforderung einer niedrigen Inflation begegnen«, Vortrag anlässlich des SUEF-Kolloquiums der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main, 4. Februar 2016, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160204.de.html>, aufgerufen am 4. August 2017.
- Egner, U. (2013), »Verbraucherpreisstatistik auf neuer Basis 2010«, *Wirtschaft und Statistik*, Mai, 329–344.
- EZB (2017a), *Wirtschaftsbericht*, Ausgabe 1, Frankfurt am Main.
- EZB (2017b), *Wirtschaftsbericht*, Ausgabe 4, Frankfurt am Main.
- EZB (2017c), Pressekonferenz, Mario Draghi, Präsident der EZB, Vitor Constâncio, Vizepräsident der EZB, Frankfurt am Main, 20. Juli 2017, verfügbar unter: <http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2017/html/ecb.is170720.de.html>, aufgerufen am 27. Juli 2017.
- Fiedler, S. (2017), »Sprunghafte Zunahme der Inflation als Folge von Basiseffekten und Ölpreisanstieg«, *Wirtschaftsdienst* (1), 75–76.
- Goodhart, Ch. (2001), *What Weight Should be Given to Asset Prices in the Measurement of Inflation?*, DNB Staff Report, No. 65, o.O.
- Hoffmann, J. (1998), »Probleme der Inflationsmessung in Deutschland«, Diskussionspapier 1/98, Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Johnson, H. (1969), *Beiträge zur Geldtheorie und Geldpolitik*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Krugman, P. (2014), »Four observations on secular stagnation«, in: C. Teulings und R. Baldwin (Hrsg.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Centre for Economic Policy Research, Brüssel, 61–68.
- OECD (2016), *Economic Outlook*, Juni, OECD, Paris.
- Pain, N., I. Koske und M. Sollie (2006), »Globalisation and Inflation in the OECD Economies«, OECD Working Paper, Nr. 524, Paris.
- Plickert, P. (2015), »Ist das 2-Prozent-Inflationsziel der EZB noch zeitgemäß?«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. November.
- Plickert, P. (2017), »Die Globalisierung der Inflation«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 16. Juli 2017.
- Preuss, S. (2017), »Chinesische Bekleidungs- und Textilunternehmen verstärken Investitionen in Äthiopien«, 14. Februar, verfügbar unter: <https://fashionunited.de/nachrichten/business/chinesische-bekleidungs-und-textilunternehmen-verstaerken-investitionen-in-aethiopien/2017021421777>, aufgerufen am 2. August 2017.
- Quitza, J. und P. Fell (2016), »Negativzinsen und Bargeld«, *Trends*, Berenberg Bank, 11. März.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), *Jahresgutachten 2014/2015*, Wiesbaden.
- Schäfer, D. und M. Bieg (2016), »Auswirkungen der Digitalisierung auf die Preisstatistik«, Methodeninformation, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Steuer, H. und J. Mallien (2017), »Schweden hinterfragt Inflationsziel«, *Handelsblatt*, 25. August.
- Summers, L. (2014), »Reflections on the New Secular Stagnation Hypothesis«, in: C. Teulings und R. Baldwin (Hrsg.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Centre for Economic Policy Research, Brüssel, 27–38.
- Weber, A. (2017), Handelsblatt-Tagung Banken im Umbruch am 7. September 2017, verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/liveblog-zur-tagung-banken-im-umbruch-warum-axel-weber-ausreichend-digital-ist/20258610-3.html>, aufgerufen am 11. September 2017.
- Weeber, J. (2017), »Das Draghi-Risiko«, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (5), 33–39.
- Weidmann, J. (2016), »Inflation und Zinsen: Was fällt, muss auch wieder steigen?«, Rede beim European Banking Congress, Frankfurt am Main, 18. November 2016, verfügbar unter: [https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2016/2016\\_11\\_18\\_weidmann.html](https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2016/2016_11_18_weidmann.html), aufgerufen am 2. August 2017.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2012), *Endbericht an das Bundesministerium der Finanzen zum Forschungsauftrag »Sparen und Investieren vor dem Hintergrund des demografischen Wandels«*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, verfügbar unter: <http://www.zew.de/publikationen/sparen-und-investieren-vor-dem-hintergrund-des-demografischen-wandels>, aufgerufen am 4. August 2017.

Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Manuela Krause, Luisa Lorenz, Niklas Potrafke und Alexander van Roessel\*

# Der Arbeitsmarkt in Deutschland – ist eine Reform der Agenda 2010 notwendig?

Am 14. März 2003 verkündete der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Regierungserklärung die Agenda 2010 (vgl. Deutscher Bundestag 2003). Die Agenda 2010 war eine Reaktion auf die schwierige Situation am Arbeitsmarkt und den sich abzeichnenden demographischen Wandel. Seither hat es von vielen Seiten großes Lob, aber auch harsche Kritik an der Agenda und deren Folgen gegeben. Auch unter Ökonomen war die Agenda von Anfang an nicht unumstritten. Das ifo Institut und die Frankfurter Allgemeine Zeitung haben deshalb aktuelle Korrekturvorschläge zur Agenda 2010 zum Anlass genommen, in der Juli-Ausgabe des Ökonomenpanels die heutige Sicht der Ökonomen auf die Agenda zu ermitteln. An der Umfrage beteiligten sich 136 Professoren. Die Rücklaufquote betrug 22%; 94,9% der Teilnehmer beantworteten den Fragebogen vollständig.

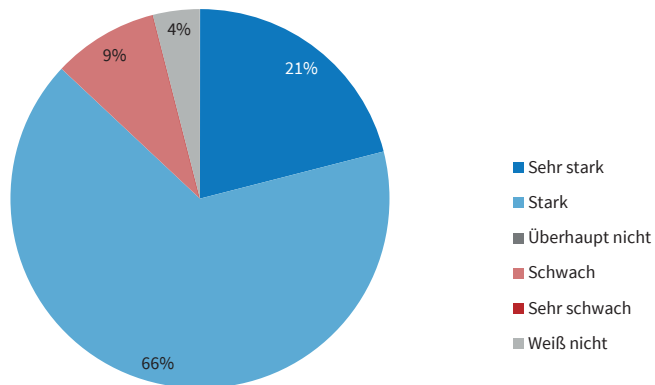
Das erklärte Ziel der Agenda 2010 war die Verbesserung von Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und für mehr Beschäftigung im Hinblick auf die schwierige Situation am Arbeitsmarkt zu Beginn des Jahrhunderts. Um dies zu erreichen, wurde in den Jahren 2002 bis 2005 ein umfassendes Bündel an Maßnahmen unter anderem von der Hartz-Kommission<sup>1</sup> entworfen und von der rot-grünen Bundesregierung umgesetzt. Die meisten dieser Maßnahmen zielten auf eine Deregulierung des Arbeitsmarktes und eine Kürzung von staatlichen Leistungen ab. Bundeskanzler Schröder selbst gab in diesem Zusammenhang die Devise »Fördern und Fordern« aus.<sup>2</sup> Nach der Umsetzung der Agenda 2010 sank die Zahl der Arbeitslosen von ihrem Höchstwert von 4,86 Millionen (2005) auf 2,69 Millionen (2016) (Statista 2017a). Das gilt oft als ein Beleg für den Erfolg der Arbeitsmarktreformen. Kritiker bemängeln allerdings, dass viele der neu geschaffenen Jobs atypische Beschäftigungsverhältnisse sind. Dazu gehören befristet und geringfü-

gig Beschäftigte sowie Zeitarbeitnehmer, aber auch Teilzeitbeschäftigte (Statistisches Bundesamt 2017). Deren Gesamtzahl ist zwischen 2003 und 2015 von 6,2 Millionen auf 7,5 Millionen angestiegen (Statista 2017b). Immer wieder wird deshalb die Forderung nach Korrekturen an der Agenda 2010 erhoben. Auch der SPD-Kanzlerkandidat Martin Schulz hatte im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2017 wiederholt Änderungen an den Reformen gefordert (vgl. *Zeit.Online* 2017). Nach der Wahlniederlage hat die SPD zudem mit Andrea Nahles eine Kritikerin der Agenda 2010 zur Fraktionsvorsitzenden gewählt. Die Meinung der Ökonomen zur Agenda 2010 ist aber eindeutig (vgl. Abb. 1). Den Beitrag der Agenda-Reformen zur gegenwärtigen Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt bewerten

Abb. 1

### Bedeutung der Agenda 2010

Inwieweit haben die Reformen der Agenda 2010 zur gegenwärtigen Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt beigetragen?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

\* Alexander van Roessel war von September bis Oktober 2017 Praktikant im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

<sup>1</sup> Peter Hartz leitete die Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002.

