

## FORSCHUNGSERGEBNISSE

Das Rentenniveau sichern –  
aber wie?

*Eckart Bomsdorf*

Eine realitätsnahe Architektur  
des Einkommensteuertarifs

*Dieter Dziadkowski*

## DATEN UND PROGNOSEN

Ökonomenpanel zur Reform  
der Eurozone

*Florian Dorn, Stefanie Gäbler,  
Björn Kauder, Manuela Krause,  
Luisa Lorenz, Martin Mosler und  
Niklas Potrafke*

Steuerschätzung vom Mai 2018

*Marcell Göttert*

US-Steuer- und Handelspolitik  
– Einschätzung der  
Auswirkungen

*Dorine Boumans und  
Carla Krolage*

## IM BLICKPUNKT

Kurz zum Klima:

Elektrifizierung von Schwer-  
und Langstreckenverkehr

*Sophia Appl-Scorza, Jana Lippelt  
und Christina Littlejohn*

ifo Konjunkturumfragen  
Mai 2018

*Klaus Wohlrabe*

## ZUR DISKUSSION GESTELLT

# Handelskrieg und seine Folgen: Ist die WTO am Ende?

*Martin Braml und Gabriel Felbermayr, Wolfgang Weiß,  
Fritz Breuss, Christoph Scherrer, Christoph Herrmann und  
Caroline Glöckle, Benjamin Jung, Tim Krieger und  
Laura Renner, Bernd Lange*



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

## Handelskrieg und seine Folgen: Ist die WTO am Ende?

3

Die angekündigten und zum Teil eingeleiteten Maßnahmen der USA zum Schutz ihrer Wirtschaft, nicht zuletzt die Einführung von Zusatzzöllen, haben fatale Folgen für das globale Handelssystem. Die USA sind auf dem Weg, die bisherigen Regeln der Weltwirtschaft außer Kraft zu setzen und einen Handelskrieg zu beginnen. Zudem entziehen die USA faktisch der Welthandelsorganisation WTO die Unterstützung. Steht die WTO vor ihrem Ende? *Martin Braml* und *Gabriel Felbermayr*, ifo Institut, gehen davon aus, dass die US-Regierung kein Interesse am Kollaps der WTO hat. Vermutlich wolle sie durch Drohgebärden Raum für Verhandlungen schaffen. Um die verfahrenere Situation für die WTO aufzulösen, bedürfe es globaler Nulllösungen, die keine Ausnahmen mehr zulassen. Wenn diese Nulllösungen sowohl Zölle, Marktzugangsbeschränkungen, Antidumping-Maßnahmen und den Schutz geistigen Eigentums betreffen, sei dies für alle Seiten gleichermaßen schmerzhaft wie segensreich. *Wolfgang Weiß*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, sieht in dem US-Unilateralismus die Zerstörung der Grundlagen internationaler Regeln. Insgesamt belegten die Aktionen der USA eine Haltung, die an den Grundfesten der WTO als einem multilateralen Regelwerk rüttelt. *Fritz Breuss*, WU Wien, erläutert die derzeitige Strategie der USA mit drei »Spielzügen«: Druck, Kooperation und/oder Handelskrieg. Vor allem die EU, aber auch China, sollten dem Druck der USA nicht nachgeben. Nach Ansicht von *Christoph Scherrer*, Universität Kassel, sollte man nicht das Ende der WTO vermuten. Angesichts der Interessenlage der US-Industrie und ihren politischen Einflussmöglichkeiten sei nicht mit einem ausufernden Handelskrieg zu rechnen, sondern mit einer weiteren Stärkung wirtschaftlicher gegenüber politischen Körperschaften. *Christoph Herrmann* und *Caroline Glöckle*, Universität Passau, zeigen, dass das derzeitige Vorgehen der USA wie auch die unterschiedlichen Reaktionen ihrer Handelspartner komplexe und überwiegend ungeklärte welthandelsrechtliche Fragestellungen aufwerfen. *Benjamin Jung*, Universität Hohenheim, legt dar, unter welchen Bedingungen ein Handelskrieg gewonnen werden kann und welche Schlussfolgerung sich daraus für die europäische Position ergibt. Seinen Berechnungen zufolge können die USA einen Handelskrieg nur gewinnen, wenn der Rest der Welt unterschiedliche Strategien verfolgt und nicht als einheitlicher Block auftritt. Für *Tim Krieger* und *Laura Renner*, Universität Freiburg, verkennt die Trump-Administration, dass Schutzzölle in negativer Weise zumeist auf das Land zurückfallen, das sie zuerst eingeführt hat, weil ein effizienzerhöhender Wettbewerb ausbleibt. Nach Einschätzung von *Bernd Lange*, Europäisches Parlament, sieht Trump die Welthandelsorganisation als störendes Element, das die USA in ihrer Handlungsfähigkeit einschränkt.

## FORSCHUNGSERGEBNISSE

## Das Rentenniveau sichern – aber wie?

## Eine kurze Analyse und ein systemadäquater Vorschlag

30

*Eckart Bomsdorf*

In seinem Beitrag zeigt Eckart Bomsdorf, Universität zu Köln, wie es möglich ist, allein durch eine Beseitigung bestehender Ungereimtheiten in der Rentenanpassungsformel – ohne grundsätzliche Änderung der Formel – Leistungsverbesserungen zu bewirken.

## Plädoyer für eine realitätsnahe Architektur des Einkommensteuertarifs

35

*Dieter Dziadkowski*

Vor der Bundestagswahl bestand weitgehend Konsens unter den politischen Parteien, dass die Steuerbelastung der Steuerzahler mit geringen und mittleren Einkommen verringert werden muss. Hauptschwächen der derzeitigen Tarifgestalt sind die weitgehende Entfernung der Tarifarchitektur von einer Berücksichtigung der realen Einkommensentwicklung sowie von einer sachgerechten realitätsnahen Normierung des zu verschonenden existenznotwendigen Einkommens durch den Grundfreibetrag. *Dieter Dziadkowski*, ehem. wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, unterbreitet einen Vorschlag für einen einfachen und gerechten Einkommensteuertarif. Der derzeitige Tarif ist in den Bereichen Grundfreibetrag, Grenzen der Tarifzo-

nen, Eingangssteuersatz sowie Grenzsteuersätze zwischen Eingangssteuersatz und Spitzensteuersatz zu korrigieren. Weiterhin müsste eine laufende Tarifprüfung mindestens alle zwei Jahre auf der Basis »Tarif auf Rädern« vorgenommen werden.

## **DATEN UND PROGNOSEN**

### **Eine Reform der Eurozone – Diskussion und Bewertung der Vorschläge** 48

*Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Manuela Krause, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke*

Das 18. Ökonomenpanel von ifo und FAZ hat Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zu einigen Vorschlägen zur Reform der Eurozone sowie zur finanzpolitischen Ausrichtung der geplanten EU- und Bundeshaushalte befragt. Insgesamt zeigt sich, dass die deutschen Volkswirte den Vorschlägen skeptisch gegenüberstehen.

### **Von einem Rekord zum nächsten: Arbeitskreis »Steuerschätzungen« korrigiert erneut nach oben**

**Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2018** 53

*Marcell Göttert*

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat im Mai 2018 seine Steueraufkommensprognose erneut angehoben. Im vergangenen Jahr waren die Steuereinnahmen nahezu so hoch, wie im November 2017 prognostiziert. Für das laufende Jahr werden Steuer Mehreinnahmen in Höhe von ca. 8 Mrd. Euro erwartet. Für die kommenden Jahre revidierte der Arbeitskreis seine Zahlen ebenfalls nach oben, wobei die Anpassungen mit rund 11 bis 16 Mrd. Euro noch deutlicher ausfielen.

### **US-Steuer- und Handelspolitik – Einschätzung der Auswirkungen und bevorzugte Politikmaßnahmen weltweit** 57

*Dorine Boumans und Carla Krolage*

In der April-Umfrage des ifo World Economic Survey (WES) wurden die Teilnehmer nach ihrer Einschätzung der durch die US-Reformen der Steuer- und Handelspolitik angestoßenen Veränderungen befragt. Eine deutliche Mehrheit der Befragungsteilnehmer geht davon aus, dass die Änderungen der US-Handelspolitik negative Auswirkungen auf die jeweiligen Herkunftsländer der Experten sowie auf die USA haben. Die Einschätzung der Steuerreform ist differenzierter: Während etwa die Hälfte der Experten von negativen Auswirkungen auf ihr jeweiliges Land ausgeht, erwartet die Mehrheit, dass die USA von dieser Reform profitieren werden.

## **IM BLICKPUNKT**

### **Kurz zum Klima**

#### **Herausforderungen der Elektrifizierung von Schwer- und Langstreckenverkehr** 68

*Sophia Appl-Scorza, Jana Lippelt und Christina Littlejohn*

Eine Elektrifizierung bzw. die Kopplung des Stromsektors mit dem Verkehrssektor spielt in allen Technologie-szenarien eine Schlüsselrolle in der Reduktion von THG-Emissionen. Viel Aufmerksamkeit ist hier der Elektrifizierung von Pkw zugekommen. Weniger im Fokus standen Schwer- und Langstreckentransport: Dabei generieren Flug- und Schiffsverkehr sowie der Gütertransport über Lkw aktuell mit 40% einen beträchtlichen Anteil der Emissionen im deutschen Verkehr. Der Beitrag aus der Reihe »Kurz zum Klima« bietet einen Überblick über die zentralen EU-Regularien, Herausforderungen und Möglichkeiten zur Sektorkopplung in diesen Segmenten des Verkehrssektors.

### **ifo Konjunkturumfragen Mai 2018 auf einen Blick:**

#### **Die deutsche Wirtschaft behauptet sich gut in einer schwierigen Weltlage** 72

*Klaus Wohlrabe*

Der Abwärtstrend beim ifo Geschäftsklima ist gestoppt. Der Index liegt im Mai unverändert bei 102,2 Punkten. Zuletzt war er fünf Monate in Folge gefallen. Die sehr gute Geschäftslage hat sich leicht verbessert. Die optimistischen Erwartungen gaben hingegen leicht nach.

# Handelskrieg und seine Folgen: Ist die WTO am Ende?

Die angekündigten und zum Teil bereits eingeleiteten Maßnahmen der USA zum Schutz ihrer Wirtschaft, nicht zuletzt die Einführung von Zusatzzöllen, haben fatale Folgen für das globale Handelssystem. Die USA sind auf dem Weg, die bisherigen Regeln der Weltwirtschaft außer Kraft zu setzen und einen Handelskrieg zu beginnen. Zudem entziehen die USA faktisch der Welthandelsorganisation WTO die Unterstützung. Steht die WTO vor ihrem Ende?

Martin Braml\* und Gabriel Felbermayr\*\*  
Von der Ohnmacht zur  
Obsoleszenz? Die ungewisse  
Zukunft der WTO

Die handelspolitischen Äußerungen des US-Präsidenten Donald Trump wurden häufig dahingehend interpretiert, dass sie einen Angriff auf die multilaterale Handelsordnung, für die die Welthandelsorganisation (WTO) seit ihrem Bestehen eintritt, darstellen. Wenn gleich Art und Umfang der Kritik neu sind, ist sie inhaltlich nicht allzu weit davon entfernt, was schon die Obama-Regierung monierte. Dies betrifft insbesondere, aber nicht ausschließlich den Schutz geistigen Eigentums. Die USA genießen auch kein Monopol darauf, was den Vorzug bilateraler Abkommen gegenüber dem multilateralen WTO-Forum anbelangt.

## CHERRY-PICKING IM WELTHANDEL

Denn auch die EU scheint zur Überzeugung gelangt zu sein, dass der multilaterale Ansatz der WTO mindestens ergänzungsbedürftig sei. Anders ist der besondere Fokus der EU-Handelspolitik der letzten Jahre auf bilaterale Handelsabkommen nicht zu erklären. Auch die Bundesregierung ist laut aktuellem Koalitionsvertrag der Auffassung, »dass bilaterale und plurilaterale Abkommen eine entscheidende Bedeutung für eine aktive Gestaltung der Globalisierung zukommt.«<sup>1</sup> Angesichts des Scheiterns der letzten großen Verhandlungsrunde unter dem Dach der WTO (Doha-Runde) und des damit verbundenen Stillstands einer weiteren globalen Handelsliberalisierung ist diese Haltung nachvollzieh-

bar. Doch auch sie begünstigt letztlich die Marginalisierung der WTO und setzt auch die EU dem Verdacht aus, sich Vorteile in bilateralen Verhandlungen zu verschaffen. Einerseits will die EU – ähnlich vielen Schwellen- und Entwicklungsländern und entgegen den USA – keine weitergehende Liberalisierung der Agrarmärkte. Die Folge sind beispielsweise 70% Einfuhrzoll auf Rindfleisch oder 26% auf Schweinefleisch. Die europäischen Verbraucher bezahlen diesen Protektionismus in Form von Lebensmittelpreisen, die 17% über dem Weltmarktniveau liegen.<sup>2</sup> Besonders davon betroffen sind indes ärmere Haushalte, da diese einen höheren Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel verwenden als wohlhabendere.

Andererseits kommt auch der EU in bilateralen Verhandlungen eine ungleich größere Verhandlungsmacht zu, als es in jedem multilateralen Forum der Fall wäre. Mit gleichem Ansinnen rechtfertigte die US-Administration ja auch ganz offen ihren Politikwechsel von plurilateralen Abkommen, zum Beispiel im Rahmen der Transpacific Partnership (TPP), hin zu bilateralen »Deals«, wie sie jüngst mit Südkorea erzielt wurden.<sup>3</sup> Die angedachten Vergeltungsmaßnahmen der EU auf US-Stahlzölle werfen zudem die Frage auf, ob die EU willens ist, WTO-rechtskonform zu reagieren und den zweifelsfrei mühsamen Weg durch die WTO-Schiedsgerichte zu gehen, oder ob sie letztlich mit gleicher Münze heimzahlen will. Auch reizt die EU den rechtlichen Rahmen für Antidumping-Maßnahmen, vor allem gegenüber China, bis an die Grenze dessen aus, was rechtlich argumentierbar ist; damit setzt sie sich zu Recht dem Vorwurf des Protektionismus aus. Mit einer Fortführung dieser Politik machte sich die EU (unfreiwillig?) zum Erfüllungsgehilfen der Totengräber der regelbasierten Welthandelsordnung,



Martin Braml



Gabriel Felbermayr

\* Martin Braml ist Doktorand am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.  
\*\* Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Außenwirtschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag 2018.

<sup>2</sup> Die Zahl stammt vom britischen Institute for Economic Affairs, die im Jahr 2013 eine solche Berechnung durchgeführt hat (vgl. Niemietz 2013).

<sup>3</sup> Zum US-Korea-Deal über Stahl siehe beispielsweise Schott und Lu (2018).

die zu verteidigen sie sich zumindest öffentlich seit jeher anschickt.

Wenn überhaupt, gibt es für Antidumping-Zölle nur eine Rechtfertigung: Man will verhindern, dass ein Anbieter eine Monopolstellung dadurch erreicht, dass er alle anderen Anbieter durch ruinösen Wettbewerb (Verkauf unter Herstellungskosten) aus dem Markt drängt. In Zukunft könnte dieser dann eine globale Monopolrente einfahren. All diejenigen, die andere vermeintliche Gründe anführen, warum Antidumping-Zölle sinnvoll wären, bleiben den Nachweis schuldig, wie eine Volkswirtschaft dadurch verlieren könne, von einer anderen Güter unterhalb der Herstellungspreise zu beziehen. Dies setzt nämlich eigene Ressourcen frei und kann nur gesamtwohlfahrtsfördernd sein, da die Konsumenten dabei mehr gewinnen, als die Produzenten verlieren. Zudem ist fraglich, in welchen Bereichen überhaupt eine globale Monopolstellung durchsetzbar ist; dies kann allenfalls dann eintreten, wenn der Markteintritt extrem kostenintensiv (Hochtechnologieprodukte) oder gar nicht möglich ist aufgrund von vorgelagerten Monopolen bei den verwendeten Rohstoffen. Im letzteren Fall sind Antidumping-Zölle gänzlich nutzlos, weil es keine inländischen Substitutionsmöglichkeiten gibt und damit die Importnachfragekurve ziemlich preisunelastisch ist.

Der Blick auf die Liste der Güter, auf die die EU Antidumping-Zölle erhebt, offenbart aber auf geradezu erschreckende Weise, dass das einzig berechtigte Argument (teurer Markteintritt) auf die vorwiegende Anzahl der Antidumping-Produkte nicht zutrifft.<sup>4</sup> Es werden beispielsweise Fahrräder und Fahrradteile aus China, Indonesien, Kambodscha, Malaysia, Pakistan, den Philippinen, Sri Lanka und Tunesien mit Antidumping-Zöllen belegt. Dass zur selben Zeit viele Hersteller aus vielen Ländern mit Zöllen belegt werden, beweist ja gerade das Gegenteil, nämlich dass keine Gefahr durch ein globales Monopol besteht. Genauso ist Betonstabstahl aus China und Weißrussland sicher kein Produkt, das im Zweifelsfall nicht leicht ersetzbar ist – vielleicht sogar durch chinesischen Dumping-Stahl? Die genannte Antidumping-Liste ist an Lächerlichkeit kaum zu überbieten, was eindrucksvoll zeigt, dass Antidumping-Maßnahmen nur Industriezwecken dienen und als Produkt erfolgreicher Lobby-Arbeit angesehen werden müssen.

Es bleibt also zu konstatieren, dass die WTO jenseits der US-amerikanischen Anfeindungen und der kompromisslosen Haltung Chinas zu Fragen der Marktöffnung auch seitens der EU nicht über bloße Lippenbekenntnisse hinausgehende Unterstützung erfährt. Die Besuche des französischen Präsidenten und der deutschen Kanzlerin in Washington just vor Ablauf der Zollausnahmen am 1. Mai 2018 sprechen jedenfalls eine andere Sprache. Offenbar blieben diese Treffen aber

insoweit folgenlos, als dass sie die tatsächliche Einführung der Stahl- und Aluminiumzölle lediglich um vier Wochen verzögerten. Ebenso wird verbreitet, dass die NAFTA-Staaten vor dem Abschluss eines überarbeiteten Abkommens stehen. Die Aufhebung der Zollausnahmen für Kanada und Mexiko widersprechen dem nur scheinbar. Es besteht die Möglichkeit, dass die USA mit Blick auf den Verhandlungsabschluss lediglich den Druck erhöhen wollen. Neben dem genannten Deal mit Südkorea reiste auch Shinzo Abe im April 2018 in die Vereinigten Staaten, um Ausnahmen bei den Stahlzöllen für Japan zu erwirken. All diese Geschehnisse wird die US-Administration als Bestätigung ihrer Handelspolitik werten: *Divide et impera – teile und herrsche!*

## GEFANGEN IN ALTEN VERHANDLUNG- ERGEBNISSEN

Will die WTO nicht obsolet werden, muss sie alsbald den Nachweis erbringen, dass sie zu weiteren, erfolgreichen Handelsliberalisierungsrunden imstande ist. Dies verunmöglicht jedoch die derzeitige asymmetrische Zollstruktur ihrer Mitgliedstaaten: Vor allem die USA, aber auch die EU machten im Zuge der Uruguay-Runde, die in der Gründung der WTO mündete, weitreichende Konzessionen hinsichtlich der Zollsenkungen. Sie reduzierten ihrerseits die Zölle weit mehr als die damaligen Schwellenländer, um diese überhaupt zum Mitmachen zu bewegen. Das Verhandlungsergebnis spiegelt somit die Welt von vor 25 Jahren wider, als sich China noch nicht geöffnet hatte, als an den breiten Aufstieg Asiens noch nicht zu denken war, als Russland im postkommunistischen Chaos versank und in Südamerika junge Demokratien Militärdiktaturen beerbten. Es war wichtig und richtig, dass unter Federführung des Westens ein multilaterales Handelssystem geschaffen wurde, das die Anpassungskosten vieler Mitgliedstaaten minimierte, indem ihnen weiterhin vergleichsweise hohe Zölle zugestanden wurden.<sup>5</sup> Man verscrieb sich dem Prinzip Hoffnung, nämlich dass weitere Zollsenkungen in Zukunft folgen würden, wenn denn alle mal unter einem Dach versammelt sind.

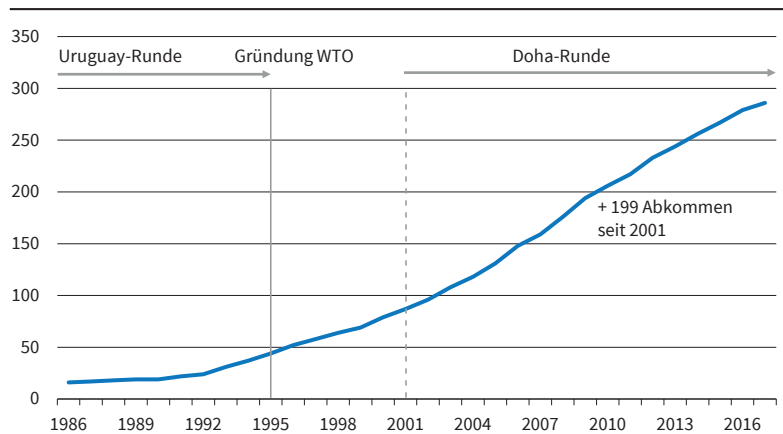
Dieser Ansatz übersah auf fatale Weise seine Langfristfolgen, weil er die Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Verhandlungsmacht bei künftigen Zollsenskungsrunden ausstattete. Da es eine natürliche Untergrenze für Zölle gibt (vollständige Eliminierung), können die USA und die EU den Schwellenländern kaum mehr etwas anbieten, für das diese im Gegenzug ihre hohen Zölle abbauten. Diese Zollasymmetrie trug letztlich zum De-facto-Scheitern der Doha-Runde bei und macht die WTO seitdem weitestgehend handlungsunfähig. Dieser unzureichenden Situation kommen die Europäer vor allem dadurch bei, dass sie auf bilaterale Handelsliberalisierungen setzen – ein Trend, der global Schule machte, wie der weltweite Bestand an Freihandelsabkommen in Abbildung 1 zeigt.

<sup>4</sup> Es gibt kaum vollständige und aktuelle Übersichten über die Antidumping-Verfahren der EU. Die Wirtschaftskammer Österreich bietet einen Überblick (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (2018).

<sup>5</sup> Gemeint sind MFN-Zölle, also die unter die Meistbegünstigung fallenden Zollsätze.

Abb. 1

## Anzahl der regionalen Freihandelsabkommen, 1986–2017



Quelle: WTO, Regional Trade Agreements Information System; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

## AUF DIE DROHUNG FOLGT VERHANDLUNG

Es gibt zwei Lesarten der US-amerikanischen Drohung, die WTO-Mitgliedschaft aufzukündigen. Die eine ist, dass die Trump-Administration tatsächlich die WTO über den Haufen werfen will und sich mehr verspricht, in Zukunft ausschließlich bilateral zu verhandeln. Die andere ist, dass die USA eine Änderungskündigung forcieren. Ohne Verhandlungsmacht innerhalb der WTO kann es spieltheoretisch sinnvoll sein, zu kündigen, um Änderungen zu erwirken, solange die übrigen Teilnehmer ein Interesse daran haben, dass der potenzielle Ausscheider weiterhin dabeibleibt. Diese kalkulierte Eskalation bewirkte nämlich, dass die übrigen Teilnehmer den USA mehr entgegenkommen müssten als bisher, um sie zum weiteren Mitmachen zu bewegen, dass also der *participation constraint* für die Vereinigten Staaten wieder erfüllt wird. Diese Verhandlungsstrategie birgt zweifelnd das Risiko des Scheiterns – David Cameron kann ein Lied davon singen –, doch es besteht guter Grund zur Hoffnung, dass die USA weiterhin am regelbasierten Welthandel interessiert sind.

Es spricht nämlich einiges dafür, dass der selbsternannte »Deal-Maker« Donald Trump auch hier zockt. Mit Blick auf den Nordkoreakonflikt scheint sich diese Strategie bereits bewährt zu haben, auf die beiderseitige verbale Eskalationsspirale folgen die ernsthaftesten Friedensgespräche der beiden Koreas seit Bestehen der Teilung. Ein vormals unmöglich geglaubtes Treffen eines US-Präsidenten mit einem nordkoreanischen Führer sowie Verhandlungen über die vollständige Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel wurden vielleicht erst durch die vorherige Eskalation möglich. Spieltheorie at its best! Die US-Regierung kann kein Interesse am Kollaps der WTO haben, genauso wie sie kein Interesse an einem Krieg gegen Nordkorea hatte. Vermutlich will sie durch Drohgebärden Raum für Verhandlungen schaffen und dieser sollte genutzt werden. Ungeachtet persönlicher Antipathien für die politischen Führer anderer Län-

der könnte die EU die Rolle des Mediators einnehmen, der sich bemüht, die Schwellenländer zu Zollzugeständnissen und die Chinesen zur Marktöffnung zu bewegen, um die Amerikaner an Bord zu halten. Beides liegt im ureigensten Interesse der EU als Ganzes und Deutschlands im Besonderen. Selbstredend muss sich auch die EU bei fragwürdigen Agrarzöllen und Antidumping-Praktiken bewegen, aber das überragende Interesse muss sein, die USA weiter im Verbund der WTO zu halten. Ihre Interessen sind mit unseren zwar nicht deckungsgleich, aber doch bei weitem am besten kompatibel.

## DIE ROLLE DES GEISTIGEN EIGENTUMS

Die US-amerikanische Motivlage für die Gründung der WTO basierte freilich nicht auf reiner Barmherzigkeit. Die Amerikaner setzten beispielsweise durch, dass der Schutz geistigen Eigentums in WTO-Recht verankert wurde und sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung von Mindeststandards verpflichten. Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) definiert dabei Mindeststandards für nationale Gesetzgebungen mit Blick auf Patentschutz, Urheberrechte, Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und weitere Gebiete des Immaterialgüterrechts. Außerdem sieht es ein Diskriminierungsverbot vor (Inländerbehandlung, Meistbegünstigungsklausel). Es liegt in der Natur der Sache, dass von diesem Schutz nur jene profitieren können, die auch substantiell über volkswirtschaftlich nutzbares Know-how verfügen. Dieser Schutz des geistigen Eigentums war also für die USA die Garantie dafür, dass sie durch den neuen Welthandel nicht doppelt überverteilt werden: nämlich zuerst ihre Märkte zu öffnen, die dann günstig aus dem Ausland mit »gestohlenem« Know-how bedient würden. Was also vergleichsweise hohe Zölle zum Schutz der eigenen Volkswirtschaft für die Schwellenländer bedeuteten, war der internationale Patentschutz für die Vereinigten Staaten. So lässt sich das Verhandlungsgleichgewicht der Uruguay-Runde zutreffend beschreiben.

Nur ist seither eben fast ein Vierteljahrhundert vergangen. Der unzureichende Schutz geistigen Eigentums wurde mittlerweile zum Hauptkritikpunkt der US-Regierung gegenüber China und ist eng verwoben mit Fragen des Marktzugangs. Der Zwang, beispielsweise Auslandsdirektinvestitionen in China in Form von Joint Ventures zu unternehmen, bedeutet faktisch einen Technologietransfer zu lokalen Wettbewerbern. Diese Wettbewerber sind zudem häufig in Staatsbesitz



und finden sich schon dadurch in einer Situation wieder, die als wettbewerbsverzerrend bezeichnet werden kann. Gleichzeitig wird das auf Dienstleistungsexport basierende US-Wirtschaftsmodell gänzlich durch explizite und implizite Verbote ausgeschlossen, wie an den Beispielen Google, Facebook und Amazon zu sehen ist. Hier prallen US-Wirtschaftsinteressen auf den Protektivismus und den gesellschaftlichen Kontrollanspruch eines totalitären Regimes. Dies ist letztendlich ursächlich für den von den USA vom Zaum gebrochenen Handelsstreit. Ein Blick in bilaterale US-Leistungsbilanzdaten verrät, dass die USA in China tatsächlich kaum Geschäfte machen, während sie in Europa, wo ihre Marken und Patente bestens geschützt sind, sogar so hohe Gewinne erzielen, dass sie das US-Defizit im Güterhandel mit der EU in einen bilateralen Leistungsüberschuss drehen (vgl. Felbermayr und Braml 2018). Erstaunlich dabei wiederum ist, wie auffallend ruhig die sonst so chinakritische deutsche Öffentlichkeit geblieben ist, die jedenfalls zu Zeiten vor Donald Trump nur allzu gern den chinesischen Umgang mit geistigem Eigentum anprangerte. Offensichtlich ändert sie ihre Überzeugung je nachdem, mit wem sie sie teilt.

Auch auf das Risiko der Übersimplifizierung kann man all diese Praktiken, die etwas vordergründig Schützenswertes behüten wollen, als plumpen Protektionismus abtun: Zölle sind in den wenigstens Fällen (wenn überhaupt in irgendeinem Fall) wohlfahrtsfördernd, aber diese Erkenntnis dringt offensichtlich bis Peking, Brasilia, Neu-Delhi und neuerdings auch Washington nicht durch. Ferner besteht kein Grund, warum man fremde Länder dafür bestrafen soll, dass sie ihre Produkte unter Herstellungskosten auf dem Weltmarkt anbieten wollen. Die Begründung ist trivial, ein Konsument kann in dieser Situation nicht verlieren. Auf diesem Ohr ist aber Brüssel ebenso taub, wie es die Amerikaner schon unter Präsident Obama waren. Ebenso wenig erschließt sich, warum Unternehmen, die sich in sorgfältiger betriebswirtschaftlicher Abwägung dazu entschlossen haben, in den chinesischen Markt einzutreten, geschützt werden müssen. Diese geben sich bezüglich ihren IP-Rechten dort gar keinen Illusionen hin, sondern sie bezahlen mit ihrem Know-how eine Art Eintrittsgeld für den chinesischen Markt – vollkommen freiwillig.

Aus volkswirtschaftlichen Überlegungen heraus ist das Verbreiten neuer Technologien geradezu wünschenswert, denn es handelt sich bei Wissen um ein nicht-rivalisierendes Gut, d.h., es wird dadurch nicht weniger, dass man es teilt. Selbstverständlich sind Innovationen auch Ausdruck der Schaffenskraft und des Ideenreichtums einer Nation als Ganzes, weshalb jene sie schützen will. Deshalb bemühen sich viele Staaten, Innovation direkt zu subventionieren oder mindestens ein innovationsfreundliches Umfeld zu schaffen. Jedoch muss normativ betrachtet die Frage lauten, welchen Schutz geistigen Eigentums wir unter Unkenntnis darüber anstreben, wer die entscheidenden Technologien der künftigen Generationen entwi-

ckelt. Denn das derzeitige Eintreten vieler westlicher Staaten für hohe IP-Standards bringt auch die Überheblichkeit dessen zum Ausdruck, sich der globalen technologischen Führerschaft für die Zukunft sicher zu sein. Dass dem nicht zwingend so sein muss, lehrt die Geschichte, und das gilt es bei Verhandlungen über IP-Rechte schon heute zu berücksichtigen.

Selbstverständlich kann man jede dieser Aussagen für ihre Absolutheit kritisieren. Es ist ein Leichtes, etwaige Gegenargumente anzuführen, die unter bestimmten Umständen greifen. Nur lehren die aktuellen Entwicklungen, dass jede Ausnahme, die Protektionismus vielleicht aus guten Gründen erlauben mag – sei es die nationale Sicherheit, sei es die Gefahr vor unlauterem Wettbewerb, der zur Monopolisierung führt – zweckentfremdet und damit sinnentleert wurde. Politiker denken in den Kategorien des Möglichen, wir wollen uns die Frage nach dem Nötigen stellen. Um die verfahrenere Situation für die WTO aufzulösen, bedarf es nichts Geringeres als sogenannter globaler Nulllösungen, die keine Ausnahmen mehr zulassen. Nur diese Radikalität schafft einen langfristigen Ausgleich, denn alle Ausnahmen erzeugen Gewinner, und mögliche Gewinner erzeugen neue Ausnahmen. Wenn diese Nulllösungen sowohl Zölle, Marktzugangsbeschränkungen, Antidumping-Maßnahmen und den Schutz geistigen Eigentums betreffen, ist dies für alle Seiten gleichermaßen schmerzhaft wie segensreich.

## LITERATUR

- Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (2018), *Antidumping: Warenliste*, verfügbar unter: <https://www.bmdw.gv.at/Aussenwirtschaft/exportkontrolle-online/antidumping/Documents/Antidumping%20Warenliste.pdf>.
- Felbermayr, G. und M. Braml (2018), "On the EU-US Current Account", *EconPol Policy Report 7*, Mai, verfügbar unter: [http://www.econpol.eu/publications/policy\\_report\\_7](http://www.econpol.eu/publications/policy_report_7).
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, verfügbar unter: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), aufgerufen am 24. April 2018.
- Niemietz, K. (2013), »Abolish the CAP, let food prices tumble«, Institute for Economic Affairs, 13. Januar, verfügbar unter: <https://iea.org.uk/blog/abolish-the-cap-let-food-prices-tumble>, aufgerufen am 30 April 2018
- Schott, J.J. und Z.L. Lu (2018), »Korea Steel Deal Means More US Steel Barriers Lie Ahead«, Peterson Institute for International Economics, 28. März, verfügbar unter: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/korea-steel-deal-means-more-us-steel-barriers-lie-ahead>.



Wolfgang Weiß\*

## Der US-Protektionismus hat ernsthafte Konsequenzen: Das Schicksal der WTO hängt an der Reaktion der Partner

Die WTO steht derzeit vor nie da gewesenen Herausforderungen. Zwar gab es bereits fundamental kritische Auseinandersetzung mit der WTO in globalisierungskritischen Kreisen und Kritik auch aus den Reihen ihrer Mitgliedstaaten, allen voran der Entwicklungsländer. Doch die gegenwärtigen Herausforderungen bedrohen ihre Funktionsweise tiefgreifend. Erstmals droht die WTO von innen, von einem ihrer Gründungsmitglieder und der zugleich größten Volkswirtschaft der Welt blockiert zu werden. Die US-Handelspolitik unter Trump, geprägt von einer extrem einseitigen Betonung US-amerikanischer Interessen, gefährdet die Funktion der WTO-Regeln gleichzeitig auf mehreren Ebenen. Die Streitbeilegung, das Kronjuwel der WTO, weil es für die Beachtung ihrer Regeln sorgt, könnte bald nicht mehr funktionieren. Die Meistbegünstigung als Grundprinzip des internationalen Handels in der WTO wird ausgehebelt. Und schließlich könnten die Rückwirkungen einer Durchsetzung US-sicherheitspolitischer Entscheidungen gegen den Iran auf den Handel mit WTO-Partnern die Beachtung handelspolitischer Regeln unterlaufen.

### ERNSTE GEFAHREN AUS DEN USA

Die erste Gefahr, die Blockade der Ernennung neuer *Appellate-Body*-Mitglieder, bahnt sich schon seit längerem an. Die WTO-Streitbeilegung wurde schon von früheren US-Administrationen kritisiert. Bereits Obama sah in manchen WTO-Streitbeilegungsberichten eine Überschreitung des Mandats der WTO-Richter. In der nicht ganz unberechtigten Sichtweise mancher Beobachter verfolgten diese statt bloßer Rechtsanwendung zu sehr eine rechtsgestaltende, dynamische Entwicklung der WTO-Regeln. In der Doha-Runde war die Reform des Streitbeilegungssystems der WTO früh ein Thema. Die US-Vorschläge gingen damals dahin, einen stärkeren politischen Einfluss auf die Entscheidungen zu ermöglichen. Unter Trump wird nun allerdings konkret die Neubesetzung oder Wiederernennung von Richterstellen im *Appellate Body* (AB), dem Revisionsgremium, blockiert. Gerügt wird, dass das fortwährende Mitwirken der AB-Mitglieder an Streitentscheidungen auch nach Ablauf ihrer Amtszeit nicht den Absichten der WTO-Mitglieder entspreche. Indes ist diese Praxis in den Verfahrensregeln des AB vorgesehen, hat internationale Vorbilder und liegt im Interesse einer zügigen Erledigung der Streitfälle, mit denen die Ausscheidenden befasst sind. Die Funktion des AB und damit

des ganzen Streitbeilegungssystems ist in Gefahr, weil von den nur sieben Richterstellen drei bereits vakant sind und bis Ende 2019 zwei weitere Richterstellen frei werden. Sollte die Blockade nicht gelöst werden, läge die Zahl der AB-Mitglieder dann unter drei, dem Mindestquorum für Entscheidungen. Die USA legen keine Vorschläge zur Lösung der Blockade vor. Den Partnern ist nicht klar, welche konkreten Zugeständnisse die USA einfordern. Eine Fortführung der älteren Diskussion über die Reform der Streitbeilegung wird von der Trump-Administration nicht thematisiert, aber von der EU angeboten.

Die Gefahr für das Funktionieren der WTO-Grundprinzipien ist jüngerer Datums. Sie zeigt sich in den Anfang März 2018 von Trump verhängten Handelsanktionen der USA gegen Stahl- und Aluminiumimporte in Form von Zusatzzöllen. Sie werfen zum einen die rechtliche Frage nach der Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln auf. Da sich die USA auf sicherheitspolitische Interessen an der Erhaltung einer eigenen Stahlindustrie berufen (daher wurde die Maßnahme auf Section 232 US Trade Act 1974 und nicht auf Section 201 für Schutzmaßnahmen gestützt), obschon die rein wirtschaftspolitische Motivation durch das Interesse an der Erhaltung der US-Stahljobs und die Klage Trumps über zu hohe Handelsdefizite mit der EU oder China und deren »unfaire« Handelspraktiken sichtbar ist, würde sich eigentlich die Einordnung als Schutzmaßnahmen nach Art. XIX GATT anbieten. Solche waren 2003 unter der Bush-Administration bereits einmal als WTO-widrig erkannt worden, was zur alternativen Begründung beigetragen haben mag, an der die USA jüngst gegenüber Chinas Einordnung der Zusatzzölle als Schutzmaßnahmen festhielten. Gleichwohl scheint die WTO-rechtliche Bewertung nur auf den ersten Blick eindeutig. Denn die tiefergehende rechtliche Problematik ist, inwieweit die Streitbeilegungsgremien die nationale Berufung auf Sicherheitsinteressen nach Art. XXI GATT überhaupt nachprüfen können und ob dabei eine Rolle spielt, dass manche der Betroffenen in einer Sicherheitspartnerschaft mit den USA in der Nato stehen. Dass es Trump nicht wirklich um die Sicherheit geht, zeigen die Gespräche mit den Partnern: Trump stellt sich einseitige Zollsenkungen oder freiwillige Exportbeschränkungen im Austausch für einen dauerhaften Verzicht auf die Zusatzzölle vor. Die andere Frage ist die nach der Zulässigkeit von Differenzierungen in der Behandlung der Handelspartner, da Trump einige Staaten von den Zusatzzöllen dauerhaft ausgenommen hat, gegen unterschiedliche Gegenleistungen. So stimmte Korea einer Beschränkung auf 70% der bisherigen Stahlimporte und erweiterten Zugangsmöglichkeiten für US-Fahrzeuge im Rahmen des novellierten Handelsabkommens zu; Argentinien wurde auf die derzeitige Einfuhrmenge beschränkt. Mit China zeichnen sich andere Lösungen ab. Trump will ersichtlich seine Maßnahmen differenzieren, je nach handelspolitischen Interessenlagen, was der vom Meistbegünstigungsgrundsatz geforderten Gleichbehandlung



Wolfgang Weiß

\* Prof. Dr. Wolfgang Weiß ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

aller Handelspartner und den in der WTO vorgesehenen Mechanismen für eine Änderung der US-Zollsätze widerspricht.

Eine möglicherweise ungleich größere Handelsproblematik bahnt sich mit den ab August 2018 greifenden US-Sanktionen gegen den Iran an. Trump hat angekündigt, dass damit auch Maßnahmen gegen Unternehmen aus Drittstaaten einhergehen, die ihre Geschäfte mit Iran fortführen. Die extraterritorialen Wirkungen der US-Sanktionen gegenüber den US-Handelspartnern werfen Rechtsfragen der Meistbegünstigung auf. Ausnahmen wird im WTO-Recht mitunter eine extraterritoriale Wirkung abgesprochen.