<sup>2</sup> Schröder sagte in seiner Regierungserklärung wörtlich: »Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen.« (Deutscher Bundestag 2003)

87% von ihnen als stark oder sehr stark, lediglich 9% als schwach. Keiner von ihnen sieht einen sehr schwachen oder keinen Zusammenhang. Der Agenda 2010 wird von den Ökonomen also ein deutlicher Effekt auf den Arbeitsmarkt zugeschrieben.

**ATYPISCHE BESCHÄFTIGUNGS-  
VERHÄLTNISS**

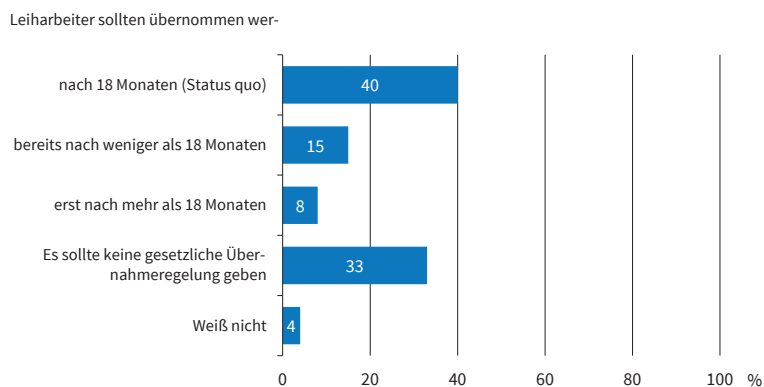
Ein wesentlicher Bestandteil der Reformen der Agenda 2010 war die Deregulierung der Leiharbeit. Ziel dieser Maßnahme war eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sowie eine Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz von Leiharbeit. Mit den gesellschaftlichen Problemen von Leiharbeit setzt sich unter anderem der Soziologe Peter Noller auseinander. Er sieht eine potenzielle »beruflich-soziale Gefährdung« durch Leiharbeit, die auf zweierlei Weise wahrgenommen wird: »einerseits als das beständige Gefühl der Bedrohung, von der Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum ausgeschlossen zu werden; andererseits die Erfahrung defizitärer sozialer Anerkennung« (Noller 2003, S. 47). In Deutschland ist die Zahl der Leiharbeiter zu Jahresbeginn von 282 000 im Jahr 2003 auf 825 000 im Jahr 2017 gestiegen.<sup>3</sup> Für diese Beschäftigten gilt seit 2017 ein neues Gesetz, das eine stärkere Regulierung der Leiharbeit vorsieht und somit die Ansprüche von Leiharbeitnehmern stärken soll. Diese haben nun spätestens nach neun Monaten Anspruch auf den gleichen Lohn wie Stammbeschäftigte und müssen spätestens nach 18 Monaten vom Betrieb übernommen werden (Ausnahmeregelungen sind möglich). In diesem Zusammenhang wurden die Teilnehmer am Ökonomenpanel gefragt,

<sup>3</sup> Zahl für 2003: Bundesagentur für Arbeit (2017b); Zahl für 2017: Bundesagentur für Arbeit (2017a); jeweils für Januar des Jahres.

Abb. 2

**Regelungen zur Übernahme von Leiharbeitnehmern**

Wie sollte Ihrer Meinung nach die Übernahme von Leiharbeitnehmern in Betrieben geregelt sein?



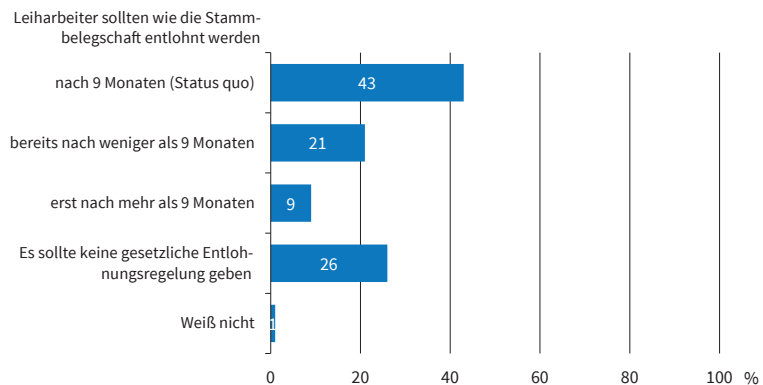
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

Abb. 3

**Regelungen zur Bezahlung von Leiharbeitnehmern**

Wie sollte Ihrer Meinung nach die Bezahlung von Leiharbeitnehmern in Betrieben geregelt sein?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

wie ihrer Meinung nach die Übernahme (bzw. Bezahlung) von Leiharbeitern geregelt sein sollte (vgl. Abb. 2 und Abb. 3). Dabei ergab sich in beiden Fällen ein ähnliches Bild. 40% (43%) von ihnen befürworteten den Status quo, während sich 15% (21%) einen kürzeren und 8% (9%) einen längeren Zeitraum bis zur Übernahme (bzw. Angleichung der Bezahlung) wünschten. 33% (26%) der Befragten meinten, es sollte gar keine gesetzliche Regelung geben.

Im Rahmen der Diskussion über den Arbeitsmarkt in Deutschland wird neben der Leiharbeit auch häufig über die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen gestritten. Diese wurde zwar nicht mit der Agenda 2010 eingeführt, wohl aber in ihrem Zuge ausgeweitet. In den meisten Fällen wird insbesondere die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung kritisiert. Sachgründe liegen beispielsweise vor, wenn ein Arbeitnehmer zur Vertretung beschäftigt wird oder die Befristung zur Erprobung erfolgt. Nach §14 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes wird unter anderem eine sachgrundlose Befristung von sämtlichen Arbeitsverträgen bis zu einer Dauer von zwei Jahren ermöglicht. Tatsächlich ist die Quote der nur befristet Beschäftigten im öffentlichen Dienst (ohne Wissenschaft) besonders hoch. Sie liegt nach einer Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mit 7,4% höher als in der Privatwirtschaft (6,7%).<sup>4</sup> Mit Abstand am höchsten ist die Quote allerdings in der Wissenschaft.<sup>5</sup> Rund drei Viertel des wissenschaftlichen Personals an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen

im öffentlichen Dienst (ohne Wissenschaft) besonders hoch. Sie liegt nach einer Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mit 7,4% höher als in der Privatwirtschaft (6,7%).<sup>4</sup> Mit Abstand am höchsten ist die Quote allerdings in der Wissenschaft.<sup>5</sup> Rund drei Viertel des wissenschaftlichen Personals an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen

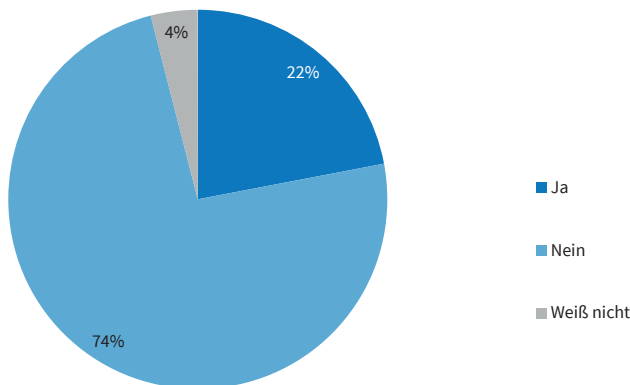
<sup>4</sup> Zahlen für 2014; Hohendanner et al. (2016).

<sup>5</sup> Dort gelten allerdings die speziellen Regelungen des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes, die eine deutlich längere oder sogar potenziell unbegrenzte Befristung ermöglichen.

Abb. 4

**Sachgrundlose Befristungen**

Sollte die sachgrundlose Befristung Ihrer Ansicht nach aus dem Teilzeit- und Befristungsgesetz gestrichen werden?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

ist nur befristet angestellt (vgl. Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2017). Die Wahrscheinlichkeit der Befristung nimmt aber über alle Sektoren mit zunehmendem Alter des Beschäftigten ab. Manche Politiker fordern dennoch eine Reform der befristeten Arbeitsverträge. Der Kanzlerkandidat der SPD, Martin Schulz, hatte beispielsweise im Wahlkampf eine vollständige Abschaffung von Befristungen ohne Sachgrund gefordert (vgl. Gamperl 2017). In der Juli-Ausgabe des Ökonomenpanels wurden auch die Ökonomen gefragt, ob sie eine Abschaffung der sachgrundlosen Befristung befürworten (vgl. Abb. 4). 22% der Teilnehmer stimmten zu, eine deutliche Mehrheit von 74% aber möchte die Befristungsmöglichkeit beibehalten. Wissenschaftler vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) bestätigen diese Haltung. Ihrer Meinung nach sei es wenig wahrscheinlich, dass die Abschaffung sachgrundloser Befristungen zu einer deutlichen Erhöhung unbefristeter Einstellungen führe (vgl. Hohendanner 2014). Holger Schäfer, Arbeitsmarktexperte beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln, sieht das ähnlich. Er befürchtet, dass bei Wegfall der Befristungsmöglichkeit Unternehmen eher keine neuen Mitarbeiter einstellen würden und betont in diesem Zusammenhang auch die Vorteile für die Arbeitnehmer selbst. Außerdem weist er darauf hin, dass die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung ausgerechnet den Bereich mit der höchsten Befristungsneigung – den öffentlichen Dienst – gar nicht treffen würde. Für diesen gebe es nämlich eine spezielle Sachgrundregelung, auf die zurückgegriffen werden könne (Schäfer 2017). Schäfer sieht des-

halb zuvorderst die öffentlichen Arbeitgeber in der Pflicht.

**DAS ARBEITSLOSENGELD I**

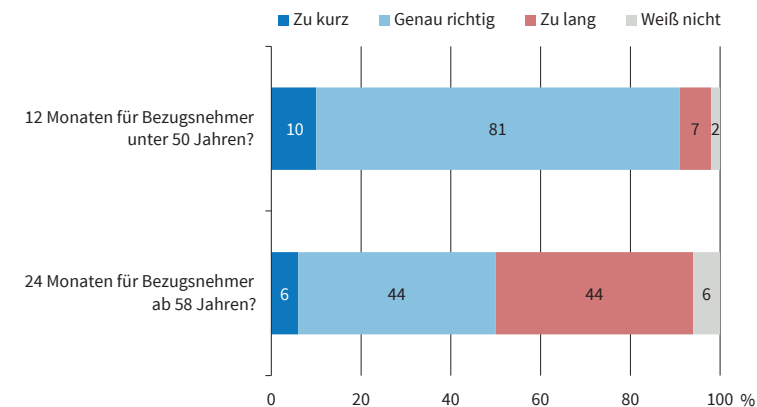
Mit der Agenda 2010 wurde nicht nur der Arbeitsmarkt flexibilisiert, sondern auch das Arbeitslosengeld I (ALG I) reformiert. Statt der nach Alter gestaffelten Bezugsdauer wurde die Zahlung des Arbeitslosengeldes nach Eintritt der Arbeitslosigkeit auf zwölf Monate begrenzt. Die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengelegt. Dies wurde und wird von vielen Seiten scharf kritisiert. Moritz Kuhn von der Universität Bonn sieht allerdings einen Zusammenhang zwischen den von den meisten Ökonomen positiv bewerteten Auswirkungen der Agenda und der Anpassung des Arbeitslosengeldes: »Die Arbeitsmarktreformen haben vor allem dadurch gewirkt, dass sie staatliche Subventionen von Beschäftigungslosigkeit gestrichen haben.« Dementsprechend beurteilte auch die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer am Ökonomenpanel (81%) die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I von zwölf Monaten für Bezugsnehmer unter 50 Jahren als »genau richtig« (vgl. Abb. 5). Lediglich 10% empfinden sie als zu kurz und 7% als zu lang. Im Nachgang der Agenda 2010 wurden die Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes I noch mehrfach angepasst, zuletzt 2008 (Bundgesetzblatt 2008). Seitdem haben Personen, die älter als 50 Jahre sind, länger Anspruch auf das Arbeitslosengeld I. Ab einem Alter von 58 Jahren gilt eine Bezugsdauer von 24 Monaten.<sup>6</sup> 44% der Befragten fanden diese Bezugsdauer für Bezugsnehmer ab 58 Jahren zu lang, ebenso viele »genau richtig«. Nur 6% waren der Meinung, dass sie länger sein sollte.

6 Nach Versicherungspflichtverhältnissen mit einer Dauer von insgesamt mindestens 48 Monaten.

Abb. 5

**Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I**

Wie beurteilen Sie die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I von ...



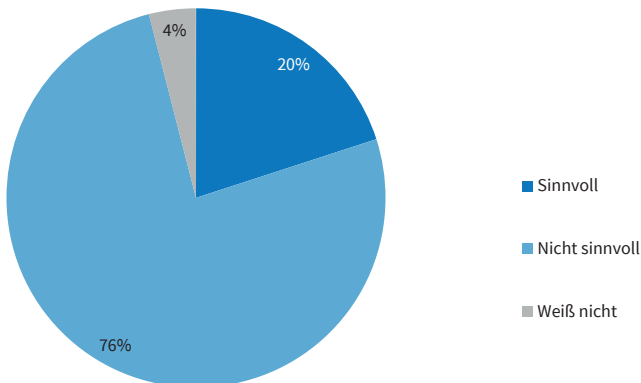
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

Abb. 6

**Ausweitung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I**

Wie bewerten Sie eine mögliche Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I auf bis zu 48 Monate bei gleichzeitiger Koppelung an berufliche Weiterbildungsmaßnahmen (Arbeitslosengeld Q)?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

**KORREKTURVORSCHLÄGE ZUR AGENDA 2010**

Zu den Reformen der Agenda 2010 hat es von verschiedener Seite immer wieder Korrekturvorschläge gegeben. Der jüngste Reformvorschlag zum »Arbeitslosengeld Q« wurde vom SPD-Vorsitzenden Martin Schulz im Wahlkampf gemacht. Dieser sieht vor, dass eine arbeitslose Person während einer bis zu 24 Monate dauernden Qualifizierung Arbeitslosengeld Q (wie Qualifizierung) erhält, dessen Höhe dem ALG I entspricht. Darüber hinaus wird diese Zeit teilweise, wie bisher, auf die Bezugszeit des ALG II angerechnet. Insgesamt kann so die Bezugszeit von ALG I bzw. Q bis zu 48 Monate betragen. Außerdem soll es einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung für Arbeitslose geben. Friedrich Heinemann vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und der Universität Heidelberg meinte dazu im Ökonomenpanel: »Jahrelange Transferleistungen mit Weiterbildungsanspruch für ältere Arbeitnehmer sind kontraproduktiv. Das läuft hinaus auf die Finanzierung von Hobbies für die Rente.« Diese Ansicht teilen auch die Arbeitge-

ber. »Älteren Arbeitslosen müssen wir in Beschäftigung helfen, nicht in Frühverrentung«, sagt Peter Clever vom Arbeitgeberverband BDA (vgl. *Süddeutsche Zeitung* 2017). Für Annelie Buntenbach, Vorstandsmitglied im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), hingegen ist es »der richtige Ansatz, den Schutz der Arbeitslosenversicherung zu verbessern«. Die befragten Ökonomen allerdings sind diesbezüglich skeptisch (vgl. Abb. 6). Rund drei Viertel halten die Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für nicht sinnvoll. Nur jeder fünfte befürwortet diese Maßnahme. Etwas

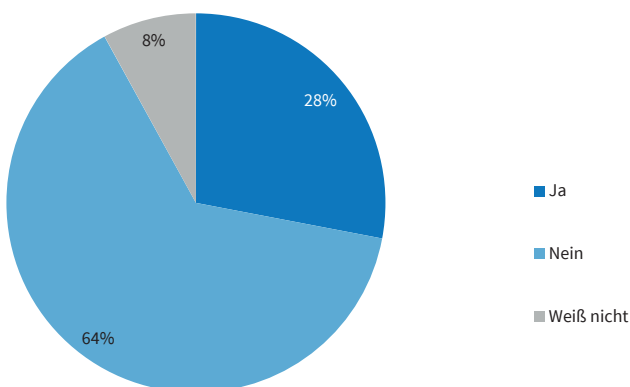
weniger eindeutig ist das Bild, wenn es um einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung geht (vgl. Abb. 7). Diesen halten 28% der Teilnehmer für sinnvoll, 64% aber lehnen auch diesen ab.