### **VERKNÜPFUNG IN EINER VERBORGENEN AGENDA?**

Ob diese verschiedenen Aktionen miteinander verknüpft sind und einem strategischen Plan folgen, erst die Streitbeilegung stillzulegen, um dann WTO-rechtlich ungestraft Handelsbeschränkungen einführen zu können, kann man nur vermuten. Dafür spricht, dass die USA keinen Beitrag zur Lösung der AB-Blockade leisten. Jedenfalls ist absehbar, dass die USA einer WTO-rechtlichen Verurteilung ihrer Handelsmaßnahmen entgehen können. Jede von den WTO-Mitgliedern gegen die USA eingeleitete Streitbeilegung mag zwar zu einem einen Verstoß feststellenden Panelbericht führen, ein dagegen eingelegtes Rechtsmittel der USA würde aber mangels funktionierendem AB bald in einem niemals abgeschlossenen Verfahren enden, so dass die USA unter Verweis auf die fehlende Verurteilung weiterhin die WTO-Konformität ihres Verhaltens behaupten könnten. Andererseits nutzen die USA die WTO-Streitbeilegung weiterhin. Sie setzen aktuell den Mechanismus im Streit mit China über dessen Marktzugangsschranken ein.

### **US-UNILATERALISMUS ZERSTÖRT DIE GRUNDLAGEN INTERNATIONALER REGELN**

Insgesamt belegen diese Aktionen der USA eine Haltung, die an den Grundfesten der WTO als einem multilateralen Regelwerk rüttelt. Die WTO ist Ergebnis einer Bereitschaft der Nationen, internationalen Handel nach rechtlichen Regeln durchzuführen, die im Interesse aller liegen, ein wechselseitiges Gleichgewicht sichern und die auch befolgt werden, wenn ihre Anwendung im Einzelfall negative Rückwirkungen auf staatliche Vorstellungen zeitigen. Die klare Ausrichtung der Außen-(wirtschafts-)politik unter Trump allein auf nationale Interessen steht dazu diametral im Gegensatz. Problematisch wäre nicht der Anstoß zu Reformdiskussionen, die im Rahmen der Strukturen bearbeitet werden, wofür man sie geschaffen hat. Doch Trump lässt jeden Willen vermissen, nach gemeinsamen Lösungen für vorgebliche oder wahre Handelsprobleme in Abstimmung mit allen betroffenen Partnern zu suchen. Die Bereitschaft der USA allenfalls zu begrenzten, nur bilateralen Lösungen ist

Gift für den Grundgedanken der WTO wie für jede internationale Zusammenarbeit, innerhalb eines Forums in Abstimmung mit Partnern gemeinsam nach Lösungen zu suchen, die auch, aber nicht nur eigenen Interessen dienen. Trump setzt an deren Stelle die rücksichtslose Durchsetzung allein der Interessen der USA durch einseitige Maßnahmen, um kostenlos zusätzliche Handelsvorteile zu erhalten. Damit steht er bewusst außerhalb des Rahmens der WTO für wechselseitigen Interessenausgleich.

### **KONSEQUENZEN FÜR DIE HANDELSPARTNER**

Zunächst – auf der WTO-rechtlichen Ebene – können die von den US-Maßnahmen betroffenen WTO-Mitglieder ihre rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen und Streitbeilegungsverfahren initiieren, was China bereits macht und die EU kürzlich beschritt (zuletzt schien es zunächst, als wollte sie im Rahmen einer Verständigung mit den USA darauf verzichten). Auch wenn Trump bei deren Abschluss in gut zwei Jahren möglicherweise nicht mehr Präsident wäre, machen sie das Festhalten der Partner am WTO-Regelwerk deutlich und erlauben eine konstante Druckausübung. Ferner könnten die Handelspartner der USA zügig Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen des Regelwerks für Schutzmaßnahmen einleiten, was EU und China gerade vorbereiten. Ob diese ihrerseits WTO-konform sind, ist zweifelhaft, weil sie als Schutzmaßnahmen (andere Rechtstitel greifen derzeit nicht ein) an Voraussetzungen gebunden sind, die gegenüber auf Sicherheitsinteressen gestützten Maßnahmen nicht vorliegen dürften. Der WTO-rechtlichen Klärung können die Partner mit gleicher Gelassenheit entgegen blicken wie die USA für ihre Maßnahmen. Bei Lähmung des AB kommen die Verfahren nicht zum Abschluss, jedenfalls vergeht hinreichend lange Zeit; auch unter normalen Umständen würden die Verfahren bis an das Ende der Trump-Administration dauern. Die zentrale Problematik solcher Gegenreaktionen ist das Auslösen einer Sanktionsspirale. Deshalb sollten solche Maßnahmen mit großer Zurückhaltung, Zeitverzug und unter konstantem Dialogangebot ergriffen werden. Einerseits muss klargemacht werden, dass der US-Unilateralismus nicht unbeantwortet bleibt, andererseits muss eine Eskalation soweit möglich begrenzt werden.

Dem extraterritorialen Überschuss der US-Iran-Sanktionen können die Partner mit Abwehrregelungen entgegentreten, die Entschädigungen vorsehen, so wie es die EU mit einer Wiederbelebung der VO 2271/96 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte in Angriff nimmt.

Auf der WTO-systemischen Ebene ist geboten, sich dem Begehren der USA nach einseitigen Zusagen zu entziehen. Auch darf die EU weder auf die Einladung der USA oder Chinas zu gemeinsamen Sanktionen gegen den jeweils anderen eingehen. Leider haben sich bereits einige Staaten auf einseitige Zugeständ-

nisse gegenüber den USA eingelassen. Das muss unterbleiben. Denn damit werden die WTO-Regeln über Verfahren zur Neuverhandlung von Zollsätzen oder über wechselseitige Präferenzzonen unterlaufen. Zusagen an die USA in Form »freiwilliger« Exportbeschränkungen führen zu weiteren Verletzungen des WTO-Rechts. Die EU muss im Verhältnis zu China auf die Einhaltung des WTO-Rechts achten und das auch von China einfordern, um eine Ausgreifen der Sanktionsspirale zu verhindern. Zu begrüßen ist daher, wenn China dem US-Druck mit WTO-konformen Maßnahmen wie einer allgemeinen Zollsenkung für Pkw begegnet.

Weitere denkbare Reaktionsweisen sind schwieriger anzuraten. Möglich wäre, dass sich die EU mit den anderen gegen die USA verbindet. Diese Aufkündigung der transatlantischen Partnerschaft nun auch von Seiten der EU durch gemeinsames Vorgehen mit China und Russland würde indes ganz neue geostrategische Konsequenzen entfalten, die unabsehbar sind. Der Preis dürfte angesichts einer vielleicht nur vorübergehenden Problematik mit den USA zu hoch sein, zumal bei den geringen Gewinnaussichten einer neuen Koalition in den WTO-Gremien.

### KONSEQUENZEN FÜR DIE WTO

Der Welthandel wird einen Dämpfer erleiden. Für die WTO zeichnen sich ernsthafte Konsequenzen ab, die indes nicht dauerhaft sein müssen. Zunächst wird das US-Verhalten die Streitbeilegung erheblich beschädigen. Entweder wird sie auf Jahre hinaus gelähmt, oder sie wird bei der Auslegung der Sicherheitsausnahme an ihre Funktionsgrenze geführt. Würde der vom AB insoweit angesetzte Kontrollstandard zu weich, würden Nachahmer des US-Missbrauchs auf den Plan gerufen. Wäre er zu streng, böte sich den USA ein nicht unberechtigter Anlass für einen WTO-Austritt, der Nachahmer finden dürfte. Die verbliebenen Mitglieder könnten zwar allein weitermachen, doch wäre zu befürchten, dass die entstehende Machtücke durch andere bedeutende WTO-Mitglieder gefüllt werden möchte, was zu einem völligen Auseinanderbrechen, jedenfalls zu einer tiefgreifenden Reform führen dürfte. Die WTO in ihrer derzeitigen Form wäre Vergangenheit.

Selbst wenn es dem Streitbeilegungsmechanismus gelänge, den Gordischen Knoten zu durchschlagen und die USA im Club zu halten, oder die Entscheidung über die Sicherheitsausnahme in die Länge zu ziehen, wird die WTO eine andere, weil die Zweifel an der Verlässlichkeit der US-Administration unumkehrbar sind. Jeder Verhandlungsversuch im Rahmen der WTO, jeder Klärungsprozess in den WTO-Gremien wird dadurch dauerhaft beschädigt. Er steht unter dem Vorbehalt anderer Erkenntnis der USA. Wer mag sich unter solchen Vorzeichen noch für die regelbasierten WTO-Mechanismen engagieren? Die WTO könnte zu einer Administration der Streitbeilegung in Schiedsverfahren (Art. 25 DSU) zwischen den übrigen WTO-Mitgliedern erstarren. Einen solchen Zustand dürfte sie indes recht

problemlos für gut zwei Jahre überdauern, sofern dann eine neue, multilateral glaubwürdige US-Administration auftritt.

Den Akteuren in der WTO ist angesichts der vorbezeichneten Szenarien zu raten, auf Zeit zu spielen und möglichst keine weiteren Flanken eines Rechtsbruchs zu eröffnen. Ob dies hilft, weiß man freilich erst in gut zwei Jahren. In den internationalen Beziehungen ist das eine sehr kurze Zeit. Dramatisch wird es, wenn die USA nach Trump nicht zum Multilateralismus zurückkehren oder sich ähnlich potente Nachahmer finden. Ein Zerfallen der WTO ist dann unvermeidbar. Dies zu verhindern, ist allen voran die EU gefordert. Dem Schreckensszenario, dass an die Stelle der WTO drei regionale Gebilde um Nafta, EU und China treten, muss sie entgegenarbeiten. Bleibt sie geschlossen in ihrer Abwehr des US-Unilateralismus (was aktuell zu bröckeln scheint), könnte sie Erfolg haben. Die Attraktivität der US-Politik ist nicht groß: Trump macht sich keine Freunde, und Vorteile seiner Politik für die USA sind derzeit kaum erkennbar. Langfristig kann die Krise das Bewusstsein für die Notwendigkeit der WTO im Interesse aller stärken. In diesem Licht ist die US-Blockade von Verhandlungen außerhalb der WTO (etwa TiSA) zu begrüßen.

Fritz Breuss\*

## Trumps Handelspolitik – ein gefährliches nicht-kooperatives Spiel



Fritz Breuss

Mit den Slogans »America first« und »Make America Great Again« verfolgt US-Präsident Donald Trump einen neuen Stil in der Außen- und Handelspolitik. Zum einen ist es eine Abkehr vom Multilateralismus und eine Rückkehr zum Unilateralismus.<sup>1</sup> Zum anderen greift er ähnliche Ziele wie seine Vorgänger auf, verfolgt diese aber als Macher viel aggressiver. Nicht zuletzt wegen des Versagens der Welthandelsorganisation WTO, die seit 2001 im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde keinen Abschluss zustande gebracht hat, packt Deal-maker Trump die Sache, wie im Wahlkampf versprochen, selbst unilateral und den Gordischen Knoten durchschlagend, an. Er hasst multilaterale Abkommen und hat – in der Manier eines Zerstörers – bestehende oder noch ausstehende internationale Abkommen reihenweise aufgekündigt (TPP, TTIP, NAFTA, Pariser Klimaabkommen, Iran-Atomabkommen<sup>2</sup>). Es fehlt nur noch der Austritt aus der WTO.

Trump vergiftet damit nicht nur die transatlantischen Beziehungen, sondern stellt die gesamte Weltordnung auf den Kopf. »Geht es nach dem Willen des Präsidenten, dann beruht die künftige Ordnung nicht mehr auf der ›Schwäche des Rechts‹, sondern auf der Stärke der Macht« (Assheuer 2018).<sup>3</sup>

### WAS STÖRT TRUMP?

Manche Sorgen der USA sind berechtigt, andere sind nur vorgeschoben. Trump hat bereits im Wahlkampf (Trump 2016) die aus Sicht der USA unfaire Welthandelsordnung angeprangert. Anlässlich der am 22. März 2018 erfolgten Unterzeichnung eines Memorandums, in dem Chinas »ökonomische Aggression« ins Visier genommen wird (Trump 2018), hat er diese nochmals umrissen (englische Trump-Zitate in Klammern):

- Wegen der unfairen Handelspraktiken der wichtigsten Handelspartner kam es zum Verlust von

\* Prof. Dr. Fritz Breuss ist Jean Monnet Professor für wirtschaftliche Aspekte der Europäischen Integration, emeritierter Professor an der WU Wien und Projektleiter des FIW (Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft), Wien.

<sup>1</sup> Trump kann sich dabei auf George Washington berufen, der in seiner Abschiedsansprache mahnte: Die USA sollten sich von Allianzen mit anderen Ländern fernhalten.

<sup>2</sup> Mit der Kündigung der US-Beteiligung am Iran-Atomabkommen (JCPOA) am 8. Mai 2018 reaktivieren die USA die alten Sanktionen gegen den Iran. Über all dem schwebt das Damoklesschwert von US-Sanktionen, die Unternehmen aus aller Welt (das betrifft hauptsächlich europäische Firmen), die Geschäftsbeziehungen mit dem Iran und den USA unterhalten. Ob eine EU-Verordnung (»Blocking Statute«) wie jene aus dem Jahr 1996 anlässlich der US-Sanktionen gegen Kuba, Iran und Libyen, die EU-Firmen verbietet, die extraterritorialen US-Sanktionen zu beachten, ein adäquates Abwehrmittel sein wird, bleibt abzuwarten.

<sup>3</sup> Das philosophische Unterfutter für diese Politik der Stärke liefert der Claremonter Philosoph Michael Anton.

6 Mio. Jobs und zur Schließung von 60 000 Betrieben in den USA. Trump wünscht sich nur eines: »Reziprozität«.

- Die USA haben ein anhaltend hohes Handelsbilanzdefizit (2017: 811,2 Mrd. US-Dollar). Die »Haupt-sünder« (bilaterales Defizit der USA in Mrd. US-Dollar) sind: China (– 375,7), die EU 28 (– 153,0; davon mit Deutschland allein – 64,6), Japan (– 69,7), die NAFTA-Partner Mexiko (– 76,2) und Kanada (– 23,2) und trotz eines bestehenden Freihandelsabkommens (»a very one-sided deal«) Südkorea (– 22,6). Bei seiner merkantilistischen Manie unterschätzt Trump, dass das US-Leistungsbilanzdefizit (2017: – 466,2 Mrd. US-Dollar) wegen der führenden Rolle der USA im Dienstleistungshandel, nur etwas mehr als halb so hoch ist wie jenes der Handelsbilanz (Warenverkehr).<sup>4</sup> Im Übrigen rangieren die USA im jüngsten IMD World Competitiveness Ranking an erster Stelle von 63 Ländern.
- Es gibt massiven Diebstahl geistigen Eigentums von über 100 Mrd. US-Dollar, vor allem in China. Die USA (aber auch die EU) beobachten sehr genau die für ausländische Firmen diskriminierende Wirkung der neuen Industriestrategie »Made in China 2025«. Wegen der andauernden Verletzung geistigen Eigentums haben die USA Handelsstrafmaßnahmen angekündigt. Auch die unterschiedlichen Zölle auf Pkw-Importe (China 25%, USA 2,5%) sprechen nicht für »Reziprozität«.
- NAFTA wird neu verhandelt, um die USA besser zu stellen (»NAFTA has been a very bad deal for the United States of America«). Der regionale Wertschöpfungsanteil soll von derzeit 62,5% auf 75% erhöht werden.
- Die EU hat sehr hohe Handelsbarrieren. Die EU-Zölle liegen im Durchschnitt bei 5,2%, jene der USA bei 3,5%. Aber besonders bei Pkw sind die EU-Zölle von 10% weit vor jenen der USA mit 2,5%.<sup>5</sup>
- Die Welthandelsorganisation WTO war – entgegen den Fakten (gerade haben die USA im Subventionsstreit gegen die EU im Airbus-Fall vom WTO Appellate Body Recht bekommen) – für die USA nur von Nachteil (»The World Trade Organization has actually been a disaster for us. It has been unfair to us. The arbitrations are very unfair. The judging has been very unfair«). Trotz Trumps Kritik nehmen die USA die WTO aber laufend in Anspruch.

### ERSTER SPIELZUG: US-ZÖLLE UND DROHUNGEN

Trump ist bereits in ein gefährliches nicht-kooperatives Handelsspiel eingestiegen. Er hofft mit Druck (Erpressung), die aus Sicht der USA »unfairen« Handelsprakti-

<sup>4</sup> Vgl. auch den Kommentar von Felbermayr und Südekum (2018). Zudem machen Felbermayr und Braml (2018) auf ein »statistisches Mirakel« aufmerksam: Die USA weisen für 2017 einen Leistungsbilanzüberschuss mit der EU von 14 Mrd. US-Dollar (11,6 Mrd. Euro) aus, während die EU ihrerseits für das Jahr 2017 von einem europäischen Überschuss von 170 Mrd. Euro spricht.

<sup>5</sup> Vgl. WTO (2017) und den detaillierten Vergleich der Zollsätze USA und EU für die einzelnen Produktkategorien von Felbermayr (2018a).

ken der Handelspartner in einem guten »Deal« beseitigen zu können. Trump betont immer wieder, dass er mit allen Partnern einen ehrlichen Deal unter »reziproken« Bedingungen und keinen Handelskrieg will. Die derzeitige Konstellation kann man in drei Spielzügen erläutern: Druck, Kooperation und/oder Handelskrieg.

### **Zölle auf Stahl und Aluminium – später vielleicht auch auf Autos**

In einem ersten Spielzug erheben die USA seit 23. März 2018 einen zusätzlichen Zoll von 25% auf Stahl- und 10% auf Aluminiumimporte.<sup>6</sup> Gründe: Überkapazitäten auf dem Weltstahl- und Aluminiummarkt und eine die »nationale Sicherheit« der USA gefährdende Importflut. Die Maßnahmen basieren auf Untersuchungen des U.S. Department of Commerce vom Jänner 2018 und stützen sich auf Section 232 des Trade Expansion Act von 1962 und berufen sich auf die Ausnahmeregelung von Artikel XXI des GATT. Diese Begründung wird von allen Handelspartnern und möglicherweise auch von der WTO abgelehnt.

Sieben Länder, mit denen die USA wichtige sicherheitspolitische Beziehungen unterhält, wurden zunächst (bis 1. Mai, dann verlängert bis 1. Juni 2018) in der Hoffnung, »freiwillige Exportbeschränkungen« erpressen zu können, vorübergehend ausgenommen: Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, Mexiko, Südkorea und die Mitgliedstaaten der EU. Ab 1. Juni 2018 gelten die Zölle für alle Staaten mit Ausnahme von Argentinien, Australien, Brasilien und Südkorea, die »freiwillig« ihre Stahl- und Aluminiumexporte in die USA beschränken. Die unilateralen US-Importzölle auf Stahl und Aluminium werden zur Verringerung der US-Importe und einer besseren Auslastung der US-Produktionskapazitäten beitragen. Obwohl die Konsumenten Wohlfahrtseinbußen durch gestiegene Preise hinnehmen müssten, wäre diese Aktion für die USA gesamtwirtschaftlich leicht positiv. Für die Handelspartner sind kaum nennenswerte BIP-Verluste zu erwarten (vgl. Felbermayr 2018b).

Ähnlich wie bei den US-Zöllen auf Stahl und Aluminiumimporte untersucht derzeit das US-Handelsministerium im Auftrag von Trump, ob der Import ausländischer Autos Belange der »nationalen Sicherheit« der USA berühren könnte. Trump könnte die angedachten 25%igen Autozölle als Vergeltungsspielzug für die EU-Vergeltungszölle gegen die Stahl- und Aluminiumzölle der USA vorbereiten.

### **Maßnahmen gegen China**

Handelsminister Wilbur Ross bezeichnet die Stahlzölle als ein Schutz der US-Industrien in der Gegenwart, die

Maßnahmen im Bereich der Hochtechnologie eine für die Zukunft der USA. Als derzeit führende Nation fürchten die USA mit der neuen Industriepolitik »Made in China 2025« im Hochtechnologiebereich ins Hintertreffen zu geraten. Schon länger ist China wegen der Verletzung von geistigem Eigentum auf der *Priority Watch List* des Office of the United States Trade Representative (USTR) unter Section 301 des Trade Act von 1974. Basierend auf dem jüngsten Special 301 Report<sup>7</sup>, haben die USA China mit massiven Strafsanktionen gedroht. Am 23. März 2018 haben die USA bei der WTO um Konsultationen mit China wegen der Verletzung geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) angesucht. Am 3. April 2018 hat die USTR eine Liste mit 1 300 chinesischen Produkten mit einem Importwert von 50 Mrd. US-Dollar veröffentlicht, auf die 25% Zölle erhoben werden sollen. Nachdem China umgehend mit gleich hohen Strafzöllen als Retorsion gedroht hat, hat Präsident Trump seine Strafsanktionen sogar noch um 100 Mrd. US-Dollar auf 150 Mrd. US-Dollar hinaufgeschraubt.

### **ZWEITER SPIELZUG: HANDELPARTNER GEBEN DRUCK NACH**

#### **Die ersten fallen um**

Die ersten Länder, die dem Druck der USA durch Stahl- und Aluminiumzölle nachgegeben haben sind Südkorea, Argentinien, Australien und Brasilien und wurden dadurch von den Strafzöllen auf Stahl und Aluminium dauerhaft ausgenommen. *Südkorea* (hinter der EU und Kanada der drittgrößte Stahllieferant und insgesamt der siebtgrößte Handelspartner der USA) hat im Zuge der Neuverhandlungen des Freihandelsabkommens USA-Korea dem US-Druck nachgegeben und »freiwillige Exportbeschränkungen« angeboten: Beschränkung der Stahlexporte auf 70% der durchschnittlichen jährlichen Exporte in die USA in der Periode 2015–2017 sowie die Verpflichtung zum Mehrimport von 25 000 zusätzlichen US-Pkws pro Jahr.

#### **China lenkt ein**

Nach längeren Verhandlungen haben die Delegationen von China und USA am 20. Mai 2018 »bedeutende Fortschritte« in den Handelsgesprächen verkündet. Deshalb habe die US-Regierung China zugesichert, die angedrohten neuen Zölle von 25% auf chinesischen Produkte mit einem Handelswert von bis zu 150 Mrd. US-Dollar aufzuschieben. Der Handelskrieg werde ausgesetzt.<sup>8</sup> Die USA haben zwei Forderungen gestellt:

<sup>7</sup> Vgl. USTR (2017). Auch die EU beobachten China regelmäßig im Hinblick auf Verstöße gegen WTO-Regeln des TRIPS-Abkommens über geistiges Eigentum (vgl. den Bericht der Europäischen Kommission 2018). Am 1. Juni 2018 hat die EU-Kommission China wegen Verletzung von Urheberrechten europäischer Unternehmen (TRIPS) bei der WTO verklagt bzw. ein Streitbeilegungsverfahren eingeleitet.

<sup>8</sup> In einem »Patentkrieg« USA-China (25% Zölle auf gegenseitige Importe im Wert von 150 Mrd. US-Dollar) würden laut Oxford Economics (2018) beide Parteien verlieren. Das reale BIP würde demnach in den USA 2018 um 0,05% und 2019 um 0,22% schrumpfen. In China betrüge der BIP-Verlust 0,15% bzw. 0,2%.

<sup>6</sup> China hat am 5. April 2018 als erstes Land gegen die US-Zölle auf Stahl- und Aluminium bei der WTO um Konsultationen mit den USA angesucht. Andere Länder folgten China: Indien (18. April), Russland (19. April) und Thailand (19. April). Die EU und Hongkong haben sich am 23. April 2018 dem chinesischen Konsultationsersuchen bei der WTO angeschlossen.



(1) Abbau des Handelsbilanzungleichgewichts mit China; (2) Ende des Technologietransfers von US-Firmen und besserer Zugang zum chinesischen Markt. Dazu gibt es noch kaum konkrete Zusagen. Offenbar ist China aber der ersten Forderung der USA, das Handelsbilanzdefizit um 200 Mrd. zu verringern, nähergekommen und will mehr amerikanische (vor allem landwirtschaftliche) Produkte kaufen. Zudem wird China als Zeichen der Öffnung per 1. Juli 2018 die Zölle auf Autoimporte von 25% auf 15% senken.<sup>9</sup> Das wird nicht so sehr den USA helfen, sondern ist vor allem ein »Geschenk« für die europäischen, besonders für die deutschen Autobauer. Als Entgegenkommen haben die USA die Daumenschrauben gegen den chinesischen Technologiekonzern ZTE (gegen Strafzahlungen und Austausch des Managements), das fast vor dem Zusammenbruch steht, gelockert. Washington hatte allen US-Firmen untersagt, Hightech-Produkte an ZTE zu liefern, weil das Unternehmen Sanktionen im Geschäft mit Nordkorea und dem Iran umgangen hat.

### EU bleibt hart

Die EU hat auf dem informellen EU-Westbalkangipfel in Sofia am 17. Mai 2018 ihre Position gegenüber den USA deutlich gemacht. Sowohl EU-Präsident Donald Tusk und im Detail Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker (2018) haben dazu folgende Erklärung abgegeben: (1) Die EU wollte als Vorbedingung für Handelsgespräche eine permanente Ausnahme von den Stahl- und Aluminiumzöllen. Diese ist nun nicht erfolgt, weil die USA wiederum diese Bedingung nicht akzeptiert haben; (2) Dann wäre die EU zu Handelsgesprächen in vier Bereichen bereit gewesen: (a) Vertiefung der Energiekooperation (Import von US-Flüssiggas); (b) freiwillige Kooperation zwischen den Regulatoren beider Partner, außerhalb der Handelsgespräche; (c) Zusammenarbeit mit den USA zur WTO-Reform<sup>10</sup> und Aufhebung der Blockade der Richterbestellung im Berufungsgericht des WTO-Streitschlichtungsmechanismus (*Appellate Body*); (d) Diskussion mit den USA wie man am besten reziprok die Märkte öffnet, besonders für Industrieprodukte (Pkws) und Liberalisierung öffentlicher Ausschreibung. Solche Gespräche sollen auf dem Prinzip der Reziprozität und WTO-konform ablaufen mit dem Ziel einen Handelskrieg USA-EU zu vermeiden. Ein gegenseitiger Zollabbau (»TTIP Light«) allein wäre, weil die EU durchschnittlich höhere Zölle einhebt, für die EU der schlechteste Deal.

### DRITTER SPIELZUG: HANDELSKRIEG

Allen Parteien – mit Ausnahme von Trump (»*We will win a trade war*«) – ist bewusst, dass ein Handelskrieg

<sup>9</sup> Am 1. Juni 2018 hat das chinesische Finanzministerium weitere Zollsenkungen auf 1 500 Konsumgüter für 1. Juli 2018 angekündigt.  
<sup>10</sup> Die USA haben schon lange eine Reform der WTO angestrebt – bisher ohne Erfolg. Als Druckmittel blockieren sie derzeit die Nachbesetzung der offenen Richterstellen im siebenköpfigen Berufungsgericht (WTO Appellate Body). Vgl. Payosova et al (2018).

für alle Beteiligten nachteilig ist. Daher sind auch die USA trotz Drohkulisse immer offen für Gespräche. Die Frage ist nur, bis zu welchem Ausmaß an Druck durch die USA die Handelspartner einzulenken bereit sind. Kleinere, weniger handelsmächtige Länder sind bereits »umgefallen«. Vor allem die EU, aber auch China als wichtigste Welthandelsmächte sollten dem Druck (Erpressung) der USA nicht nachgeben. Trump versteht nur Stärke. Die EU sollte eine Strategie des *Tit for tat* verfolgen. Aus der Spieltheorie ist bekannt, dass diese Strategie längerfristig am erfolgreichsten ist.

Die EU hat auf die Einführung der US-Schutzzölle auf Stahl und Aluminium am 1. Juni 2018 scharf reagiert. Es werden bei der WTO rechtliche Schritte (ein Streitbeilegungsverfahren) gegen die USA eingeleitet. Die US-Maßnahmen (mit dem Argument des Schutzes der nationalen Sicherheit), die der WTO gar nicht notifiziert wurden, zielen in erster Linie darauf ab, die heimische Industrie der USA vor Importkonkurrenz zu schützen, was laut EU-Meinung eindeutig gegen die WTO-Vorschriften verstößt.<sup>11</sup> Neben dem WTO-Streitbeilegungsverfahren, das die EU gegen die US-Maßnahmen einleitet, hat sie ihr Handeln auch mit anderen betroffenen Partnern koordiniert.<sup>12</sup> Die EU-Kommission ist auch entschlossen, den EU-Stahl- und Aluminiummarkt vor einer Schädigung durch zusätzliche Einfuhren in die EU zu schützen, zu denen es aufgrund der Abschottung des US-Marktes kommen könnte. Eine Untersuchung im Hinblick auf die mögliche Einführung von Schutzmaßnahmen für Stahl wurde bereits am 26. März 2018 eingeleitet. Der heutige Handelskonflikt USA-EU entspricht fast exakt jenem des »Mini-Stahlkriegs« von 2002/03 als Präsident G.W. Bush Stahlzölle einfuhrte, die die EU, zusammen mit zehn der wichtigsten stahlproduzierenden Länder durch die Androhung massiver Gegenmaßnahmen erfolgreich aus dem Weg schaffen konnte (vgl. Breuss 2004).

Ein neuerlicher »*Mini-Stahlkrieg*« zwischen den USA und dem Rest der Welt hätte noch überschaubare negative Effekte für alle Beteiligten. Erst ein eskalierender »*Autokrieg*« wenn die Handelspartner auf die (zunächst nur angedrohten) 25%igen US-Autozölle im gleichen Ausmaß Vergeltung üben würden, hätte für alle Beteiligten – vor allem in Europa – erhebliche Wohl-

<sup>11</sup> Der gegenwärtige Fall ist auch zweischneidig für die WTO. Nach Artikel XXI des GATT ist die nationale Sicherheit eine Ausnahme und erlaubt die Einführung von Zöllen. Sollte die WTO zum Urteil kommen, dass die USA das Recht haben, dies selbst zu definieren, wäre dem Protektionismus Tür und Tor geöffnet. Sollte aber die WTO-Streitschlichtung befinden, die USA haben nicht recht, würden sich die Ressentiments in den USA gegen die WTO erhöhen. Als »Nuklearoption« könnten die USA aus der WTO austreten (vgl. Hosp 2018).  
<sup>12</sup> Am 18. Mai 2018 hat die EU der WTO Schutzmaßnahmen notifiziert. Die EU-Vergeltungszölle (Ausgleichsmaßnahmen) im Schadensausmaß von 1,6 Mrd. US-Dollar (1,4 Mrd. Euro) – 25% Zölle auf z.B. Orangensaft, Whisky, Tabak und Motorräder sollen Anfang Juli in Kraft treten. Am 22. Mai 2018 haben sich den Vergeltungsmaßnahmen der EU auch China, Indien, Japan, Russland und die Türkei angeschlossen und Schutzmaßnahmen bei der WTO angemeldet. Insgesamt belaufen sich die Vergeltungsmaßnahmen auf 3,5 Mrd. US-Dollar (rund 3 Mrd. Euro).



fahrtsverluste zur Folge.<sup>13</sup> Man kann nur hoffen, dass am Ende die Einsicht siegt, dass *trade talks* allemal besser sind als *trade wars*.

## LITERATUR

- Assheuer, T. (2018), »Das Recht bin ich«, *DIE ZEIT*, 17. Mai, 41–42.
- Breuss, F. (2004), »WTO Dispute Settlement: An Economic Analysis of four EU-US Mini Trade Wars – A Survey«, *Journal of Industry, Competition and Trade* 4(4), 275–315.
- Europäische Kommission (2018), *Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries*, Commission Staff Working Document, 21. Februar SWD (2018) 47 final, Brüssel.
- Felbermayr, G. (2018a), »Zölle im transatlantischen Handel: Worauf, wie viel und wie gerecht?«, *ifo Schnelldienst* 71(6), 24–29.
- Felbermayr, G. (2018b), »ifo: US-Autozölle würden Deutschland fünf Milliarden Euro kosten«, Pressemitteilung, 24. Mai, verfügbar unter: [http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2018/Q2/pm-20180524\\_US\\_Autozoelle.html](http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2018/Q2/pm-20180524_US_Autozoelle.html).
- Felbermayr, G. und M. Braml (2018), »On the EU-US Current Account«, *EconPol Policy Report* 7, Mai.
- Felbermayr, G. und M. Steininger (2018), »Was kostet der neue US-Protektionismus Österreich und die EU?«, Analyse, Nr. 17, Studie für das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ), 4. April, Wien.
- Felbermayr, G. und J. Südekum (2018), »Europa muss sich seiner Stärke bewusst werden«, *Handelsblatt*, 24. Mai, online.
- Hosp, G. (2018), »Die nationale Sicherheit als Ausrede«, *Neue Zürcher Zeitung*, 31. Mai, 27.
- Juncker, J.C. (2018), »Press conference remarks by Jean-Claude Juncker at the Informal Leaders' Meeting/Western Balkans Summit in Sofia«, verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-3851\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3851_en.htm).
- Oxford Economics (2018), *Global Scenarios: How great is the threat from a Trump trade war?*, 4. Mai, Oxford.
- Payosova, T., G.C. Hufbauer und J.J. Schott (2018), »The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures«, *Policy Brief PB 8-5*, März, Peterson Institute of International Economics (PIIE).
- Stehrer, R. (2018), »US tariffs on cars: An expensive and dangerous gamble«, *wiiw*, 25. Mai.
- Streicher, G. (2018), »25 Prozent US-Zoll auf Autos würde in Österreich 3 000 Jobs treffen«, *APA*, 28. Mai.
- Trump, D. (2016), »Declaring American Economic Independence«, *Alumisource Factory*, Monessen, Pennsylvania; 28. Juni.
- Trump, D. (2018), *Remarks by President Trump at Signing of a Presidential Memorandum Targeting China's Economic Aggression*, The White House, 22. März.
- USTR (2017), *USTR Releases 2017 Special 301 Report on Intellectual Property Rights*, April, verfügbar unter <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/april/ustr-releases-2017-special-301-report>.
- WTO (2017), *World Tariff Profiles 2017*, Genf.

## Christoph Scherrer\* Liberalisierung des Welt- handels mittels angedrohtem Protektionismus

Wer aufgrund von Präsident Trumps aggressiver Handelspolitik das Ende der Welthandelsorganisation (WTO) vermutet, hat die Entstehungsgeschichte der WTO vergessen. Das unter Präsident Ronald Reagan 1988 verabschiedete US-amerikanische Allgemeine Außenhandelsgesetz gab ihm und den künftigen Präsidenten Druckmittel an die Hand, um andere Länder zur weiteren Öffnung ihrer Märkte zu bewegen. So wurde die Sektion 301 des Handelsgesetzes von 1974 dahingehend novelliert, dass der Handelsbeauftragte nun gesetzlich verpflichtet ist, beim Verstoß gegen amerikanische Rechte aus Handelsabkommen oder im Falle eines nicht zu rechtfertigenden »unfairen« Verhaltens einer ausländischen Regierung Gegenmaßnahmen zu ergreifen und nicht, wie zuvor, lediglich Empfehlungen für solche Maßnahmen auszusprechen. Dieses protektionistische Element des Allgemeinen Außenhandelsgesetzes machte den Weg im US-Kongress für die Zustimmung zum Freihandelsabkommen mit Kanada (CUSFTA) frei. CUSFTA legte den Grundstein für das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) von 1994. NAFTA liberalisierte den Außenhandel eines der Pioniere der protektionistisch abgesicherten Strategie der Importsubstitution, nämlich von Mexiko. Viele der Forderungen der US-amerikanischen Wirtschaft fanden Eingang ins Abkommen: Öffnung der Agrarmärkte, Liberalisierung der Dienstleistungen, Schutz des geistigen Eigentums und das Recht von Investoren, im Falle von Vertragsverstößen direkt das betreffende Land vor einem Schiedsgericht zu verklagen und nicht im Umweg über die eigene Regierung. Viele Elemente von NAFTA fanden sich in den im selbigen Jahr abgeschlossenen Verträgen wieder, die unter das Dach der neu gegründeten WTO gebracht wurden, wozu insbesondere das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und das Abkommen über den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS) gehören (vgl. Scherrer 1999, S. 222–303).

Die Zustimmung der ersten Mitglieder der WTO zu GATS und TRIPS war keine Selbstverständlichkeit, sondern folgte vor allem auf Druck der US-Regierung, die auf der Basis von Sektion 301 vielen Handelspartnern Strafsanktionen androhte und gegenüber einigen sogar auch verhängte (vgl. Turk 2010, S. 990–996). Als Wirtschaftsraum mit der größten Kaufkraft (vergrößert noch um das mit der eigenen Währung finanzierte Handelsbilanzdefizit) waren und sind die USA der begehrteste Markt in der Weltwirtschaft. Entsprechend können sich Regierungen dem sanktionsunterlegten Druck



Christoph Scherrer

<sup>13</sup> Vgl. Felbermayr und Steininger (2018) und Streicher (2018). Über die Bedeutung des transatlantischen Autohandels, siehe Stehrer (2018).

\* Prof. Dr. Christoph Scherrer ist Leiter des Fachgebiets Globalisierung und Politik an der Universität Kassel.

der USA schwerlich entziehen. Aus der Sicht der Länder nachholender wirtschaftlicher Entwicklung ist die Öffnung ihres Dienstleistungsmarkts und die Verpflichtung, geistiges Eigentum besser zu schützen, wenig vorteilhaft. Ihre heimischen Dienstleister sind im hochwertigen Segment meistens noch nicht vertreten, und ihre Industrien hinken dem technischen Fortschritt hinterher, sprich, sie haben noch wenig geistiges Eigentum zu schützen. Für die Einwilligung zu GATS und TRIPS verlangten sie neben einer Begrenzung der Exportsubventionen für die Landwirtschaft in den reichen Industrienationen vor allem ein Ende der von der US-Regierung selbstherrlich verhängten Sanktionen. Letzteres erreichten sie durch die Vereinbarung des Streitschlichtungsmechanismus der WTO (vgl. Hoekman und Kosteci 2009, S. 374).

Die Gründung der WTO ermöglichte es den führenden Konzernen vor allem der Industrieländer, die jeweils günstigsten Standortbedingungen zur Schaffung von globalen Wertschöpfungsketten auszunutzen. Das Regelwerk der WTO gilt mittlerweile für fast alle Länder der Welt. 1994 hatten 128 Länder das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) unterzeichnet; seit 2016 verfügt die WTO über 164 Mitgliedsländer. Auch wenn sich Streitschlichtungsverfahren trotz klarer Fristen lange hinziehen können, halten sich die Mitgliedsländer einschließlich der USA an die Schlichtungsentscheidungen (vgl. Reich 2017). Mithin kann die WTO im Sinne der Liberalisierung des Welthandels als Erfolg gelten.

In den Augen der Befürworter für weitere Handelsliberalisierungen hat sich allerdings der Nutzen der WTO erschöpft, da die bei ihrer Gründung vereinbarten weiteren Liberalisierungen nur im äußerst begrenzten Maße stattgefunden haben. Schon bald nach ihrer Gründung zeigte sich, dass sie aufgrund ihres Konsensprinzips und der Vorgabe, dass Liberalisierungen für alle Mitgliedsländer zu gelten haben (*single undertaking*), nicht geeignet ist, die bevölkerungsreichen, technologisch aufrüstenden Staaten wie Brasilien, China und Indien zu weiteren Zugeständnissen hinsichtlich des Schutzes des geistigen Eigentums, Finanzdienstleistungen und Agrarmärkten zu bewegen. Für weitere Liberalisierungsschritte hätten die USA, die EU und Japan ihrerseits gewillt sein müssen, ihre Agrarsubventionen signifikant zu reduzieren und ihre Arbeitsmärkte für Arbeitskräfte der Handelspartner zu öffnen. Da sie dazu nicht bereit waren, begannen sie, statt im Rahmen der WTO zu verhandeln, bilateral mit einzelnen Handelspartnern weitere Liberalisierungsschritte zu vereinbaren. Diese zuerst von den USA, bald aber auch von der EU kopierte Strategie beruht auf der Erkenntnis, dass die eigenen Interessen gegenüber einem einzelnen, kleineren Handelspartner leichter durchzusetzen sind als gegenüber einer Koalition von Handelspartnern. In der Folge erhöhte sich die Zahl der regionalen und bilateralen Handelsabkommen von 77 im Jahr 2000 auf 296 im Jahr 2016 (vgl. Yalcin und Beier 2017, S. 49).