Aber nicht nur über die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, sondern auch über die Regelsätze für das Arbeitslosengeld II wird nach wie vor diskutiert. Die Vorschläge zur Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (auch »Hartz IV« genannt) wurden im »Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« umgesetzt (deshalb IV).<sup>7</sup> Im Bericht der Kommission heißt es zur Begründung: »Das Nebeneinander zweier Sozialleistungssysteme führt zu erheblichem Verwaltungsaufwand und Intransparenz. Mangelnde Abstimmung und Verantwortlichkeit bei den Eingliederungsbemühungen können das Tempo der Vermittlung in Arbeit beeinträchtigen« (Hartz-Kommission 2002). Das Arbeitslosengeld II soll allen Erwerbsfähigen das soziokulturelle Existenzminimum garantieren. Über die Höhe der Leistungen wird aber seit langem intensiv gestritten. Um die Sicht der Ökonomen auf diese Frage zu ermitteln, wurden die Teilnehmer am Ökonomenpanel unter anderem gefragt, wie sie den derzeitigen Regelsatz von 409 Euro (Stand: 2017) beurteilen (vgl. Abb. 8). Dabei ergab sich, dass eine Mehrheit der Befragten von 58% den Regelsatz als angemessen empfindet. Allerdings bewerteten auch 28% der Ökonomen den aktuellen Satz als zu niedrig, hingegen nur 8% von ihnen als hoch. Dirk Engelmann von der Humboldt-Universität zu Berlin fasste seine Ansicht zum Arbeits-

Abb. 7

**Rechtsanspruch auf Weiterbildung**

Sollte es Ihrer Ansicht nach einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung geben?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

ber. »Älteren Arbeitslosen müssen wir in Beschäftigung helfen, nicht in Frühverrentung«, sagt Peter Clever vom Arbeitgeberverband BDA (vgl. *Süddeutsche Zeitung* 2017). Für Annelie Buntenbach, Vorstandsmitglied im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), hingegen ist es »der richtige Ansatz, den Schutz der Arbeitslosenversicherung zu verbessern«. Die befragten Ökonomen allerdings sind diesbezüglich skeptisch (vgl. Abb. 6). Rund drei Viertel halten die Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für nicht sinnvoll. Nur jeder fünfte befürwortet diese Maßnahme. Etwas weniger eindeutig ist das Bild, wenn es um einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung geht (vgl. Abb. 7). Diesen halten 28% der Teilnehmer für sinnvoll, 64% aber lehnen auch diesen ab.

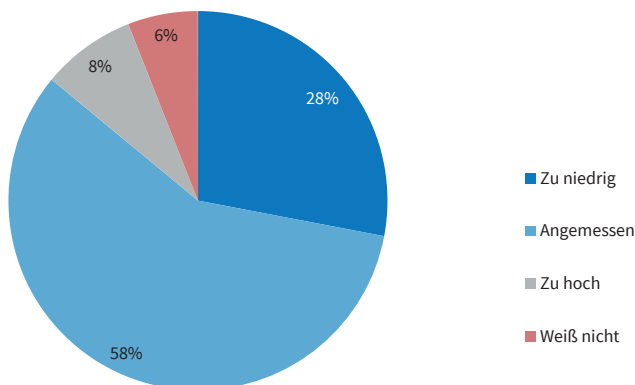
<sup>7</sup> Benannt ist das Gesetz zudem nach Peter Hartz, dem damaligen Leiter der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Kabinett Schröders.



Abb. 8

**Hartz-IV-Regelsatz**

Wie beurteilen Sie den gegenwärtigen Hartz-IV-Regelsatz von 409 Euro (Stand: 2017)?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

losengeld II folgendermaßen zusammen: »Das Hauptproblem beim Hartz-IV-Satz ist nicht, dass er zu niedrig ist, sondern, dass die Zuverdienstmöglichkeiten extrem restriktiv sind, so dass sie kaum ermöglichen, sich durch geringfügige Arbeit signifikant besser zu stellen.«

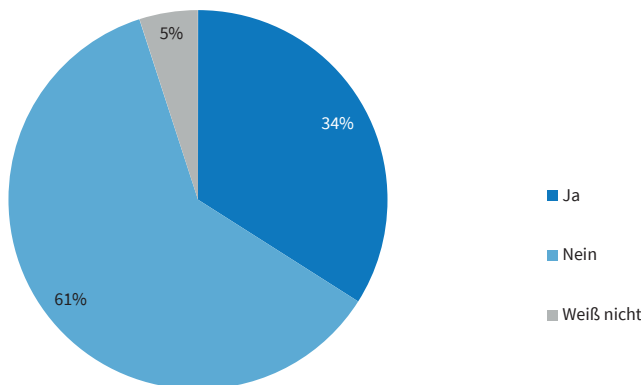
Neben der Debatte über das Arbeitslosengeld II gehört der Mindestlohn sicherlich zu den am meisten diskutierten Arbeitsmarktreformen in den letzten Jahren. Nach langem Ringen wurde er schließlich in der letzten Legislaturperiode von der großen Koalition zum 1. Januar 2015 eingeführt. Seit Beginn dieses Jahres beträgt er 8,84 Euro. Befürworter sehen darin eine notwendige Ergänzung zu den Reformen der Agenda 2010 und weisen oft auf den wachsenden Niedriglohnsektor<sup>8</sup> in Deutschland hin, der einen gesetzlichen Mindestlohn notwendig mache (vgl. Bosch und Weinkopf 2014). Tatsächlich zeigen mehrere Quellen, dass die Anzahl der Menschen, die im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, seit 2003 deutlich angestiegen ist (Statistisches Bundesamt 2012;

<sup>8</sup> Als Niedriglohn gilt laut OECD-Definition ein Lohn, der unter zwei Drittel des Medianlohns eines Landes liegt.

Abb. 9

**Einführung des Mindestlohns**

War die Einführung des Mindestlohns Ihrer Ansicht nach eine notwendige Ergänzung der Reformen der Agenda 2010?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2017.

© ifo Institut

Deutscher Bundestag 2016; Statista 2017c). Allerdings ist es schwierig, genaue Zahlen anzugeben, da sich die Statistiken oft nur auf manche Wirtschaftszweige, eine Teilgruppe der Beschäftigten oder Unternehmen ab einer gewissen Größe beziehen. Außerdem werden häufig Auszubildende, Teilzeitbeschäftigte und Arbeitnehmer ab einem bestimmten Alter nicht berücksichtigt. Laut einem Bericht des IAB jedenfalls liegt die Quote in Deutschland deutlich über dem europäischen Durchschnitt (vgl. Rhein 2013). Zahlreiche Kritiker, darunter viele Ökonomen,

machen aber auch auf einige negative Auswirkungen eines Mindestlohns aufmerksam. So machte ein Bericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) vor Einführung des Mindestlohns deutlich, dass ein Mindestlohn in Deutschland auf der Arbeitnehmerseite vor allem Rentner, Arbeitslose und Studenten und auf der Arbeitgeberseite insbesondere kleine Unternehmen in Ostdeutschland treffen würde (vgl. Brenke und Eichenhorst 2007). Die Teilnehmer am Ökonomenpanel im Juli teilten überwiegend die Kritik am Mindestlohn (vgl. Abb. 9). 34% von ihnen meinten, dass die Einführung des Mindestlohns eine notwendige Ergänzung der Agenda-Reformen war, 61% aber sahen das nicht so. Martin Leschke von der Universität Bayreuth sah hierbei auch die Gefahr eines Wettstreits der Anspruchsgruppen und sagte dazu: »Der Mindestlohn darf nicht zum Spielball der Anspruchsgruppen werden und auf eine Höhe ansteigen, die Beschäftigung verhindert.« Darüber hinaus war Gisela Färber von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer überzeugt, dass »die Verknappung qualifizierter Arbeit in den nächsten Jahren ein übriges auch bei den Lohnabschlüssen tun wird«, der Bedarf an einem Mindestlohn also zumindest bei qualifizierten Beschäftigten abnehmen werde.

Alles in allem sahen die Ökonomen in Deutschland in der Agenda 2010 einen großen Erfolg für den deutschen Arbeitsmarkt und waren skeptisch angesichts grundlegender Änderungsvorhaben. Allerdings sahen auch sie durchaus Raum für geringfügige Anpassungen beziehungsweise Korrekturen an einzelnen Stellschrauben, um die Agenda an die aktuellen Gegebenheiten und Erfahrungen anzupassen.



## LITERATUR

- Bosch, G. und C. Weinkopf (2014), »Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland«, Arbeitspapier Nr. 304, Arbeit und Soziales, Hans Böckler Stiftung.
- Brenke, K. und W. Eichhorst (2007), »Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll«, *DIW Wochenbericht* 74(9), 121–131.
- Bundesagentur für Arbeit (2017a), *Frühindikatoren für den Arbeitsmarkt*, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, März, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2017b), *Aktuelle Entwicklungen der Zeitarbeit*, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Juli, Nürnberg.
- Bundesgesetzblatt (2008), *Siebtens Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 8. April 2008*, BGBl. I Nr. 14, S. 681, verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl108s0681.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl108s0681.pdf%27%5D\\_\\_1507116400421](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s0681.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s0681.pdf%27%5D__1507116400421).
- Deutscher Bundestag (2003), *Stenografischer Bericht*, 32. Sitzung, 14. März 2003, verfügbar unter: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15032.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2016), »Niedriglöhne in der Bundesrepublik Deutschland«, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Susanna Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/10369.
- Gamperl, E. (2017), »Arbeiten mit Ablaufdatum«, *Süddeutsche Zeitung*, 1. März, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/martin-schulz-und-die-agenda-arbeiten-mit-ablaufdatum-1.3392923>.
- Hartz-Kommission (2002), *Bericht der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, verfügbar unter: [http://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/moderne-dienstleistungen-am-arbeitsmarkt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/moderne-dienstleistungen-am-arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=2).
- Hohendanner, C. (2014), »Befristete Beschäftigung – Mögliche Auswirkungen der Abschaffung sachgrundloser Befristungen«, *IAB-Stellungnahme 1/2014*, verfügbar unter: <http://doku.iab.de/stellungnahme/2014/SN0114.pdf>.
- Hohendanner, C., P.R. Lobato und E. Ostmeier (2016), »Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 5, verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb0516.pdf>.
- Konsortium *Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs* (2017), »Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs«, Bertelsmann Verlag, verfügbar unter: <http://www.buwin.de/dateien/buwin-2017.pdf>.
- Noller, P. (2003), »Gefährdungsbewusstsein: Erfahrungen und Verarbeitungsformen beruflich-sozialer Gefährdung in Leiharbeit und befristeter Beschäftigung«, in: G. Linne und B. Vogel (Hrsg.), *Leiharbeit und befristete Beschäftigung: neue Formen sozialer Gefährdung oder Chance auf Arbeitsmarktintegration?*, Arbeitspapier Nr. 68, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Rhein, T. (2013), »Erwerbseinkommen: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 15/2013, Nürnberg.
- Schäfer, H. (2017), »Die dritte Alternative: Warum befristete Beschäftigung auch für Arbeitnehmer ein Gewinn sein kann«, *ÖkonomenBlog*, verfügbar unter: <http://www.insm-oekonomenblog.de/17383-welche-rolle-spielt-befristete-beschaeftigung/>.
- Statista (2017a), Arbeitslosenzahl in Deutschland im Jahresdurchschnitt von 1991 bis 2017 (in Millionen), verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1223/umfrage/arbeitslosenzahl-in-deutschland-jahresdurchschnittswerte/>.
- Statista (2017b), Anzahl der atypisch Beschäftigten in Deutschland nach Erwerbsformen von 1999 bis 2015 (in 1.000), verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161608/umfrage/atypisch-beschaeftigte-in-deutschland-nach-erwerbsformen-seit-1999/>.
- Statista (2017c), Anteil der Niedriglohnbeschäftigten\* in Deutschland 1998 bis 2015, verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161881/umfrage/niedriglohnbeschaeftigte-in-deutschland-seit-1995/>.
- Statistisches Bundesamt (2012), »Niedriglohn und Beschäftigung 2010«, *Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017), »Atypische Beschäftigung in Abgrenzung vom Normalarbeitsverhältnis«, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Methoden/AtypischeBeschaeftigung.html>.
- Süddeutsche Zeitung* (2017), »Arbeitgeber warnen vor längerem Arbeitslosengeld – DGB ist dafür«, 4. März, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/debatte-um-agenda-arbeitgeber-warnen-vor-laengerem-arbeitslosengeld-dgb-ist-dafuer-1.3405164>.
- Zeit Online* (2017), »Schulz fordert Korrekturen an der Agenda 2010«, 20. Februar, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/spd-martin-schulz-korrekturen-agenda-2010-arbeitslosengeld>.

Alexandra Heimisch, Valentin Lindlacher und Julia Schrickler

# Digitalisierung in deutschen Unternehmen: Eine Bestandsaufnahme

Schlagworte wie »Digitalisierung« und damit verbundene Begriffe wie »Industrie 4.0« und »digitaler Analphabetismus« beherrschen den öffentlichen Diskurs um Arbeitsmärkte. Doch inwieweit wird das Thema in den Medien hochgespielt bzw. wie viel davon ist bereits tatsächlich bei den Unternehmen und deren Mitarbeitern angekommen? Aufschluss darüber geben die Daten des deutschen Sozio-oekonomischen Panels und die ifo Personalleiterbefragung des 2. Quartals 2017.

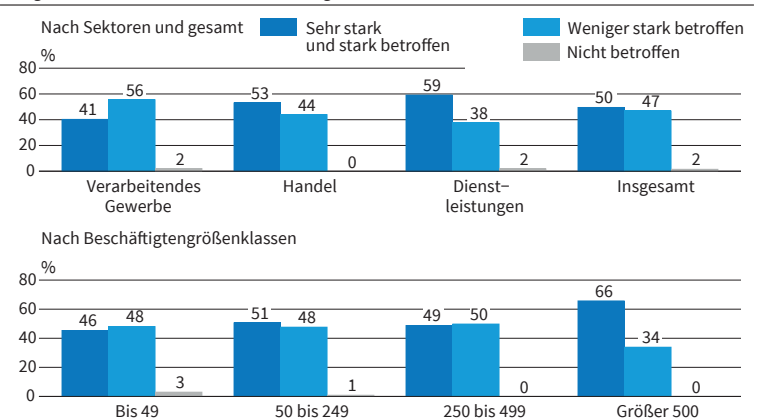
In der Personalleiterbefragung gaben ca. 1000 Personalleiter unter anderem darüber Auskunft, wie stark ihre Branche von der Digitalisierung betroffen ist. Abbildung 1 gibt die Ergebnisse, aufgliedert nach Unternehmensgröße und Sektoren, der Personalleiterbefragung wieder. Dabei zeigt sich: Die Frage ist nicht mehr »ob« eine Branche von der Digitalisierung betroffen ist, sondern nur noch »wie stark«. Nur etwa 2% der Unternehmen gaben an, dass die Digitalisierung in ihrer Branche gar keine Rolle spielt. Alle anderen sahen ihre Branche zumindest schwach, die Hälfte der befragten Personalleiter sogar stark oder sehr stark von der Digitalisierung betroffen. Zudem wird deutlich, dass mit steigender Größe der befragten Unternehmen die Betroffenheit in der Branche höher eingeschätzt wird. Bei der Betrachtung nach Sektoren fällt auf, dass die geringste Betroffenheit im Verarbeitenden Gewerbe vorzuliegen scheint. Dies mag überraschen, denkt man doch gerade bei diesem Wirtschaftsbereich an Roboterarme und die viel besagte »Industrie 4.0«. Am stärksten scheint der Dienstleistungssektor von der Digitalisierung betroffen zu sein.

Zwar berichteten die Personalleiter von einer hohen Betroffenheit der Branchen durch die Digitalisierung. Aber hat sich dadurch tatsächlich etwas in den Unternehmen verändert? Um sich dieser Frage anzunähern, wurden Arbeitnehmer in der aktuell verfügbaren Welle (2015) des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) (Wagner, Frick und Schupp 2007) nach Ausstattungänderungen ihres Arbeitsplatzes in den letzten zwei Jahren befragt (vgl. TNS Infratest Sozialforschung 2015). Zwar werden in der Frage nach einer Ausstattung-

Abb. 1

## Wie stark sind die Branchen von der Digitalisierung betroffen?

Angaben in Prozent der Ja-Antworten, ungewichtet



Quelle: Randstad ifo Personalleiterbefragung.

© ifo Institut

änderung neben neuen Technologien auch beispielsweise neue Arbeitsgeräte, Arbeits- oder Produktionsprozesse genannt, diese können jedoch ebenfalls als Teil des technologischen Wandels verstanden werden. Die Ergebnisse, wie in Abbildung 2 abgebildet, zeigen, dass sich der technologische Wandel bislang überraschend wenig an den einzelnen Arbeitsplätzen bemerkbar gemacht hat. Insgesamt gab nur ca. ein Viertel der Arbeitnehmer an, solche Veränderungen zu spüren. Am geringsten scheinen Veränderungen im Handel spürbar zu sein.

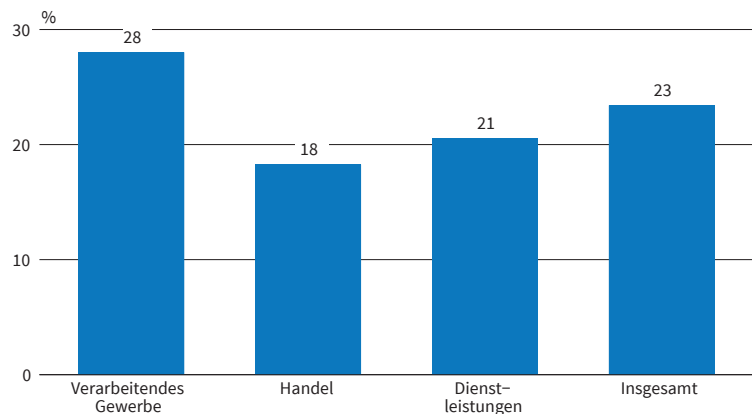
## SIND DIE DEUTSCHEN ARBEITNEHMER GEWINNER ODER VERLIERER DER DIGITALISIERUNG?

Befeuert durch die Veröffentlichung der Studie von Frey und Osborne (2013), die eine Bedrohung von knapp der Hälfte aller Jobs durch die Automatisierung beschreibt, geistert das Schreckgespenst der massenhaften Weg-rationalisierung von Arbeitsplätzen durch die Medien. Doch spiegelt die mediale Debatte tatsächlich das

Abb. 2

**(Technologische) Ausstattungsänderung**

Angaben in Prozent der Ja-Antworten, nach Sektoren und gesamt, ungewichtet



Quelle: SOEP.