Der Beitritt Chinas zur WTO im Jahre 2001 hat nicht nur weitere Liberalisierungsschritte innerhalb der WTO verhindert, sondern zugleich die Machtverhältnisse im Welthandel erschüttert. Lag Chinas Anteil am Welthandel 2003 noch bei 5,9%, so stieg er bis 2016 auf 13,6% (vgl. WTO 2017, S. 100). Zugleich nahm der inländische Wertschöpfungsanteil an den chinesischen Exporten zu, und immer mehr chinesischen Firmen gelang der technologische Anschluss. Anders als von den USA und der EU erwartet, kontrolliert die chinesische Regierung weiterhin den Zugang ausländischer Investoren zu zentralen Wirtschaftssektoren und betreibt ein sehr ehrgeiziges Technologieförderprogramm. Auf diese Herausforderung Chinas reagierten die etablierten Wirtschaftsmächte mit der Strategie, China mittels großer Freihandelszonen einzukreisen, in denen für sie günstige Regeln gelten sollten, denen sich China dann später nicht entziehen könnte. Mit der unter Präsident Barak Obama angestrebten Transpazifischen Partnerschaft (TPP) mit elf Anrainerstaaten des Pazifiks sowie mit der zeitlich etwas nachhinkenden Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) wäre ein solch großer Wirtschaftsraum geschaffen worden, der seinen Mitgliedern Handelsprivilegien einräumt, die den chinesischen Exporteuren nicht offenstehen. Die im TPP vereinbarten Regeln kamen den Interessen der US-Industrie recht weitgehend entgegen, zum Beispiel verlängerte Patentlaufzeiten, freier Datenfluss und Beschränkungen für Staatskonzerne (Trans-Pacific Partnership Text, Kapitel 10, 11, 17, 18).<sup>1</sup>

Die Umzingelungsstrategie ist allerdings nicht aufgegangen. Während im Kalten Krieg und noch einige Jahre danach die mehrheitlich skeptische Haltung der US-Bevölkerung gegenüber der Liberalisierung des Außenhandels durch die Vermarktung des Freihandels als Zeichen für die US-amerikanische Führung der freien Welt neutralisiert werden konnte, versagte diese Strategie ein Vierteljahrhundert nach Fall der Berliner Mauer. Sowohl Donald Trump auf der republikanischen Seite als auch Bernard Sanders auf der demokratischen Seite vermochten diese skeptische Haltung im Wahlkampf 2016 zu mobilisieren, so dass sich auch die vormalige TPP-Unterstützerin, Hilary Clinton, von TPP distanzieren musste.

Trumps erste Amtshandlung bestand in der Aufkündigung der TPP, und zu Beginn seines zweiten Amtsjahres droht er sowohl den traditionellen Verbündeten der USA als auch China mit Strafzöllen. Sind dies Zeichen einer Hinwendung der USA zum Protektionismus? Ein genauerer Blick auf das internationale Geschäftsmodell von Donald Trump (vgl. Wee 2017), seine Handelsagenda, der Kräfteverhältnisse in Politik sowie Wirtschaft und die bereits hier geschilderte jüngere Geschichte US-amerikanischer Verhandlungstaktiken lässt jedoch eine andere Schlussfolgerung zu. Anstelle China zu umzingeln, zielt seine Strategie dar-

<sup>1</sup> Verfügbar unter: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>.

auf ab, durch Androhung von Protektionismus die Handelspartner zu Zugeständnissen zu erpressen. Insbesondere sein handelspolitisches Team, Robert Lighthizer, Peter Navarro und Wilbur Ross, scheinen davon überzeugt zu sein, dass auf diese Art schneller US-amerikanische Konzerninteressen gegenüber den Handelspartnern durchgesetzt werden können (Navarro und Ross 2016). Durch das harte Vorgehen gegenüber den Handelspartnern hofft wohl Trump, dass seine Basis die neu ausgehandelten Verträge akzeptieren wird, auch wenn sich der Inhalt dieser Verträge wenig von dem unterscheidet, was die USA bereits in den TPP-Verhandlungen erreicht hatten.

Die in den Nachverhandlungen aufgestellten Forderungen laufen auf den Schutz der technologisch fortschrittlichsten US-Unternehmen hinaus, deren Geschäftsmodell auf der Sicherung geistigen Eigentums und dem Zugang zu Daten beruht:

- Nicht-tarifäre Handelsbarrieren im Bereich der Dienstleistungen sollen abgebaut werden, insbesondere soll der Marktzugang für US-amerikanische Finanzdienstleister erleichtert werden, wobei der grenzüberschreitende Datenfluss keinen Einschränkungen unterliegen soll und die Verarbeitung von Daten nicht auf jeweilig heimischen Boden begrenzt werden soll (vgl. USTR 2017, S. 8).
- Keine Zölle auf den Handel mit digitalen Produkten (zum Beispiel Software, Musik, Videos, E-Bücher) und Verbot von Vorschriften für die Offenlegung von Software-Quellcodes (ebenda, S. 8–9).
- Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums (ebenda, S. 9–10).
- Frühzeitige Anhörung ausländischer Anbieter bei der Planung neuer wirtschaftlicher Auflagen (*regulatory practices*) (ebenda, S. 10).

Diese Forderungen finden auch im Kongress Unterstützung. Sowohl der Vorsitzende des Senate Finance Committee, Orrin Hatch, und der Vorsitzende des House Ways and Means Committee, Kevin Brady, unterstützten Obamas TPP. Der Versuch der republikanischen Parteiführung, im Kongress eine protektionistische Forderung, die *Border Adjustment Tax* (BAT, Grenzpassungssteuer; vgl. Dupont 2017) durchzusetzen, scheiterte gleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode. Breite Kreise der US-Geschäftswelt hatten erfolgreich gegen die BAT mobilisiert. Wenngleich die US-Geschäftswelt eine härtere Verhandlungsführung gegenüber China befürwortet, so schreckt sie doch vor einem Handelskrieg zurück, zumal sie selbst bisher in ihrer Mehrzahl von chinesischen Importen profitierte. Wie in den Jahrzehnten zuvor, toleriert sie allerdings, dass handelsprotektionistische Maßnahmen kurzfristig zum Schutz besonders betroffener, politisch noch gewichtigen Industriezweigen wie der Stahlindustrie angewendet werden (vgl. Scherrer und Abernathy 2017).

Trumps verhandlungstaktische Eskalationsstrategie birgt allerdings auch Risiken. Im Unterschied zu

Trump hat Präsident Ronald Reagan seine Handelspartner in den 1980er Jahren nicht verbal beleidigt. Trumps Beleidigungen können dazu führen, dass der Nationalstolz der Handelspartner betroffen wird und sie der Wahrung ihrer Ehre Vorrang gegenüber wirtschaftlichen Interessen einräumen. In einem solchen Fall könnte es sein, dass sie die Nachteile eines Handelskriegs in Kauf nehmen. Zudem hat Reagans Regierung zumindest in der Öffentlichkeit Sicherheitspolitik von der Handelspolitik getrennt behandelt. Trumps Verknüpfung der Handelspolitik mit der Sicherheitspolitik muss nicht automatisch zugunsten der USA ausfallen. Da China eine wichtige Rolle im Konflikt mit Nordkorea spielt, muss das Trump-Team zwischen seinen sicherheitspolitischen Zielen gegenüber Nordkorea und seinen handelspolitischen Forderungen gegenüber China abwägen. Im Falle von Trumps Aufforderung, den Verteidigungshaushalt zu erhöhen, kann die EU entscheiden, ob sie dieser Forderung nachgibt, um auf der Handelsfront den Status quo beibehalten zu können.

Wenn den protektionistischen Androhungen keine Taten folgen, dann könnten sie zudem gegenüber den Handelspartnern ins Leere laufen und nicht zu mehr Öffnung gegenüber US-Konzernen führen. Die Fixierung auf die Handelsbilanzdefizite birgt angesichts der zu erwartenden weiteren Aufwertung des US-Dollar (aufgrund der Steuersenkungen und der Zinsanhebungen) eine weitere Eskalationsgefahr, denn die Aufwertung wird das Handelsbilanzdefizit ansteigen lassen und damit auch den Druck, schärfere Maßnahmen zu seiner Bekämpfung zu ergreifen. Schließlich legitimiert selbst die nicht ernst gemeinte Androhung von Protektionismus diesen selbst, der in der Nachkriegszeit lange als »von gestern« galt. Sprich, der verhandlungstaktische Umgang mit Protektionismus könnte dazu führen, dass entgegen den ursprünglichen Absichten, doch handelspolitischer Protektionismus zunimmt.

Angesichts der Interessenlage der US-Industrie und ihren politischen Einflussmöglichkeiten ist allerdings mit einem ausufernden Handelskrieg nicht zu rechnen. Wenngleich durch die bilateralen Initiativen die WTO als Verhandlungsforum an Bedeutung verliert, so ist doch mit einer weiteren Stärkung wirtschaftlicher Körperschaften gegenüber politischen Körperschaften, sprich mit einer Liberalisierung des Welthandels, zu rechnen. Die Demagogie von Trump ist viel mehr für die lohnabhängige Bevölkerung gefährlich. Deren Interesse an einer gesicherten Beschäftigung wird für eine Konzernagenda eingespannt, die letztlich diesem Interesse zuwiderläuft.

## LITERATUR

- Dupont, D. (2017), »GOP lawmakers, Trump administration unite on tax reform, 'set aside' BAT«, *Inside U.S. Trade* 35(30),
- Hoekman, B. M. und M. M. Kostecki (2009), *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3. Aufl., Oxford University Press, Oxford.
- Navarro, P. und W. Ross (2016), *Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts*, verfügbar unter: [https://assets.donaldjtrump.com/Trump\\_Economic\\_Plan.pdf](https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf).

Reich, A. (2017), »The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis«, EUI Working Paper LAW 2017/11.

Scherrer, Chr. (1999), *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA*, Ed. Sigma, Berlin.

Scherrer, Chr. und E. Abernathy (2017), »Trump's Trade Policy Agenda«, *Intereconomics* 52(6), 364–369.

Turk, M. (2010), »Bargaining and Intellectual Property Treaties: The Case for a Pro-Development Interpretation of Trips but Not Trips Plus«, *International Law and Politics* 42, 981–1029.

USTR – Office of the United States Trade Representative (2016; 2017), »Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation«, 17. Juli, Washington, D.C.

Wee, L. (2017), »In China, Trump Wins a Trove of New Trademarks«, *The New York Times*, 6. März.

WTO (2017), *World Trade Statistical Review 2017*, Genf, verfügbar unter: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2017\\_e/wts2017\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts2017_e.pdf).

Yalcin, E. und F. Beier (2017), »Fortschritte in der globalen Handelsliberalisierung«, ifo Schnelldienst 70(7), 40–50.

Christoph Herrmann\* und  
Caroline Glöckle\*\*

## Der (drohende) transatlantische »Handelskrieg«: Eine Einordnung und Bewertung beabsichtigter und bereits ergriffener (Gegen-)Maßnahmen

Mit der Ankündigung des US-amerikanischen Präsidenten Trump, neben der im März 2018 erfolgten Verhängung von Zusatzzöllen auf Stahl- und Aluminiumerzeugnisse i.H.v. 25% bzw. 10%, nun auch den Erlass von Zusatzzöllen auf Kfz-Importe durch das US-amerikanische Handelsministerium prüfen zu lassen, hat die Diskussion über einen möglichen »Handelskrieg« der USA gegen ihre Handelspartner weiter an Brisanz gewonnen. Mit der Zuspitzung der Spannungen wächst die Sorge um eine generelle Abkehr der USA von der Freihandelsmaxime und vom Rechtsrahmen der Welt handelsorganisation (WTO). Dabei führen das Vorgehen der USA wie auch die unterschiedlichen Reaktionen ihrer Handelspartner zu komplexen und überwiegend ungeklärten welthandelsrechtlichen Fragestellungen, die im Folgenden dargestellt werden.

### US-AMERIKANISCHE RECHTSGRUNDLAGE FÜR DIE VERHÄNGUNG VON ZUSATZZÖLLEN

Das US-amerikanische Recht sieht – wie das Außenhandelsrecht der meisten WTO-Mitglieder – eine Reihe von Situationen vor, in denen über die allgemeinen tarifären Zölle hinaus Zusatzzölle verhängt werden dürfen. Die nationale Rechtsgrundlage, die bereits für die Verhängung von Zusatzzöllen auf Stahl und Aluminium gewählt und nun auch für die Zusatzzölle auf Kfz erwogen wird, ist eine Vorschrift des US-amerikanischen Handelsrechts, die sog. Section 232, die es dem US-Präsidenten ermöglicht, nach freiem Ermessen Zusatzzölle oder mengenmäßige Beschränkungen zu erlassen bzw. auch andere Abhilfemaßnahmen (wie z.B. Abkommen) zu erwirken, wenn Importe dazu geeignet sind, die nationale Sicherheit der USA zu beeinträchtigen (*threaten to impair*). Die Beurteilung, ob eine Eignung der betreffenden Importe zur Gefährdung der nationalen Sicherheit vorliegt, erfolgt im Rahmen einer Untersuchung des US-amerikanischen Handelsministeriums, das dem US-amerikanischen Präsidenten sodann unverbindliche Handlungs-

\* Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M. ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Passau.

\*\* Caroline Glöckle ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Passau.

empfehlungen zur Wahrung der nationalen Sicherheit mitteilt.

Wenngleich sich die USA bereits in der Vergangenheit mehrfach auf die Section 232 berufen haben, zeigen die aktuellen Anwendungsfälle der Norm in Bezug auf Stahl und Aluminium deutliche Unterschiede zum bislang entwickelten und angewandten Normverständnis der Section 232. Allgemein lässt sich feststellen, dass der Begriff der »nationalen Sicherheit« weiter als bisher verstanden wird und in der Vergangenheit einschränkend angewandte Kriterien nun nicht mehr Teil der Untersuchungen des Handelsministeriums sind. Insbesondere kommt es nicht mehr darauf an, ob die in Frage stehenden Importe von einem zuverlässigen Handelspartner stammen.

Die zu Stahl- und Aluminiumimporten veröffentlichte Begründung für die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen der Section 232 wurde weitgehend als »vorgeschoben« empfunden und vor dem Hintergrund der auf dem Weltmarkt bestehenden Überkapazitäten an Stahl und Aluminium als protektionistische Maßnahme eingeordnet. Die dahingehend geäußerten Bedenken verdichten sich derzeit mit Blick auf die eingeleiteten Untersuchungen hinsichtlich der Bedrohung der nationalen Sicherheit durch Kfz-Importe. Die Begründung Trumps, die heimischen Arbeiter in der Automobilbranche vor dem (potenziellen) Verlust ihrer Arbeitsplätze schützen zu wollen, deutet darauf hin, dass der Begriff der nationalen Sicherheit künftig wohl auch den Schutz der wirtschaftlichen Sicherheit umfassen könnte. Eine derartige Ausweitung würde aber letztlich bedeuten, dass unter Berufung auf Section 232 protektionistische Maßnahmen nach US-amerikanischem Recht gerechtfertigt werden würden. Das wird auch in den USA als verfassungsrechtlich bedenkliche Umgehung des Kongresses angesehen.

## REAKTIONEN DER HANDELPARTNER AUF DIE VERHÄNGUNG VON ZUSATZZÖLLEN

Trotz der unterschiedlichen Reaktionen der US-Handelspartner auf die Verhängung der Zusatzzölle eint diese die Überzeugung, dass Handelskonflikte, sofern sie unter den Mitgliedern der WTO entstehen, den Regeln der multilateralen WTO-Abkommen und insbesondere dem WTO-Streitbeilegungsmechanismus unterfallen.

### Klage Chinas im Rahmen der WTO

Bereits kurz nach der Verhängung der Zusatzzölle durch Präsident Trump kündigte China an, diese im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsmechanismus rechtlich überprüfen zu lassen. Mit der Beantragung von Konsultationen Anfang April hat China ein Streitbeilegungsverfahren im Rahmen der WTO angestoßen. Nach Ansicht Chinas verstoßen die US-amerikanischen Zusatzzölle im Wesentlichen gegen zwei Grundprinzipien des GATT: zum einen gegen die Zollbindung

gemäß Art. II:1 GATT, zum anderen gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz gemäß Art. I:1 GATT. Zwar sieht das WTO-Recht Zölle – anders als mengenmäßige Beschränkungen – aufgrund ihrer Transparenz und wettbewerberhaltenden Wirkung grundsätzlich als legitimes Instrument zur Lenkung von Handelsströmen an; allerdings unterliegt die Einführung von Zöllen der sog. Zollbindung gemäß Art. II:1 GATT. Danach legen WTO-Mitglieder gemäß Art. II:7 GATT ihre Maximalzölle verbindlich in Zollzugeständnislisten (sog. *schedules*) fest und dürfen diese nicht unilateral, sondern ausschließlich infolge von entsprechenden Verhandlungen ändern.

Der von China angeführte Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip bezieht sich dagegen auf Ausnahmen von den Zusatzzöllen, die die USA einigen Handelspartnern zugesagt haben. Derartige Vorzugsbehandlungen gegenüber einzelnen Handelspartnern sind aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips grundsätzlich an alle WTO-Mitglieder weiterzugeben.

Sofern die Konsultationen scheitern, ist davon auszugehen, dass die USA im Panel-Verfahren ihr *prima facie* WTO-rechtswidriges Verhalten unter Berufung auf ihre nationale Sicherheit iSd Art. XXI (b) (ii) GATT zu rechtfertigen versuchen. Der Rechtfertigungsgrund des Art. XXI GATT dient dabei der Wahrung der nationalen Sicherheitsinteressen der WTO-Mitglieder, einem Kernbereich staatlicher Souveränität, und hat zur Folge, dass die darin niedergelegten, teils unbestimmten Belange der nationalen Sicherheit von WTO-Mitgliedern den handelspolitischen Motiven des WTO-Rechts vorgehen. Art. XXI GATT gilt insgesamt als die »große Unbekannte« des GATT, was auf drei Faktoren zurückzuführen ist.

So ist zum einen die Formulierung des Art. XXI GATT insgesamt sehr unbestimmt, was vor allem dem Normzweck, nämlich der Wahrung der nationalen Souveränität der WTO-Mitglieder im politisch sensiblen Bereich der Sicherheit, geschuldet ist. Damit bleiben allerdings zentrale Elemente der Norm unklar, etwa die Bedeutung der »wesentlichen Sicherheitsinteressen« oder die Reichweite des Ermessens, das Art. XXI GATT den WTO-Mitgliedern bei der Bestimmung ihrer Sicherheitsinteressen zugesteht.

Zum anderen bereitet die Frage der Justiziabilität Schwierigkeiten im Umgang mit Art. XXI GATT. Insbesondere die USA haben zum Ausdruck gebracht, dass das zugestandene weite Ermessen nach Art. XXI GATT dazu führe, dass ein Panel im Rahmen eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens gar nicht prüfen könne, ob die angeblich WTO-rechtswidrige Maßnahme tatsächlich dem Schutz nationaler Sicherheitsinteressen diene. Vielmehr sei das Panel auf die schlichte Feststellung beschränkt, dass sich das WTO-Mitglied auf Art. XXI GATT berufen hat.

Darüber hinaus fehlt es bislang an einer Entscheidung des WTO-Streitbeilegungsorgans zu Art. XXI GATT, die eine Hilfestellung bei der Beantwortung der offenen Fragen im Hinblick auf die Auslegung und Jus-



Christoph Herrmann



Caroline Glöckle



tiziabilität der Norm leisten könnte. Entgegen der bisherigen Zurückhaltung der WTO-Mitglieder, sich auf Art. XXI GATT im Rahmen einer Streitbeilegung zu berufen, ist die Norm zentraler Streitpunkt in zwei weiteren anhängigen Panel-Verfahren, so dass eine baldige Entscheidung zur Auslegung von Art. XXI GATT absehbar ist. Aufgrund der anhaltenden Streitigkeiten um die Nachbesetzung der offenen Posten im *Appellate Body*, dem Berufungsgremium des WTO-Streitbeilegungsmechanismus, könnte jedoch in Bezug auf die Klage Chinas gegen die Zusatzzölle der USA noch lange auf eine Entscheidung des *Appellate Body* zu warten sein.

### EU-Reaktionen auf die Importzölle der USA

Bereits vor der Verhängung der Importzölle auf Stahl und Aluminium hatte die Europäische Kommission neben einer Klage vor den WTO-Streitbeilegungsorganen vor allem Gegenmaßnahmen in Form von Importzöllen auf typische US-Produkte wie Levis-Jeans und Harley-Davidson-Motorräder angekündigt, wengleich bis zum Ablauf der Ausnahmefrist zum 31. Mai 2018 noch Hoffnungen bestanden hatten, dass die EU durch das Angebot von Zugeständnissen und weiteren Verhandlungen dauerhaft von den Zusatzzöllen befreit bliebe. Mit den nun verhängten Zusatzzöllen auch gegenüber der EU wird diese nunmehr dem Beispiel Chinas folgen und ebenfalls im Rahmen eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens gegen die US-Maßnahmen vorgehen. Noch vor Ablauf der Ausnahmefrist hatte die EU zudem ihre beabsichtigten Schutzmaßnahmen zur Aussetzung ihrer Zollzugeständnisse gegenüber den USA bei der WTO notifiziert, wobei dieses Vorgehen weder WTO-rechtlich noch unionsrechtlich gänzlich unbedenklich ist.

Mit der Einführung von eigenen Zusatzzöllen verstößt die EU ebenfalls grundsätzlich gegen die Zollbindung gemäß Art. II:1 GATT und das Prinzip der Meistbegünstigung gemäß Art. I:1 GATT. Zur Rechtfertigung könnte sie sich allerdings auf den Rechtfertigungsgrund des Art. XIX:3 GATT i.V.m. Art. 8.2 Übereinkommen über Schutzmaßnahmen (ÜSM) berufen, der ausnahmsweise die Aussetzung gleichwertiger Zugeständnisse erlaubt, sofern ein WTO-Mitglied von einer besonderen Schutzmaßnahme eines anderen WTO-Mitglieds betroffen ist.

Tatsächlich begründet die EU ihre nunmehr unmittelbar bevorstehenden Gegenmaßnahmen gegenüber der WTO so. Allerdings zeigt dieses Vorgehen, dass die EU die US-Zusatzzölle rechtlich nicht als Maßnahme zum Schutz der nationalen Sicherheit, sondern de facto als besondere Schutzmaßnahme i.S.d. Art. XIX GATT i.V.m. dem ÜSM einstuft. Dabei ist nicht sicher, ob diese Einordnung einer rechtlichen Überprüfung durch ein Panel standhalten würde.

Ungeachtet der WTO-rechtlichen Dimension erscheint ein unilaterales Vorgehen der EU gegen die USA in unionsrechtlicher Hinsicht problematisch. Zum einen können Schutzmaßnahmen seit dem Vertrag von Lis-

abon nicht mehr unmittelbar auf Art. 207 Abs. 2 AEUV gestützt werden, zum anderen bezieht sich die bestehende Handelsvergeltungs-VO für »Vergeltungsmaßnahmen« explizit auf die Voraussetzungen des WTO-Rechts, so dass das Vorgehen der EU mit den Bestimmungen des WTO-Rechts korrespondieren muss. Vor diesem Hintergrund ist das unionale Vorgehen weder aus WTO-rechtlicher noch aus unionsrechtlicher Sicht zweifelsfrei rechtmäßig.

### Reaktion Südkoreas: Einführung von Importbeschränkungen

Im Gegensatz zu China und der EU haben Handelspartner wie Südkorea einen anderen Weg eingeschlagen, um auf die US-amerikanischen Zusatzzölle zu reagieren. Südkorea hat sich mit den USA auf die Verhandlung eines neuen Freihandelsabkommens geeinigt, in dem es sich dazu verpflichtet, künftig lediglich 70% seiner Durchschnittsexporte an Stahl und Aluminium aus den Jahren 2015 bis 2017 in die USA zu exportieren. Die USA werten dieses Entgegenkommen Südkoreas als Bestätigung ihrer »Sicherheitsbedenken«. WTO-rechtlich ist eine solche (freiwillige) mengenmäßige Beschränkung des Exports wohl als sogenannte *Voluntary Export Restraint* (VER) bzw. als eine hierzu ähnliche Maßnahme im Sinne des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen (ÜSM) zu qualifizieren. Derartige VER werden auch als Grauzonenmaßnahmen bezeichnet und sind nach Art. 11 lit. b ÜSM verboten. Allerdings können sich die USA in Bezug auf einen etwaigen Verstoß gegen Art. 11 lit. b ÜSM auf Art. 11 lit. c ÜSM stützen, nach dem das ÜSM keine Anwendung findet, wenn sich das betreffende WTO-Mitglied auf eine andere Norm außerhalb des ÜSM berufen kann. In diesem Zusammenhang wäre im Fall der USA wiederum an den zweifelhaften Rechtfertigungsgrund der nationalen Sicherheitsinteressen gemäß Art. XXI GATT zu denken. Nur für den Fall, dass ein WTO-Mitglied nicht die USA selbst, sondern Südkorea vor den WTO-Streitbeilegungsorganen verklagt, ist keine Norm ersichtlich, auf die sich Südkorea gemäß Art. 11 lit. c ÜSM berufen könnte, um diese Exportbeschränkung zu rechtfertigen. Festzuhalten bleibt, dass solche »freiwilligen« Exportbeschränkungen zwar politisch gangbar und attraktiv sind, letztlich jedoch WTO-rechtswidrig sein können, sofern die Maßnahme nicht unter Berufung auf Art. XXI GATT zu rechtfertigen ist. Allenfalls käme eine Rechtfertigung der Maßnahme im Rahmen von Art. XXIV GATT als Teil des Freihandelsabkommens zwischen den USA und Südkorea in Betracht. Diesbezüglich ist jedoch nicht ersichtlich, inwieweit diese Selbstbeschränkung »erforderlich« sein sollte.

### SCHLUSS

Der Rechtfertigungsgrund der »wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen« gem. Art. XXI GATT ist der zentrale Aspekt der Diskussion über die WTO-rechtli-



che Konformität der von den USA eingeführten Zusatzzölle auf Stahl und Aluminium. Mit den nun beabsichtigten Zusatzzöllen auf Kfz-Importe drängt sich zunehmend eine protektionistische Motivation derartiger Zusatzzölle auf. Allerdings zieht die Berufung auf Art. XXI GATT verschiedene WTO-rechtliche Implikationen nach sich, auch in Bezug auf mögliche Reaktionen der US-Handelspartner. Weder die von China und der EU angestrebte Klage im Rahmen der WTO noch die von der EU verfolgten Schutzmaßnahmen nach dem ÜSM oder auch die freiwilligen Importbeschränkungen Südkoreas stellen rechtlich unbedenkliche Reaktionen auf die Zusatzzölle der USA dar. Somit bleibt schlussendlich die Frage, nach welchen Regeln ein »Handelskrieg« erfolgt, weiter offen.

## LITERATUR

Department of Commerce (2018), *The Effect of Imports of Steel on the National Security an Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, As Amended*.

Department of Commerce (2018), *The Effect of Imports of Aluminum on the National Security an Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, As Amended*.

EU-Kommission (2018), *Durchführungsverordnung (EU) 2018/724 der Kommission vom 16. Mai 2018 über bestimmte handelspolitische Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Abl. EU L 122/14.

Herrmann, Chr. und C. Glöckle (2018), »Der drohende transatlantische »Handelskrieg« um Stahlerzeugnisse und das handelspolitische »Waffenarsenal« der EU«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, im Erscheinen.

Section 232 Investigations Program Guide (2018), *The Effect of Imports on the National Security, Investigations conducted under the Trade Expansion Act of 1962, As Amended*.

Statement from the President on Potential National Security Investigation into Automobile Imports, 23. Mai 2018.

Tietje, Chr. und V. Sacher (2018), *Stahl und Whiskey – ein transatlantischer Handelskrieg?*, *Policy Papers on Transnational Economic Law* 48, Universität Halle-Wittenberg.

WTO (2016), *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512, 14. September 2016.

WTO (2017), *United Arab Emirates – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, WT/DS526, 31. Juli 2017.

WTO (2018), *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544, 5. April 2018.

WTO (2018), *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS548/1, 1. Juni 2018.

WTO, G/L/1237, *EU – Immediate Notification Under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods*.

## Benjamin Jung\* Wer gewinnt einen Handelskrieg?

### ZÖLLE SIND ZURÜCK AUF DER HANDESPOLITISCHEN AGENDA

Vor gut einem Jahr haben Handelsökonominnen an die Veröffentlichung des Buches *Principles of Political Economy and Taxation* von David Ricardo im Jahr 1817 erinnert (vgl. Felbermayr et al. 2017). Kernidee des Werkes von Ricardo ist, dass internationaler Handel auf der Basis von komparativen Vorteilen für alle Länder vorteilhaft ist. Bildeten Ricardos Überlegungen die Basis für eine politische Bewegung, die sich für die Abschaffung der britischen *corn laws* einsetzte, fanden die Jubiläumsfeierlichkeiten vor der Kulisse des drohenden Brexit, einem Beispiel regionaler Desintegration in Friedenszeiten unbekanntem Ausmaßes, statt. Ein Jahr später ist die Lage noch dramatischer. Ausgelöst durch die Ankündigung des amerikanischen Präsidenten Donald Trump, Zölle auf die Importe von Stahl und Aluminium zu erheben, haben sich die Worte Handels- bzw. Zollkrieg in der öffentlichen Debatte festgesetzt. Die bisherige Welthandelsordnung, die sich in den Regularien der Welthandelsorganisation (WTO) manifestiert, scheint bedroht. Wie soll die Europäische Union (EU) darauf reagieren? Soll sie Vergeltung üben und ebenfalls Zölle erheben? Soll sie klein beigeben und die Zölle akzeptieren? Oder wäre es eine sinnvolle Alternative, sich mit anderen Handelspartnern der USA in handelspolitischen Fragen abzustimmen?

In dem bestehenden Welthandelssystem gibt es sicherlich Anpassungsbedarf. Die Obergrenzen für die Meistbegünstigungszölle wurden seit dem Abschluss der Uruguay-Runde vor fast 25 Jahren nicht mehr gesenkt. In der Zwischenzeit hat sich der Welthandel aber grundlegend geändert. Es wurden zahlreiche regionale Handelsabkommen geschlossen, die neben der Schaffung neuen Handels zwischen den Handelspartnern möglicherweise auch zu einer Umlenkung bestehender Handelsflüsse geführt haben. *Regional* ist dabei längst nicht mehr auf die geographische Region beschränkt, wie z.B. das Freihandelskommen zwischen der EU und Korea zeigt. Die jüngeren regionalen Handelsabkommen gehen typischerweise weit über den Abbau von Zöllen hinaus, wie z.B. das vorläufig in Kraft getretene Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen der EU und Kanada belegt. Und nicht zuletzt gibt es mit China einen neuen Spieler im Welthandelssystem.

\* Prof. Dr. Benjamin Jung ist Inhaber des Lehrstuhls für Außenwirtschaft an der Universität Hohenheim, Mitglied des CESifo-Forschungsnetzwerks und IAW Research Fellow. Ich danke Ralph Ossa für eine interessante Diskussion im Vorfeld der Erstellung dieses Beitrags sowie Wilhelm Kohler für wertvolle Kommentare zu einem ersten Entwurf. Alle verbliebenen Fehler sind natürlich meine.



Benjamin Jung

Der Fokus dieses Beitrags soll aber nicht auf einer Dynamisierung des Welthandelssystems, sondern auf Handelskriegen liegen. Insbesondere soll dargestellt werden, was unter einem Handelskrieg überhaupt genau zu verstehen ist, was es genau bedeuten kann, einen Handelskrieg zu gewinnen, unter welchen Bedingungen ein Handelskrieg gewonnen werden kann und welche Schlussfolgerung sich daraus für die europäische Position ergibt. Konkret werden anhand eines stilisierten Zwei-Länder-Modells folgende Fragen untersucht: Wie groß muss ein Land sein, damit es einen Handelskrieg gewinnen kann? Wie hoch sind die dabei entstehenden Zollsätze der beiden Länder? Wie hoch ist der Wohlfahrtsverlust des anderen Landes? Welchen Unterschied macht dabei der Grad der Substituierbarkeit zwischen importierten und heimischen Produkten? Welche Rolle spielen fallende natürliche Handelsbarrieren (z.B. Transportkosten)? Diese Fragen werden anhand numerischer Simulationen auch mit Zahlen beantwortet.

#### **DER »OPTIMALZOLL« – OPTIMAL AUS DER SICHT EINES LANDES**

Aus handelstheoretischer Sicht kann sich ein Land durch die Einführung eines Importzolls gegenüber der Freihandelsituation verbessern. Ein Zoll verteuert aus heimischer Sicht die Importe, was zu einer Reduktion der Nachfrage nach Importen aus dem Ausland führt. Ist das Land hinreichend groß, führt dies zu einer Reduktion des Preises für das Importgut auf dem Weltmarkt. Aus heimischer Sicht bedeutet dies eine Verbesserung der sog. *Terms of Trade*, also eine Erhöhung des Preises des Exportgutes relativ zum Preis des Importgutes. Die Produzenten des Gutes, das vom zollerhebenden Land importiert wird, setzen also einen niedrigeren Preis und tragen so einen Teil der Last des Zolles. Der Zoll führt darüber hinaus auch zu einer Verzerrung der Konsum- und Produktionsentscheidungen. Da das Importgut teurer geworden ist, entfällt ein größerer Anteil einer gegebenen Nachfrage auf heimisch produzierte Güter. Heimische Produzenten produzieren mehr, um die zusätzliche Nachfrage zu decken. Aus heimischer Sicht ist die Einführung bzw. Erhöhung eines Importzolles wohlfahrtsverbessernd, solange der Terms-of-Trade-Effekt größer ist als der Wohlfahrtsverlust, der aus der Verzerrung von Konsum- und Produktionsentscheidungen resultiert. Die Überlegungen zeigen, dass es einen aus heimischer Sicht wohlfahrtsmaximierenden, *optimalen* Zoll geben muss.

#### **HANDELSKRIEG – EIN NICHT KOOPERATIVES SPIEL IN »OPTIMALEN« ZÖLLEN**

In den bisherigen Überlegungen haben wir die Auswirkungen des Zolles auf das Ausland ignoriert. Was aus heimischer Sicht eine Verbesserung der Terms of Trade ist, stellt aus ausländischer Sicht eine Ver-

schlechterung dieser dar. Betrachtet man die Welt als Ganzes, heben sich diese beiden Effekte gerade gegenseitig auf. Es bleibt aber der Effizienzverlust, der sich aus der Verzerrung der Konsum- und Produktionsentscheidungen ergibt. Der aus heimischer Sicht optimale Zoll geht also zu Lasten des Auslands und führt, wenn man die Welt als Ganzes betrachtet, auf jeden Fall zu einem Effizienzverlust. Darüber hinaus hat das Ausland einen Anreiz, Vergeltung zu üben und selbst einen Zoll einzuführen, um die erlittene Terms-of-Trade-Verschlechterung abzumildern bzw. eine Verbesserung zu erreichen, was aber wiederum Konsumenten- und Produzentenentscheidungen verzerrt. Ein Handelskrieg stellt nun eine Situation dar, in der Zölle in einer nicht kooperativen Weise gesetzt werden. Man kann auch von einem Zollkrieg sprechen. Zölle werden als »Waffe« benutzt, um möglicherweise einen eigenen Vorteil zu ergattern, der auf jeden Fall auf Kosten des anderen Landes geht und der Welt als Ganzes schadet.<sup>1</sup>

#### **MÖGLICHE »KRIEGSERGEBNISSE«**

In der öffentlichen Debatte hat sich der Eindruck festgesetzt, dass in einem Handelskrieg notwendigerweise beide Seiten verlieren. Grundsätzlich sind aber folgende »Kriegsergebnisse« denkbar: 1. Die Zollerhöhung in einem Land wird durch eine Zollerhöhung im anderen Land beantwortet. Das führt wiederum zu einer Senkung des Zolles im ersten Land, was eine Senkung des Zolles des zweiten Landes zur Folge hat. Nun erhöht das erste Land den Zoll wieder, worauf das zweite wieder mit einer eigenen Zollerhöhung reagiert. Daraufhin senkt das erste Land den Zoll wieder. In diesem Fall konvergiert der Anpassungsprozess zu einem Zollzyklus mit sich ständig ändernden Zöllen. 2. Die Zollerhöhung des ersten Landes führt zu einer Zolleinführung im anderen Land, was wiederum zu einer Erhöhung des Zolles im ersten Land führt usw. Am Ende dieses nicht-kooperativen handelspolitischen Spiels setzen die Länder ihre gleichgewichtigen Nash-Zölle, die man am Schnittpunkt der sog. *best-response functions* findet.<sup>2</sup> Es kann nun sein, dass im Nash-Gleichgewicht beide Länder relativ zur Ausgangssituation ein niedrigeres Wohlfahrtsniveau erreichen. Es kann aber auch sein, dass nur ein Land verliert, während das andere gewinnt. Gewinnt meint hier, dass die Wohlfahrt eines Landes in der Situation mit Handelskrieg mindestens genauso hoch ist wie in der Ausgangssituation (Freihandel). Johnson (1953–54) stellt in seiner Arbeit *Optimum Tariffs and Retaliation* einen Spezialfall vor, in dem genau dies passiert. In diesem Beispiel hängen die *best-response functions*

<sup>1</sup> Den gleichen Effekt könnte man auch erreichen, wenn man mit einer Exportsteuer das Exportangebot künstlich verknappt. Interessanterweise stellt das Welthandelssystem auf ein Verbot von Exportsubventionen ab.

<sup>2</sup> Es handelt sich dabei um die »beste Antwort« auf den vom anderen Land gesetzten Zollsatz.

gerade nicht vom Zoll des Auslands ab. Ein Land gewinnt tendenziell, wenn die eigene Elastizität der Nachfrage nach Importen größer als die des anderen Landes ist (vgl. Chart 1 in Johnson (1953–54)).

**HANDELSKRIEGE IN DER »NEUEN« AUSSEN-HANDELSTHEORIE – EINE NUMERISCHE ANALYSE**

Auch die auf Paul Krugman (1980) basierende »neue« Außenhandelstheorie, in der Spezialisierung und Handel auch ohne Technologie- oder Faktorausstattungsunterschiede aufgrund von Skaleneffekten in der Produktion und der Vorliebe für Produktvielfalt lohnend sind, hat sich mit Zollkriegen beschäftigt. Daniel Gros (1987) zeigt, dass ein Land einen Handelskrieg gewinnen kann, wenn es hinreichend groß gegenüber dem Rest der Welt ist. Größe wird dabei an der als gegeben unterstellten Ausstattung mit dem Produktionsfaktor (z.B. Arbeit) gemessen.<sup>3</sup> Mit Hilfe einer numerischen Simulation kann Gros (1987) die erforderliche relative Größe auch quantifizieren. Ein Land muss mindestens 2,6-mal größer als der Rest der Welt sein, um in der Situation, in der beide Länder ihre Nash-Zölle setzen, das gleiche Wohlfahrtsniveau wie unter Freihandel zu erzielen.

Die kritische relative Größe, gemessen in Ausstattung mit dem Produktionsfaktor Arbeit, kann auch in einen Anteil am Weltbruttoinlandsprodukt (Welt-BIP) übersetzt werden. Eine kritische Größe von 2,6 entspricht einem kritischen BIP-Anteil von 72,2%, den ein Land in der Freihandelsituation haben muss, um einen Zollkrieg zu gewinnen.<sup>4</sup> Gros (1987) zeigt auch, dass die kritische Größe vom Grad der Produktdifferenzierung zwischen den verschiedenen Varianten abhängt. Unterstellt man ein höheres Maß an Pro-

duktdifferenzierung, also eine kleinere Substitutionselastizität  $\sigma$  bzw. einen kleineren Wert  $\rho \equiv (\sigma - 1) / \sigma$ , ist der kritische Anteil am Welt-BIP, der benötigt wird, um einen Handelskrieg zu gewinnen, größer. So ergibt sich beispielsweise für  $\sigma = 5$  ( $\rho = 0,8$ ) ein kritischer Anteil von 73,5%. Für die kleinste von Gros (1987) in Betracht gezogene Substitutionselastizität von  $\sigma = 2,5$  ( $\rho = 0,6$ ) beträgt der kritische Anteil 75,4%. Ist die Substitutionselastizität groß, sind heimische und importierte Varianten nahezu perfekte Substitute. Die durch den Zoll induzierte Verzerrung der Konsumentenentscheidung ist also nicht sonderlich kritisch. Eine kleine Terms-of-Trade-Verbesserung ist dann ausreichend, um den Effizienzverlust auszugleichen. Dafür sind relativ geringe Ländergrößenunterschiede in Kombination mit relativ kleinen Zöllen ausreichend. Ist hingegen die Substitutionselastizität klein, d.h. ist der Grad an Produktdifferenzierung sehr hoch, ist der Wohlfahrtsverlust, der durch die Verzerrung der Konsumentenentscheidung induziert wird, groß. Es ist also ein großer Terms-of-Trade-Effekt nötig, um die gleiche Wohlfahrt wie unter Freihandel zu erzielen. Dazu muss das Land relativ groß sein und einen hohen Zoll setzen.

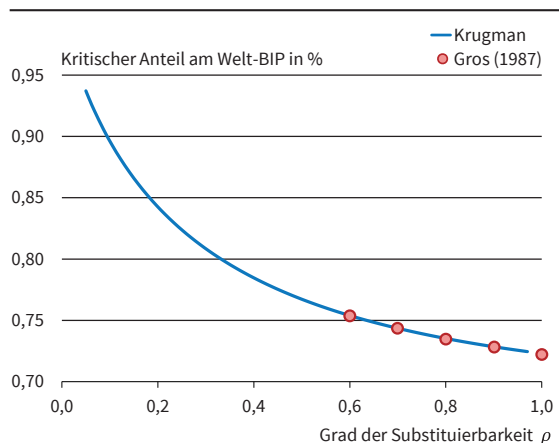
Die Analyse kann leicht auf weitere Werte für  $\rho$  ausgeweitet werden. Da eine Substitutionselastizität von  $\sigma > 1$  unterstellt wird, fällt  $\rho$  in den Bereich zwischen 0 und 1. Die durchgezogene Linie in Abbildung 1 zeigt den kritischen Anteil am Welt-BIP, der benötigt wird, um einen Handelskrieg zu gewinnen, in Abhängigkeit von  $\rho$ . Dabei wird wie in Gros (1987) ein Außenhandelsmodell à la Krugman (1980) unterstellt.<sup>5</sup> Der Zusammenhang zwischen dem kritischen BIP-Anteil und der Substitutionselastizität erweist sich als monoton fallend. Für das kleinste in Abbildung 1 dargestellte  $\rho = 0,05$  ergibt sich ein kritischer Anteil am Welt-BIP von ca. 87%. Der bei Gros (1987) implizierte kritische Anteil von 72,2% stellt also eine untere Schranke dar: ein Land muss im Zweifel sogar noch größer sein, um einen Zollkrieg zu gewinnen.

**WIE HOCH SIND DIE ZOLLSÄTZE BEI EINEM HANDELSKRIEG?**

Mit Hilfe der numerischen Simulation lässt sich auch ermitteln, welche Zölle die beiden Länder im nicht-kooperativen handelspolitischen Spiel setzen (Nash-Zölle). Dabei wird unterstellt, dass das größere Land exakt gerade die kritische relative Größe (bzw. den kritischen BIP-Anteil) hat. Wäre es noch größer, würde es den Zollkrieg natürlich auch gewinnen. Die Nash-Zölle sähen dann aber anders aus. Abbildung 2 zeigt die Zollsätze in Prozent in Abhängigkeit von  $\rho$ . Für eine Substitutionselastizität von  $\sigma = 5$  ( $\rho = 0,8$ ) würde das große Land (obere durchgezogene Linie) einen Zollsatz von ca. 37% und das kleinere Land

<sup>3</sup> In der unterstellten Modellwelt gibt es nur einen Produktionsfaktor.  
<sup>4</sup> Der erforderliche Anteil am Welt-BIP ist gerade  $wL / (wL + w^*L^*) = 1 / (1 + (w^*L^*) / (wL))$ , wobei  $w$  den Lohnsatz,  $L$  die Ausstattung mit Arbeit, und  $*$  das Ausland bezeichnet. Ohne Handelskosten ist der Lohn in beiden Ländern ausgeglichen, so dass  $w/w^* = 1$  gilt. Zudem wird  $L/L^* = 2,6$  gesetzt.

Abb. 1  
 Kritischer Anteil am Welt-BIP in Abhängigkeit von  $\rho$

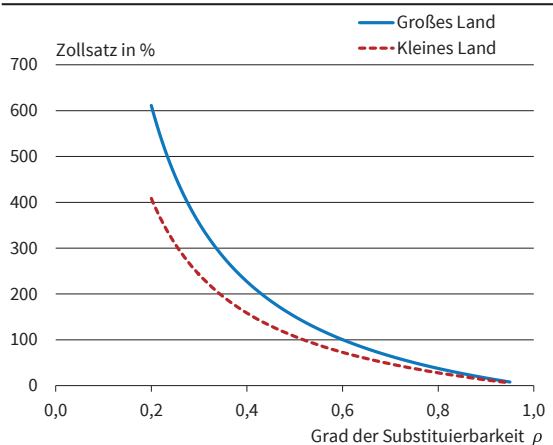


Quelle: Simulationen des Autors.

© ifo Institut

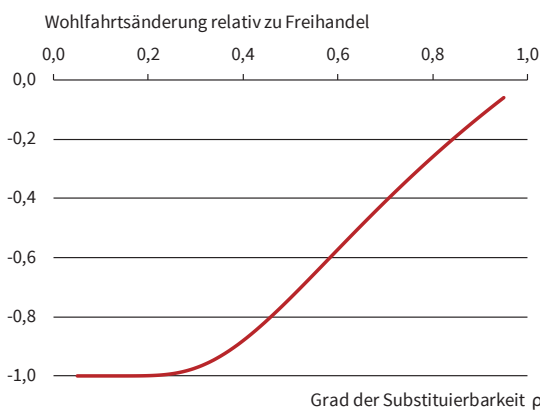
<sup>5</sup> Alle Abbildungen basieren auf eigenen Simulationen. Herleitungen und Programm-Codes können beim Autor angefragt werden.

Abb. 2  
Nash-Zölle in Abhängigkeit von  $\rho$ , gegeben den betreffenden kritischen BIP-Anteil



Quelle: Simulationen des Autors. © ifo Institut

Abb. 3  
Wohlfahrtsänderung des kleinen Landes in Abhängigkeit von  $\rho$ , gegeben den kritischen BIP-Anteil



Quelle: Simulationen des Autors. © ifo Institut

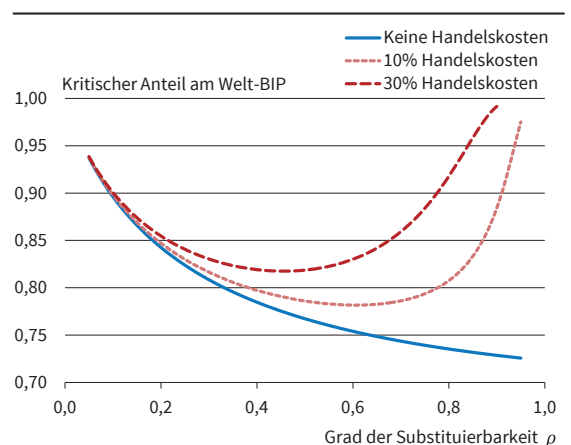
(untere gestrichelte Linie) einen Zollsatz von ca. 27% setzen.<sup>6</sup>

### WIE GROSS IST DER SCHADEN IM LAND, DAS VERLIERT?

Während die kritische Ländergröße gerade so eingestellt ist, dass das größere Land bei einem Handelskrieg genau die gleiche Wohlfahrt wie unter Freihandel erzielt, verliert das kleinere Land immer. Der durch einen Zollkrieg mit einem Land kritischer Größe verbundene Wohlfahrtsverlust im kleinen Land, relativ zur Freihandelsituation, wird in Abbildung 3 quantifiziert. Bei einer Substitutionselastizität von  $\sigma = 5$  ( $\rho = 0,8$ )

<sup>6</sup> Für Substitutionselastizitäten kleiner als 5 ( $\rho$  kleiner also 0,8) wären die Nash-Zölle sogar größer. Die Literatur unterstellt für  $\sigma$  typischerweise Werte zwischen 5 und 10 (vgl. Anderson und van Wincoop, 2003). Zudem lassen sich bei manchen Ländern in einzelnen Sektoren Zölle von über 1000% beobachten, s. die gemeinsam von WTO, ITC und UNCTAD veröffentlichten *World Tariff Profiles*. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit im relevanten Bereich zeigt Abbildung 2 nur die Nash-Zölle, die sich bei einem Grad an Substituierbarkeit größer als 0,2 ergeben.

Abb. 4  
Kritischer Anteil am Welt-BIP in Abhängigkeit von  $\rho$  für verschiedene Handelskosten



Quelle: Simulationen des Autors. © ifo Institut

ergibt sich ein Wohlfahrtsverlust von 25%. Fällt  $\rho$  unter 0,3, wird bei einem Handelskrieg fast die gesamte Wohlfahrt des kleinen Landes vernichtet. In diesem Fall hat das größere Land einen BIP-Anteil von über 80% (vgl. Abb. 1). Es werden Nash-Zölle von mehr als 350% (großes Land) bzw. 250% (kleines Land) gesetzt (vgl. Abb. 2).<sup>7</sup>

### DIE ROLLE NATÜRLICHER HANDELSBARRIEREN

Bisher haben wir unterstellt, dass es – abgesehen von den Zöllen – keine weiteren Handelsbarrieren gibt. Aus der Analyse von Felbermayr, Jung und Larch (2013) wissen wir, dass Nash-Zölle und natürliche Handelsbarrieren Substitute sind, d.h. je niedriger die natürlichen Handelsbarrieren, umso höher die jeweils optimalen Zollsätze. In einer Welt, in der die natürlichen Handelsbarrieren fallen, steigt also der wohlfahrtsmaximierende Zoll. Natürliche Handelsbarrieren werden dabei als variable Handelskosten modelliert, die in Analogie zu den Zöllen auch vom Wert des transportierten Gutes abhängen, aber im Gegensatz zu den Zöllen ressourcenverzehrend sind und keine Zolleinnahmen generieren. Was bedeuten nun fallende Handelskosten für die kritische Ländergröße, die notwendig ist, um einen Handelskrieg zu gewinnen? Abbildung 4 zeigt den kritischen Anteil am Welt-BIP in Abhängigkeit von  $\rho$  mit und ohne Handelskosten. Während in einer Welt ohne Handelskosten (durchgezogene Linie) der Zusammenhang zwischen dem kritischen BIP-Anteil und  $\rho$  monoton fallend ist (vgl. Abb. 1), scheint dies in der Präsenz von natürlichen Handelsbarrieren nicht mehr der Fall zu sein. Abbildung 4 zeigt für Handelskosten in Höhe von 10% (gepunktete Linie) bzw. 30% (gestrichelte Linie) einen u-förmigen Zusammenhang. Für kleine Werte von  $\rho$  fallen die kritischen BIP-Anteile unabhängig von den Handelskosten zusammen. Je größer

<sup>7</sup> Der Wohlfahrtsverlust nähert sich asymptotisch von oben 100% an.

der Wert von  $\rho$ , umso größer die Distanz zu der Kurve, die sich im Fall ohne Handelskosten ergibt. Mit realen Handelskosten gibt es einen zusätzlichen Kanal, über die Änderungen in der Substitutionselastizität  $\sigma$  wirken. Je größer  $\sigma$ , umso stärker die Reaktion der Konsumenten auf eine Änderung in den Handelskosten.<sup>8</sup> Die Ländergröße beeinflusst nun auch unter Freihandel die Bestimmung der Terms of Trade. Im empirisch relevanten Fall von  $\sigma = 5$  ( $\rho = 0,8$ ) liegt der erforderliche kritische Anteil am Welt-BIP (in der Freihandelsituation) bei ca. 80% (10% Handelskosten) bzw. 91% (30% Handelskosten). Abbildung 4 suggeriert, dass für eine gegebene Substitutionselastizität  $\sigma$  ein Handelskrieg bei fallenden natürlichen Handelsbarrieren immer wahrscheinlicher wird, da der kritische Anteil am Welt-BIP, der erforderlich ist, um einen Handelskrieg zu gewinnen, fällt. Nach wie vor lässt sich auch sagen, dass der bei Gros (1987) implizierte kritische BIP-Anteil von 72,2% eine untere Schranke darstellt.

## MODELLVERFEINERUNGEN

Unsere Analyse kann noch weiter verfeinert werden. Die sog. »neue neue« Außenhandelsliteratur à la Melitz (2003) betont, dass sich Firmen in ihrer Produktivität unterscheiden und der Eintritt in Auslandsmärkte mit zusätzlichen Fixkosten verbunden ist. Mit Firmenheterogenität verändert Handelspolitik das kritische Produktivitätsniveau, das exportierende Firmen von rein heimischen Firmen trennt. Die Einführung eines Importzolls führt dazu, dass nur noch produktivere ausländische Firmen in den heimischen Markt exportieren können. Felbermayr, Jung und Larch (2013) zeigen, dass mit Firmenselektion die Nash-Zölle niedriger sind als ohne. Costinot, Rodriguez-Clare und Werning (2016) präsentieren eine verallgemeinerte Optimalzollformel und arbeiten die zugrunde liegenden ökonomischen Kanäle heraus.<sup>9</sup> Ihre Herleitungen unterstreichen, dass für die Höhe des Optimalzolls im Wesentlichen die Substitutionselastizität  $\sigma$  zwischen heimischen und importierten Varianten verantwortlich ist.

In der bisherigen Analyse haben wir Firmenselektion nicht berücksichtigt; zudem haben wir mit einem Parameter  $\sigma$  gearbeitet, der sowohl die Substitutionselastizität zwischen verschiedenen Varianten eines Landes als auch die Substitutionselastizität zwischen in- und ausländischen Varianten steuert.<sup>10</sup> Man kann die Analyse also noch etwas flexibler gestalten, indem man diese Unterscheidungen explizit einführt.

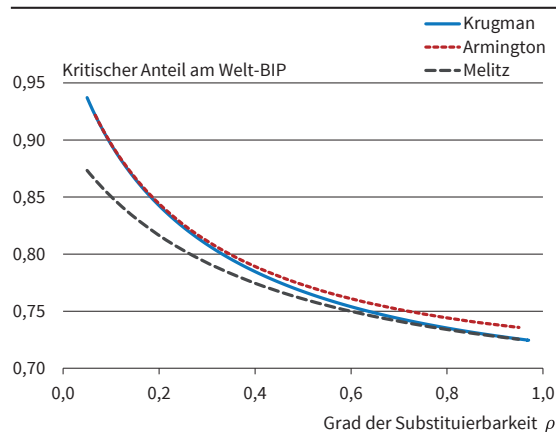
<sup>8</sup> Dieser Kanal ist nicht aktiv, wenn man die »freeness of trade«, definiert als  $\phi = \tau^{1-\sigma} \in [0,1]$ , betrachtet, wobei  $\tau \geq 1$  die realen Handelskosten repräsentiert. Für unterschiedliche Werte von  $\phi$  ergibt sich wieder der aus Abbildung 1 bekannte monoton fallende Zusammenhang zwischen dem kritischen BIP-Anteil und  $\rho$ .

<sup>9</sup> In der Analyse wird unterstellt, dass das Ausland keine Vergeltung übt.

<sup>10</sup> Zudem wird implizit der Grad der externen Skaleneffekte fixiert, und zwar gerade so, dass sich verschiedene Distorsionen gerade gegeneinander aufheben, was Implikationen für die optimale Politik hat (vgl. Benassy 1996; Jung 2015).

Abb. 5

Kritischer Anteil am Welt-BIP in Abhängigkeit von  $\rho$  für alternative Modelle



Quelle: Simulationen des Autors.

© ifo Institut

## EXTERNE SKALENEFFEKTE MACHEN EINEN HANDELSKRIEG WAHRSCHEINLICHER

Um den zweiten Einwand zu adressieren, wiederholen wir die Analyse im Rahmen eines Armington-Modells. Dort gibt es annahmegemäß nur nationale Produktdifferenzierung; Variantenvielfalt innerhalb eines Landes spielt keine Rolle. Der Parameter  $\sigma$  treibt in dieser Modellvariante also nur die Substitutionselastizität zwischen in- und ausländischen Varianten.<sup>11</sup> Die gepunktete Linie in Abbildung 5 stellt diesen Fall dar. Für Elastizitäten, die ein  $\rho$  hinreichend nahe an 0 implizieren, fallen die kritischen Anteile am Welt-BIP im Armington- und Krugman-Modell (durchgezogene Linie) nahezu zusammen; im Allgemeinen ist der kritische Anteil am Welt-BIP in der Armington-Welt höher als in der Krugman-Welt. Mit anderen Worten sind in einer Welt mit positiven externen Skaleneffekten, wie sie im Krugman-Modell modelliert wird, Handelskriege wahrscheinlicher als in der einer Welt ohne bzw. mit negativen externen Skaleneffekten.

## FIRMENSELEKTION MACHT EINEN HANDELSKRIEG WAHRSCHEINLICHER

Abschließend soll der Einfluss von Firmenheterogenität untersucht werden. Im Einklang mit der Literatur (vgl. Costinot und Rodriguez-Clare 2014) unterstellen wir dabei, dass Firmenproduktivitäten pareto-verteilt sind. Nach der üblichen Normierung des Lageparameters wird die Verteilung nur noch vom Verteilungsparameter  $\theta$  gesteuert, der ein inverses Maß der Dispersion der Produktivitätsverteilung ist. Das Modell lässt sich allerdings nur unter Annahme lösen, dass  $\theta > \sigma - 1 = \rho/(1-\rho)$  gilt. Will man also komparative Statik nach  $\sigma$  bzw.  $\rho$  machen, muss man den Parameter  $\theta$

<sup>11</sup> Man kann das Modell auch als Grenzfall des Krugman-Modells interpretieren, in dem in jedem Land  $i$  der maximale Grad an negativen Skaleneffekten herrscht, so dass für die Substitutionsbeziehungen für Varianten aus Land  $i$  gerade  $\sigma_i = 1$  (und daher  $\rho_i = 0$ ) gilt.



entsprechend anpassen, so dass die geforderte Ungleichung weiterhin hält. Aus diesem Grund führen wir den Hilfsparameter  $k \geq 1$  ein, so dass gilt:  $\theta = k\rho/(1 - \rho)$ . Für  $k = 1$  gilt  $\theta = \sigma - 1$ . In diesem Fall kollabiert das System an zu lösenden Gleichungen zu dem im Krugman-Fall (durchgezogene Linie in Abbildung 5). Zudem müssen wir eine Annahme über die Fixkosten des Marktzutritts im Ausland relativ zu denen im Inland treffen. In Analogie zur Analyse in Gros (1987), in der reale variable Handelskosten ignoriert werden, nehmen wir an, dass ausländische und inländische Firmen die gleichen Marktzutrittskosten haben.<sup>12</sup> Abbildung 5 zeigt den kritischen Anteil am Welt-BIP für  $k = 1,1$  (gestrichelte Linie). Für Werte von  $\rho$  nahe 1 (alle Varianten sind perfekte Substitute) macht Firmenselektion keinen Unterschied. Im Allgemeinen jedoch ist der kritische Anteil am Welt-BIP kleiner als im Krugman-Fall, so dass in der Präsenz von Firmenselektion ein Handelskrieg wahrscheinlicher ist als in ihrer Absenz.

Insgesamt zeigt sich, dass der Anteil am Welt-BIP, der benötigt wird, um einen Handelskrieg zu gewinnen, erstaunlich robust gegenüber den Modellerweiterungen ist. Die Verallgemeinerbarkeit der Optimalzollformel, die von Costinot et al. (2016) diskutiert wird, scheint also auch auf die Analyse der kritischen Ländergröße zuzutreffen.

## BLOCKBILDUNG STATT AUSNAHMEREGLUNGEN

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus der Analyse? Der Anteil der USA am Welt-BIP beträgt ca. 25%, also deutlich weniger als die ca. 72%, die für einen erfolgreichen Handelskrieg notwendig wären. Die USA können einen Handelskrieg also nur gewinnen, wenn der Rest der Welt unterschiedliche Strategien verfolgt und nicht als einheitlicher Block auftritt. Die Gewährung von Ausnahmeregelungen für die EU, die selbst einen BIP-Anteil von knapp 22% in die Waagschale werfen kann, zielte offensichtlich darauf ab zu verhindern, dass die EU ihre Handelspolitik mit anderen großen Handelspartnern der USA koordiniert. Die EU scheint in diese Falle gegangen zu sein, denn sie hat sich um eine Verstärkung der Ausnahmeregelung bemüht. Mit ihrem Fokus auf eine EU-Ausnahmegenehmigung anstelle einer weltweiten Lösung des Konfliktes untergräbt sie das Welthandelssystem. Sinnvoller wäre es, mit anderen wichtigen Handelspartnern der USA als geschlossener Block aufzutreten. Nur so hätte sie das Potenzial, einen drohenden Handelskrieg zu verhindern bzw. zu gewinnen. Mit Hilfe der neuen quantitativen Handelspolitik könnte untersucht werden, welcher Länderblock geeignet wäre.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Diese Annahme garantiert eine maximale »freeness of trade« ( $\phi = 1$ ). Es ist zu beachten, dass es trotzdem zu Exportselektion kommt, denn aufgrund der unterschiedlichen Ländergröße und der Zölle unterscheiden sich die Märkte hinsichtlich der aggregierten Nachfrage.

<sup>13</sup> Ossa (2014) untersucht die Wohlfahrtseffekte von Handelskriegen im Rahmen der neuen quantitativen Handelstheorie für einzelne Länder. Die Frage, welche Länderblöcke einen Handelskrieg gewinnen können, wird nicht adressiert.

Die Analyse lässt weitere Fragen offen. So wird unterstellt, dass die Regierungen die Wohlfahrt des repräsentativen Konsumenten ihres Landes maximieren. Dabei werden sowohl politökonomische Motive als auch Verteilungsfragen ignoriert, die im Rahmen weiterer Forschung adressiert werden sollten.

## LITERATUR

- Anderson, J. und E. van Wincoop (2003), »Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle«, *American Economic Review* 93(10), 170–192.
- Benassy, J.-P. (1996), »Taste for Variety and Optimum Production Patterns in Monopolistic Competition«, *Economics Letters* 52, 41–47.
- Costinot, A. und A. Rodriguez-Clare (2014), »Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization«, in: E. Helpman, K. Rogoff und G. Gopinath (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Vol. 4, Elsevier, 197–261.
- Costinot, A., A. Rodriguez-Clare und I. Werning (2016), »Micro to Macro: Optimal Trade Policy with Firm Heterogeneity«, NBER Working Paper No. 21989.
- Felbermayr, G., B. Jung, W. Kohler, Ph. Harms und J. Schwab (2017), »Ricardo – gestern und heute«, *ifo Schnelldienst* 70(9), 3–18.
- Felbermayr, G., B. Jung und M. Larch (2013), »Optimal Tariffs, Retaliation, and the Welfare Loss from Tariff Wars in the Melitz model«, *Journal of International Economics* 89, 13–25.
- Gros, D. (1987), »A Note on the Optimal Tariff, Retaliation and the Welfare Loss from Tariff Wars in a Framework with Intra-Industry Trades«, *Journal of International Economics* 23, 357–367.
- Johnson, H.G. (1953–54), »Optimum Tariffs and Retaliation«, *Review of Economic Studies* 21(2), 142–153.
- Jung, B. (2015), »Allocational Efficiency with Heterogeneous Firms: Disentangling Love of Variety and Market Power«, *Economics Letters* 134, 141–143.
- Krugman, P. (1980), »Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade«, *American Economic Review* 70(5), 950–959.
- Melitz, M.J. (2003), »The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity«, *Econometrica* 71, 1695–1725.
- Ossa, R. (2014), »Trade Wars and Trade Talks with Data«, *American Economic Review* 104(12), 4106–4146.



## Tim Krieger\* und Laura Renner\*\* Verteilungsfolgen der Globalisierung als tiefere Ursache für den aktuellen Handelsstreit

In ihrem großen Übersichtsartikel aus dem Jahr 2016, dem Jahr vor der Amtseinführung von Donald Trump als amerikanischer Präsident, stellen Kyle Bagwell, Chad Bown und Robert Staiger die Frage »Is the WTO passé?« (Bagwell et al. 2016, S. 1 125). Der Grund für diese Frage liegt zum einen in der Tatsache, dass die aktuelle Welt handelsrunde (»Doha-Runde«) bereits seit 2001 läuft und weiterhin weit von einem Abschluss entfernt ist und zum anderen in der beobachtbaren Tendenz vieler Länder, stattdessen untereinander *präferenzielle Handelsabkommen* (PTAs) zu schließen, die deutlich tiefergehende Integrationsschritte zwischen allerdings jeweils nur sehr wenigen Ländern beinhalten.

Zwar argumentieren Bagwell et al. (2016) in ihrem Fazit, dass der Weg der WTO einer *flachen* Integration, die vornehmlich an der Handelspolitik bzw. Barrieren für den Waren- und Dienstleistungsverkehr an Landesgrenzen ansetzt, noch nicht zu Ende und damit die WTO nicht passé sei, doch deuten die beiden beschriebenen Entwicklungen an, dass die Interessenlagen verschiedener Länder und Ländergruppen in Bezug auf die weltwirtschaftliche Integration stark divergieren. Dies bremst einerseits die umfassenderen multilateralen Verhandlungen, bringt aber gleichzeitig kleinere Ländergruppen mit vergleichbaren Handels- und Integrationspräferenzen (u.a. auch bzgl. bisher nicht direkt handelsbezogener nationaler Politikbereiche wie dem Schutz geistigen Eigentums oder Produktsicherheitsstandards) näher zusammen.

Waren die Interessenunterschiede in der Anfangszeit der Doha-Runde vor allem ein Problem zwischen den hochentwickelten und weniger bis gar nicht entwickelten Ländern hinsichtlich ungleich verteilter Gewinne aus der wirtschaftlichen Integration zwischen diesen Regionen (vgl. Bagwell und Staiger 2014), so hat sich die Zurückhaltung bei Fragen der internationalen wirtschaftlichen Integration in den letzten Jahren und insbesondere seit Beginn der Finanzkrise auch auf die Industrienationen ausgeweitet, in denen nun ebenfalls zunehmende protektionistische Tendenzen spürbar werden. Sie spiegeln das gestiegene Unbehagen vieler Gesellschaften hinsichtlich der Globalisierung wider, die als Bedrohung für den nationalen Wohlstand empfunden wird. Zugleich können sie einen Teil des Erfolgs sowohl der »America-first«-Rhetorik von US-Präsident Donald Trump erklären (*Economist*, 15. März 2018, »Fac-

tion and friction«) als auch den Aufstieg populistischer Parteien in den letzten Jahren (vgl. Rodrik 2018a).

In den spieltheoretischen Fortschreibungen der traditionellen Außenhandelstheorie (vgl. z.B. Dixit 1987; Bagwell und Staiger 1999; 2004) werden die nationalen Vorteile einer Zollpolitik hervorgehoben, die sich durch eine Verbesserung der Terms of Trade bei einseitig steigenden Importzöllen ergeben, wodurch strategische Anreize für die beteiligten Länder entstehen. Im Gleichgewicht ergibt sich ein Gefangenendilemma in der Zollpolitik, das sich durch hohe Zölle, Handelsbarrieren und beschränkte Marktzugänge auszeichnet. Der Ausweg aus diesem Dilemma liegt in der internationalen Kooperation, die zu Handelsabkommen führt, die das internationale Handelsvolumen und damit die Wohlfahrt der beteiligten Länder steigen lassen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie in dem Sinne ausgewogen sind, dass durch sie die relative Wettbewerbsposition der beteiligten Länder nicht verändert wird und damit nationale strategische Anreize, sich in einer Art Nullsummenspiel auf Kosten anderer Länder besser zu stellen, dem Bemühen weichen, Wohlfahrt durch eine Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung zu erzielen.

Doch während eine rein ökonomische Theorie der Handelsabkommen den Freihandel, der die nationale Wohlfahrt maximiert, als allokativ-effizientes Ziel der Regierungen identifiziert, berücksichtigen politökonomische Ansätze auch deren Eigeninteressen, Partikularinteressen der Wirtschaft und übergreifende Verteilungsfragen auf nationaler Ebene (vgl. Bagwell und Staiger 1999; 2004). Die zuletzt beobachtbaren Entwicklungen werden in diesen Ansätzen besonders gut sichtbar.

Während die frühen Welthandelsrunden für die begrenzte Anzahl von beteiligten Ländern überwiegend Positivsummenspiele waren, bei denen mit den zu erwartenden Handelsgewinnen die potenziellen Verlierer der zunehmenden wirtschaftlichen Integration verhältnismäßig leicht kompensiert werden konnten (Rodrik 2018a; 2018b) oder die unteren Einkommensgruppen ohnehin stärker profitierten als die höheren (vgl. Fajgelbaum und Khandelwal 2016), bei denen also die allokativen die distributiven Wirkungen überwogen, scheint sich dieses Verhältnis heutzutage – zumindest im Empfinden vieler Menschen – umgekehrt zu haben. Eine zunehmende wirtschaftliche Integration sorge demnach für eine immer größere Zahl von Verlierern und nur wenigen (großen) Gewinnern, was im Ergebnis zu höherer Armut und Ungleichheit führe. Nationale Regierungen können die Sorgen ihrer Bevölkerungen und Unternehmen, die sich auch bei Wahlen zeigen, kaum ignorieren und werden dementsprechend zurückhaltender hinsichtlich weitergehender Integrationsschritte. Dies hat zuerst die großen globalen Abkommen getroffen, bei denen die Konfliktlinie zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern verläuft, und ist nun auch bei Abkommen zwischen Industrienationen (wie



Tim Krieger



Laura Renner

\* Prof. Dr. Tim Krieger ist Inhaber der Wilfried-Guth- Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

\*\* Laura Renner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Wilfried-Guth- Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

CETA, TTIP und TPP) angekommen, deren Durchsetzung – auch und gerade – aus distributiven Gründen hochgradig unpopulär ist.

Die Außenhandelstheorie sagt zwar auch unter diesen Umständen vorher, dass die Handelsgewinne ausreichen sollten, um mögliche Verlierer innerhalb eines Landes zu kompensieren, jedoch bedingt dies, dass ein derartiger Ausgleich durchsetzbar ist. *Hypothetische* Kompensationen scheinen die Wähler zumindest aktuell nicht für ausreichend zu halten. Rodrik (1998) verweist darauf, dass offene Volkswirtschaften externe Schocks durch relativ große Regierungen (im Sinne von hohen Staatsausgaben, aber auch großen Umverteilungsmaschinerien) absichern (müssen), und auch Gozgor und Ranjan (2017) zeigen, dass insbesondere Umverteilung durch den Staat bei zunehmender Globalisierung wichtiger wird. Zugleich sorgen der internationale Steuerwettbewerb und die Mobilität von Produktionsfaktoren potenziell für abnehmende staatliche Umverteilungsmöglichkeiten (vgl. z.B. Sinn 2004). Selbst wenn die Steuereinnahmen nicht unbedingt abnehmen, z.B. aufgrund steigender Produktivität (die empirische Evidenz ist hierzu nicht eindeutig, vgl. z.B. Adam et al. 2013), so besteht doch die Möglichkeit, dass die zahlreichen internationalen Steuervermeidungsmöglichkeiten insbesondere von Firmen und Beziehern hoher und höchster Einkommen, darunter viele Globalisierungsgewinner, genutzt werden.

Die zunehmende Skepsis gegenüber einer weiteren Öffnung oder Integration (vgl. Keck et al. 2018) wäre damit auch auf die zunehmende öffentliche Diskussion über eine steigende Einkommensungleichheit und den verstärkten Eindruck einer mangelnden Kompensation von möglichen Verlierern zurückzuführen. Die Antwort vieler an Wiederwahl interessierter Regierungen, die unter dem Druck populistischer Oppositionsparteien stehen oder die selber bereits populistisch sind, ist daher aktuell eine große Zögerlichkeit bei der weiteren wirtschaftlichen Öffnung ihrer Länder.

Die Trump-Administration treibt diese Entwicklung auf die Spitze, indem sie nicht nur die weltwirtschaftliche Integration verzögert (etwa mit dem Ausstieg aus TPP), sondern unter dem Deckmantel vermeintlicher Sicherheitsbedenken aktiv handelshemmende Maßnahmen wie Strafzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte einführt. Hiermit werden zwei – jeweils eigenständige – Umverteilungsziele angestrebt. National soll eine zumindest kurzfristige Besserstellung bestimmter Industrien durch den Schutz vor ausländischer Konkurrenz erreicht werden, die zugleich als Signal an breitere Wählerschichten gedacht ist, dass die derzeitige amerikanische Regierung die Sorgen der Bevölkerung vor den Auswirkungen der Globalisierung ernst nimmt und sie notfalls im nationalen Interesse schützt. Dass diese Maßnahmen aller Erfahrung nach auch Nachteile für die eigene Bevölkerung haben, wird billigend in Kauf genommen, solange in der Zielfunktion der Regierung die Nebenbedingung der Wählerstimmenmaximierung zwecks Wiederwahl erfüllt bleibt.

Auf internationaler Ebene versucht die amerikanische Regierung, multilaterale (auch im Sinne von ländergruppenweiten PTAs) durch bilaterale Handelsabkommen zu ersetzen. Das Ziel ist es dabei, von einem regelbasierten (*rules-based*) Verhandlungsregime entsprechend dem WTO-Rahmen auf machtbasierte (*power-based*) Verhandlungssituationen umzusteigen. Aus Sicht der politisch, wirtschaftlich und militärisch dominanten USA und im Selbstverständnis eines Donald Trump als »Dealmaker« wäre eine solche Änderung vorteilhaft, weil in bilateralen Verhandlungen mit schwächeren Partnern Handelsgewinne in Richtung der USA umgeleitet werden könnten.

Ein aktueller Tweet von Donald Trump zu einem gänzlich anderen Thema, der amerikanisch-kanadischen Bewerbung um die Austragung der Fußballweltmeisterschaft 2026, zu der es eine Gegenbewerbung aus Marokko gibt, zeigt eindrücklich wie man sich derartige Verhandlungen vorstellen darf: »The U.S. has put together a STRONG bid w/ Canada & Mexico for the 2026 World Cup. It would be a shame if countries that we always support were to lobby against the U.S. bid. Why should we be supporting these countries when they don't support us (including at the United Nations)?« (Trump 2018). Die unverhohlene Drohung mit dem Entzug von Entwicklungshilfe bei einem vermeintlichen Fehlverhalten dürfte hier – wie auch bei bilateralen Verhandlungen über Handelsfragen – Wirkung zeigen.

Nur (wirtschaftlich) ähnlich mächtige Verhandlungspartner dürften diesem Anspruch etwas entgegensetzen können. Dieser Ausgangslage muss sich auch die Europäische Union bewusst sein, die – wenn sie geschlossen auftritt – gegenüber den USA ein ähnlich starkes Gewicht wie China hat. Allerdings hat die amerikanische Seite durchaus die unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der EU erkannt und versucht, die Mitgliedstaaten auseinander zu dividieren, um günstigere Ergebnisse aushandeln zu können. Hier sind die politischen und wirtschaftlichen Spätfolgen der Eurokrise und das weiterhin prekäre, unausgewogene europäische Wirtschaftsmodell, das dringend auf Exporterfolge angewiesen ist, spürbar.

Aber selbst wenn die EU geschlossen aufträte und gemeinsam mit den USA über den gegenseitigen Marktzutritt und andere handelsrelevante Aspekte verhandelte, bliebe dies dennoch ein Ausscheren aus dem multilateralen Rahmenwerk der WTO. Da beispielsweise China signalisiert, dass es den Handelsstreit mit den USA nicht eskalieren möchte, und gewisse Schritte auf die Amerikaner zu macht, könnten die USA versucht sein, die EU, China und andere Länder(gruppen) gegeneinander auszuspielen. Die Sonderstellung des Dollar und andere institutionelle Vorteile, die den USA weltweiten Einfluss verschaffen, geben dem Land die Möglichkeit dazu, derweil sie zugleich erschweren, dass sich der Rest der Welt gegen die USA zusammenschließt.

Das Verhalten der Trump-Administration, das den immer schon vorhandenen ökonomischen Führungsanspruch der USA deutlicher als je zuvor betont, ver-

kennt aber Entscheidendes. Zum einen fallen Schutz-zölle in negativer Weise zumeist auf das Land zurück, das sie zuerst eingeführt hat, weil ein effizienzerhöhen-der Wettbewerb ausbleibt. Dies gilt selbst dann, wenn dadurch kein Handelskrieg ausgelöst wird. Zum anderen wird das Interesse souveräner Einzelstaaten, mit den USA Handelsabkommen derart nachzuverhandeln, dass sie durch sie schlechter gestellt werden, gering sein. Und schließlich erscheint es wenig erfolgversprechend, wenn die amerikanische Regierung angesichts einer geopolitisch angespannten Lage ausgerechnet ihre engsten Verbündeten verprellt, obwohl diese mit den Handelsabkommen TPP und TTIP zu – im Aggregat, aber nicht unbedingt für den typischen Trump-Wähler – »guten Deals« mit den USA prinzipiell bereit waren.

Betrachtet man die aktuelle Situation aus einer gewissen Distanz, dann zeigt sich, dass die Welthandelsordnung ein Opfer ihres eigenen Erfolgs zu werden droht. Durch sie wurde ein attraktiver Rahmen für eine ökonomisch höchst effiziente Gestaltung der Globalisierung geschaffen. Die enormen Handelsgewinne haben dabei zu empfundenen und tatsächlichen Ungleichgewichten zwischen Ländern und zuletzt zunehmend auch innerhalb von Ländern geführt, die nun Zweifel an der wirtschaftlichen Globalisierung und ihren zentralen Institutionen erwachsen lassen. Den Einzelstaaten gelingt es nicht mehr ausreichend, die Wirkungen dieses Prozesses einzuhegen und die Unzufriedenheit vieler Menschen sinnvoll zu kanalisieren. Die politische Legitimität des Regelrahmens der Globalisierung wird dabei zunehmend angezweifelt. Letztlich sind Donald Trump und der von ihm angezettelte Handelskrieg jedoch nur ein Symptom für ein tieferliegendes Problem: die Unfähigkeit des Nationalstaats, die von ihm erwartete traditionelle (Schutz-)Funktion gegenüber seiner Bevölkerung in einer sich immer stärker globalisierenden Welt zu erfüllen.

## LITERATUR

- Adam, A., P. Kammass und A. Lagou (2013), »The Effect of Globalization on Capital Taxation: What have we Learned after 20 Years of Empirical Studies?«, *Journal of Macroeconomics* 35, 199–209.
- Bagwell, K. und R.W. Staiger (1999), »An Economic Theory of GATT«, *American Economic Review* 89, 215–48.
- Bagwell, K. und R.W. Staiger (2004), *The Economics of the World Trading System*, MIT Press, Cambridge MA.
- Bagwell, K. und R.W. Staiger (2014), »Can the Doha Round Be a Development Round? Setting a Place at the Table«, in: R.C. Feenstra und A.M. Taylor (Hrsg.), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, University of Chicago Press, Chicago, 91–124.
- Bagwell, K., C.P. Bown und R.W. Staiger (2016), »Is the WTO passé?«, *Journal of Economic Literature* 54(4), 1125–1231.
- Dixit, A. (1987), »Strategic Aspects of Trade Policy«, in: T.F. Bewley (Hrsg.), *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*, Cambridge University Press, New York.
- Fajjelbaum, P.D. und A.K. Khandelwal (2016), »Measuring the Unequal Gains from Trade«, *Quarterly Journal of Economics* 131(3), 1113–1180.
- Keck, A., J. Hancock und C. Nee (2018), »Perspectives for Global Trade and the International Trading System«, *Wirtschaftsdienst* 98(1), 16–23.
- Rodrik, D. (2018a), »Populism and the Economics of Globalization«, *Journal of International Business Policy* 1(1–2), 12–33.

Rodrik, D. (2018b), »What Do Trade Agreements Really Do?«, *Journal of Economic Perspectives* 32(2), 73–90.

Sinn, H.W. (2004), »The New Systems Competition«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 5(1), 23–38.

Trump, D. (2018), »The U.S. has put...«, Twitter, 26. April, verfügbar unter: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/989650212380692480>.

## Bernd Lange\* Handelspolitik im 21. Jahrhundert



Bernd Lange

Meine Perspektive und Ausblick auf moderne Handelspolitik sind geprägt von zwei wichtigen Veränderungen unserer globalisierten Welt:

Zum einen findet Handel heutzutage nicht mehr zwischen einzelnen Staaten statt, sondern in globalisierten Wertschöpfungsketten. Ganze 70% des grenzüberschreitenden Handels sind heute Teil von Fertigungsketten und keine Endprodukte.

Zum anderen haben sich durch die kontinuierliche Senkung von traditionellen Handelsbarrieren wie Zöllen und Quoten Standards und regulatorische Kooperation als wichtige neue Ansatzpunkte für eine Erleichterung von Handelsströmen herauskristallisiert. Diese können teils sensible Bereiche betreffen und Fragen des Verbraucherschutzes aufwerfen, Lösungen müssen also mit großer Sorgfalt entwickelt werden. Hier darf es keine rückwärtsgewandten Kompromisse geben.