© ifo Institut

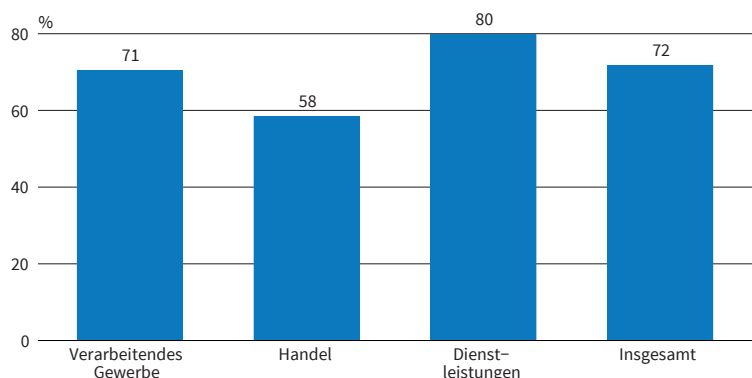
Empfinden der Menschen wider? Laut dem ifo Bildungsbarometer 2017 (Wößmann et al. 2017), einer kürzlich im ifo Schnelldienst vorgestellten repräsentativen Meinungsumfrage bei über 4 000 erwachsenen Personen, sehen sich die Befragten selbst mehrheitlich als Gewinner der Digitalisierung. Auch die Gruppe der Arbeitnehmer, die im SOEP von (technischen) Ausstattungsänderungen am Arbeitsplatz berichtet, betrachtet sich vorrangig nicht als Verlierer. Nur 6% der Betroffenen glauben, dass ihr Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren, durch die Ausstattungsänderungen steigt.

Auch auf Arbeitgeberseite sind die Erwartungen optimistisch: Abbildung 3 stellt das erwartete Personalwachstum von Unternehmen, die sehr stark oder stark von der Digitalisierung betroffen sind, dar. Es zeigt sich weiterhin, dass diese Unternehmen die mittelfristige Entwicklung etwas optimistischer bewerten als Firmen, die weniger stark von der Digitalisierung betroffen sind. Der positive Blick auf die Digitalisierung kann aber auch durch die guten Arbeitsmarktaussichten in – von der Digitalisierung sehr stark oder stark betroffenen Branchen – »rosa« gefärbt sein.

Abb. 3

**Erwartetes Personalbestandwachstum (wenn stark oder sehr stark betroffen)**

Angaben in Prozent der Ja-Antworten, nach Sektoren und gesamt, ungewichtet



Quelle: Randstad ifo Personalleiterbefragung.

© ifo Institut

Die Ergebnisse dürfen jedenfalls nicht als kausaler Zusammenhang verstanden werden in dem Sinne, dass Digitalisierung per se zu Beschäftigungswachstum führt. Eine mögliche Erklärung könnte auch sein, dass die Digitalisierung vor allem in Branchen angekommen ist, die sich ohnehin gut entwickeln, und dort eventuelle negative Beschäftigungseffekte der Digitalisierung »überkompensiert« werden.

Auch wenn die Gruppe der »gefühlten« Verlierer in Deutschland möglicherweise klein ist, so ist sie doch vorhanden. Und gerade diese

»abgehängten« Arbeitnehmer dürfen in der Diskussion um die Digitalisierung nicht aus den Augen verloren werden. Im Gegensatz zu vorherigen industriellen Revolutionen gibt es im digitalen Zeitalter einen wesentlichen Unterschied, wie jüngst Joe Kaeser in einem Interview mit der *WirtschaftsWoche* (vgl. Meckel 2017) ausführte: »[...] Heute [...] gibt es eine global vernetzte Gemeinschaft, die bestens über den Wandel informiert ist und bei dessen Gestaltung aktiv mitreden möchte. Wir müssen schauen, wie wir als Gesellschaft möglichst viele bei diesem Wandel mitnehmen. Es ist eben nicht jeder ein Softwareentwickler [...]«

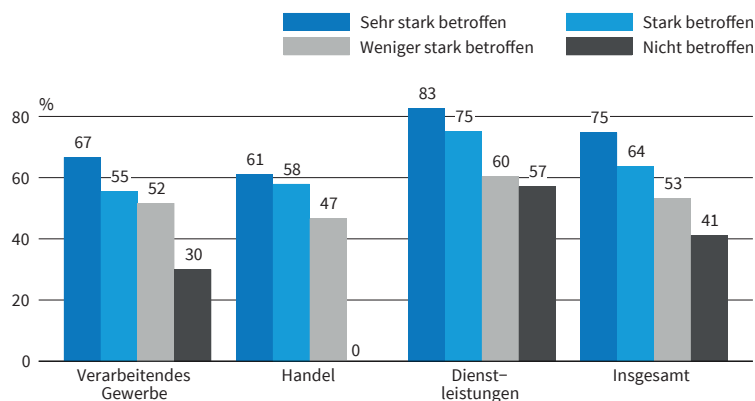
Auch wenn das Zwischenfazit an diesem Punkt recht positiv ausfällt, dürfen die dargelegten Ergebnisse nicht darüber hinwegtäuschen, dass es an vielen Stellen noch Handlungsbedarf gibt. Falck, Heimisch und Wiederhold (2016) beispielsweise beschreiben, dass digitale Fähigkeiten auf modernen Arbeitsmärkten bisher keineswegs selbstverständlich sind. Was diese Kompetenzen angeht, liegt Deutschland nur im Mittelfeld der OECD-Länder. Die Personalleiter sind, nach den Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter befragt, dennoch recht optimistisch, wie in

Abbildung 4 dargestellt ist. Ein Großteil – vor allem in von der Digitalisierung stark oder sehr stark betroffenen Branchen – hält seine Mitarbeiter für gut oder sehr gut auf die Digitalisierung vorbereitet (dabei ragen besonders die Dienstleister heraus). Selbst in weniger betroffenen Branchen ist es noch die Mehrheit. Jedoch berichteten auch die Personalleiter in den von der Digitalisierung betroffenen Unternehmen von einem nicht unerheblichen Anteil derer, die möglicherweise nicht mit der Entwicklung schritthalten können.

Abb. 4

**Ist der Personalbestand auf Änderungen durch die Digitalisierung vorbereitet?**

Angaben in Prozent der Ja-Antworten, nach Sektoren und gesamt, ungewichtet



Quelle: Randstad ifo Personalleiterbefragung.

© ifo Institut

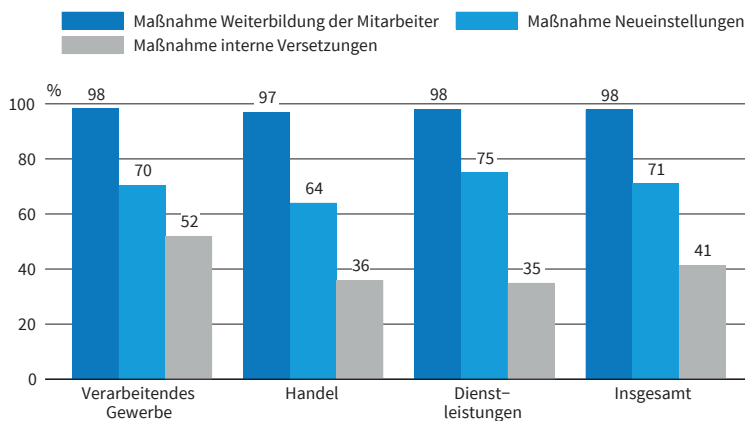
**MASSNAHMEN DER UNTERNEHMEN**

Als Reaktion der Unternehmen darauf bzw. allgemein auf die sich verändernden Anforderungen an das Personal sind verschiedene Maßnahmen denkbar. Danach gefragt, gaben nahezu 100% der Personalleiter, die ihre Branche stark oder sehr stark von der Digitalisierung betroffen sehen, an, Weiterbildung von Mitarbeitern im Hinblick auf die Digitalisierung als sehr wichtig oder wichtig zu erachten (vgl. Abb. 5). Das Fitmachen der eigenen Mitarbeiter für die Digitalisierung scheint aber nicht immer möglich oder ausreichend, denn darüber hinaus werden in diesem Zusammenhang auch Neueinstellungen und interne Versetzungen als weitere wichtige personalpolitische Maßnahmen genannt. Problematisch daran – aus Sicht der Arbeitnehmer – ist, dass durch den technologischen Wandel induzierte interne Versetzungen zwar keine unmittelbare Erwerbslosigkeit begründen, aber häufig zu Einbußen bei der Gehaltsentwicklung führen, wie bereits in Studien für den Einsatz von CNC-Maschinen (vgl. Janssen und Mohrenweiser 2015) und Industrierobotern (vgl. Dauth et al. 2017) gezeigt wurde.