Aus diesen Betrachtungen folgt, dass man als Handelspolitiker heute eigentlich multilateral und mit einem Fokus auf die Verbesserung von Standards denken sollte. Aktuelle Ereignisse sind jedoch durch antagonistisches Denken und Handeln geprägt. Statt im Zeitalter des aufgeklärten Multilateralismus schlittern wir in eine Phase nationaler Alleingänge und Egoismen. Exemplarisch hierfür stehen die Debatte und Entscheidung zum Brexit sowie das Gebärden der Trump-Regierung in den USA.

Vor allem die Regierung Trump bereitet der Weltgemeinschaft Kopfzerbrechen. Allein innenpolitisch motiviert, stets untermauert von einer »America-first«-Ideologie und aufbauend auf der Idee, durch Druck und Drohgebärden Zugeständnisse erzwingen zu können, schafft sie zunehmend Unsicherheit und untergräbt erfolgreich die über Jahrzehnte gewachsene Rolle der USA als eine der Garanten für eine regelbasierte Welthandelsordnung.

Der alleinige Fokus auf Zölle und einzelne Produkte blendet dabei bewusst das Gesamtbild der komplexen Handelsbeziehungen der USA aus. Kein Wort vom Überschuss im Dienstleistungshandel oder den Effekten von Kapitalströmen. Auch die 30 Mrd. Dollar an Lizenzgebühreneinnahmen alleine aus China passen natürlich nicht in das trump'sche Weltbild. Da bietet es sich eher an, sich einzelne Zolllinien herauszusuchen und die öffentliche Diskussion alleine auf diese zu lenken. Eine Taktik, die auch in Europa erstaunlich gut anschlägt. Viele Kommentatoren übernahmen die Argumente Trumps ohne diese zu hinterfragen oder in einen weiteren Kontext einzubetten. Dies führt zwangsläufig zu falschen Schlussfolgerungen

und stärkt protektionistische und nationalistische Tendenzen.

Mit ihren unilateralen Vorstößen untergraben die USA die Welthandelsorganisation auf zweierlei Weise. Zum einen indem sie sich bei ihrem Vorgehen auf amerikanische Instrumente (den sog. *Trade expansion act*) verlassen, die während des kalten Krieges, lange vor Entstehen der Welthandelsorganisation 1994, entstanden sind und teilweise im klaren Widerspruch zu den Regeln der WTO stehen. Zur Sektion 301 gab es bereits einen WTO-Spruch der dessen Unvereinbarkeit mit WTO-Recht bestätigt. Die Untersuchungen auf Grundlage der Sektion 232 zu Aluminium und Stahl, eigentlich gedacht zum Schutz der nationalen Sicherheit, wird mit der Notwendigkeit begründet, amerikanische Arbeitsplätze zu schützen. Diese protektionistische Argumentation widerspricht dem engen Anwendungsbereich der nationalen Sicherheitsausnahme in den WTO-Verträgen.

Zum anderen missachten sie mit voller Absicht die Spielregeln, die sie gemeinsam mit allen weiteren WTO-Mitgliedern ausgehandelt haben und sabotieren durch ihren Alleingang die wichtige Funktion der WTO als Streitschlichtungsorgan. Trump sieht die Welthandelsorganisation allein als störendes Element, das die USA in ihrer Handlungsfähigkeit einschränkt.

Dabei hat die WTO seit ihrer Gründung 1994 viel erreicht. Sie hat dazu beigetragen, dass internationaler Handel teils erheblich vereinfacht wurde und ein gemeinsames Regelwerk geschaffen – zum Beispiel durch Abkommen zur Vereinfachung von Zollabwicklungen und gemeinsamen Regeln zur Einschränkung von Exportsubventionen. Unter ihrem Dach haben viele Staaten dazu beitragen können, Millionen Menschen aus der Armut zu befreien. Sie ist eine wichtige Plattform, in der sich Staaten und Parlamentarier aus der gesamten Welt austauschen. Zudem ist sie ein seltenes international anerkanntes Forum zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Staaten. Selbst oft getadelte Länder wie China setzen die Schiedssprüche der WTO in aller Regel um. Die WTO ist zu wichtig, als dass man sich von ihr abkehren könnte.

Dabei ist die amerikanische Kritik an der WTO nicht gänzlich unbegründet. Sie ist eine schwerfällige Organisation, die mit Einstimmigkeit entscheidet. Nationale Interessen haben schon oft dazu geführt, die WTO als ganzes lahmzulegen. Zukunftsthemen wie E-Commerce, grenzüberschreitender Datenverkehr, Korruptionsbekämpfung oder Gender-Dimensionen von internationalem Handel werden von einigen Staaten blockiert. Auch bieten die Verträge der WTO wenig Flexibilität zu einem schrittweisen Beitritt, der Schwellenländern die Umsetzung und Anpassung erleichtern könnte. Dieses müsste durch eine noch gezieltere Förderung von Kapazitäten in weniger entwickelten Ländern unterstützt werden.

Dies sind Gebiete, in der die WTO geradezu nach Reformen schreit. Diese Themen müssen gemeinsam energisch angegangen werden. Man muss das beste-

\* Bernd Lange ist Mitglied des Europäischen Parlaments und Vorsitzender des Ausschusses für internationalen Handel (INTA).

hende System verbessern, nicht unterlaufen und einreißen, wie die USA dies zurzeit mit ihrer Blockade der Berufung von Richtern für das Berufungsgericht tun.

Die verbleibenden 163 Mitglieder müssen einen gemeinsamen Weg einschlagen, notfalls muss man die Zukunft der WTO ohne die USA gestalten. Das ist wenig wünschenswert, aber keine Option, die man ausschließen darf. China steht in der Bringschuld, nach dem 19. Parteitag scheint Präsident Xi Jinping in seiner Position gefestigt. Ankündigungen, das eigene Land für Investitionen zu öffnen und Zollbarrieren abzubauen, müssen nun in die Tat umgesetzt werden.

Mit schnellen Fortschritten ist in der WTO jedoch nicht zu rechnen. Bis wir an einen Punkt gekommen sind, an dem die oben beschriebenen Themen multilateral angegangen werden, werden bilaterale Handelsabkommen wichtige Instrumente bleiben. Diese seit jeher als zweitbeste Lösung bezeichneten Abkommen bieten die Möglichkeit, mit Partnerländern über eine Vielzahl von WTO-Themen zu verhandeln. Dazu zählen Arbeitnehmerrechte und Umweltschutz genauso wie die Anerkennung internationaler Standards wie die der UNECE und die freiwillige Kooperation in zukünftigen Regulierungsfragen. Die Abkom-

men der EU mit Kanada und Japan setzen hier wichtige Maßstäbe.

Trotz aller Kooperationsbemühungen wird es unweigerlich zu Meinungsverschiedenheiten und aus Sicht einzelner Länder unfairen Handelspraktiken kommen. Um diese beizulegen und die EU vor unlauterem Wettbewerb zu schützen, hat das Europäische Parlament 2017 zwei wichtige Gesetzgebungsprozesse abgeschlossen. Zum einen haben wir die Methodologie zur Berechnung von unverfälschten Herstellungskosten aktualisiert, zum anderen die Abläufe unserer Handelsschutzverfahren grundlegend modernisiert. In Zukunft werden wir als EU schneller, effektiver und transparenter gegen unfairen Handel vorgehen und auch in diesem Aspekt der Handelspolitik für fair play sorgen.

Bei der Ausgestaltung unserer Handelsschutzinstrumente gilt dabei genau wie allen anderen Aspekten unserer Arbeit, dass die Regeln der WTO das Grundgerüst unserer Arbeit bilden. Den Rahmen, den dieses bildet, füllen wir aus und versuchen, weder ihn von innen zu sprengen noch uns außerhalb dieses Raumes aufzuhalten.



Eckart Bomsdorf\*

# Das Rentenniveau sichern – aber wie?

## Eine kurze Analyse und ein systemadäquater Vorschlag

**In seinem Beitrag zeigt Eckart Bomsdorf, wie es möglich ist, allein durch eine Beseitigung bestehender Ungereimtheiten in der Rentenanpassungsformel – ohne grundsätzliche Änderung der Formel – Leistungsverbesserungen zu bewirken.**

Es gibt in den sozialen Sicherungssystemen kaum einen Bereich, in dem von der Politik in der Vergangenheit regelmäßig so viele Veränderungen vorgenommen wurden wie bei der Rentenanpassungsformel. Ständig wurden Modifikationen vorgeschlagen und auch umgesetzt, die den Veränderungen der Rahmenbedingungen Rechnung tragen sollten, zum Teil aber auch einem gewissen Klienteldenken oder der Kassenlage geschuldet und nicht immer zielführend waren. Aktuell ist die Frage, wie kann das Rentenniveau bei nur gering steigendem Beitragssatz oder besser noch möglichst nahezu beitragsatzneutral stabil gehalten werden. Laut Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. März 2018 wird kurzfristig schon wieder eine Änderung der Rentenformel – genauer der Rentenanpassungsformel – angestrebt.<sup>1</sup> Dabei ist es, wie im Folgenden gezeigt wird, möglich, ohne grundsätzliche Änderung der Rentenanpassungsformel allein durch eine Feinjustierung im System dem angestrebten Ziel nahe zu kommen. Die hier vorgeschlagenen Adaptionen bestehen im Wesentlichen daraus, bestehende Ungereimtheiten in der Rentenanpassungsformel zu beseitigen und damit Leistungsverbesserungen zu bewirken.

### DAS RENTENNIVEAU

In der Betrachtung der vergangenen und der zukünftigen Rentenentwicklung steht immer wieder das Rentenniveau im Vordergrund. So findet sich auch im Koalitionsvertrag der folgende Passus: »Deshalb werden wir die gesetzliche Rente auf heutigem Niveau von 48% bis zum Jahr 2025 absichern und bei Bedarf durch Steuermittel sicherstellen, dass der Beitragssatz nicht über 20% steigen wird. Für die Sicherung des Niveaus bei 48% werden wir in 2018 die Rentenformel ändern.«

\* Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln.

<sup>1</sup> Mit der langfristigen Sicherung der Qualität der Alterssicherung soll sich die jetzt eingesetzte Rentenkommission »Verlässlicher Generationenvertrag« der Bundesregierung beschäftigen (vgl. Koalitionsvertrag 2018, S. 92).

(Koalitionsvertrag 2018, S. 92). Dabei wird unter dem Rentenniveau das Verhältnis der Höhe einer um den Eigenbeitrag zur Kranken- und zur Pflegeversicherung verminderten Rente eines Standard- oder Eckrentners<sup>2</sup> zur Höhe des um die Sozialabgaben einer sozialversicherungspflichtig beschäftigten Person reduzierten Durchschnittsentgelts verstanden. Diese als Netto Rentenniveau (vor Steuern)<sup>3</sup> bezeichnete Größe ist offenbar im Koalitionsvertrag mit dem Begriff »Niveau« gemeint und wird öffentlich vielfach diskutiert sowie im Folgenden betrachtet.<sup>4</sup>

Das Rentenniveau wird gerne als Sicherungsniveau, als Maß für die Qualität und auch die Quantität der staatlichen Rente verwendet, obwohl im Gegensatz zu Beamtenpensionen, wo aus einem erreichten Pensionssatz von beispielsweise 70% unmittelbar die Höhe der Pension errechnet werden kann, das Rentenniveau letztlich eine fiktive Größe darstellt, die für die versicherten Personen keine unmittelbare Aussage über die Höhe der Rente zulässt, da sie nicht in direkter Beziehung zum individuellen Erwerbseinkommen steht.

Das Rentenniveau hängt u.a. von den Beitragssätzen zur Sozialversicherung ab. Dabei zeigen sich einige auf den ersten Blick irritierende Konsequenzen. Fällt ceteris paribus der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, so fällt unmittelbar – da dies nur die aktiv Versicherten direkt trifft – das Rentenniveau; entsprechend steigt mit steigendem Beitragssatz das Rentenniveau, obwohl sich in beiden Fällen an der Rentenhöhe nichts geändert hat. Kurzfristig gilt das bei einer Änderung

<sup>2</sup> Ein Standard- oder Eckrentner ist ein Beitragszahler, der 45 Jahre lang jedes Jahr einen Entgeltpunkt in der Rentenversicherung erworben hat, also quasi jedes Jahr Entgelt in der Höhe des Durchschnittsentgelts aller Versicherten bezogen und daraus Beitragszahlungen geleistet hat.

<sup>3</sup> Mit den langfristigen Kosten einer Einhaltung des Rentenniveaus von 48% bei gleichzeitiger Begrenzung des Beitragssatzzuwachses haben sich Börsch-Supan und Rausch (2018) in einer Studie beschäftigt, die u.a. zeigt, welche Mehrwertsteuererhöhungen erforderlich wären, wenn diese zur Finanzierung der beiden sogenannten Halteinlinien notwendig wären. Allerdings gehen sie in ihren restriktiven Annahmen deutlich über die bisher nur bis 2025 vorgesehenen Ziele hinaus. Darauf weist auch Geyer (2018) hin.

<sup>4</sup> Das Netto Rentenniveau nach Steuern liegt natürlich deutlich höher als das hier betrachtete Rentenniveau.



des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung ähnlich.

Das Umlageverfahren der Sozialversicherung und damit auch der gesetzlichen Rentenversicherung strebt an, dass sich Einnahmen und Ausgaben einer Periode ausgleichen. Während bei der gesetzlichen Rentenversicherung auf der Ausgabenseite im Wesentlichen die ausgezahlten Renten und weitere Ausgaben der Rentenversicherung (z.B. für Reha-Kosten, Verwaltungskosten) auftauchen, stehen auf der Einnahmenseite die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und die aus Steuergeldern gezahlten Zuschüsse.<sup>5</sup> Sollen Leistungen erhöht werden, so ergeben sich immer zwei Finanzierungsmöglichkeiten. Die Beitragszahlungen oder die staatlichen Zuschüsse müssen steigen, sofern nicht an anderer Stelle Einsparungen vorgenommen werden.

### DIE RENTENANPASSUNGSFORMEL

Die Konstruktion der gesetzlichen Rentenversicherung sieht vor, dass automatisch bei steigenden Einkommen nicht nur die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in ihrer absoluten Höhe, sondern gleichzeitig auch die Renten steigen. Erfasst wird dieser Anpassungsprozess in der Renten Anpassungsformel, mit deren Hilfe jährlich der Rentenwert<sup>6</sup> und damit letztlich die Rentenhöhe festgesetzt werden.

Aktuell hat die Renten Anpassungsformel nach § 68 SGB VI(5) folgendes Aussehen:

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{100 - AV_{2012} - RVB_{t-1}}{100 - AV_{2012} - RVB_{t-2}} \cdot \left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) \cdot \alpha + 1$$

mit

$AR_t$  zu bestimmender aktueller Rentenwert ab dem 1. Juli,

$AR_{t-1}$  bisheriger aktueller Rentenwert,

$BE_{t-1}$  Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr,

$BE_{t-2}$  Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr, unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld,

$AV_{2012}$  Altersvorsorgeanteil für das Jahr 2012 in Höhe von 4 von Hundert,

$RVB_{t-1}$  durchschnittlicher Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung im vergangenen Kalenderjahr,

$RVB_{t-2}$  durchschnittlicher Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr,

$RQ_{t-1}$  Rentnerquotient im vergangenen Kalenderjahr,

$RQ_{t-2}$  Rentnerquotient im vergangenen Kalenderjahr,

$\alpha = 0,25$ .

Nach der hier nur kurz dargelegten aktuellen Renten Anpassungsformel ergibt sich der ab 1. Juli eines Jahres geltende Rentenwert aus dem Rentenwert des Vorjahres multipliziert mit einem die Lohn- und Gehaltsentwicklung wiedergebenden Lohnfaktor, einem die Änderung der Altersvorsorgeaufwendungen wiedergebenden Faktor (früher Riester-Faktor genannt, hier als Altersvorsorgefaktor bezeichnet) sowie dem die Entwicklung des Verhältnisses von Rentenbeziehern und Beitragszahlern berücksichtigenden Nachhaltigkeitsfaktor.

Die in ihrer mathematischen Darstellung vielfach als sehr komplex empfundene Renten Anpassungsformel besteht im Wesentlichen also aus drei Komponenten: Bei der Berechnung des aktuellen Rentenwertes wird – vereinfacht gesagt – der bisherige Rentenwert durch die Änderung der durchschnittlichen Bruttoentgelte, die Änderung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung und die Änderung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern<sup>7</sup> an die wirtschaftliche und die demographische Entwicklung angepasst. Während eine Zunahme der Bruttoentgelte zu einer Erhöhung des Rentenwertes führt, kommt es bei der Steigerung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung bzw. einer Verschlechterung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern (genauer des Rentnerquotienten) zu einer Dämpfung der Renten Anpassung. Eine Sicherungsklausel bewirkt, dass es in keinem Fall zu einer Senkung des Rentenwertes kommt, selbst wenn dies aus der Renten Anpassungsformel folgen würde. Bei der Verschlechterung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern bzw. der Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung bleibt die Renten Anpassung hinter Lohnsteigerungen zurück, mit der Folge, dass auch das sogenannte Rentenniveau im Regelfall leicht sinkt.<sup>8</sup> In der jüngeren Vergangenheit hat der Nachhaltigkeitsfaktor jedoch eine positive Wirkung auf die Renten Anpassung gehabt, da hat dieser Faktor die Rentner und die Arbeitnehmervertreter nicht gestört – im Gegenteil.

### ... UND DER ALTERSVORSORGEFAKTOR

Um das Rentenniveau nahezu stabil zu halten, wäre es scheinbar am einfachsten, den Altersvorsorgefaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor in der Renten Anpassungsformel zu setzen auf 1.

<sup>7</sup> Es wird hier darauf verzichtet, von Rentnern und Rentnerinnen bzw. Beitragszahlern und Beitragszahlerinnen zu sprechen; gemeint sind mit den Begriffen Rentner bzw. Beitragszahler immer alle Geschlechter.

<sup>8</sup> Allerdings wird wegen der das Rentenniveau erhöhenden Wirkung einer Beitragssatzsteigerung die Rentenniveausenkung nicht in vollem Umfang der Wirkung des Faktors für die Altersvorsorgeaufwendungen entsprechen.

<sup>5</sup> Von der Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung wird hier abstrahiert.

<sup>6</sup> Also des Rentenanspruchs, der für ein Jahr Beitragszahlung bei Durchschnittseinkommen erworben wird, d.h. einem Entgeltpunkt entspricht.

passungsformel zu vernachlässigen und die Rentenanpassung direkt im Gleichklang mit den – evtl. um eine Veränderung der Beitragssätze zur Sozialversicherung bereinigten – Löhnen und Gehältern anzupassen. Dies würde allerdings zu einer dem Umlageverfahren nicht entsprechenden Anpassung und im Regelfall zu einer deutlichen Finanzierungslücke führen; das Verfahren wäre allenfalls vertretbar bei einer strukturell gleichbleibenden Anzahl von Rentenbeziehern und Beitragszahlern.<sup>9</sup>

Wird der Altersvorsorgefaktor der Rentenanpassungsformel dagegen in seine Bestandteile zerlegt, ist ersichtlich, dass an zwei Stellen unmittelbar Einflussmöglichkeiten bestehen könnten: beim Altersvorsorgeanteil und beim Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung.

Zwei sinnvolle Änderungen dieser Größen, die ohne eine grundsätzliche Änderung der Rentenanpassungsformel umgesetzt werden können, werden im Folgenden diskutiert. Die beiden Ansätze bauen auf einer Anpassung des Altersvorsorgefaktors an die Realitäten auf und führen zu einer Erhöhung des Rentenniveaus gegenüber der dem Status quo nach zu erwartenden Entwicklung. Ausgangspunkt ist dabei die Frage, ob der Altersvorsorgeanteil bzw. der Beitragssatz in adäquater Weise in die Formel eingeht. Sie vermeiden also willkürliche Eingriffe in die Rentenanpassungsformel, wie sie wiederholt vorgenommen wurden.

### RIESTER-RENTE IN RENTENFORMEL REALITÄTSNAH EINBAUEN ...

Die freiwillige Riester-Rente sollte einerseits ein staatlich geförderter Einstieg in die kapitalgedeckte Altersvorsorge sein, andererseits sollte sie – ohne dass dies öffentlich deutlich gesagt wurde – letztlich nur das Loch stopfen, das sich durch ihre Einführung in den Altersvorsorgefaktor bei der Renten-(wert-)anpassung auftrat. Beides ist nicht in dem Maße gelungen, wie es sich die Politik vorgestellt hat. Nicht einmal die Hälfte der Berechtigten hat offenbar im angestrebten Maße vom Angebot Gebrauch gemacht. Und eine Steigerung ist – allemal vor dem Hintergrund wenig attraktiver Angebote – nicht auszumachen. Daraus könnte gefolgert werden, dass der Altersvorsorgeanteil in der Rentenanpassungsformel nicht mit dem Wert 4, sondern nur mit dem Wert 2 anzusetzen wäre, da statistisch gesehen allenfalls die Hälfte des mit 4% des Einkommens angesetzten Teils für die Riester-Rente eingesetzt wird. Eine Art Rückbau eines Teils der Dämpfung der Rentenanpassung durch die Riester-Rente wäre folgerichtig zu prüfen. Diese könnte in einem oder mehreren Schritten erfolgen, der Endeffekt wäre derselbe. Die Renten würden dauerhaft rund 2,5% höher sein als ohne diesen Rückbau.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Oder einer gleichmäßigen Steigerung auf beiden Seiten bei gleichzeitig konstantem Beitragssatz.

<sup>10</sup> Es wäre auch denkbar, statt des Wertes 2 für den Altersvorsorgeanteil einen mit der jeweils aktuellen Entwicklung des Verbreitungsgrades der Riester-Rente korrespondierenden Wert einzusetzen und

Diese Steigerung könnte zum großen Teil aus den Steuermitteln finanziert werden, die frei zur Verfügung stehen, da die Riester-Rente nicht im ursprünglich vorgesehenen Maße angenommen wird. Das Rentenniveau würde ebenfalls um 2,5%, d.h. um mehr als einen Punkt, steigen.

### ... SOWIE BEITRAGSSATZ IN DER RENTENANPASSUNGSFORMEL SYSTEMADÄQUAT VERWENDEN ...

Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung<sup>11</sup> wird beim Altersvorsorgefaktor einbezogen, da sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer im Gegensatz zu Rentenempfängern Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlen. Steigt der Beitragssatz zur Rentenversicherung, so fällt die Rentenanpassung geringer aus als bei Beitragssatzkonstanz. Ein bisher in diesem Zusammenhang kaum zur Kenntnis genommener Fakt ist die Tatsache, dass beim Altersvorsorgefaktor der volle Beitragssatz zur Rentenversicherung eingeht, obwohl die Arbeitnehmer – um die es hier geht – nur den halben Satz zahlen, die andere Hälfte wird im Regelfall vom Arbeitgeber übernommen. Hier bietet sich eine kleine, aber durchaus nicht folgenlose Korrektur der Rentenanpassungsformel an. Statt des vollen, sollte logisch konsequent und richtig nur der halbe Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in die Formel einbezogen werden. Dies führt dazu, dass sich Änderungen des Beitragssatzes nicht so stark auf die Rentenanpassung auswirken.

Um die positive Wirkung der Verwendung des halben Beitragssatzes im Altersvorsorgefaktor bei steigendem Beitragssatz zu verdeutlichen, empfiehlt es sich, zunächst den Altersvorsorgefaktor für beide Fälle in Abhängigkeit vom »neuen« Beitragssatz darzustellen und daran folgend die unterschiedlichen prozentualen Dämpfungen zu erfassen.

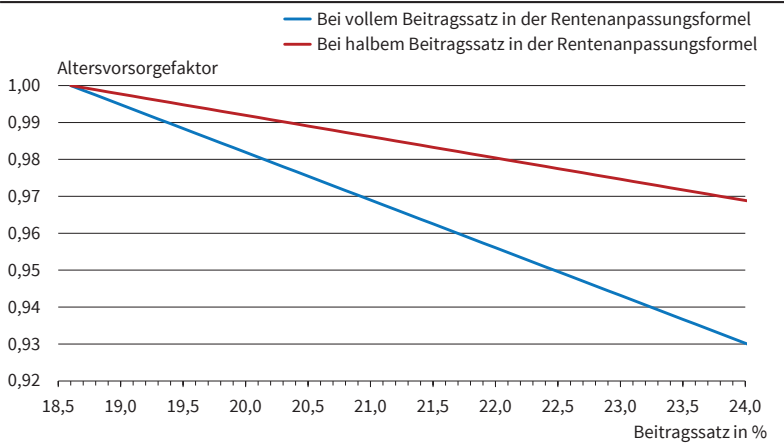
Konkret<sup>12</sup>: Bei Beitragssatzsteigerungen sind die aus dem Altersvorsorgefaktor (vgl. Abb. 1) folgenden Rentenwertdämpfungen prozentual weniger als halb so groß wie bei der aktuellen geltenden Formel (vgl. Abb. 2). So führt ausgehend von 18,6% Beitragssatz aktuell eine – schrittweise – Steigerung des Beitragssatzes um einen Punkt auf 19,6%, statt aktuell zu einer Rentendämpfung von 1,29% bei der vorgeschlagenen Modifikation nur zu einer von 0,57%, bei einer Steigerung auf 20,6% lauten die entsprechenden Werte 2,58% sowie 1,15%. Die Rentenwerte fallen somit im zweiten Fall nach der Modifikation der Rentenanpassungsformel um rund 1,5% höher aus als ohne diese (vgl.

somit ähnlich wie beim Beitragssatz zur Rentenversicherung noch realitätsnäher vorzugehen. Die Wirkung des Rückbaus hängt in ihrer genauen Höhe auch davon ab, ob die im nächsten Abschnitt vorgeschlagene Maßnahme realisiert wird.

<sup>11</sup> Genauer zur allgemeinen Rentenversicherung.

<sup>12</sup> Die Abbildungen bzw. Beispiele dokumentieren die Folgen der Modifikationen für die Höhe der Rentenwertanpassungen ausgehend vom aktuellen Beitragssatz von 18,6%. In welchem Zeitraum die Beitragssatzsteigerungen stattfinden, spielt bei der quantitativen Betrachtung der Effekte keine Rolle. Alle Kurven lassen sich formelmäßig relativ einfach wiedergeben.

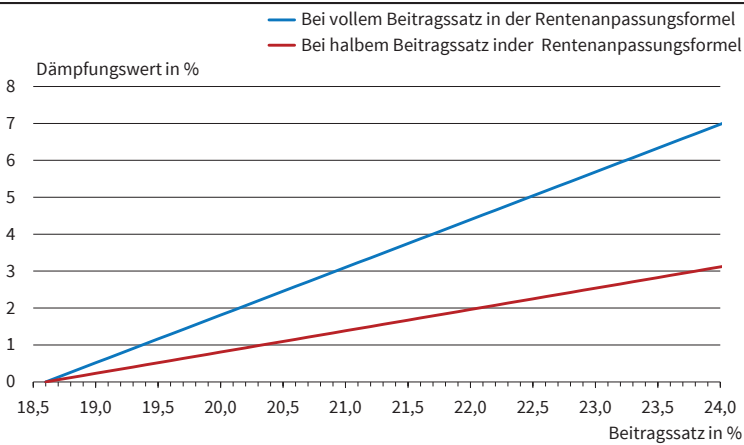
**Abb. 1**  
**Altersvorsorgefaktor bei Steigerung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung**  
 Ausgangsbeitragssatz 18,6%



Quelle: Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

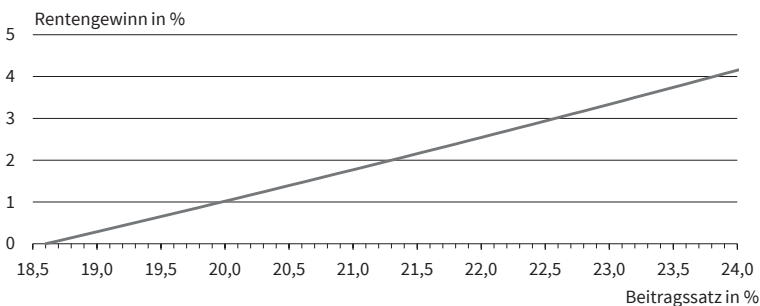
**Abb. 2**  
**Dämpfungswert bei Steigerung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung**  
 Ausgangsbeitragssatz 18,6%



Quelle: Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

**Abb. 3**  
**Rentengewinn durch halben gegenüber vollem Beitragssatz in der Renten Anpassungsformel bei Steigerung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung**  
 Ausgangsbeitragssatz 18,6%



Quelle: Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

Abb. 3).<sup>13</sup> Das mag zunächst wenig erscheinen, aber bei Berücksichtigung des langfristig zu erwartenden Bei-

tragssatzes und unter gleichzeitiger Einbeziehung des veränderten Altersvorsorgeteils für die Riester-Rente, sind um 5% höhere Rentenwerte und damit Renten zu erwarten – gerade in den Jahren, in denen ein starker Rückgang des Rentenniveaus befürchtet wird. Die Modifikation macht sich entsprechend beim Rentenniveau bemerkbar, wobei allerdings nicht verhehlt werden darf, dass diese höheren Renten auch finanziert werden müssen, sei es aus Steuermitteln, durch nicht verbrauchte Riester-Fördermittel bzw. durch Beiträge.

**... UND STANDARDRENTE BZW. RENTENNIVEAU DYNAMISCH DEFINIEREN**

Als Standardrente wird bisher die Rente bezeichnet, die nach 45 Jahren durchschnittlicher Beitragszahlung gezahlt wird, d.h. nichts anderes, als dass es sich um eine Rente mit 45 Entgeltpunkten handelt. Im Rahmen der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre bietet es sich an, bei der Definition der Standardrente nicht 45 Jahre, sondern je nachdem bei welchem Alter das gesetzliche Renteneintrittsalter liegt, einen Wert von bis zu 47 Jahren – evtl. mit zeitlicher Verzögerung gegenüber der Anhebung der Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung – anzunehmen. Damit würde bei der Berechnung der Standardrente den gesetzlich vorgegebenen geänderten Rahmenbedingungen Rechnung getragen.<sup>14</sup> Durch diese folgerichtig auch für das Rentenniveau vorgesehene, kostenneutrale Maßnahme würde dieses längerfristig um

<sup>13</sup> Die in Abbildung 3 dargelegten Werte geben nicht unmittelbar die Differenz zwischen den beiden Kurven in Abbildung 2 wieder, sondern haben als Basis den Rentenwert nach geltendem Recht und liegen daher etwas höher als diese Differenz.

über 4%, d.h. um rund 2 Punkte gegenüber dem Status quo, steigen. Im Übrigen wäre, wenn die Politik die Riester-Rente wirklich so ernst nimmt, wie es durch die Verwendung

<sup>14</sup> Dies ist im Übrigen in ähnlichem Maße aktuell bei der Änderung der Berechnung der Erwerbsminderungsrente vorgesehen.

im Altersvorsorgefaktor der Rentenanpassungsformel dokumentiert wird, die Riester-Rente auch bei der Berechnung des Rentenniveaus zu berücksichtigen. Dies würde automatisch zu einer weiteren Steigerung des Rentenniveaus führen, ebenfalls ohne Kosten zu verursachen.

## AUSBLICK

Das Festhalten an der Höhe des Rentenniveaus als Qualitätsiegel übersieht nicht nur, dass dies eine fiktive Größe ist, die keineswegs aussagt, dass Beitragszahler zur gesetzlichen Rentenversicherung diesen Prozentsatz ihres letzten Einkommens als Rente beziehen werden, sondern auch dass die Finanzierbarkeit ein konstitutives Element des Umlageverfahrens der gesetzlichen Rentenversicherung ist und somit im System auch immer ein gewisses Gleichgewicht zwischen Einzahlungen und Auszahlungen angestrebt werden muss, was Auswirkungen auf die Rentenhöhe bzw. das Rentenniveau hat.

Selbst wenn die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung teilweise nicht innerhalb des Systems, sondern über Steuermittel finanziert werden, sind hierbei natürlich auch – nicht nur – die Beitragszahler zur gesetzlichen Rentenversicherung, zum Beispiel als Einkommensteuerzahler, gefordert. Wer mehr Rente will, muss auch sagen, wie das finanziert werden soll und kann. Dabei ist der Versuch eines Ausgleichs zwischen den Generationen sicher wichtiger als ein klientelgesteuertes Vorgehen.

Durch die angesprochenen Maßnahmen lässt sich ein um mehrere Punkte höheres Rentenniveau erreichen als ohne diese. Summarisch gesehen, könnte für 2030 damit ein um über 3 Punkte höher liegendes Rentenniveau erreicht werden als heute angenommen, bis zu diesem Jahr könnte sogar ein Rentenniveau von 48% gehalten werden.<sup>15</sup> Zwar kann ein Rückgang des Niveaus sehr langfristig nicht vermieden werden, aber er könnte sich mehr als halbieren und das zu vertretbaren Kosten, die unterhalb derer für die Mütterrente liegen. Mit diesem Vergleich sollen keineswegs verschiedene Änderungen in der Rentenversicherung gegeneinander ausgespielt werden, sondern nur demonstriert werden, dass die angedeuteten Maßnahmen bezahlbar sind.

Die vorgeschlagenen Modifikationen führen nicht zu gravierenden Änderungen an der Rentenanpassungsformel, und sie wirken zum Teil erst bei steigenden Beitragssätzen, d.h. punktgenau in dem Moment, in dem das Rentenniveau demographieinduziert stärker zu sinken droht. Weitere – außerhalb der Rentenformel liegende – Maßnahmen, wie etwa die Einführung einer degressiv dynamischen Rente, bei der beispielsweise die ersten 30 Entgeltpunkte höher bewertet wer-

<sup>15</sup> Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass die bis 2025 vorgesehenen Haltelinien eingehalten werden könnten und auch darüber hinaus ein Kompromiss zwischen Stabilisierung des Beitragssatzes auf der einen Seite und Stabilisierung des Rentenniveaus auf der anderen Seite möglich ist.

den als die restlichen (vgl. Bomsdorf 1998; 1999) oder die langfristig weitere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters (vgl. Bomsdorf 2015) bei gleichzeitiger Flexibilisierung des Renteneintritts bzw. die Erweiterung des Kreises der Beitragszahler sollen hier nicht diskutiert werden.<sup>16</sup> Sie wären teilweise natürlich auch dazu geeignet, das Rentenniveau nicht stärker sinken zu lassen bzw. den demographischen Wandel in die Rentenberechnung einzubeziehen, wie es auch jetzt schon im Nachhaltigkeitsfaktor geschieht. Vielleicht wäre es aber eine noch bessere Lösung, sich bei der Bewertung der Qualität einer Rente vom Rentenniveau zu lösen und andere Kriterien einzusetzen.<sup>17</sup> Dies bedürfte allerdings einer grundsätzlichen Diskussion, die über den Rahmen der im Koalitionsvertrag gesetzten Ziele hinausgeht.

## LITERATUR

Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018), »Die Kosten der doppelten Haltelinie«, *ifo Schnelldienst* 71(9), 23–30.

Bomsdorf, E. (1998), »Die degressiv dynamische Rente – ein Beitrag zur Lösung des Rentendilemmas«, *Wirtschaftsdienst* 78, 723–727.

Bomsdorf, E. (1999), »Zweigeteilte Rentenanpassung oder ein neuer Nettofaktor. Die Rentenformel muss geändert werden«, *Deutsche Rentenversicherung*, 537–550.

Bomsdorf, E. (2015), »Lebenserwartung über 90 Jahre heute, Rente ab 70 morgen? Eine visionäre vorausschauende Kurzanalyse«, *ifo Schnelldienst* 68(23), 15–23.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Berlin.

Geyer, J. (2018), »Stabile Rentenversicherung«, *DIW-Wochenberichte* (18), 402.

Koalitionsvertrag (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. *Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin.

<sup>16</sup> Dies sind weitgehend außerhalb der Rentenanpassungsformel angelegte Maßnahmen, die im Rahmen der Rentenkommission der Bundesregierung diskutiert werden könnten.

<sup>17</sup> Hierzu hat sich bereits 2016 die Bundesarbeitsministerin Nahles in ihrem Gesamtkonzept zur Alterssicherung geäußert und dabei u.a. festgestellt, »Bei guter Lohnentwicklung und sehr guter Beschäftigungslage kann ein niedrigeres Niveau einen absolut höheren Rentenzahlbetrag ergeben als ein hohes Niveau bei schlechter Lohnentwicklung und schlechter Beschäftigungslage. Die Renten können also nicht losgelöst von einem funktionierenden Arbeitsmarkt getrennt betrachtet werden.« (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016, S. 18). Zugleich hat sie interessanterweise ausdrücklich betont, »Die Höhe des Sicherungsniveaus ist zudem kein Indikator für Altersarmut.« (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016, S. 19). Mit anderen Worten, das Rentenniveau gehört in seiner Funktion als Qualitätsmerkmal der Rente auf den Prüfstand.

Dieter Dziadkowski\*

# Plädoyer für eine realitätsnahe Architektur des Einkommensteuertarifs

Nachdem Deutschland seit dem 14. März 2018 eine neue Bundesregierung besitzt und wieder ein Hanseat das Bundesfinanzministerium (BMF) führt, erwartet der inländische Steuerzahler die Umsetzung der steuerpolitischen Wahlversprechungen. Bekanntlich wurden von den die Bundesregierung tragenden Parteien Einkommensteuerentlastungen angekündigt. Da der Koalitionsvertrag, der eine gewisse Verbindlichkeit besitzen dürfte und am 12. März 2018 von CDU/CSU und SPD unterzeichnet wurde, entsprechende steuerpolitische Maßnahmen unerwähnt gelassen hat, besteht die Notwendigkeit, dem Gesetzgeber Hinweise für eine verfassungskonforme Neugestaltung des Einkommensteuertarifs zu geben, zumal bei fast sämtlichen Tarifänderungen in der Vergangenheit Strukturschwächen aufgetreten sind. Hauptschwächen der derzeitigen Tarifgestalt sind die weitgehende Entfernung der Tarifarchitektur von einer Berücksichtigung der realen Einkommensentwicklung sowie von einer sachgerechten realitätsnahen Normierung des zu verschonenden existenznotwendigen Einkommens durch den Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 EStG. Der Verfasser unternimmt daher nochmals den Versuch, einen Vorschlag für einen einfachen und »gerechten« Einkommensteuertarif zu unterbreiten, zumal sich die jeweiligen Steuergesetzgeber in den letzten Jahrzehnten häufig sehr zögerlich verhalten haben und immer wieder eine mögliche Rüge des Bundesverfassungsgerichts in Kauf genommen haben. Sofern in der neuen Legislaturperiode wieder keine angemessene Entlastung der inländischen Steuerzahler realisiert wird, wäre damit das Ende der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit besiegelt. Im Übrigen ist zu vermerken, dass die deutschen Steuerzahler im OECD-Raum wieder einen Spitzenplatz im Hinblick auf die Steuer- und Abgabenbelastung einnehmen.

## RÜCKSCHAU AUF SECHS JAHRZEHNTE TARIFGESTALTUNG

Bekanntlich war die Tarifgestaltung im Rahmen der Ehegatten- und der Haushaltsbesteuerung bis 1957 verfassungswidrig (vgl. Bundesverfassungsgericht 1957, S. 193–202). Die mit Wirkung vom 1. Januar 1958 notwendig gewordene Tarifreform führte zu einer gänzlich neuen Tarifstruktur. Allerdings war die Neugestaltung durch merkliche Einnahmeausfälle für den Fiskus vorbelastet. Dem Änderungskonzept waren daher enge Grenzen gesetzt (vgl. Lehner 1993). Es ist zu beachten, dass erst vor 60 Jahren<sup>1</sup> die Grundlagen

für einen Einkommensteuertarif geschaffen wurden, der erwerbstätige Eheleute nicht mehr diskriminierte und somit nicht mehr verfassungswidrig gestaltet werden durfte. Der frühere »Einheitstarif« wurde durch einen Grundtarif für Einzelpersonen und einen Splittingtarif für Eheleute – und inzwischen auch für andere Partnerschaften – abgelöst. Da im Laufe der Jahre ab ca. 1960 die Zahl der berufstätigen Ehefrauen sprunghaft anstieg, bildete das neue Splittingverfahren einen gewissen Schutz vor Überbesteuerung von Familien. Dem Splittingverfahren lag der Typ der erwerbstätigen Eheleute zugrunde.

Der ursprüngliche Tarif 1957<sup>2</sup> erfuhr mehrere Veränderungen, bis 1990 zu einer linear-progressi-

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

<sup>1</sup> Vor Einführung des Splittingtarifs ab 1958 wurde das Gesamteinkommen von Eheleuten einem progressiv gestalteten Tarif unterworfen und für den Ehepartner nur ein relativ geringer Freibetrag (ähn-

lich dem heutigen Kinderfreibetrag) gewährt. Das BVerfG betonte in seiner Entscheidung vom 17. Januar 1957, dass die Schlechterstellung der Ehegatten durch die Zusammenveranlagung zur Einkommensteuer verfassungswidrig sei und zur Gleichberechtigung der Frau gehöre, »daß sie die Möglichkeit hat, mit gleichen rechtlichen Chancen marktwirtschaftliches Einkommen zu erzielen Wie jeder männliche Staatsbürger«. (Bundesverfassungsgericht 1957, S.202)  
<sup>2</sup> Vgl. Bareis (1999); Dziadkowski (2003); Hey (2015), § 3 Rz. 163 f. Für die Zeit bis 1949 Bühner (1990).



ven Gestaltung übergegangen wurde.<sup>3</sup> Diese Architektur ist bis heute weitgehend beibehalten worden. In der politischen Diskussion kreisten die Auseinandersetzungen zumeist um den »Spitzensteuersatz« (Beginn der oberen Proportionalzone), seltener um den Grundfreibetrag, der das existenznotwendige Einkommen vor dem Entzug durch Einkommensteuer verschonen soll.<sup>4</sup> Da die Entscheidungsträger nie in der Nähe des Grundfreibetrags oder des »Mindeststeuersatzes« angesiedelt waren, mangelt es ihnen an Erfahrung auf diesen Einkommensebenen, zumal wenn sie noch in den Genuss steuerfreier Einkünfte gelangen können.<sup>5</sup>

An dieser Stelle soll bereits darauf hingewiesen werden, dass der Beginn der oberen Proportionalzone (Spitzensteuersatz) bei Steuersatzänderungen vielfach unverändert blieb oder nur geringfügig verändert wurde. So verharrte die Zonengrenze von 1958 bis 1974 bei 110 040 DM. 1975 wurde sie erstmals der realen Einkommensentwicklung und Preissteigerung auf 130 020 DM angepasst. Seither wurde sie in Intervallen immer wieder gesenkt. So ist das heutige Ergebnis entstanden, dass der Spitzensteuersatz nicht nur Spitzenverdiener, sondern mehr und mehr die Mittelschicht erfasst.

Zusätzlich zur Zementierung der Grenze zur oberen Proportionalzone begnügte sich der Einkommensteuertarif mit einer sehr geringen »Steuerfreistellung des existenznotwendigen Lebensbedarfs«.<sup>6</sup>

Nachstehend soll dargelegt werden, wie sich der Grundfreibetrag von 1958 bis 1995 entwickelt hatte, da dieser ebenfalls die Steuerbelastung in allen Einkommensbereichen beeinflusst (vgl. Tab. 1). Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich wieder für die in Städten und Ballungsräumen lebenden Steuerbürger zumindest seit 2008 ab.

Nachdem das BVerfG mit Beschluss vom 25. September 1992 (vgl. BVerfG FN 4) ein Machtwort gesprochen hatte und der Gesetzgeber verpflichtet wurde, bis 1996 die Steuerfreistellung in verfassungskonformer Weise zu regeln, berief die Bundesregierung die Einkommensteuer-(Bareis-)Kom-

Tab. 1  
»Existenzminimum« vor Entscheidung des BVerfG

Periode		Existenzminimum (in DM)
1958–1974	=	1 680
1975–1978	=	3 000
1979–1980	=	4 200
1981–1985	=	4 212
1986–1987	=	4 536
1988–1989	=	4 752
1990–1995	=	5 616

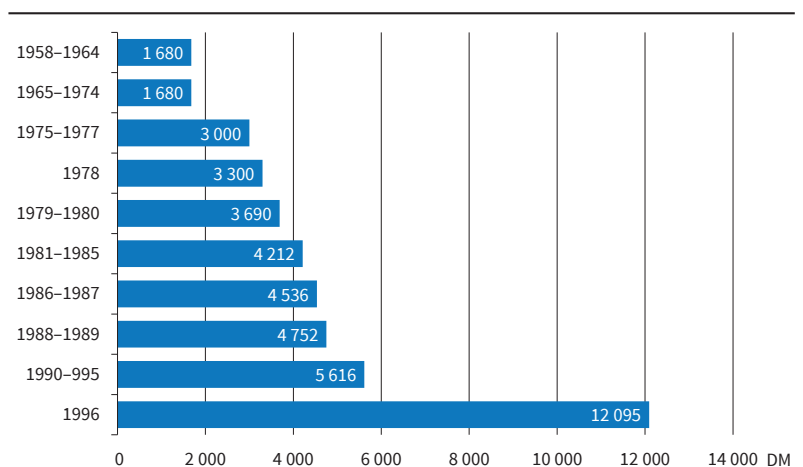
Quelle: Zusammenstellung des Autors.

mission und erteilte dieser den Auftrag, Vorschläge für einen »neuen« Einkommensteuertarif zu erarbeiten, der die verfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere hinsichtlich der Freistellung des Existenzminimums und der Vermeidung gleichheitswidriger Progressionssprünge beachten sollte. Im Dezember 1994 legte die Kommission »Thesen zur Freistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer« vor (vgl. Einkommensteuerkommission 1995).

Da der seit 1990 geltende geradlinige Verlauf des Tarifs erhalten bleiben sollte und Möglichkeiten der Gegenfinanzierung durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage aufzuzeigen waren, wurden auch Vorschläge zur »Herausnahme von Lenkungsnormen aus dem Einkommensteuerrecht« (These 4) und zur »Abschaffung von Steuerbefreiungen und Steuermäßigungen« (These 6) (vgl. Einkommensteuerkommission 1995, S. 32 f., S. 37–46) unterbreitet.

Der an den zu erwartenden sozialhilferechtlichen Leistungen an Bedürftige ab 1996 orientierte Freistellungsbetrag (Grundfreibetrag nach § 32 a Abs. 1 EStG) wurde mit ca. 13 000 DM ermittelt. Der Gesetzgeber beschloss sodann schließlich einen Betrag von 12 095 DM. Aus Abbildung 1 ist erkennbar, in welchem Ausmaß eine Überbesteuerung der Steuerzahler seit Jahrzehnten vorgenommen wurde, da der Grundfreibetrag langfristig weit unter den sozialhilferechtlichen Leistungen lag.

Abb. 1  
Entwicklung des Grundfreibetrags für die Jahre 1958 bis 1996



Quelle: Dziadkowski (1996, S. 1199).

© ifo Institut

<sup>3</sup> Mit dem Steuerreformgesetz vom 25. Juli 1988 wurde der dreistufige Gesamtplan einer Steuerentlastung beschlossen und ab 1990 der *linear-progressive* Tarif eingeführt.

<sup>4</sup> Das BVerfG stellte mit Beschluss vom 25. September 1992 BStBl. II, 1993, 413, fest, dass der existenznotwendige Grundbedarf (Existenzminimum) von einer Einkommensbesteuerung verschont werden muss, da Erwerbseinkommen bis zur Höhe von Sozialleistungen nicht steuerbar sein kann. Umfassend hierzu Lehner (1993).

<sup>5</sup> Es sei nur auf die steuerfreien Aufwandspauschalen und geldwerten Vorteile hingewiesen.

<sup>6</sup> Vgl. Einkommensteuerkommission (1995). Vorher bereits u. a. von Bockelberg (1971), Dziadkowski (1985), Lang (1987), Kirchoff (1985), Mellinghoff (1989).

## EINNAHMENMAXIMIERUNG VERSUS BESTEUERUNG NACH DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT

Der Gesetzgeber befand sich in einem Dilemma, da er einerseits einen ungerecht gestalteten Tarif ändern musste, andererseits aber auch Steuereinnahmen verplant hatte. Durch das lange Zögern der notwendig gewordenen Anpassung des Grundfreibetrags – er lag um mehr als 50% unter den Sozialhilfesätzen – hatte sich ein merklicher Stau gebildet. Da eine sparsame Haushaltsführung nur schwer realisierbar war, wurde der Freistellungsbetrag an der untersten Grenze bestimmt. Zum Teil wurde das Minus im Wege der Tarifgestaltung bei der Festlegung von Steuersätzen neutralisiert. Weil der Formeltarif nicht leicht durchschaubar war, blieben die Maßnahmen der Öffentlichkeit weitgehend verborgen.

Bis heute leidet die Anpassung des Grundfreibetrags darunter, dass die Ermittlungen zum Existenzminimum nicht realitätsnah durchgeführt werden (können). Bundeseinheitliche Durchschnittswerte benachteiligen alle Einkommensbezieher, die in städtischen Räumen – hier insbesondere in Ballungsräumen – leben.<sup>7</sup>

Neben der Überbesteuerung durch zu niedrige Grundfreibeträge trat mehr und mehr eine weitere Überbesteuerung durch Nichtanpassung der Tarifgestaltung. Bekanntlich werden Einkommensbezieher dem Spitzensteuersatz unterworfen, die weit entfernt von der Situation eines Spitzenverdieners rangieren. Hinzu kommt, dass durch die gradlinige Tarifstruktur auch die unterhalb der oberen Proportionalzone angesiedelten Steuerzahler relativ hoch besteuert werden.

Die Tariffindung durch den Gesetzgeber orientiert sich an einem erwünschten Steueraufkommen. Er strebt daher eine Einnahmenmaximierung an. Die Lohn- und Einkommensteuer bildet hierfür ein geeignetes Fundament, da durch den weitgehenden Quellenabzug die Steuern zeitnah eingehen und die Liquidität der Haushalte sicherstellen. Weitere Überbesteuerungselemente sollen in dieser Darstellung nicht erörtert werden. Allerdings stellt die stetig zunehmende Begrenzung bei Abzugsbeträgen, die im Rahmen der Ermittlung der Bemessungsgrundlage (Werbungskosten, Sonderausgaben, Freibeträge usw.) zu berücksichtigen sind, eine verdeckte Steuererhöhung dar.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Der Grundfreibetrag, der die Verschonung des Existenzminimums sichern soll, wird regelmäßig vergangenheitsorientiert angepasst. Selbst bekannte Preiserhöhungen (z.B. im administrativen Bereich) werden zu spät berücksichtigt und daher für den Besteuerungszeitraum zu gering bemessen. Hierdurch wird ebenfalls eine heimliche Steuererhöhung realisiert.

<sup>8</sup> Hier seien nur exemplarisch die Begrenzung bestimmter Werbungskosten (Fahrtkosten), Sonderausgaben (Krankenkassenbeiträge usw./Höchstbeträge), Pauschbeträge für Menschen mit Behinderungen nach § 33b EStG (seit 1975 unverändert !!!) genannt.

## REFORMNOTWENDIGKEIT FÜR DEN EINKOMMENSTEUERTARIF

Vor Jahresfrist hat das Institut Finanzen und Steuern vor dem Hintergrund des anstehenden Wahlkampfs zur Bundestagswahl 2017 Fragen hinsichtlich von Änderungen des Einkommensteuertarifs aufgeworfen.<sup>9</sup> Im Vordergrund standen eine bessere Ausbalancierung des Tarifs unter den Aspekten der Reduzierung oder Beseitigung des sog. »Mittelstandsbauchs und der Entlastung insbesondere mittlerer Einkommensbezieher« (Houben und Chirvi 2017). Dabei wurde u.a. den zu erwartenden Aufkommenswirkungen bei der gänzlichen Abschaffung des Mittelstandsbauches besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Es sollte u.a. der Versuch unternommen werden, hohe Aufkommenseinbußen zu neutralisieren.<sup>10</sup> Es erscheint wie ein Naturgesetz, dass eine gerechtere Besteuerung zu merklichen Einnahmehausfällen führen muss.

Es sollte jedoch bedacht werden, dass Verzögerungen bei Tarifanpassungen automatisch zu stetig steigenden Aufkommensminderungen führen müssen, weil durch Wachstum und Einkommenserhöhungen bei einem progressiv gestalteten Tarif der Stau von Jahr zu Jahr wächst und der Reformbedarf überproportional zunimmt. Würde der Tarif kontinuierlich den realen Bedingungen angepasst, könnten »schmerzhafte« Aufkommenseinbußen vermieden werden. Es zeigt sich jedoch, dass die Gesetzgeber immer wieder Steuerkorrekturen solange hinauszögern, bis die Grenze zur Verfassungswidrigkeit in greifbarer Nähe angelangt ist. Hier sei nur an die Geschichte des Grundfreibetrags erinnert. Das Mittel der sparsamen Haushaltsführung wird nicht eingesetzt, wodurch das Haushaltsrisiko stetig steigt und immer wieder zu neuen Steuerfindungsaktivitäten zwingt.<sup>11</sup>

Äußersten Bedenken muss die derzeitige Tarifstruktur begegnen. Der raketartige Anstieg des Grenzsteuersatzes nach Verlassen der Region »Grundfreibetrag« und der sich anschließenden Einkommensregion bewirkt, dass insbesondere bei geringen und mittleren Einkommen übermäßig Kaufkraft abgeschöpft wird.

Aus diesem Grunde war im Wahlkampf bei vielen Politikern die Einsicht gewachsen, dass »Steuererleichterungen für geringe und mittlere Einkommen« notwendig geworden waren. So versprach auch die Bundeskanzlerin am 22. September 2017 auf dem Marienplatz in München entsprechende »Steuererleichterungen«.

<sup>9</sup> Vgl. Houben und Chirvi (2017, S. 29) insbesondere zu den Grenz- und Durchschnittssteuersätzen des Tarifs 2017.

<sup>10</sup> Die Verfasser zeigten u.a. auch Maßnahmen zur aufkommensschonenden Reform (S. 39 ff.) auf. Allerdings sollte m.E. die Gegenfinanzierung nicht nur auf die Einkommensteuer ausgerichtet werden. Wenn der Fiskus durch verbesserte Kontrollen z.B. die Mehrwertsteuerlücke verringern würde, könnte ein hinreichender Ausgleich geschaffen werden. Bekanntlich beträgt die Mehrwertsteuerlücke in der EU bereits seit 2014 jährlich ca. 160 Mrd. Euro (vgl. EU-Kommission, Pressemitteilung vom 6. September 2016).

<sup>11</sup> In jüngerer Zeit sind insbesondere Kommunen mit kreativen Steuerfindungsaktivitäten in Erscheinung getreten (vgl. hierzu u.a. Musil und Schulz 2017).

Diese Auffassung wurde von fast allen Wahlkämpfern geteilt. Nunmehr ist die Enttäuschung bei den inländischen Steuerzahlern, die nicht die Privilegien ausländischer Großunternehmen genießen können, sehr groß.

### STEUERPLÄNE DER NEUEN BUNDESREGIERUNG

Die Steuerpläne der Parteien spielten im Wahlkampf eine große Rolle. Bei vielen Wählern wurden Hoffnungen geweckt. Das Abflachen des Mittelstandsbauchs, der inzwischen schon gehobene Geringverdiener belastet, und ein späteres Einsetzen des Spitzensteuersatzes werden in den Vereinbarungen der Regierungsparteien nicht mehr erwähnt. Lediglich eine irgendwann und irgendwie geartete Korrektur beim Solidaritätszuschlag wurde vereinbart. Weitere Maßnahmen sind entgegen den Ankündigungen im Wahlkampf bisher nicht in Aussicht gestellt worden.

In der Februar-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ zeigte sich eine Mehrzahl der Teilnehmer weitgehend enttäuscht (vgl. Gäbler et al. 2018). Eine große Mehrheit der befragten Volkswirtschaftsprofessoren hält die nunmehr angekündigte Abgabenerlastung für zu wenig ambitioniert. Es ist m.E. ebenfalls zu berücksichtigen, dass zahlreiche administrative Preise bereits wieder gestiegen sind und weitere Erhöhungen zu erwarten sind.

Entgegen den Wahlankündigungen und Erwartungen der Steuerbürger enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 mit dem Titel »Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land« keine Anhaltspunkte für Einkommensteuerentlastungen. Bei einem Umfang des Vertragswerks von 176 Seiten überrascht das den Bürger sehr.

Anzumerken ist außerdem, dass die Bundesregierung im August 2017 anlässlich der Veröffentlichung des 26. Subventionsberichts ein steuerpolitisches Konzept in Aussicht gestellt hatte, das die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit »in den Mittelpunkt stellen« wollte, zumal »Entlastungen im Bereich der Einkommensteuer zur Stärkung von Binnenkonjunktur und Arbeitsanreizen« (Bundesregierung 2017, S. 29) beitrage.

Da das Steueraufkommen als Folge des Wirtschaftswachstums (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018) und der bereits realisierten und noch zu erwartenden Lohnzuwächse weiterhin auch 2018 stark steigen wird, ist der notwendige Spielraum für Entlastungen noch in diesem Jahr gegeben. Allein die Lohnsteuer wird die 250-Mrd.-Euro-Grenze überschreiten.<sup>12</sup> Wie bereits im Vorjahr mehrfach dargelegt wurde, sind Entlastungen bei der Einkommensteuer möglich. Vor allem Tarifierpassungen sollten eine Überbelastung der Erwerbstätigen verringern (vgl. Bach 2017; Fuest, Kauder und Potrafke 2017).

<sup>12</sup> Das Bundesministerium der Finanzen (2018) rechnet mit Steuereinnahmen von insgesamt 772,1 Mrd. Euro nach 734,5 Mrd. Euro 2017 (+ 5,1%).

### DIE REALISIERBAREN ENTLASTUNGEN BEI DER EINKOMMENSTEUER

Steuerliche Entlastungen geringer und mittlerer Einkommen wurden im Wahlkampf von allen Parteien angekündigt. Nach den Ergebnissen der letzten Jahre und dem voraussichtlichen Steueraufkommen in diesem Jahr sind Entlastungen bei entsprechender Haushaltsdisziplin leicht realisierbar, zumal eine Verringerung der Kaufkraftabschöpfung zusätzlich Wachstumsimpulse freisetzen würde.

Es muss beachtet werden, dass Tarifierpassungen nicht Steuersenkungen darstellen, wie es von bestimmten politischen Kreisen behauptet wird. Die realisierbaren Entlastungen sollen lediglich die in der Vergangenheit vollzogenen Überbesteuerungen rückgängig machen.

Bekanntlich tritt durch die kalte Progression und die derzeitige Tarifstruktur mit ihren realitätsfernen Grundfreibeträgen und zementierten Zonengrenzen innerhalb des Tarifgebäudes eine Nominalbesteuerung ohne Berücksichtigung der Preisveränderungen in Form einer teilweisen **Überbesteuerung** ein. Besondere Schwachstellen bei der Tarifarchitektur bilden folgende Bereiche:

- Grundfreibetrag (Nullzone) in der Nähe der Armutsgrenze
- Sprung des Grenzsteuersatzes oberhalb der Nullzone (Progressionszone 1)
- Anstieg des Grenzsteuersatzes oberhalb der Progressionszone 1
- Rückwirkung zementierter Freigrenzen und Freibeträge auf den Tarif (letzte Anpassung zum Teil 1975!!!)
- Einschränkungen bei Abzugsbeträgen (z.B. Krankenkassenbeiträge als Sonderausgaben) mit Rückwirkung auf den Tarif

Auf allen Ebenen besteht dringlicher Korrekturbedarf. An dieser Stelle soll lediglich auf Möglichkeiten hingewiesen werden, die in einem ersten Schritt noch für das Jahr 2018 (Veranlagungszeitraum) realisierbar sind. Bekanntlich könnte der Steuerbedarf auch dadurch gesenkt werden, dass der Haushaltsdisziplin erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt wird. So könnten u.a. Ausgaben, die durch Spätfolgen verfehlter Kolonialpolitik verursacht sind, reduziert werden.<sup>13</sup>

### DERZEITIGE TARIFSTRUKTUR

Seit Jahrzehnten wird die Einkommensteuer in Deutschland bekanntlich auf der Basis eines Formeltarifs ermittelt (vgl. Bareis 1999; Hey 2015, S. 460).

<sup>13</sup> Bekanntlich zeigen sich die Spätfolgen verfehlter Kolonialpolitik in den Flüchtlingsströmen aus ehemaligen Kolonien und Mandaten, die von ihren ehemaligen Kolonialherren nicht ausreichend unterstützt wurden. Vgl. hierzu Marshall (2017), insbesondere zum Nahen Osten (157 ff.).

Ab 1. Januar 2018 ist die Tarifstruktur in § 32a Abs. 1 EStG wie folgt bestimmt:

1. bis 9 000 Euro (Grundfreibetrag: 0;
2. von 9 001 Euro bis 13 996 Euro ( $997,8 \cdot y + 1 400$ )  $\cdot y$ ;
3. von 13 997 Euro bis 54 949 Euro: ( $220,13 \cdot z + 2 397$ )  $\cdot z + 948,49$ ;
4. von 54 950 Euro bis 260 532 Euro:  $0,42 \cdot x - 8 621,75$ ;
5. von 260 533 Euro an:  $0,45 \cdot x - 16 437,7$ .

Die Größe »y« ist ein Zehntausendstel des den Grundfreibetrag übersteigenden Teils des auf einen vollen Eurobetrag abgerundeten zu versteuernden Einkommens. Die Größe »z« ist ein Zehntausendstel des 13 996 Euro übersteigenden Teils des auf einen vollen Eurobetrag abgerundeten zu versteuernden Einkommens. Die Größe »x« ist das auf einen vollen Eurobetrag abgerundete zu versteuernde Einkommen. Der sich ergebende Steuerbetrag ist auf den nächsten vollen Eurobetrag abzurunden.

In Höhe des Grundfreibetrags von 9 000 Euro wird keine Einkommensteuer erhoben (sog. Nullzone). Anschließend besteht der Tarif aus vier Zonen, die unterschiedlich strukturiert sind. Der Tarif gilt im gesamten Bundesgebiet gleichermaßen. Auf die unterschiedlichen Preisverhältnisse in den Regionen wird im Gegensatz zum Sozialhilferecht nicht abgestellt.

Die geringen Masseneinkommen werden nach Überschreiten der Nullzone in Zone 1 (9 001 bis 13 396 Euro) durch eine »beschleunigte« Progression belastet. Die Einkommen der Zone 2 (13 397 bis 54 949 Euro) unterliegen ebenfalls einer »spürbaren« Progression.

Seit 1990 gilt in Deutschland bekanntlich ein linear-progressiver Formeltarif, der in der Weise strukturiert ist, dass de facto fünf Einkommenszonen geschaffen wurden. Sie bestehen aus folgenden Bereichen:

- Nullzone = Grundfreibetrag,
- Übergangszone,
- linear-progressive Zone,
- obere Proportionalzone,
- Reichensteuerzone.

Der Tarif sollte grundsätzlich der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland regelmäßig angepasst werden.

Allerdings kann man sich nicht des Eindrucks erwehren, dass nicht eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erreicht werden sollte, sondern vielmehr die Aufkommensstabilität im Vordergrund stand.

Insbesondere wurde der Beginn der oberen Proportionalzone, ab der der Spit-

zensteuersatz greift, bei fast jeder Steuer-(satz-)änderung gesenkt. Die Folge war und ist eine verschärfende Steuerbelastung hinsichtlich des realen Einkommenszuwachses. Vor allem wurden Einkommensbezieher aus dem mittleren Bereich immer häufiger zu Spitzenverdienern »befördert«. Durch diesen Aufkommenszuwachs, der das Steueraufkommen künstlich aufblähte, wurden die Gebietskörperschaften auch zu inflationären Ausgaben verleitet.

Exemplarisch sei in Tabelle 2 auf einige Stationen der »Grenzverschiebung« in der Vergangenheit hingewiesen.

Tab. 2  
Entwicklung der oberen Proportionalzone von 1958–2003

Jahr	Grenze
1958–1974	110 040 DM
1975–1989	130 020 DM
1990–1999	120 042 DM
2000	114 695 DM
2001	107 567 DM
2002	55 007 Euro
2003	52 292 Euro

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

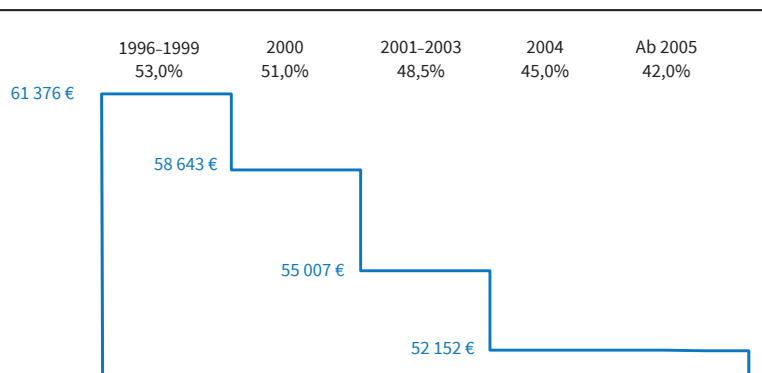
Seither bewegt sich die Grenze zur oberen Proportionalzone im Bereich  $50 000 \text{ Euro} + x$ . Derzeit ist sie bei 54 950 Euro fixiert. Bei steigenden Nominal-einkommen nimmt die Anzahl der »Spitzenverdiener« immer zu, ohne dass reale Einkommenszuwächse zu verzeichnen sind.

Durch eine »Treppentechnik« ist es dem Gesetzgeber immer wieder gelungen, die Einnahmehausfälle in Grenzen zu halten. Anlässlich einer Verringerung des jeweiligen Spitzensteuersatzes wurde die Grenze zur oberen Proportionalzone abgesenkt (vgl. Abb. 2).

Dadurch wurde ein Teil der durch die Steuersatzsenkung eintretenden Einnahmenreduzierungen neutralisiert. Insbesondere in der Zeit von 1996 bis 2005 wurde diese »Technik« erfolgreich praktiziert.

Bei fast jeder Senkung des Spitzensteuersatzes in diesem Zeitraum wurde der Kreis der »Spitzenverdiener« dadurch vergrößert, dass die nominale Grenze zur oberen Proportionalzone ohne Berücksichti-

Abb. 2  
Entwicklung der oberen Proportionalzone von 1996–2005



DM-Beträge sind in Euro umgerechnet.  
Quelle: Dziadkowski (2008, S.182).

© ifo Institut

gung der realen Einkommensentwicklung verändert wurde.

Da gleichzeitig ab 1996 die vom Bundesverfassungsgericht erzwungene Freistellung des Existenzminimums zu Anhebungen des in § 32a EStG verankerten Grundfreibetrags führte, wurde der Bereich zwischen Grundfreibetrag und oberer Proportionalzone immer mehr reduziert und dieser Tarifbereich mehr und mehr »gestaucht«.

Diese Vorgehensweise hat dazu geführt, dass sich die ursprüngliche Tarifstruktur immer stärker verändert hat. Das Steueraufkommen wuchs entgegen der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung überproportional. Dieser Aufwuchs aus Überbesteuerung hat teilweise zu »Scheinsteuern« geführt. Die Gebietskörperschaften haben die Steuerzuwächse verplant und verausgabt, ohne dass die Realität (»Scheineinkommen« als Bemessungsgrundlage) beachtet wurde. Zudem wurde und wird durch diese Wirkungen die Haushaltsdisziplin der öffentlichen Hand geschwächt.

#### ZUR VERFASSUNGSKONFORMITÄT DES EINKOMMENSTEUERTARIFES

Der Tarif nach § 32a EStG wird bislang als verfassungsgemäß angesehen. Die konkrete Ausgestaltung des Tarifs sei eine politische Entscheidung, die sich weitgehend richterlicher Kontrolle entziehe (vgl. Schöberle 2008).

Der Einkommensteuertarif soll in seiner progressiven Ausgestaltung sichtbarer Ausdruck des Prinzips der Steuergerechtigkeit, nach dem jedermann entsprechend seiner persönlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Steuern belastet wird, sein (vgl. Kirchhof 1985).

Es gibt allerdings keinen wissenschaftlich exakten Maßstab, nach dem die Höhe der steuerlichen Leistungsfähigkeit und damit die Belastbarkeit des einzelnen Steuerbürgers mit Einkommensteuer bestimmt werden könnte. Die Tarifgestaltung muss folglich politisch entschieden werden (vgl. Schöberle 2008, § 3a, Rdnr. A4).

Jedoch sind nach neuerer verfassungsrechtlicher Rechtsprechung bestimmte Kriterien bei der Tarifgestaltung zu beachten. Insbesondere müssen der Einkommensteuertarif und die Ermittlungsvorschriften für die Bemessungsgrundlage »zu versteuerndes Einkommen« so aufeinander abgestimmt sein, dass das Existenzminimum den Erfordernissen des Leistungsprinzips entsprechend steuerfrei bleibt. Steuerbare Leistungsfähigkeit repräsentieren erst die das Existenzminimum übersteigenden Einkommensbeiträge (vgl. Kirchhof 2001).

Dem soll der Grundfreibetrag im Rahmen des Einkommensteuertarifs Rechnung tragen. Systematisch zutreffend wäre eine Berücksichtigung des Existenzminimums bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage (vgl. v. Bockelberg 1971; Lang 1987, S. 38 ff.; Dziadkowski 1986; Lehner 1993, S. 171 f.)

Allerdings hatte sich der Gesetzgeber bei der Tarifreform 1957 (Einführung des Splittings) aus haushaltspolitischen Überlegungen entschieden, den Grundfreibetrag in die Tarifvorschrift des § 32a EStG einzubinden und somit den Einnahmehausfall in Grenzen zu halten.<sup>14</sup>

Der Einkommensteuertarif stellt einen Kompromiss dar, der dem Anspruch des Staates auf Deckung seines Finanzbedarfs, den wirtschaftlichen Erfordernissen und den rechtlichen Schranken, die sich aus dem Zusammenwirken mehrerer steuerlicher Belastungen auf die gleiche Steuerquelle (Steuergut) ergeben, Rechnung zu tragen hat. Er ist Ausdruck einer politischen Entscheidung, die der Nachprüfung durch die Gerichte (weitgehend) entzogen ist.<sup>15</sup>

In seiner Gesamtgestaltung und -wirkung soll er im Großen und Ganzen jeweils die finanzielle und politische Situation seiner Geltungszeit widerspiegeln (vgl. Steuerreformkommission 1971, S. 209, Tz. 630). Das bedeutet, dass die Tarifbindung demokratisch vollzogen werden muss.

Im geltenden Tarif wird die Konkretisierung der Belastungshöhe durch einen Formeltarif verwirklicht. Ein Formeltarif ermöglicht einen stetigen Tarifverlauf. Die mathematischen Formeln, die die Beziehung zwischen dem Steuerbetrag und der Bemessungsgrundlage in Steuerbetragsfunktionen für jeweils einen bestimmten Einkommensbereich (Zonen) festlegen, erwecken den Eindruck einer maximalen Genauigkeit und damit auch ein Maximum an Gerechtigkeit. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es sich dabei nicht auch lediglich um eine Scheingerechtigkeit handelt. Mehre Baustellen können den Tarifverlauf massiv beeinflussen.

Es sind zunächst die Zonengrenzen, die willkürlich bestimmt werden:

1. eine Nullzone (Grundfreibetrag) in Höhe von 9 000 Euro,
2. eine Mittelgrenze in Höhe von 13 996 Euro,
3. eine Obergrenze I in Höhe von 54 949 Euro (Spitzensteuersatz).
4. eine Obergrenze II in Höhe von 260 553 Euro (Reichensteuer).

Da diese Betragsgrenzen nicht regelmäßig angepasst wurden, ergibt sich heute kaum noch ein Bezug zur realen Einkommensentwicklung und realen Leistungsfähigkeit (vgl. Bareis 1999, S. 1059 ff.; Dziadkowski 2008a, S. 13; Houben und Chirvi 2017). Das liegt daran, dass die Tarifbestimmung ohne echte parlamentarische Kontrolle vollzogen werden kann.<sup>16</sup> Die Tarifgestaltung folgt primär der zu erwartenden Ergiebigkeit.

<sup>14</sup> Nach der Entscheidung des BVerfG waren Einkommensteuererstattungen zum Teil für die Jahre 1949 bis 1958 vorzunehmen.

<sup>15</sup> Steuerreformkommission (1971, S. 209) mit Bezug auf BVerfG vom 17. Januar 1957 (BStBl. 1957, S. 194)

<sup>16</sup> Ein Tarif, der auf Nominalwerten aufbaut, trägt die heimlichen Steuerhöhungen in sich, solange keine gesetzliche Änderung vorgenommen wird (vgl. vertiefend Dorn et al. 2016a; 2016b; 2017a; 2017b).



Insbesondere wurden die heimlichen Steuerhöhungen merklich begrenzt. Im Zusammenspiel mit einem fiebermäßigen Anstieg der Progression im mittleren Bereich nach Überschreiten der Nullzone bis zur Obergrenze I kann die Rückgabe überhöhter Steuerbeträge bei jeder Tarifanpassung begrenzt werden. Das hat dazu geführt, dass der Anteil der sog. »Spitzenverdiener« im einkommensteuerlichen Sinne in den letzten Jahrzehnten überproportional gestiegen ist.

**TARIFDISKUSSION**

Eine intensive Tarifdiskussion haben in jüngerer Zeit das Institut Finanzen und Steuern (ifst) (vgl. Houben und Chirvi 2017) und das ifo Institut (vgl. Dorn et al. 2016a; 2016b; Fuest et al. 2017) vorgenommen. Dabei wurden die Ergebnisse der im Auftrag des Bundes der Steuerzahler von Volker Stern durchgeführten Untersuchung untermauert (vgl. Stern 2002).

Nachstehend sollen die Untersuchungen in komprimierter Form vorgestellt werden.

**INSTITUT FINANZEN UND STEUERN – IFST**

Im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes 2017 legte das ifst im Mai 2017 eine von Houben und Chirvi erarbeitete Studie zum Einkommensteuertarif und Reformalternativen vor. An dieser Stelle werden die Bereiche

- Grenzsteuersätze und Wertgrenzen im Tarif,
- Abspeckung des Mittelstandsbauches

näher erörtert.

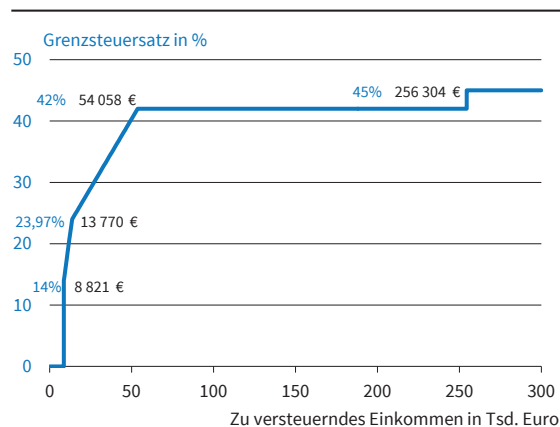
Dabei wird in Anlehnung an die vorgelegte Studie auf den Einkommensteuertarif 2017 Bezug genommen, zumal sich der Einkommensteuertarif 2018 nur mikroskopisch verändert hat. Die Untersuchungsergebnisse sind folglich noch aktuell.

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich ist, steigt der Grenzsteuersatz vom Grundfreibetrag (Nähe der Armutsgrenze) aus raketentartig von 14% bis zu einem Einkommen von 13 770 Euro (heute: 13 996 Euro) auf 24% an der sog. Knickstelle.

Zwischen dieser Mittelgrenze von 13 770 Euro (heute: 13 996 Euro) bis zur Obergrenze von 54 058 Euro (heute: 54 949 Euro) entwickelt sich der Tarif im Wege einer linearen Progression auf 42%. Ab der Obergrenze I verläuft der Grenzsteuersatz auf der Höhe von 42%, bis zu der Obergrenze II von 256 304 Euro (heute: 260 53). Es ist zu beachten, dass der »Mindeststeuersatz« 14% beträgt, der »Spitzensteuersatz« liegt bei 42% und der »Reichensteuersatz« bei 45%. Entscheidend für das Haushaltsaufkommen an Einkommensteuer ist die Verteilung der Steuerzahler auf die jeweiligen Einkommensbereiche.

Daher ist der Fiskus bemüht, stark besetzte Einkommensbereiche in die Besteuerung einzubeziehen und damit ein optimales Aufkommen zu erzielen. Da jede Steueranpassung im Wege einer Tarifänderung zu

Abb. 3  
Grenzsteuersätze und Wertgrenzen im Tarif 2017



Quelle: Houben und Chirvi (2017, S. 30).

© ifo Institut

sog. Ausfällen führt, wird stets das Ziel verfolgt, Entlastungen so gering wie möglich zu halten. Ob sodann noch eine realitätsnahe Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit besteht, wird nicht hinterfragt. Inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen und Verwerfungen innerhalb des Tarifs durch Vorgabe des sog. Mittelstandsbauches werden hingenommen.

Auf diese Weise hat man immer mehr Steuerzahler zu »Spitzenverdienern« erkoren und mit dem Spitzensteuersatz belastet. Daraus folgt, dass die im Wahlkampf angekündigte Entlastung geringer und mittleren Einkommen unbedingt realisiert werden muss, zumal die kontinuierlich steigenden Einnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer reichliche Spielräume geschaffen haben und weiterhin schaffen werden. Folgende Wertgrenzen und Grenzsteuersätze prägten den Tarif 2017 (und weitgehend auch den Tarif 2018) (vgl. Houben und Chirvi 2017, S. 31):

	Wertgrenze	Grenzsteuersatz
Grundfreibetrag		
(Nullzone) + 1 Euro	8 821 Euro	14,00%
Knickstelle	13 770 Euro	23,97%
Spitzensteuerbereich	54 058 Euro	42,00%

Es ist noch darauf hinzuweisen, dass bereits in den Jahren 2009 und 2010 die übermäßige Steuerbelastung im mittleren Bereich thematisiert wurde (vgl. Kruhl 2010). Der Mittelstandsbauch wurde bis heute nicht verschlankt. Betrachtet man die Wirkung der Tarifänderung von 2009 auf 2010, erkennt man die marginalen realitätsfernen Korrekturen, die automatisch zu einem Mehraufkommen führen müssen.

Da der Eingangssteuersatz von 14% und der Steuersatz an der Knickstelle des Tarifs mit 24% unverändert blieben, änderte sich der raketentartige Anstieg des Grenzsteuersatzes in dieser Zone nicht. Die Anhebung der Nullzone um 170 Euro und des Knickstellenpunktes um 270 Euro führen zu keinerlei Abschmelzung des Mittelstandsbauches. Es handelt sich jeweils um Jahresbeträge.

Abb. 4  
Einkommensteuertarif 2009

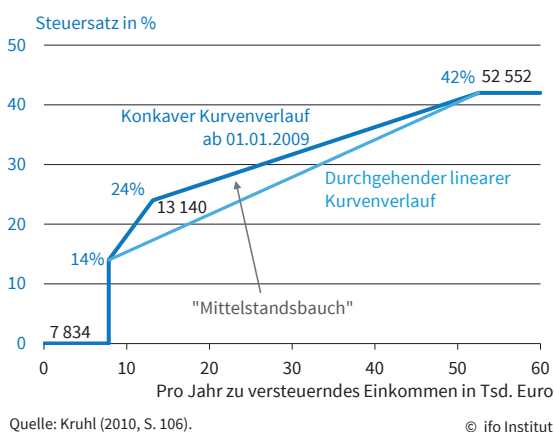
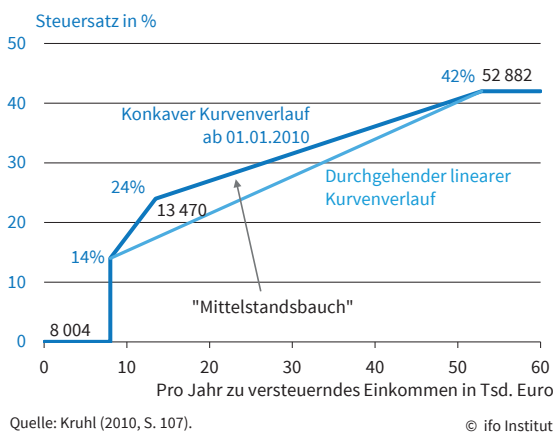


Abb. 5  
Einkommensteuertarif 2010

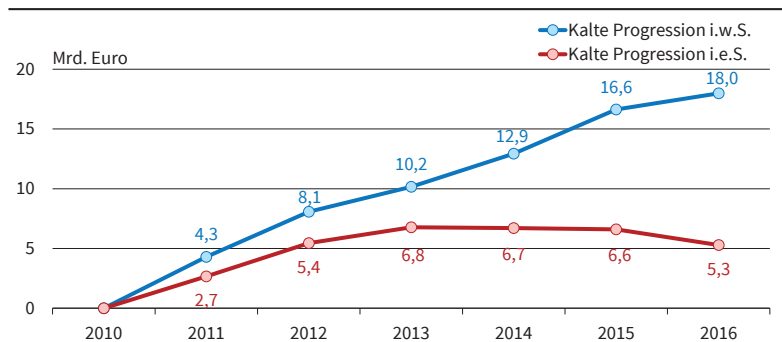


Es ist erkennbar, dass sich der »Mittelstandsbauch« bis in den Bereich der »Geringverdiener« erstreckt. Bekanntlich hat der Gesetzgeber bis heute keine Therapie zur Verringerung der pathologischen Situation entwickelt und auch keine entsprechende Absicht erklärt.