Abb. 5

**Reaktion von stark oder sehr stark von der Digitalisierung betroffenen Unternehmen**

Angaben in Prozent der Ja-Antworten, nach Sektoren und gesamt, ungewichtet



Quelle: Randstad ifo Personalleiterbefragung.

© ifo Institut

**FAZIT**

Zusammengefasst scheinen die deutschen Unternehmen und ihre Beschäftigten im Hinblick auf die Herausforderungen der Digitalisierung relativ gut gerüstet. Allerdings ist die »digitale Revolution« noch in vollem Gang. Das bedeutet, dass die Arbeitswelt wohl noch mit einer Vielzahl an Neuerungen konfrontiert werden wird. Eine Antwort auf die sich wandelnden Anforderungen zu finden, ist nicht einfach, aber Ängste zu schüren, ist mit Sicherheit nicht die richtige Reaktion. Stattdessen sollte sich der Fokus dar-

auf richten, auch die potenziellen Verlierer mitzunehmen. Wie die Ergebnisse zeigen, ist der Handlungsbedarf, insbesondere die Weiterbildung betreffend, von den Personalleitern bereits erkannt worden. Um die große Aufgabe, die die Digitalisierung den Mitarbeitern und Unternehmen stellt, bewältigen zu können, muss jedoch noch mehr getan werden: Vereinzelte Weiterbildungskurse reichen nicht aus. Vielmehr sollten weitreichende Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung, Umschulung und Förderung von lebenslangem Lernen ergriffen werden. Dann kann der Schritt in die Zukunft für alle gelingen.

**LITERATUR**

Dauth, W., S. Findeisen, J. Südekum und N. Wößner (2017), »German robots – the impact of industrial robots on workers«, CEPR Discussion Paper 12306.

Falck, O., A. Heimisch und S. Wiederhold (2016), »Returns to ICT skills«, CESifo Working Paper 5720.

Frey C.B. und M. Osborne (2013), »The Future of Employment«, Oxford Martin School Working Paper.

Janssen, S. und J. Mohrenweiser (2015), »The long-lasting effect of technological change on the careers of young workers: Evidence from changes of mandatory training regulations«, Annual Conference 2015 (Münster): Economic Development – Theory and Policy 112851, Verein für Socialpolitik.

Meckel, M. (2017), »Es bringt nichts, das Silicon Valley zu kopieren – Interview mit Joe Kaeser«, *WirtschaftsWoche*, verfügbar unter: <http://www.wiwo.de/unternehmen/mittelstand/hannovermesse/joe-kaeser-es-bringt-nichts-das-silicon-valley-zu-kopieren/19692084.html>, aufgerufen am 23. Oktober 2017.

Randstad-ifo-Personalleiterbefragung (2017), »Ergebnisbericht im 2. Quartal 2017«, verfügbar unter: <https://www.randstad.de/fuer-unternehmen/wissenswertes/randstad-ifo-Personalleiterbefragung>, aufgerufen am 23. Oktober 2017.

TNS Infratest Sozialforschung (2015), »SOEP 2015 – Erhebungsinstrumente 2015 (Welle 32) des Sozio-ökonomischen Panels: Personenfragebogen, Altstichproben«, SOEP Survey Papers, 274: Series A, Berlin: DIW/SOEP.

Wagner, G.G., J.R. Frick und J. Schupp (2007), »The German Socio-Economic Panel study (SOEP) – evolution, scope and enhancements«, *Schmollers Jahrbuch* 127(1), 139–170.

Wößmann, L., P. Lergertporer, E. Grewenig, F. Kugler und K. Werner (2017), »Fürchten sich die Deutschen vor der Digitalisierung? Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2017«, *ifo Schnelldienst* 70(17), 17–38.

Klaus Wohlrabe

# ifo Konjunkturumfragen Oktober 2017 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft steht unter Volldampf<sup>1</sup>

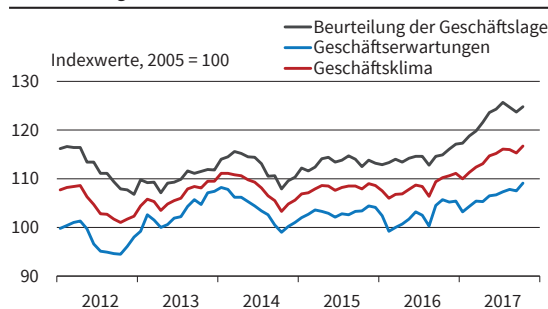
Die Stimmung in den deutschen Chefetagen hat ein neues Allzeithoch erreicht. Der ifo Geschäftsklimaindex stieg im Oktober von 115,3 auf einen neuen Rekordwert von 116,7 Punkten. Die Unternehmen blicken sehr optimistisch auf die kommenden Monate. Auch die sehr gute aktuelle Geschäftslage korrigierten sie nach oben. Die deutsche Wirtschaft steht unter Volldampf.

Im Verarbeitenden Gewerbe stieg der Index auf ein neues Rekordhoch. Die Industriefirmen waren merklich zufriedener mit ihren laufenden Geschäften. Zusätzlich erreichten die Erwartungen für die nächsten Monate ein neues Jahreshoch. Treiber dieser Entwicklung waren die Hersteller von Investitionsgütern

<sup>1</sup> Die ausführlichen Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

und darunter vor allem die Maschinenbauer. Die Kapazitätsauslastung stieg in der Industrie um 0,4 Prozentpunkte auf 87,1%. Sie liegt damit deutlich über dem langfristigen Durchschnitt von 83,7%. Im Großhandel hat das Geschäftsklima auf hohem Niveau nachgegeben. Die Großhändler waren weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch die Erwartungen fielen etwas weniger optimistisch aus. Im Einzelhandel machte der Geschäftsklimaindex einen großen Sprung nach oben. Die aktuelle Geschäftslage wurde deutlich besser eingeschätzt. Zudem blicken die Einzelhändler wieder optimistisch auf die kommenden Monate und sie wollen vermehrt die Preise erhöhen. Das Bauhauptgewerbe setzt seine Rekordjagd fort. Dies war vor allem auf erneut optimistischere Erwartungen der Baufirmen zurückzuführen. Die sehr guten Einschät-

Abb. 1  
ifo Geschäftsklima in der Gewerblichen Wirtschaft<sup>a</sup>  
Saisonbereinigt

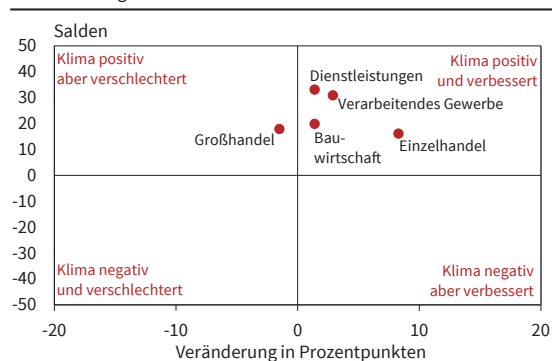


<sup>a</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017.

© ifo Institut

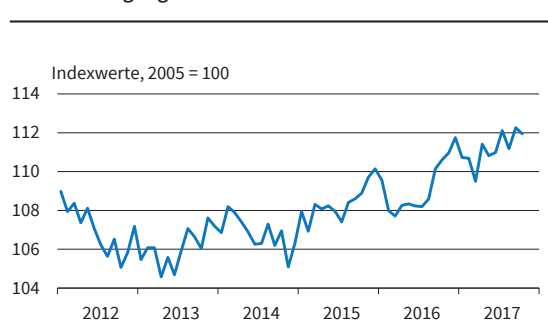
Abb. 2  
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen  
Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017.

© ifo Institut

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

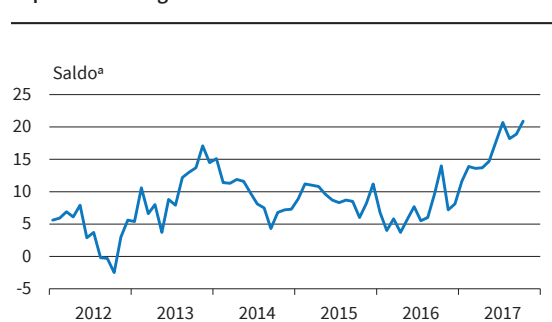


<sup>a</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017.