**IFO INSTITUT**

Bereits im Oktober 2016 hatte das ifo Institut einen Forschungsbericht zu »Heimlichen Steuererhöhungen« vorgelegt, die »Belastungswirkungen der kalten Progression« aufgezeigt und einen »Einkommensteuertarif auf Rädern« angeregt (vgl. Dorn et al. 2016a). Die Wirkungen wurden für die Jahre 2011 bis 2016 dargelegt und eine Prognose über den jährlichen »Aufwuchs« der kalten Progression von 2017 bis 2030 abgegeben.

Abb. 6  
Jährlicher Aufwuchs der Kalten Progression von 2011 bis 2016



Die Kalte Progression im weiteren Sinne beinhaltet die Kalte Progression im engeren Sinne. Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommenssteuer-Simulationsmodells (ifo-EMS) und der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommenssteuerstatistik aus dem Jahre 2010 unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.  
Quelle: Dorn et al. (2016a, S. 15). © ifo Institut

Zur Bemessung des gesamtwirtschaftlichen Ausmaßes der kalten Progression wurden Mikrodaten von den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt. Die steuerlichen Effekte auf der Basis des ifo-Einkommenssteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) geschätzt (vgl. Dorn et al. 2016a, S. 15).

Wenn sich auch die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen im letzten Jahrzehnt verlangsamt haben, generiert der Fiskus immer noch merklich von deren Steuerwirkungen. Für die sechs Jahre von 2011 bis 2016 hat sich immerhin noch ein zusätzliches Steueraufkommen von 33,5 Mrd. Euro auf Basis der kalten Progression im engeren Sinne bzw. 70,1 Mrd. Euro auf Basis der kalten Progression im weiteren Sinne ergeben.<sup>17</sup>

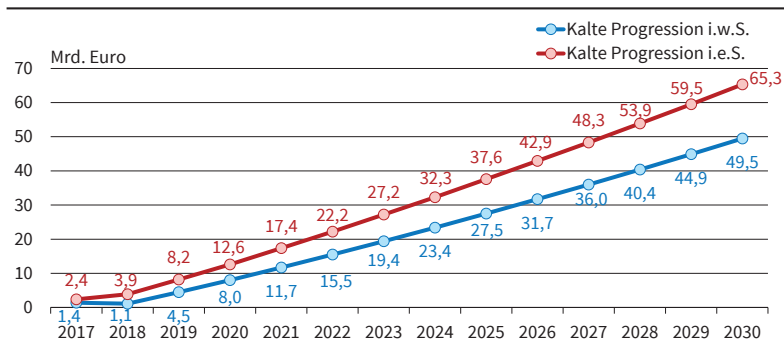
Die Effekte sind hauptsächlich dadurch verursacht, dass die Tarifänderungen unzureichend waren. Eine große Rolle spielt hierbei die Zementierung der Zonengrenzen innerhalb des Tarifgebäudes nach § 32a EStG, hier vor allem die Zone nach § 32a Abs. 1 Nr. 2 EStG (heute: 9 001 bis 13 996 Euro) sowie die Zone nach § 32a Abs.1 Nr. 3 EStG (heute: 13 997 bis 54 949 Euro). Hinzu kommt die für fast alle Steuerzahler zu geringe Bemessung des Grundfreibetrags, der in Ballungsräumen allein für die Ausgaben des Wohnbedarfs aufgezehrt wird.

Es muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Zoneneinteilung innerhalb des Tarifs mit Grenzen von heute 13 997 und 54 949 Euro willkürlich anmuten. Es entstehen beschleunigte Progressionsbereiche, die keinen Bezug mehr zur Realität besitzen. In diesen Bereichen sind außer Rentnern hauptsächlich Arbeitnehmer angesiedelt.

Die Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft (DStJG) hatte Ende September 2016 ihre 41. Jahrestagung der Besteuerung von Arbeitnehmern gewid-

<sup>17</sup> Vgl. Dorn et al. (2016a), leider standen als neueste Daten nur die des Erhebungsjahres 2010 zur Verfügung. Die generelle Aussage dürfte diese Tatsache nicht beeinflussen.

Abb. 7  
Jährlicher Aufwuchs der Kalten Progression von 2017 bis 2030



Die Kalte Progression im weiteren Sinne beinhaltet die Kalte Progression im engeren Sinne. Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommenssteuer-Simulationsmodells (ifo-EMS) und der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommenssteuerstatistik aus dem Jahre 2010 unter Berücksichtigung steuerartföhrlicher Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.  
Quelle: Dorn et al. (2016a, S. 17). © ifo Institut

met (vgl. Mellinghoff 2017). Rudolf Mellinghoff als Präsident des Bundesfinanzhofs und Vorsitzender der Gesellschaft hatte auf die Bedeutung der Arbeitnehmerbesteuerung hingewiesen. Insbesondere durch den Quellenabzug stützt die Lohnsteuer zeitnah und kontinuierlich die staatlichen Haushalte. Die Lohnsteuer liegt an der Spitze der Steuerarten und ist mit einem sehr geringen Ausfallrisiko behaftet. Insbesondere seit der Globalisierung der Wirtschaft und erheblicher Steuergefährdungen (BEPS-Diskussion) bildet die Lohnsteuer ein solides Fundament der Staatseinnahmen. Den Arbeitnehmern wie auch allen anderen Erwerbstätigen sollte daher höchster Respekt gezollt werden.

Es muss aber immer wieder – somit auch an dieser Stelle – betont werden, dass eine sparsame Haushaltspolitik den Steuerbedarf verringern kann. Insbesondere sollte stets geprüft werden, ob es sich um einen unabwendbaren Bedarf handelt. Einer Begrenzung der Staatsausgaben muss in Zukunft mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es sind nicht alle Ausgaben alternativlos. So muss verstärkt die Unterwanderung der Sozialsysteme durch kriminelle Organisationen (z.B. im Pflegebereich, Scheinarbeit zwecks Aufstockungsanspruch) verhindert oder zumindest begrenzt werden.

Von großem Interesse auch für den Fiskus dürfte sein, Erkenntnisse zu erlangen, inwieweit das Ausmaß der kalten Progression in der Zukunft zunimmt. Hier zeigt die Prognose für den Zeitraum von 2017 bis 2030 eine Entwicklung auf, die den Aufwuchs der Kalten Progression erkennen lässt.

Erhöhte Aussagekraft hat ebenfalls die Berechnung, welche Auswirkungen die kalte Progression auf die Steuer-

quote entfaltet. Für 2011 bis 2016 ergab sich das Bild von Abbildung 8. Es ist bedenklich, dass eine Reduzierung des Solidaritätszuschlags weiter hinausgeschoben werden soll.

Abbildung 8 zeigt den tatsächlichen Verlauf der Lohn- und Einkommenssteuerquote von 2011 bis 2016 sowie den theoretischen Verlauf, wenn die Tarifeckwerte des Jahres 2019 zum Ausgleich der kalten Progression jährlich um die Inflation oder das Nominallohnwachstum »auf Räder gesetzt« worden wären.<sup>18</sup>

Die kalte Progression

föhrte seit 2010 zu einem stetigen Anstieg des Anteils der Steuereinnahmen des Staates am Bruttoinlandsprodukt. Diese Einnahmewüchse wurden ohne offene Steuererhöhungen realisiert und bedurften keiner Beteiligung der demokratisch gewählten Volksvertreter.

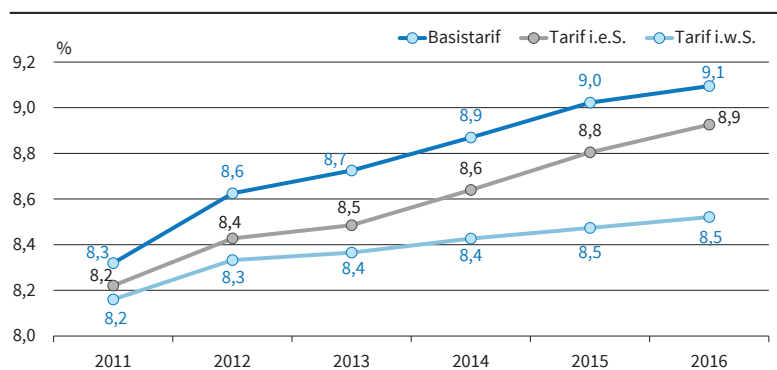
Zutreffend weisen die Autoren darauf hin, dass »das Phänomen der Kalten Progression ein willkommenes Geschenk für Politiker« (Dorn et al. 2016a, S. 23) bildet. Es kommt zu Steuererhöhungen, die nicht vom Parlament beschlossen werden müssen. Es ist daher erklärlich, dass ein »auf die Ausweitung der Staatstätigkeit bedachter Politiker«<sup>19</sup> einer Beseitigung dieser Erscheinungsform von heimlichen oder verdeckten Steuererhöhungen eher abgeneigt ist.

Wie die jüngste OECD-Studie für 2017 belegt, hat Deutschland auch in diesem Zeitraum seine Spitzenposition bei der Abgabenbelastung innerhalb

<sup>18</sup> Die Nichtberücksichtigung der realen Entwicklungen föhrt zu immer größeren Verwerfungen.

<sup>19</sup> Da das Aufkommen an Lohn-/Einkommensteuer 2018 voraussichtlich 268 Mrd. Euro betragen und das der Umsatzsteuer mit 235 Mrd. Euro übertreffen wird, ist keine reale Entlastung in Sicht.

Abb. 8  
Lohn- und Einkommenssteuerquote von 2011 bis 2016



Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommenssteuer-Simulationsmodells (ifo-EMS) und dem Bruttoaufkommen aus der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommenssteuerstatistik aus dem Jahre 2010 unter Berücksichtigung steuerartföhrlicher Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.

Quelle: Dorn et al. (2016a, S. 19).

© ifo Institut

Tab. 3

**Eckwerte Tarif 2020 und Reformoptionen<sup>a</sup>**

Tarif	Grundfreibetrag in Euro	Ende 1. Tarifzone in Euro	Ende 2. Tarifzone in Euro	Ende 3. Tarifzone in Euro	Eingangsteuersatz in %	Grenzsteuersatz in % an der		
						1. Grenze	2. Grenze	3. Grenze
Tarif 2020 (inkl. Soli) Reformoptionen	9 000	13 996	54 949	260 532	14 (14)	24 (24)	42 (44,3)	45 (47,5)
I	9 000	25 000	58 000	150 000	14	30,5	45	49
II	9 000	25 000	58 000	150 000	14	24	45	49
III	9 000	16 000	58 000	150 000	14	24	45	49
IV	9 000	18 000	58 000	150 000	14	24	45	49

Quelle: Fuest et al. (2017, S. 8).

des OECD-Raumes »erfolgreich verteidigt«. <sup>20</sup> Die Abgabenbelastung betrug für einen Alleinstehenden, der als Durchschnittsverdiener zu qualifizieren ist, mit 49,7% nochmals 0,2 Prozentpunkte mehr als 2016. Die Quote liegt damit wieder weit über dem Vergleichswert für alle OECD-Staaten mit 35,9%. Bemerkenswert ist, dass die Quote in den USA lediglich 31,7% ausmacht. Die deutsche Politik sollte nicht nur den deutschen Steuerzahler vermehrt zur Kasse bitten, sondern auch die Begehrlichkeiten aus dem Ausland abwehren. Solange jedoch der deutsche Steuerzahler durch eine relative Überbesteuerung zu immer mehr Steuern und Abgaben gezwungen wird, ermöglichen diese Überschüsse den Politikern freie Hand bei der Verteilung von Wohltaten. Die Begehrlichkeiten aus dem Ausland werden immer mehr geweckt, wenn deutsche Politiker ihr Land als wohlhabend darstellen und den Eindruck erwecken, dass hier der Kösus allerorten beheimatet ist, zumal wenn schamhaft verschwiegen wird, dass die Hälfte des Arbeitseinkommens an den Staat abgeführt werden muss (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. Mai 2018, S. 17).

**KONKRETE TARIFVORSCHLÄGE**

Konkrete Tarifvorschläge sind bislang Mangelware. <sup>21</sup> Zwar hatten fast alle Parteien im Wahlkampf bestimmte Eckwerte in die Diskussion eingebracht. Allerdings erwiesen sich diese zumeist als wenig aussagefähig, da keine Tarifstruktur erkennbar war. Soweit bekannt, wurde lediglich der »Niedersachsen-Tarif« von der FDP mit konkreten belastbaren Daten veröffentlicht (vgl. Fuest et al. 2017).

Dem Vorschlag lag eine Studie des ifo Instituts, in dem mehrere alternative Reformoptionen dargestellt und quantifiziert wurden, zugrunde. Es ist wohl die einzige Studie, die in mehreren Modellrechnungen die konkreten Auswirkungen auf den Steuerzahler ermittelt. Außerdem werden auch die voraussicht-

lichen Steuermindereinnahmen für jede Modellrechnung abgeschätzt.

Bei der Quantifizierung der Auswirkungen wurden die Eckwerte, die in Tabelle 3 dargestellt sind, berücksichtigt.

Hierzu ist anzumerken, dass für einen Tarif 2020 ein Grundfreibetrag von 9 000 Euro nicht mehr realitätsnah sein dürfte. Die Annahmen zu den »Enden« der 1. und der 2. Tarifzone von 16 000 bzw. 58 000 Euro erscheinen unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung, die sich bei den zwischenzeitlichen Tarifverhandlungen angedeutet haben, ebenfalls zu niedrig.

Gleichwohl bleiben die Modellrechnungen eine reale Diskussionsgrundlage und können weiterentwickelt werden, sobald zeitnahe Daten vorliegen. Bei der Option I ist der Sprung auf einen Grenzsteuersatz von 30,5% an der Grenze 1 verfassungsrechtlich bedenklich, weil das Bundesverfassungsgericht »Sprünge« innerhalb der Tarifstruktur bereits als nicht verfassungskonform angesehen hat (vgl. Schöberle 2008, § 32a Rdnr 6).

**DER GRUNDFREIBETRAG ALS EIN ELEMENTARER BAUSTEIN DES TARIFS**

Wenn auch die Verortung des Grundfreibetrags (Bemessungsgrundlage versus Tarif) nicht unumstritten ist, bildet die entsprechende Regelung eine der wenigen Normen, die verfassungsrechtlichen Vorgaben unterliegt (umfassend vgl. Lehner 1993; Liesenfeld 2005).

Dieser Betrag ist regelmäßig anzupassen auf der Basis der Preisentwicklungen für alle Bedarfe im sozialhilferechtlichen Sinne. Die jüngsten Entwicklungen auf dem Lebensmittelmarkt und vor allem auf dem Wohnungsmarkt dürfen nicht ignoriert werden. Daher ist es notwendig, das Existenzminimum nicht nur vergangenheitsorientiert zu ermitteln. Vielmehr müssen die realen Ausgaben für den jeweiligen Besteuerungszeitraum errechnet werden. Dabei darf die Wertermittlung nicht an der untersten Untergrenze ausgerichtet werden.

Die Steuerpolitik darf auf dieser Ebene nicht die Realität ignorieren und sollte in Anlehnung an das Sozialhilferecht und deren regionalen Orientierung auch bei der Bemessung des Grundfreibetrags den

<sup>20</sup> Deutschland nimmt seit Jahren eine Spitzenposition in der OECD ein und belastet seine Bürger überproportional (OECD 2017).

<sup>21</sup> Zu »Leitlinien wissenschaftlicher Reformkonzepte für die Besteuerung von Einkommen« vgl. Drüen (2014, insb. S. 23–42).

regionalen Bedarf berücksichtigen. Die größte Spreizung ist inzwischen beim Wohnbedarf erkennbar. In den Ballungsräumen haben sich seit 1992 die Mieten in einem nicht vorhersehbaren Ausmaß erhöht. Während das Sozialhilferecht diese Tatsachen beachtet, trifft die Besteuerung bereits die für die Wohnraumbeschaffung notwendigen Einkommensteile. Es entsteht weitgehend eine Doppelprogression. Da in Ballungsräumen höhere Einkommen erzielbar sind, erwirtschaftet der Steuerzahler in dieser Region ein Mehr an Einkommen, gerät in eine höhere Progressionsstufe und wird durch den Grundfreibetrag nur unzureichend entlastet, da die erhöhten Lebenshaltungskosten unberücksichtigt bleiben. Das Realeinkommen wird somit durch eine Überbesteuerung verringert. Dieser Effekt ist bislang in der Tarifdiskussion nicht aufgegriffen worden und führt zu einer weiteren heimlichen Steuererhöhung.

## FAZIT UND AUSBLICK

Vor der Bundestagswahl bestand weitgehend Konsens unter den politischen Parteien, dass die Steuerbelastung der Steuerzahler mit geringen und mittleren Einkommen verringert werden muss. Da das Steueraufkommen seit Jahren von einem Rekord zum anderen eilt, sind Steuerentlastungen überfällig. Bei gewissenhaftem Handeln der Volksvertreter und der Verwaltungen bestehen erhebliche Spielräume für Entlastungsmaßnahmen.

Das im August 2017 verkündete steuerpolitische Konzept der Bundesregierung, das »eine verlässliche Steuerpolitik, die Planungssicherheit ... und ein leistungsgerechtes Steuerrecht, das ... zugleich die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in den Mittelpunkt stellt« (Bundesregierung 2017, S. 29) ankündigte, lässt auf sich warten.

Obwohl Ankündigungen von Volksvertretern nicht rechtsverbindlich und einklagbar sind, hatten die Wähler an eine neue Bundesregierung hohe Erwartungen hinsichtlich künftiger Einkommensteuerentlastungen geknüpft. Insbesondere wurde von Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen eine merkliche Entlastung erwartet, zumal heimliche Steuererhöhungen, Mittelstandsbauch und Begrenzung von Abzugsbeträgen zu einer Überbesteuerung bei Arbeitnehmern geführt hatten.

Wie die jüngst veröffentlichten Taxing Wages 2018 der OECD belegen, bleibt der deutsche Steuerzahler globaler Zahlmeister. 2017 nahm der Staat wieder »die Hälfte des Arbeitnehmerinkommens« (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. Mai 2018, S. 17). Die Steuer- und Abgabenlast betrug in Deutschland für Alleinstehende 49,7% des Bruttoverdienstes. Der Vergleichswert für alle OECD-Staaten betrug 35,9%, für die USA 31,7%.

Es ist verständlich, dass die relative Überbesteuerung in Deutschland, die dem Fiskus vor allem im Bereich der Lohnsteuer kontinuierlich wachsende Einnahmen zuführt, weltweit Begehrlichkeiten weckt, zumal die »Schwarze Null« made in Germany nach dem

Wunsch deutscher Politiker Vorbildcharakter entfalten sollte.

Es ist festzuhalten, dass eine umfassende Reform des Einkommensteuertarifs notwendig ist, da die Verwerfungen innerhalb des Tarifs immer ausgeprägter werden. Eine weitere Verzögerung der überfälligen Tarifanpassung wird die Verwerfungen noch mehr verstärken. Es sind mehrere Maßnahmen erforderlich, die in mehreren Schritten realisierbar sind.

In einem ersten Schritt sollten realitätsferne Parameter der Tarifarchitektur an die Realität angepasst werden. Spielräume sind in Zeiten der Konjunktur vorhanden, solange diese nicht verspielt werden. Es besteht allerdings die Gefahr der Blockade innerhalb der politischen Gruppierungen.

Verfassungsrechtlich geboten ist vordringlich eine realitätsnahe Normierung des Grundfreibetrags, der das tatsächliche Existenzminimum vor dem Entzug durch die Einkommensteuer verschont. Im Hinblick auf die Preissteigerungen in den beiden letzten Jahrzehnten ist an erster Stelle der Wohnbedarf in angemessener Weise zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, wie das Wachstum in den Ballungsräumen und den übrigen städtischen Regionen seine Wirkung entfaltet hat. Es muss auch ein dauerhaftes Konzept für die Tarifanpassungen entwickelt werden. Es darf nicht weiterhin zu willkürlich bestimmten Zeiten eine Anpassung vorgenommen werden.

Der derzeitige Tarif ist vor allem in nachstehenden Bereichen zu korrigieren:

- Grundfreibetrag,
- Grenzen der Tarifzonen,
- Eingangsteuersatz und
- Grenzsteuersätze zwischen Eingangsteuersatz und Spitzensteuersatz.

Auf der Basis der vom ifo Institut entwickelten Tarifoptionen soll durch Fortschreibung von einigen Parametern eine Annäherung an eine realitätsnahe Tarifarchitektur vorgeschlagen werden. Hierdurch soll die zwischenzeitlich eingetretene wirtschaftliche Entwicklung Berücksichtigung finden. Nachdem das Wirtschaftswachstum, das Lohnniveau und das Preisniveau merklich zugenommen haben, bedürfen die Eckwerte einer Ergänzung. In Anbetracht der Tatsache, dass die Sozialleistungen und das gesamte Niveau für existenzsichernde Ausgaben erheblich gestiegen sind, sollten mindestens folgende Eckwerte ab 2019/2020 bei der Tarifgestaltung verwendet werden:

- Grundfreibetrag	12 000 Euro,
- Ende der 1. Tarifzone	30 000 Euro,
- Ende der 2. Tarifzone	60 000 Euro,
- Ende der 3. Tarifzone	120 000 Euro und
- Eingangsteuersatz	10%.

Die Grenzsteuersätze sind harmonisch unter Vermeidung von Tarifsprüngen anzupassen. Weiterhin müsste



eine laufende Tarifprüfung mindestens alle zwei Jahre auf der Basis »Tarif auf Rädern« vorgenommen werden (vgl. Dorn et al. 2016a). So könnte eine Überbesteuerung inländischer Steuerzahler vermieden werden, zumal andere EU-Mitgliedstaaten und OECD-Staaten erheblich geringere Belastungen aufweisen, wie die OECD jüngst in ihre Taxing Wages 2018 belegt hat.

Eine Realisierung entsprechender Maßnahmen ist allerdings nur möglich, wenn die Hebel der Macht von den Volksvertretern bürgerfreundlich eingesetzt werden (vgl. v. Arnim 2017).

Nachdem die OECD die Taxing Wages 2018 veröffentlicht hat und Deutschland hinsichtlich der Abgaben- und Steuerbelastung weiterhin fast Spitzenreiter hinter Belgien geworden ist (OECD 2018), sollte selbst der einfache Politiker einsehen, dass die Steuerbelastung der deutschen Erwerbstätigen überhöht ist. Anzumerken ist noch, dass die Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen inzwischen stets die kalte Progression bei Lohnerhöhungen in ihre Forderungen einpreisen müssen. Die Folge sind steigende Produktionskosten, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit schwächen. Dass damit mittelfristig die Überbesteuerung der Arbeitnehmer zur Schwächung der deutschen Wirtschaft und des möglichen Wirtschaftswachstums führen kann, wird bislang weitgehend ignoriert. Allerdings sind diese Folgen bei der derzeitigen boomenden Situation nicht für jedermann erkennbar.

Die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung<sup>22</sup> zeigen überdeutlich, welche Wirkungen die derzeitige Einkommensbesteuerung entfalten wird, wenn keine Steuerentlastungen realisiert werden. Die Tatsache, dass das Lohnsteueraufkommen dauerhaft das Mehrwertsteueraufkommen merklich übersteigen wird, deutet auf eine Übermaßbesteuerung der Erwerbseinkommen aus aktiver Tätigkeit hin.

Notwendige Gegenfinanzierungen können außerhalb des Einkommensteuersektors auf der Ebene der Verbrauchsteuern realisiert werden. Damit könnten noch gesundheitspolitisch erwünschte Effekte erzielt werden, die die Krankheitskosten merklich reduzieren würden.

Wenn auch von der Bundesregierung zaghafte Andeutungen zu steuerlichen Entlastungen verlauten, ist zu befürchten, dass optische Steuersatzsenkungen geplant sind. Diese führen aber wie in der Vergangenheit nicht zu realen Steuerentlastungen, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechen. Vor allem die partielle Einbeziehung des Existenzminimums in die Einkommensbesteuerung ist nicht sachgerecht und muss behoben werden.

Allerdings bewegen sich die für 2009 bislang angeordneten Steuerentlastungen im Nanobereich. So soll die Entlastung für einen alleinstehenden Steuerzahler mit einem Monatseinkommen von 3 500 Euro 2019 pro Jahr 88 Euro betragen (2018 = 0 Euro). Am 27. Juni 2018

soll ein Kabinettsbeschluss hebegeführt werden (vgl. *Handelsblatt*, 5. Juni 2018, S. 6).

## LITERATUR

- Arnim, H.H. v. (2017), *Die Hebel zur Macht*, Wilhelm Heyne Verlag, München.
- Bach, S. (2017), »Steuerreformen in der nächsten Legislaturperiode: Wie kann die arbeitende Mitte entlastet werden?«, *Wirtschaftsdienst* (6), 391–395.
- Bareis, P. (1999), »Die Reform der Einkommensteuer vor dem Hintergrund der Tarifentwicklung seit 1934«, in: P. Kirchhof, W. Jakob und A. Beermann (Hrsg.), *Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform, Festschrift für Klaus Offerhaus zum 65. Geburtstag*, Verlag DR. Otto Schmidt, Köln, 1053–1069.
- Bockelberg, H. v. (1971), »Der Anfang vom Ende der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit«, *Betrieb-Berater*, 925–927.
- Braml, M. und G. Felbermayr (2018), »Regionale Ungleichheit in Deutschland und der EU«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 36–49.
- Bühner, P. (1990), *Die Einkommensteuer in den drei Besatzungszonen der West-Alliierten (1945–1949)*, Köln.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2018), Ergebnis der 153. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 7.–9. Mai 2018 in Mainz.
- Bundesregierung (2017), *Bericht der Bundesregierung über die Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015–2018*, BT-Drucks. 18/13456 vom 28. August, Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (1957), *Beschluss vom 17. Januar 1957*, 1 BvL 4/54, BStBl. I 1957, 193–202.
- Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft (2017), *Besteuerung von Arbeitnehmern*, hrsg. von Klaus-Dieter Drüen, DStJG, Band 40, Köln.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016a), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorzer, und M. Mosler (2016b), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017a), »Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(2), 51–58.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017b), »Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 28–39.
- Dorn, F., St. Gäbler, B. Kauder, M. Krause, L. Lorenz und N. Potrafke (2017c), »Einkommensteuer in Deutschland – besteht eine Reformnotwendigkeit?«, *ifo Schnelldienst* 70(15), 31–37.
- Drüen, K.-D. (2014), »Prinzipien und konzeptionelle Leitlinien einer Einkommensteuerreform«, *DStJG* 27, 9–63.
- Drüen, K.-D. (2017), »Arbeitnehmerbesteuerung im System der Einkommensteuer«, *DStJG* 40, 47–87.
- Ziadek, D. (1985), »Plädoyer für einen transparenten und realitätsbezogenen (»bürgernahen«) Einkommensteuertarif«, *Betriebs-Berater* (15), Beilage 9.
- Ziadek, D. (1986), »Grundfreibetrag und Einkommensteuer«, *FinanzRundschau* 504–510.
- Ziadek, D. (1997), »Zur Tarifdiskussion im Rahmen der geplanten ›Jahrhundertreform‹«, *Betriebs-Berater* 1018–1023.
- Ziadek, D. (2003), »50 Jahre Reformversuche bei der Einkommensteuer«, in: *50 Jahre Steuerreformen in Deutschland*, Stollfuß, Bonn, Berlin, 2–64.
- Ziadek, D. (2008a), »Verringerung der Überbesteuerung durch heimliche Steuererhöhungen dringend erforderlich«, *ifo Schnelldienst* 61(10), 19–24.
- Ziadek, D. (2008b), »Freistellung des Existenzminimums nach § 32a EStG insbesondere in Ballungsräumen unzureichend«, *FinanzRundschau*, 124–128.
- Ziadek, D. (2016), »Zur künftigen Steuerbelastung in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 69(11), 27–33.
- Einkommensteuerkommission (1995), *Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Freistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 55, BMF, Bonn.

<sup>22</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2018), hierzu auch Kube (2018); Müller-Gatermann (2018).

- Fuest, C. (2014), »Ökonomische Prinzipien gerechter und effizienter Besteuerung«, *DStJG* 37, 65–82.
- Fuest, C., St. Gäbler, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017), *Reform der Einkommensteuer: Vorschläge für einen »Niedersachsen-Tarif«*, ifo Forschungsberichte 82, ifo Institut, München.
- Fuest, C., B. Kauder und N. Potrafke (2017), »Entlastungen bei der Einkommensteuer möglich«, *Wirtschaftsdienst* (6), 388–391.
- Gäbler, St., B. Kauder, M. Krause, L. Lorenz und N. Potrafke (2018), »Auf der Suche nach einer Regierung – zu den Ergebnissen der Sondierungsgespräche zwischen CDU/CSU und SPD«, *ifo Schnelldienst* 71(5), , 30–34.
- Hey, J. (2015), »Einkommensteuer«, in: K. Tipke und J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 22. Aufl., Verlag DR. Otto Schmidt, Köln 283–476.
- Houben, H. und M. Chirvi (2017), *Reformnotwendigkeit und Reformalternativen für den Einkommensteuertarif*, Institut Finanzen und Steuern, ifst-Schrift 517, Berlin, Köln.
- Kirchhof, P. (1985), »Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit«, *Steuer und Wirtschaft*, 319–330.
- Kirchhof, P. (2001), »Der Auftrag zur Erneuerung des Einkommensteuerrechts«, *DStJG – Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft* 24, 1–23.
- Kirchhof, P. (2013), *Das Bundessteuergesetzbuch in der Diskussion*, Steuerwissenschaftliche Schriften, Bd. 36, Nomos, Baden-Baden.
- Kruhl, H. (2010), »Einkommensteuer-Entlastungen privater Haushalte seit dem 1.1.2010«, *Die Steuerberatung* (Stbg), 105–112.
- Kube, H. (2018), »Steuerpolitische Perspektiven der neuen Legislaturperiode«, *FinanzRundschau*, 408–413.
- Lang, J. (1987), *Die einfache und gerechte Einkommensteuer, Rechtsordnung und Steuerwesen*, Bd. 7, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln.
- Lehner, M. (1993), *Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht*, Mohr, Tübingen.
- Liesenfeld, A. (2005), *Das steuerfreie Existenzminimum und der progressive Tarif als Bausteine eines freiheitlichen Verständnisses des Leistungsfähigkeitsprinzips*, Duncker & Humboldt, Berlin
- Marshall, T. (2017), *Die Macht der Geographie*, 3. Aufl., dtv. München.
- Mellinghoff, R. (1989), »Maßstäbe für eine Neuordnung des deutschen Einkommensteuerrechts«, *Steuerliche Vierteljahresschrift*, 130–150.
- Mellinghoff, R. (2017), »Besteuerung von Arbeitnehmern«, *DStJG* 40, 1–9.
- Müller-Gatermann, G. (2018), »Notwendige strukturelle Steuergesetzgebung in dieser Legislaturperiode bei den direkten Steuern«, *FinanzRundschau*, 389–407.
- Musil, A. und J. Schulz (2017), »Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit kommunaler Bettensteuersatzungen«, *Steuer und Wirtschaft* 17–26.
- OECD (2017), »Belastung durch Steuern und Abgaben in Deutschland weiterhin deutlich über OECD-Durchschnitt«, Pressemitteilung, 11. April 2017.
- OECD (2018), *Taxing Wages 2018*, OECD, Paris.
- Steuerreformkommission (1971), *Gutachten der Steuerreformkommission 1971*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018), »Deutsche Wirtschaft im Boom«, *ifo Schnelldienst* 71(8), 1–62.
- Schöberle, H. (2008), »Einkommensteuertarif, § 32a«, in: P. Kirchhof, H. Söhn und R. Mellinghoff (Hrsg.), *Einkommensteuerkommentar*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Stern, V. (2002), *Der Tarif muss auf die Räder*, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts. des Bundes der Steuerzahler, Heft 95, Berlin.

Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Manuela Krause, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke

# Eine Reform der Eurozone – Diskussion und Bewertung der Vorschläge

In der Debatte um eine Fortentwicklung der Europäischen Union sowie der Eurozone hat insbesondere der französische Präsident Emmanuel Macron mit seinen Vorschlägen zur Zukunft Europas von sich reden gemacht. Konkret wirbt er dabei u. a. um ein eigenes Budget für die Eurozone und einen Eurozonen-Finanzminister. Zugleich stellt sich im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union die Frage, in welchem Maße der Wegfall des zweitgrößten Nettozahlers der Union im EU-Haushalt kompensiert werden kann.

Das 18. Ökonomenpanel von ifo und FAZ hat die Vorschläge des französischen Präsidenten Emmanuel Macron zum Anlass genommen, Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zu einigen Vorschlägen zur Reform der Eurozone sowie zur finanzpolitischen Ausrichtung der geplanten EU- und Bundeshaushalte zu befragen. An der Umfrage beteiligten sich 129 Ökonomen, was einer Quote von 21% entspricht. 96,9% der Teilnehmer beantworteten den Fragebogen dabei vollständig.

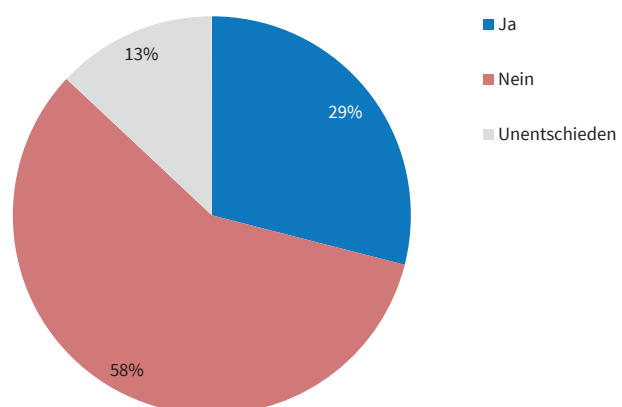
## EUROREFORMEN

Kernforderungen Macrons im Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion sind ein Eurozonen-Finanzminister sowie die Option eines eigenen Eurozonenbudgets. Letzteres soll insbesondere Zukunftsinvestitionen finanzieren und wirtschaftliche Schocks abfedern. De facto würde damit der Vorsitzende der Eurogruppe diesen Euro-Fonds leiten und könnte so zu einem Eurozonen-Finanzminister werden. Befragt zu dem Vorschlag des französischen Präsidenten Macron, einen eigenen Finanzminister für die Währungsunion zu schaffen, lehnt eine deutliche Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen diese Idee ab (vgl. Abb. 1). 58% sind gegen einen eigenen Finanzminister für die Eurozone, während 29% dafür und 13% unentschieden sind. Auch eine Studie des For-

schungsnetzwerks EconPol Europe unter Koordination des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, sieht die Schaffung dieses neuen Amtes kritisch (vgl. Asatryan et al. 2018). Ein europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen könne die zentralen Probleme der fiskalischen Koordination in Europa nicht lösen. Lediglich in den Bereichen Stabilisierungspolitik und Strukturreformen fällt die Analyse der Autoren hinsichtlich eines europäischen Finanzministers positiv aus. Eine hilfreiche Rolle würde dem neuen Minister bei der stabilisierungspolitischen Koordination sowie bei der Verbesserung der Anreize für wachstumsfördernde Strukturreformen zukommen.

Ein ebenso deutliches Bild ergibt sich bei der Frage, ob ein eigenes Budget für die Eurozone geschaffen werden sollte (vgl. Abb. 2). Eine absolute Mehrheit von 60% der Teilnehmer lehnt diese Idee ab. 33% befür-

Abb. 1  
Finanzminister für die Eurozone  
Sind Sie für einen eigenen Finanzminister für die Eurozone?



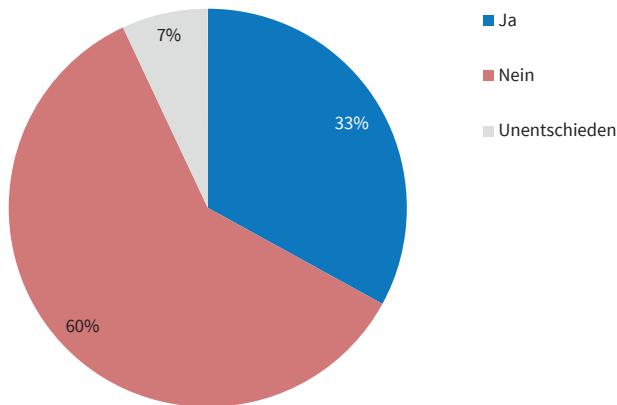
Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 2

**Budget für die Eurozone**

Sind Sie für ein eigenes Budget für die Eurozone?



Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

worten indes ein eigenes Budget, während 7% in dieser Frage unentschieden sind. Insbesondere die Funktion des gemeinsamen Budgets in Wirtschaftskrisen stabilisierend zu wirken, ist hochumstritten. So erklärte beispielsweise das CDU-Präsidium nach Europabera- tungen im April 2018 die Einrichtung eines gesonder- ten Eurozonen-Haushalts als nicht vorrangig.<sup>1</sup> Diese Reaktion könnte u.a. in der Sorge begründet liegen, dass Deutschland die zusätzlichen Ausgaben für das geplante Budget zu einem überproportionalen Teil finanzieren müsste (vgl. Fuest 2017).

Falls die Idee eines Eurozonen-Finanzminis- ters umgesetzt werden sollte, ist die Frage, mit wel- chen Kompetenzen dieser ausgestattet sein sollte. Nach Ansicht der Mehrheit der Teilnehmer im Öko- nomenpanel sollte ein entsprechender Finanzminis- ter der Eurozone lediglich Überwachungskompe- tenzen erhalten und demnach z.B. überwiegend die Ein- haltung der Maastricht-Haushaltsregeln überwachen (vgl. Abb. 3). 62% sprechen sich für diesen Vorschlag aus. Eine weitere Idee wäre, dass ein Eurozonen-Fin- anzminister auch Ausga- benkompetenzen innehaben sollte, wonach beispielswei- se die Verwaltung eines eigen- en Budgets vorgesehen wäre sowie die Möglich- keit, durch Investitionen die Wirtschaft anzuregen. Diesen Vorschlag befürworten allerdings ledig- lich 26% der teilnehmenden Ökonomen. Weitere Ideen der Ökonomen, die diese in einer weiteren Antwortmöglichkeit selbst nennen durften, zie- len auf eine reine Repräsen- ta-

<sup>1</sup> Vgl. »CDU-Präsidium schiebt Euro- Zonen-Budget auf die lange Bank«, verfügbar unter: <https://de.reuters.com/article/deutschland-eu-cdu-id-DEKBN1HN23K>.

tionsaufgabe des Finanzminis- ters, aber auch auf eine Koor- dination der Fiskalpolitiken der Euroländer ab.

Weiterhin plädiert Macron – zusammen mit der EU-Kom- mission – dafür, dass zur Abfederung asymmetrischer Schocks in den Eurostaaten eigene Mittel vorgehalten wer- den sollen. Es handelt sich dabei um einen Notfallfonds für Eurostaaten, die einen schwe- ren ökonomischen Schock erlitten haben. Sie könnten aus dem Fonds ein zinsloses Darle- hen erhalten. Macron fordert dafür ein eigenes Eurobudget, die EU-Kommission eine Bud-

getlinie von jährlich etwa 4 Mrd. Euro. Die Ökonomen wurden in diesem Zusammenhang gefragt, ob sie für solche Zusatzkredite für Eurostaaten wären, die bei asymmetrischen Schocks ohne Auflagen vergeben werden könnten (vgl. Abb. 4). Eine Mehrheit der Teil- nehmer von 58% lehnt diese Idee ab. 29% wären für solche Zusatzkredite, 12% dagegen unentschieden.