© ifo Institut

Abb. 4  
Exportorerwartungen – Verarbeitendes Gewerbe

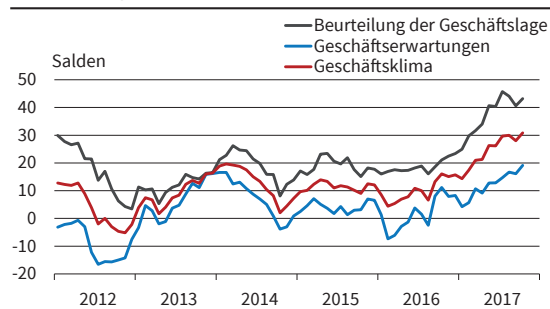


<sup>a</sup> Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017.

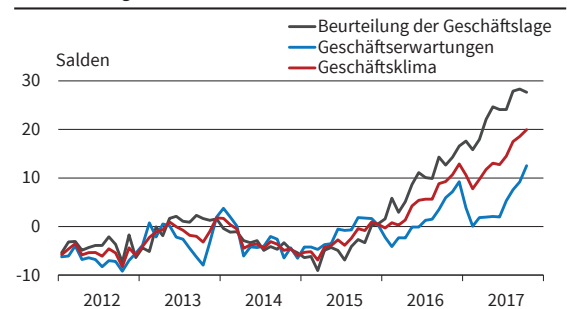
© ifo Institut

**Abb. 5**  
**ifo Geschäftsklima im Verarbeitenden Gewerbe**  
 Saisonbereinigt



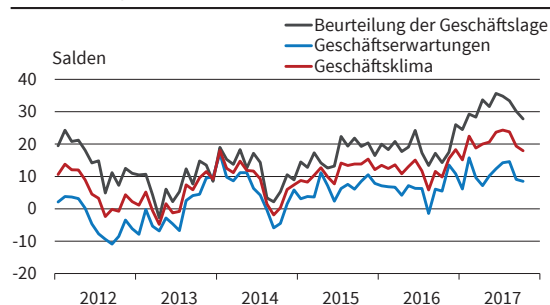
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017. © ifo Institut

**Abb. 6**  
**ifo Geschäftsklima im Bauhauptgewerbe**  
 Saisonbereinigt



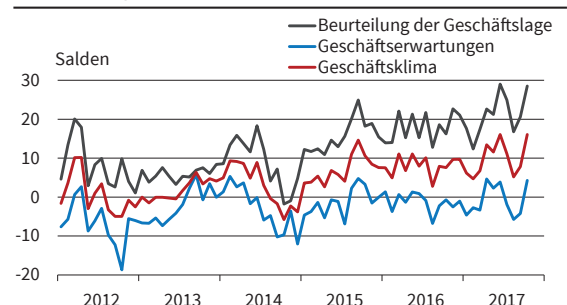
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017. © ifo Institut

**Abb. 7**  
**ifo Geschäftsklima im Großhandel**  
 Saisonbereinigt



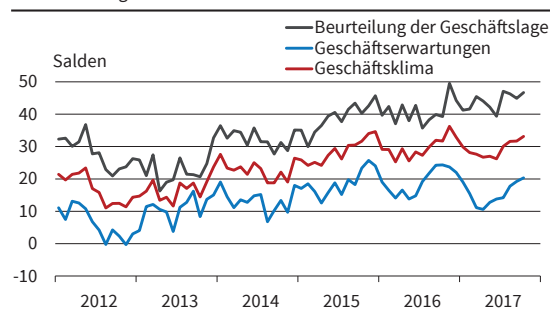
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017. © ifo Institut

**Abb. 8**  
**ifo Geschäftsklima im Einzelhandel**  
 Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017. © ifo Institut

**Abb. 9**  
**ifo Geschäftsklima im Dienstleistungssektor<sup>a</sup>**  
 Saisonbereinigt



<sup>a</sup> Ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2017. © ifo Institut

zungen zur aktuellen Lage wurden hingegen etwas zurückgenommen.

Die Stimmung bei den deutschen Dienstleistern hat sich verbessert. Der Geschäftsklimaindex stieg im Oktober von 110,7 auf 111,4 Punkte. Die Unternehmen bewerteten ihre bereits sehr gute Geschäftslage wieder etwas besser. Zudem blicken sie optimistischer auf das kommende halbe Jahr. Viele Unternehmen planen, die Preise für ihre Dienstleistungen zu erhöhen. Im Transport- und Logistikgewerbe stieg der Indikator auf ein neues Rekordhoch. Dies war vor allem auf

deutlich optimistischere Erwartungen zurückzuführen. Aufgrund der sehr guten Geschäftslage wollen immer mehr Unternehmen die Preise erhöhen. Auch die Reisebüros und Reiseveranstalter berichteten von sehr gut laufenden Geschäften. Zudem gehen sie davon aus, dass ihre Umsätze in den nächsten Monaten weiter steigen werden. Einen Dämpfer auf hohem Niveau mussten hingegen die Rechts- und Steuerberater sowie die Wirtschaftsprüfer hinnehmen.

Das Beschäftigungsbarometer ist von 112,3 Punkten im September auf 112,0 Punkte im Oktober gesunken. Der leichte Rückgang ist nur auf die Dienstleister zurückzuführen. Die Bereitschaft der Unternehmen, zusätzliche Mitarbeiter einzustellen, ist weiter sehr hoch. Das Barometer ist in fast allen Sektoren gestiegen, außer bei den Dienstleistern. Wie schon in den Vormonaten treiben in der Industrie vor allem die Unternehmen aus Elektrotechnik und Maschinenbau die Beschäftigung voran. Im Groß- und Einzelhandel planen die Unternehmen, neue Mitarbeiter einzustellen. Die Bauunternehmer stoßen beim Beschäftigungsaufbau nach und nach an ihre Grenzen. Inzwischen meldet fast jeder fünfte Bauunternehmer Probleme bei der Besetzung von offenen Stellen. Auch im Dienstleistungssektor suchen die Firmen weiter neue Leute, nur nicht mehr ganz so viele. Das Tempo des Beschäftigungsaufbaus verlangsamt sich.



## Verarbeitendes Gewerbe:

Günstige Geschäftsaussichten

## Bauhauptgewerbe:

Starke Zuversicht im Tiefbau

## Großhandel:

Geschäftsklima gibt auf hohem Niveau nach

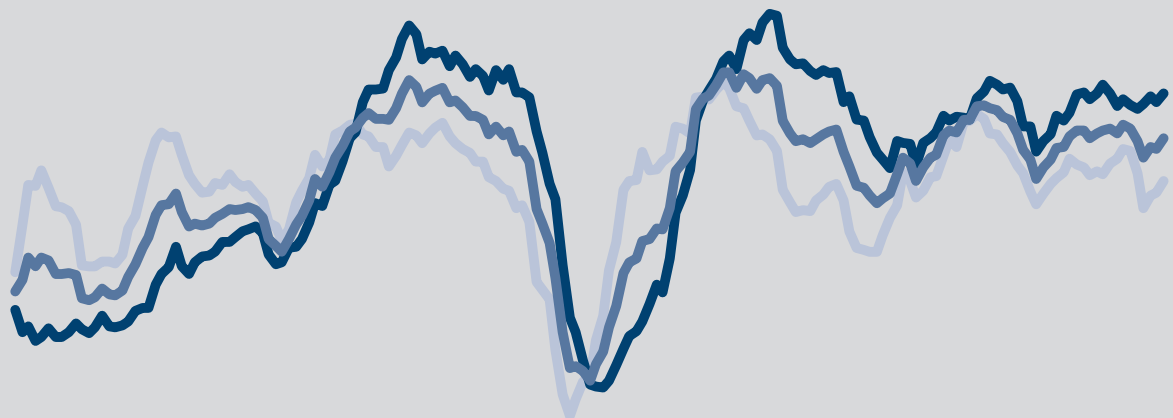
## Einzelhandel:

Hervorragende Geschäftslage

## Dienstleistungen:

Geschäftsklima weiter aufgehell

## Konjunkturindikatoren Weltwirtschaft



## RESEARCH REPORT

### Migrants and the Making of America: The Short- and Long-Run Effects of Immigration During the Age of Mass Migration

*Sandra Sequeira, Nathan Nunn, Nancy Qian*

## REFORM MODEL

### Exemptions Featured in the 2015 German Small Investor Protection Act

*Christa Hainz, Lars Hornuf, Lars Klöhn, Björn Brauer, Felix Ehrenfried, Gerrit Engelmann*

## DATABASE

### Dual Citizenship in the EU

### Student Mobility in Tertiary Education

### An Economy Transitioning from Brown to Green

### Trade, Jobs and Political Polarisation

## NEWS

### New at DICE Database, Conferences, Books

## FORUM

# Fostering the Integration of Immigrants

*Sebastian Till Braun, Eva Degler, Thomas Liebig, Anne-Sophie Senner, Olena Havrylchuk, Nadiya Ukrayinchuk, Bastien Chabé-Ferret, Joël Machado, Amelie F. Constant, Henrik Anderson, Heléne Berg, Matz Dahlberg*