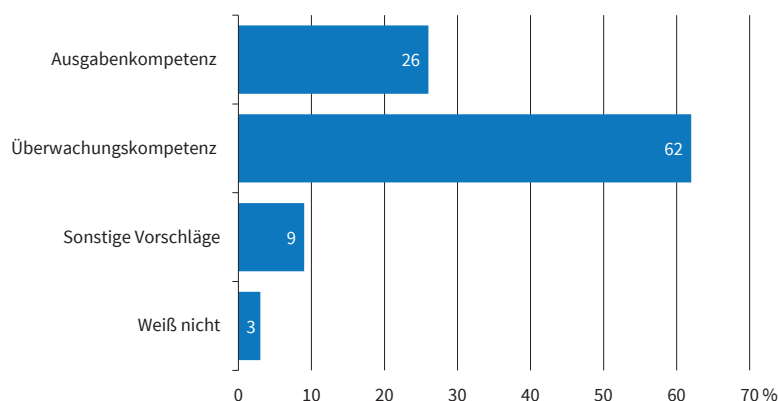
**EUROPÄISCHE BANKENUNION**

Zur Vollendung der Europäischen Bankenunion drin- gen die EU-Kommission und die EZB weiterhin auf die rasche Einführung einer gemeinsamen Einlagensiche- rung. Damit würden die nationalen Einlagensiche- rungssysteme vergemeinschaftet. Die deutsche Bun- desregierung hat Bedenken und verweist auf Altlasten in Form von unterschiedlich hohen Niveaus an faulen Krediten in den Bankensystemen. Die EU-Kommission und die EZB verweisen dagegen auf Vorteile für die Sta- bilität des europäischen Bankensystems bei einer Ver- gemeinschaftung von Risiken.

Abb. 3

**Kompetenzen eines Euro-Finanzministers**

Falls das Amt eines Euro-Finanzministers eingerichtet werden würde, welche Kompetenz sollte Ihrer Ansicht nach ein solcher Minister vornehmlich haben?



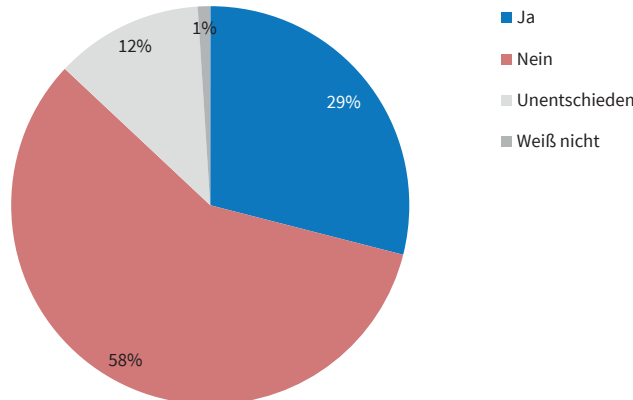
Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 4

**Zusatzkredite für Eurostaaten**

Wären Sie für Zusatzkredite für Eurostaaten, die bei asymmetrischen Schocks ohne Auflagen vergeben werden können?



Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Befragt dazu, ob sie eine gemeinsame Einlagensicherung befürworten würden, lehnen 51% der Teilnehmer des Ökonomenpanels diese Idee ab (vgl. Abb. 5). 20% befürworten dagegen eine gemeinsame Einlagensicherung, 26% allerdings nur unter Vorbehalt. Dabei wurde insbesondere die Beseitigung bzw. Ausgliederung von Altlasten als Bedingung genannt.

Die Vervollständigung der Banken- und Kapitalmarktunion ist u.a. auch Teil eines deutsch-französischen Reformkonzepts für den Euroraum, das eine Gruppe von 14 Ökonomen Anfang des Jahres veröffentlichten (vgl. Bénassy-Quéré et al. 2018). Um die finanzielle Abhängigkeit zwischen Staaten und ihren Banken zu durchbrechen, schlugen die Autoren neben einer Eigenkapitalunterlegung von Konzentrationsrisiken bei Staatsanleihen eine gemeinsame Einlagensicherung vor. Dies würde unabhängig vom Sitz der Banken und dem Zustand des Landes alle versicherten Bank-einlagen in gleichem Maße schützen. Versicherungsprämien mit einer länderspezifischen Komponente würden Anreize für eine umsichtige nationale Politik schaffen. Gleichzeitig betonten die Autoren die Forderung nach einer gestärkten Haftung der Gläubiger von Pleitebanken sowie einer weiteren Straffung und Harmonisierung der Standards zur Regulierung von Banken. Zudem müsse die Bankenaufsicht gezielter den Abbau bestehender Bestände an faulen Krediten verfolgen.

**EU-HAUSHALT**

Die EU-Kommission hat kürzlich ihren Vorschlag für den EU-Haushalt in der kommenden Finanzperiode 2021–2027 vorgelegt. Das Budget soll von derzeit 1% auf 1,11% der Wirt-

schaftsleistung steigen, in absoluten Zahlen auf 1,135 Billionen Euro. Kohäsionsmittel und Agrarausgaben werden danach etwas gekürzt (um 5 bis 7%). Für Landwirte und Strukturförderung sind aber nach wie vor bis zu drei Viertel des Budgets reserviert. Mehr Geld wird für Grenzsicherung, Migration und Entwicklungshilfe vorgesehen. Deutschland soll bis zu 12 Mrd. Euro jährlich mehr zahlen.

Einige Staaten, etwa Österreich und die Niederlande, hatten argumentiert, dass nach dem Austritt der Briten, bislang der zweitgrößte Netto-

zahler, und damit einer Verkleinerung der EU, das Budget eher sinken sollte. Deutschland hatte dagegen frühzeitig angeboten, mehr Geld für die EU zu geben, um die Brexit-Lücke teilweise zu schließen, sowie Verantwortung für eine Stärkung der Europäischen Union zu übernehmen.<sup>2</sup>

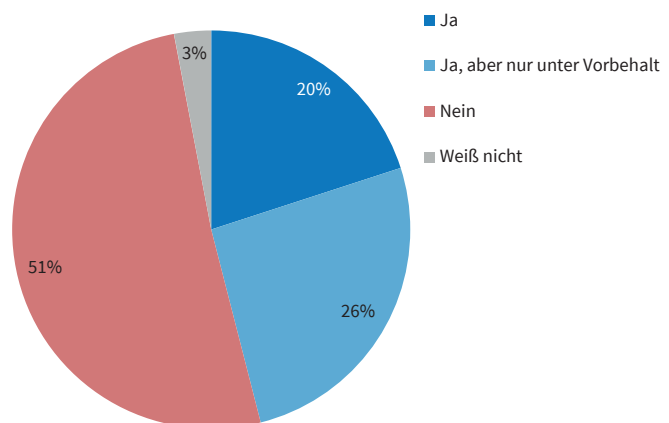
Mit 52% ist die Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen des Panels der Meinung, dass nach dem Austritt der Briten der EU-Haushalt verkleinert werden sollte. Im Blickfeld sind dabei insbesondere die Agrarsubventionen und Kohäsionsmittel, die nach Meinung etlicher Teilnehmer reduziert, gestrichen oder zugunsten von gemeinschaftlichen Kernaufgaben wie Grenzsicherung und Verteidigung umgeschichtet werden sollten (vgl. Abb. 6). Ein Viertel (25%) unterstützt hingegen das Vorhaben, das EU-Budget künftig auszuweiten. 22% der Ökonomen geben an, bei dieser Frage unentschieden zu sein.

<sup>2</sup> Vgl. »EU-Kommission plant höhere Ausgaben trotz Brexit«, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-haushalt-kommission-plant-trotz-brexit-hoehere-ausgaben-a-1205811.html>.

Abb. 5

**Gemeinsame Einlagensicherung**

Sind Sie für die geplante gemeinsame Einlagensicherung?



Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

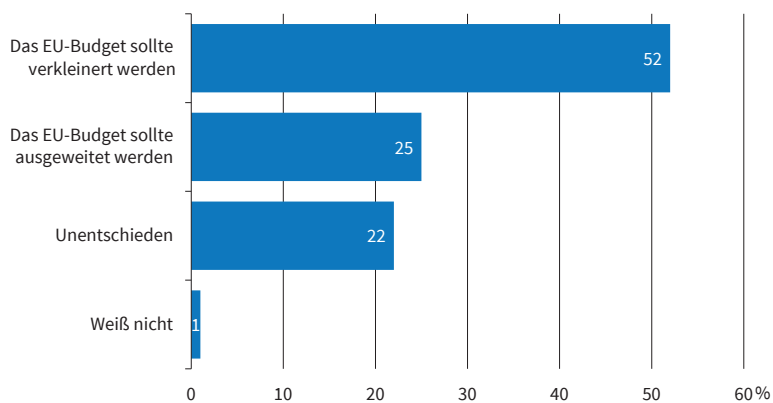
© ifo Institut



Abb. 6

**EU-Budget**

Wie beurteilen Sie den Vorschlag zum EU-Haushalt? Sollte Deutschland wie die Österreicher und die Niederländer auf weniger EU-Ausgaben bestehen, oder ist es richtig, das Budget auszuweiten?



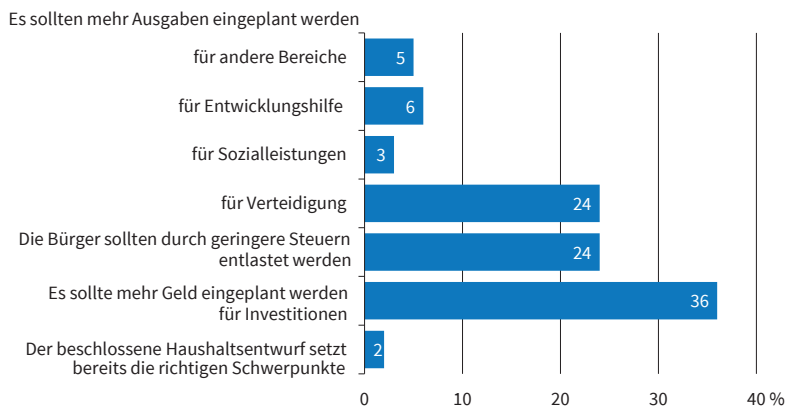
Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 7

**Finanzpolitische Schwerpunkte**

Welche Schwerpunkte sollten Ihrer Ansicht nach im Bundeshaushalt finanzpolitisch gesetzt werden? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Mai 2018.

© ifo Institut

Der Entwurf der EU-Kommission dürfte in den nächsten Monaten kontroverse Diskussionen hervorrufen. Dies gilt insbesondere für das Vorhaben, die Auszahlung von EU-Geldern in den nächsten Jahrzehnten auch an die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze zu knüpfen. Bereits im Frühjahr 2019 soll die Haushaltsperspektive nach dem Brexit durch den Europäischen Rat und das Parlament verabschiedet werden, was angesichts der in der Vergangenheit eher zähen Haushaltsverhandlungen sehr ambitioniert scheint (vgl. Körner 2018).

**BUNDESHAUSHALT IN DEUTSCHLAND**

Nach dem kürzlich vom Bundeskabinett beschlossenen Haushaltsentwurf 2018 von Bundesfinanzminister Olaf Scholz hält die Große Koalition an der »schwarzen Null« fest. Die Ausgaben für Soziales werden laut mittelfristiger Finanzplanung 2019 bis 2022 auf 743 Mrd. Euro steigen (Vorperiode: 632 Mrd. Euro). Laut dem Haushaltstableau sinken die Investitionsaus-

gaben; Scholz betont aber, dass der Bund ab 2021 die Investitionsfähigkeit von Ländern und Gemeinden durch höhere Umsatzsteueranteile stärken wird. Zudem gibt es einen neuen Digitalisierungsfonds. Die Ausgaben für die Bundeswehr steigen absolut, relativ sinken sie aber auf einen Anteil von 1,2% bis 2022.

Die Ökonomen wurden in diesem Zusammenhang nach ihrer Ansicht befragt, welche finanzpolitischen Schwerpunkte stattdessen im Bundeshaushalt gesetzt werden sollten (vgl. Abb. 7). Die Teilnehmer konnten dabei mehrere Antworten geben. Lediglich 2% der teilnehmenden Ökonomen sind der Meinung, dass der Bundeshaushalt bereits die richtigen Schwerpunkte setzt. Über ein Drittel der Teilnehmer (36%) ist der Ansicht, dass die Bundesregierung mehr Geld als bisher für Investitionen einplanen sollte. Hierbei nennen die Ökonomen insbesondere die Bildung und Forschung sowie Infrastruktur für Verkehr und Digitalisierung als Handlungsfelder. Ein knappes Viertel der teilnehmenden Ökonomen (24%) fordert mehr Ausgaben für Verteidigung im Bundeshaushalt.

Mit 24% befürwortet ein weiteres knappes Viertel der Teilnehmer, dass der Bundeshaushalt durch geringere Steuern eine Entlastung der Bürger einplanen sollte. Dabei werden insbesondere Entlastungen im Rahmen der Einkommensteuer genannt. Lediglich vereinzelt werden von den Teilnehmern auch mehr Ausgaben für Entwicklungshilfe (6%) und Sozialleistungen (3%) gefordert.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die deutschen Volkswirte den Vorschlägen des französischen Präsidenten primär skeptisch gegenüberstehen. Dies gilt auch für die geplante gemeinsame Einlagensicherung zur Vollendung der Europäischen Bankenunion. Gleichzeitig mahnen die Ökonomen allerdings, dass die Politik handeln muss, um die, wie Thomas Gries von der Universität Paderborn es nennt, »systematische Divergenz« zwischen den Ländern der Eurozone aufzuheben.

## LITERATUR

---

Asatryan, Z., X. Debrun, A. Havlik, F. Heinemann, M. Kocher und R. Tamborini (2018), »Which role for a European minister of economy and finance in a European fiscal union?«, *EconPol Policy Report* 6, München.

Bénassy-Quéré, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder di Mauro und J. Zettelmeyer (2018), »Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform«, *CEPR Policy Insight* No. 91.

Fuest, C. (2017), »Deutschland kann mit Emmanuel Macron gemeinsam die Eurozone reformieren«, *ifo Standpunkt* Nr. 186, verfügbar unter: <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Viewpoints/Standpunkte-Archiv/stp-2017/Ifo-Viewpoint-No-186.html>, aufgerufen am 1. Juni 2018.

Körner, K. (2018), *EU-Haushalt nach dem Brexit: Streit ist vorprogrammiert*, Deutsche Bank Research EU-Monitor – Europäische Integration, 5. März, Frankfurt am Main.

Marcell Göttert

# Von einem Rekord zum nächsten: Arbeitskreis »Steuerschätzungen« korrigiert erneut nach oben

## Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2018

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat seine Steueraufkommensprognosen erneut nach oben revidiert. Ausschlaggebend war die optimistischere Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung. Dem Rekordniveau der Steuerquote kann auch durch den Koalitionsvertrag nicht dauerhaft begegnet werden.

### ERGEBNIS DER STEUERSCHÄTZUNG

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat im Mai 2018 seine Steueraufkommensprognose erneut angehoben. Im vergangenen Jahr waren die Steuereinnahmen nahezu so hoch, wie im November 2017 prognostiziert (vgl. Tab. 1).<sup>1</sup> Für das laufende Jahr werden Steuermehreinnahmen in Höhe von ca. 8 Mrd. Euro erwartet. Für die kommenden Jahre revidierte der Arbeitskreis seine Zahlen ebenfalls nach oben, wobei die Anpassungen mit rund 11 bis 16 Mrd. Euro noch deutlicher ausfielen. Die Aufwärtskorrekturen resultieren aus einer optimistischeren Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung und aus der Unterschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung des vergangenen Jahres. Die Summe der neu eingestellten Rechtsänderungen macht sich in der Prognoserevision aufgrund ihres geringen Umfangs kaum bemerkbar.

### GRUNDLAGEN UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Grundlage der Schätzung des Steueraufkommens ist einerseits das bestehende Recht und die bereits beschlossenen Rechtsänderungen, andererseits die letzte Konjunkturprognose der Bundesregierung.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Göttert (2017) zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2017.

<sup>2</sup> Eine vollständige Auflistung der Rechtsänderungen findet sich in BMF (2018, Anlage 2).

Tab. 1

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
November 2017	734,5	764,3	795,4	826,5	857,9	889,6
Mai 2018	734,5	772,1	806,9	838,9	873,2	905,9
Abweichungen insgesamt	0,0	7,8	11,5	12,4	15,3	16,3
Rechtsänderungen		- 0,3	0,1	0,1	0,2	0,2
Schätzabweichung <sup>a</sup>	0,0	8,1	11,4	12,2	15,1	16,2

<sup>a</sup> Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen.

Quelle: BMF (2017; 2018).

Da nur die bereits beschlossenen Rechtsänderungen beim Arbeitskreis »Steuerschätzungen« berücksichtigt werden, ist der Koalitionsvertrag in den Schätzungen noch nicht berücksichtigt. Die Bundesregierung hat ihre Prognose für das laufende Jahr um 0,6 und für das kommende Jahr um 0,7 Prozentpunkte nach oben korrigiert (vgl. Tab. 2). Auch die Prognose für die Jahre 2020 bis 2022 wurde um je 0,2 Prozentpunkte nach oben revidiert. Damit korrigiert die Bundesregierung ihre Einschätzung der Jahre 2018 bis 2020 auf Werte, die nahezu der aktuellen Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose entsprechen. In der mittleren Frist jedoch divergieren die Einschätzung von Bundes-

Tab. 2

#### Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen

Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 2016	3,5	3,6	3,4	3,1	3,1	3,1
Apr. 2018	3,8	4,2	4,1	3,3	3,3	3,3
Differenz	0,3	0,6	0,7	0,2	0,2	0,2
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Gemeinschaftsdiagnose						
Sep. 2017	3,4	4,0	3,7	3,2	3,0	2,8
Mär. 2018	3,8	4,1	4,1	3,2	2,7	2,3
Differenz	0,4	0,1	0,4	0,0	- 0,3	- 0,5
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov. 2017	4,1	4,1	4,1	3,9	3,8	3,7
Mai 2018	4,1	5,1	4,5	4,0	4,1	3,8
Differenz	0,0	1,0	0,4	0,1	0,3	0,1

Quelle: BMF (2017; 2018); BMF und BMWi (2017; 2018); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017; 2018); Berechnungen des ifo Instituts.

regierung und Gemeinschaftsdiagnose. Erstere revidiert die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts leicht nach oben auf 3,3%, wohingegen letztere ihre Erwartungen des nominalen Wachstums nach unten korrigiert. Im Jahr 2022 beträgt dann die unterschiedliche Einschätzung von Bundesregierung und Gemeinschaftsdiagnose einen ganzen Prozentpunkt. Diese Differenz lässt sich aufspalten in eine realwirtschaftliche und eine Preiskomponente. Der größte Teil entfällt hier auf die realwirtschaftliche. Die Bundesregierung geht also nicht nur von einer größeren Preissteigerung am Ende des Prognosezeitraums aus, sondern auch von einem höheren realwirtschaftlichen, also preisbereinigten, Wachstum.

Die Aufwärtsrevisionen der Prognose der Bundesregierung resultieren in einer Anhebung der Prognose des Steueraufkommens. Die starke Revision des Wachstums der Steuereinnahmen erklärt sich auch durch die Unterschätzung des Wachstums des vergangenen Jahres in der Herbstprojektion 2017 der Bundesregierung. Die kräftigere Revision für das Jahr 2021 ist durch eine Rechtsänderung bezüglich der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag bedingt.

**PROGNOSEREVISION UND AUFKOMMENS-ENTWICKLUNG**

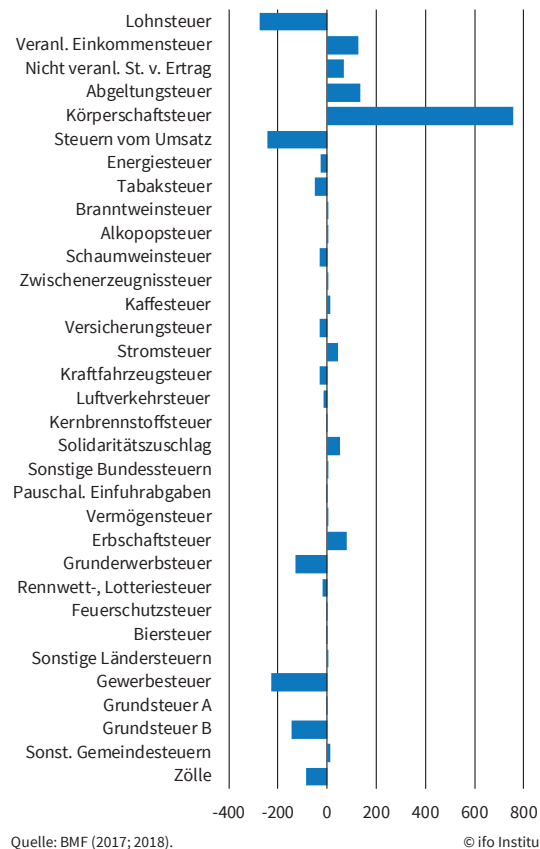
Das Steueraufkommen fiel im vergangenen Jahr nahezu wie im November prognostiziert aus. Eine größere Abweichung gab es lediglich bei der volatilen Körperschaftsteuer, deren Aufkommen um gut 750 Mio. Euro überschätzt wurde (vgl. Abb. 1).

Für das kommende Jahr werden Mehreinnahmen von gut 8 Mrd. Euro erwartet. Dies ist wiederum vor allen Dingen auf die Revision der direkten Steuern zurückzuführen (vgl. Abb. 2). So wurden die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag um rund 2 Mrd. Euro nach oben korrigiert und die Körperschaftsteuer um ca. 1,5 Mrd. Ausschlaggebend dafür ist die Aufwärtsrevision der Konjunkturprognose der Bundesregierung, die sich einerseits in höheren Unternehmensgewinnen niederschlägt. Andererseits erwartet die Bundesregierung im laufenden Jahr auch eine bessere Entwicklung des Arbeitsmarkts und eine höhere Bruttolohnsumme als im Vorjahr, was sich in einer Anhebung der Prognose der Lohnsteuer um über 1 Mrd. Euro durch den Arbeitskreis »Steuerschätzungen« bemerkbar macht.

Für das Jahr 2019 wurde die Prognose des Steueraufkommens um insgesamt gut 11 Mrd. Euro nach oben revidiert. Auch hier sind die direkten Steuern aus den gleichen Gründen wie im Vorjahr die treibende Kraft (vgl. Abb. 3). So erwartet der Arbeitskreis zusätzliche Mehreinnahmen in Höhe von mehr als 2,5 Mrd. bei der Lohnsteuer, über 2 Mrd. bei der Körperschaftsteuer und 2 Mrd. Euro bei der veranlagten Einkommensteuer.

In den darauffolgenden Jahren betragen die Anpassungen nach oben zwischen 12 und mehr als 16 Mrd. Euro, die wiederum vor allen Dingen auf die direkten Steuern entfallen.

**Abb. 1**  
**Steueraufkommen im Jahr 2017 im Vergleich zur Schätzung vom November 2017**  
 Korrektur in Millionen Euro



Nachdem das Verfassungsgericht die aktuelle Regelung der Grundsteuer am 10. April 2018 als verfassungswidrig einstufte, war die Ausgangslage der Schätzung der Grundsteuer schwieriger als bei den vergangenen Schätzungen. Hier traf der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« die Annahme, dass der Gesetzgeber die Fristen zur Neuregelung voll ausnutzen wird. So kann die aktuelle Bemessung der Grundsteuer noch bis 2024 erfolgen, wenn Ende 2019 ein Gesetz zur Neuregelung beschlossen wird.

**Abb. 2**  
**Veränderung der Prognosen für das Jahr 2017 im Vergleich zur Schätzung vom November 2016**  
 Korrektur in Millionen Euro

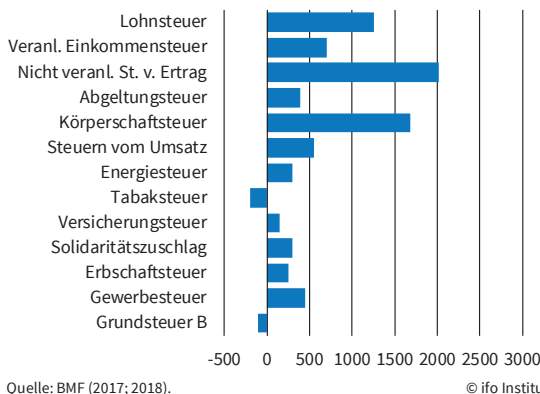
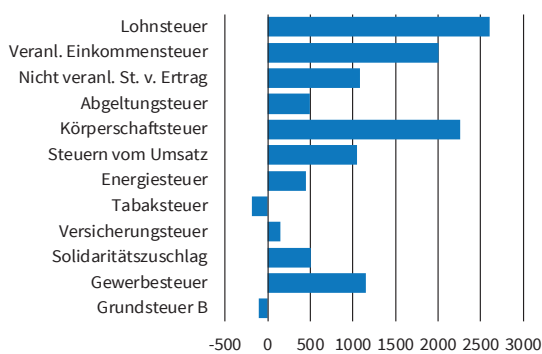


Abb. 3

Veränderung der Prognosen für das Jahr 2018 im Vergleich zur Schätzung vom November 2016  
Korrektur in Millionen Euro



Quelle: BMF (2017; 2018).

© ifo Institut

## FAZIT UND FINANZPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

Die Steuerquote erreichte mit über 22,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im vergangenen Jahr wie auch die nominalen Steuereinnahmen ein Rekordniveau im wiedervereinigten Deutschland (vgl. Abb. 4). Die geringen Steuerentlastungen im Bereich der Einkommensteuern und die Rückerstattung der Kernbrennstoffsteuer konnten lediglich den Anstieg der Steuerquote etwas verlangsamen, nicht aber zu einem Absinken führen. Allerdings fiel der Anstieg der Steuerquote etwas geringer aus als erwartet, nachdem die wirtschaftliche Entwicklung, nicht aber das Steueraufkommen unterschätzt wurde.

Nachdem das Steueraufkommen im vergangenen Jahr recht exakt getroffen wurde, es im Vergleich zur

Tab. 3

## Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2018

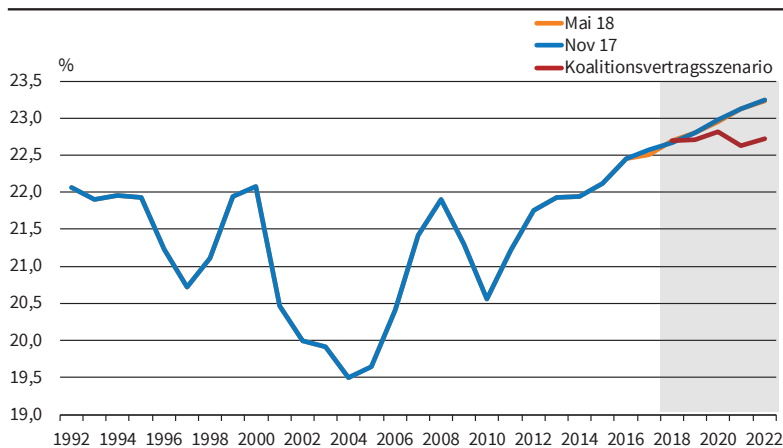
Steuereinnahmen in Mio. Euro	realisiert		Prognose Mai 2018				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Gemeinsch. Steuern</b>	<b>508 581,9</b>	<b>538 817,0</b>	<b>565 225</b>	<b>595 645</b>	<b>623 700</b>	<b>653 500</b>	<b>682 250</b>
Lohnsteuer	184 826,1	195 523,7	206 450	220 100	232 750	245 750	259 300
Veranl. Einkommensteuer	53 833,0	59 428,2	61 650	65 900	70 400	74 950	79 100
Nicht veranl. St. v. Ertrag <sup>a</sup>	19 451,6	20 918,1	21 900	21 640	22 600	24 650	25 450
Abgeltungssteuer	5 939,6	7 333,1	7 895	8 045	8 150	8 300	8 400
Körperschaftsteuer	27 441,9	29 258,9	32 330	34 710	35 850	37 150	38 150
Steuern vom Umsatz	217 089,6	226 355,0	235 000	245 250	253 950	262 700	271 850
<b>Bundessteuern</b>	<b>104 440,9</b>	<b>99 933,6</b>	<b>108 562</b>	<b>110 160</b>	<b>111 453</b>	<b>112 806</b>	<b>114 129</b>
Energiesteuer	40 090,7	41 022,3	41 300	41 450	41 450	41 450	41 450
Tabaksteuer	14 186,1	14 398,8	14 160	14 080	13 990	13 900	13 820
Branntweinsteuer	2 070,2	2 093,6	2 100	2 090	2 080	2 070	2 060
Alkopopsteuer	1,3	2,0	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	400,6	367,9	390	388	386	384	382
Zwischenerzeugnissteuer	15,2	16,6	18	18	18	18	18
Kaffeesteuer	1 039,8	1 057,4	1 055	1 055	1 055	1 055	1 055
Versicherungsteuer	12 763,2	13 269,3	13 670	13 990	14 320	14 660	15 010
Stromsteuer	6 569,2	6 943,9	6 930	6 930	6 930	6 930	6 930
Kraftfahrzeugsteuer	8 952,1	8 947,7	9 010	9 090	9 170	9 250	9 330
Luftverkehrssteuer	1 073,7	1 120,5	1 175	1 215	1 250	1 285	1 320
Kernbrennstoffsteuer	422,4	- 7 261,9	0	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	16 854,8	17 953,3	18 750	19 850	20 800	21 800	22 750
Sonstige Bundessteuern	0,0	0,5	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,6	2	2	2	2	2
<b>Ländersteuern</b>	<b>22 342,5</b>	<b>22 205,0</b>	<b>22 901</b>	<b>23 124</b>	<b>23 595</b>	<b>24 075</b>	<b>24 555</b>
Vermögensteuer	- 0,2	0,2	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	7 006,5	6 113,7	6 020	5 772	5 870	5 970	6 070
Grunderwerbsteuer	12 408,1	13 139,2	13 900	14 340	14 680	15 030	15 380
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 808,5	1 836,9	1 851	1 877	1 905	1 930	1 955
Feuerschutzsteuer	441,8	450,9	465	476	487	498	509
Biersteuer	677,8	664,2	665	659	653	647	641
Sonstige Ländersteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0
<b>Gemeindesteuern</b>	<b>65 313,3</b>	<b>68 494,7</b>	<b>70 202</b>	<b>72 696</b>	<b>74 790</b>	<b>77 284</b>	<b>79 378</b>
Gewerbsteuer	50 097,0	52 872,0	54 300	56 550	58 400	60 650	62 500
Grundsteuer A	394,2	404,0	405	407	409	411	413
Grundsteuer B	13 259,9	13 561,4	13 810	14 025	14 240	14 455	14 670
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 562,9	1 657,2	1 687	1 714	1 741	1 768	1 795
<b>Zölle</b>	<b>5 112,9</b>	<b>5 062,6</b>	<b>5 200</b>	<b>5 300</b>	<b>5 400</b>	<b>5 500</b>	<b>5 600</b>
<b>Steuern insgesamt</b>	<b>705 791,4</b>	<b>734 512,9</b>	<b>772 090</b>	<b>806 925</b>	<b>838 938</b>	<b>873 165</b>	<b>905 912</b>

<sup>a</sup>Ohne Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge.

Quelle: BMF (2018).



Abb. 4  
**Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt**



Quelle: BMF (2017; 2018); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Novemberschätzung des vergangenen Jahres auch keine nennenswerten Änderungen in der Summe der Rechtsänderungen gab und lediglich die Erwartungen der gesamtwirtschaftlichen Lage geändert wurden, ändert sich nichts an der Einschätzung des Verlaufs der Steuerquote. Diese wird im Prognosezeitraum weiter von Rekord zu Rekord eilen und am Ende des Prognosezeitraums über 23% betragen, wenn man wie der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« die aktuelle Rechtsgrundlage unterstellt. Bei Einbeziehung der steuersenkenden Maßnahmen des Koalitionsvertrages<sup>3</sup> ergibt sich bis zum Jahr 2020 fast das gleiche Bild.<sup>4</sup> Lediglich der geplante Abbau der kalten Progres-

<sup>3</sup> Die hier unterstellten steuersenkenden Maßnahmen entsprechen denen, die in der Gemeinschaftsdiagnose 2018 berücksichtigt sind.

<sup>4</sup> Eine Betrachtung des ganzen Koalitionsvertrages unter Berücksichtigung der Konjunktur findet sich in Boysen-Hogrefe et al. (2018).

sion und die Erhöhung des Kindergeldes im Jahr 2019 würden die Steuerquote stagnieren lassen. Im Jahr 2021 würde dann das schrittweise Abschmelzen des Solidaritätszuschlages zum ersten Mal seit 2010 die Steuerquote senken. Damit würden die Maßnahmen des Koalitionsvertrages nicht zu einem dauerhaften Absinken der Steuerquote führen, sondern ihren Anstieg lediglich bis 2020 leicht abbremsen und dann bis 2022 auf Rekordniveau stagnieren lassen.

## LITERATUR

Boysen-Hogrefe, J., Chr. Breuer, M. Göttert, R. Jessen, C. Krolage und G. Zeddies (2018), »Konjunkturwirkungen des Koalitionsvertrags«, *Wirtschaftsdienst* 98(5), 375–376.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), *Ergebnisse der 152. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2018), *Ergebnisse der 153. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

BMWi und BMF (2017), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 11. Oktober 2017*, Berlin.

BMWi und BMF (2018), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25. April 2018*, Berlin.

Göttert, M. (2017), »Steuererreinnahmen trotz Rückerstattung der Kernbrennstoffsteuer«, *ifo Schnelldienst* 70(22), 45–48.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017), »Aufschwung weiter kräftig – Anspannungen nehmen zu«, *ifo Schnelldienst* 70(19), 3–60.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018), »Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner«, *ifo Schnelldienst* 71(08), 3–62.

Dorine Boumans und Carla Krolage

# US-Steuer- und Handelspolitik – Einschätzung der Auswirkungen und bevorzugte Politikmaßnahmen weltweit<sup>1</sup>

Die kürzlich verabschiedete US-Steuerreform und die radikale Kursänderung der amerikanischen Handelspolitik werden in den kommenden Jahren erhebliche Auswirkungen auf die Weltwirtschaft haben. Die mit dem sogenannten Tax Cuts and Jobs Act am 1. Januar eingeführten Steuererleichterungen sind die größte Reform des amerikanischen Steuersystems seit der Reform von Präsident Reagan im Jahr 1986. Die Reform reduziert den Körperschaftsteuersatz auf Bundesebene von 35 auf 21% und beinhaltet viele weitere Anreize für Unternehmen, die den Zufluss von Unternehmensgewinnen und Kapital in die USA zum Ziel haben. Gleichzeitig hinterfragen die USA ihre Handelspolitik, evaluieren, ob Handelsabkommen aus ihrer Perspektive »fair« sind, und führen Zölle ein. Beide Politikwechsel haben drastische Auswirkungen auf Unternehmen weltweit und lösten eine hitzige Debatte über Folgen und politische Gegenmaßnahmen aus. Vor diesem Hintergrund wurden die im April 2018 teilnehmenden Experten des ifo World Economic Survey (WES) nach ihrer Einschätzung zu den durch die US-Reform angestoßenen Veränderungen befragt. Die Befragung von weltweit über 1 100 Wirtschaftsexperten liefert ein gutes Bild, wie die US-Reformen international wahrgenommen werden. Dieser Artikel gibt zunächst die Einschätzung der Experten wieder, inwieweit die USA und andere Länder zu den Gewinnern oder Verlierern dieser politischen Kurswechsel zählen. Nach einem kurzen Überblick über die US-Steuerreform geht er auf verschiedene Aspekte der Steuerreform und deren Auswirkungen in verschiedenen für Staaten und Unternehmen relevanten Dimensionen ein und diskutiert mögliche Gegenreaktionen anderer Länder. Daraufhin wird die Einschätzung der Experten zur künftigen Entwicklung des weltweiten Steuerwettbewerbs vorgestellt. Im Anschluss werden die Antworten der Experten zu den Auswirkungen der Handelspolitik ausgewertet.

## STEUERN VS. HANDEL – GIBT ES EINIGKEIT UNTER DEN WES-EXPERTEN?

Zunächst wurde gefragt, inwieweit die Experten Vor- oder Nachteile der Reformen für ihr eigenes Land sowie für die USA sehen. Diese erste Frage dient zur Einschätzung der internationalen Relevanz der US-Reformen und bietet eine erste Einordnung, inwieweit die USA und andere Staaten zu den Gewinnern und Verlierern der Reformen zählen. Abbildung 1 zeigt, dass die meisten Länder von den Auswirkungen der Reformen betroffen sind. Die Angaben für die USA zeigen dabei, wie Experten weltweit die Auswirkungen auf die USA wahrnehmen.<sup>2,3</sup>

Insgesamt betrachten die Experten weltweit die Steuerreform eher kritisch: 49% erwarten, dass sich die Reform negativ auf ihr eigenes Land auswirken wird, wohingegen nur 10% davon ausgehen, dass ihr Land davon profitieren könnte. Die Auswirkungen auf die USA werden positiver bewertet: 65% glauben, dass die USA profitieren werden, und nur 22% rechnen mit negativen Auswirkungen. Interessanterweise bewerten internationale Experten die Auswirkungen der Reform auf die USA positiver als Experten in den USA selbst (vgl. Abb. 1). Im Gegensatz dazu sind sich Experten hinsichtlich der Auswirkungen der US-Handelspolitikreform größtenteils einig. Etwa 78% erwarten, dass sich die Reform negativ auf ihr Land auswirkt, und 66% glauben, dass sie ebenfalls einen negativen Einfluss auf die USA selbst haben wird (vgl. Abb. 1). Die Meinungen der WES-Experten zur US-Steuerreform divergieren demnach stärker als ihre Ansichten zur Handelspolitik.

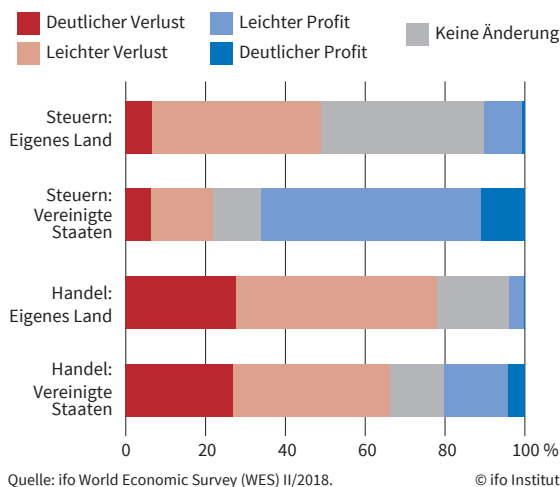
<sup>1</sup> Auf Englisch erschienen in ifo World Economic Survey II/2018.

<sup>2</sup> Die Einschätzungen von US-Experten werden in Abbildung 2 und 9 separat dargestellt.

<sup>3</sup> Analog zu anderen Auswertungen des WES werden die Antworten im Hinblick auf das BIP des jeweiligen Landes gewichtet.

Abb. 1

**Gewinner und Verlierer der Änderungen der US-Steuer und Handelspolitik**



**DIE US-STEUERREFORM**

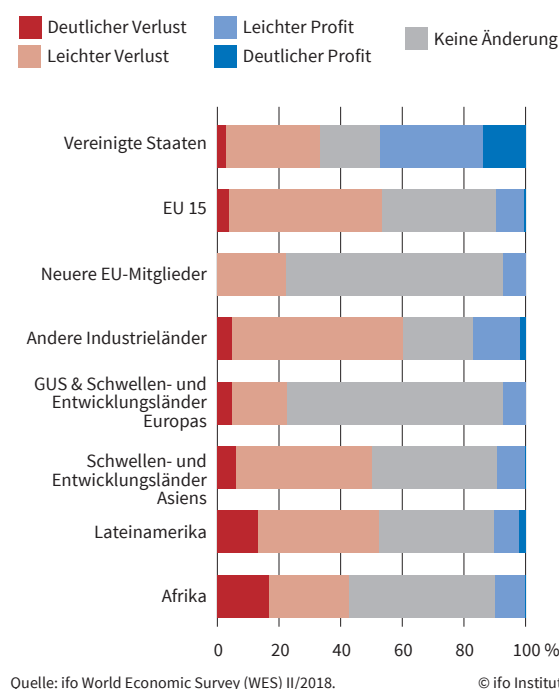
Neben der Senkung der Körperschaftsteuer von 35 auf 21% verändert die Reform grundlegend die Besteuerung multinationaler Konzerne und ersetzt das bisher gültige System der Welteinkommensbesteuerung durch ein territoriales System. Vor der Reform unterlagen die weltweiten Erträge US-amerikanischer Firmen der US-Besteuerung, was zu Steuersätzen von bis zu 35% auf Gewinne aus dem Ausland führen konnte. Seit der Reform können Unternehmen i.d.R. ihre im Ausland erwirtschafteten Gewinne in die USA zurückführen, ohne dafür Steuern zu zahlen. In der Vergangenheit einbehaltene ausländische Gewinne werden jedoch einmalig mit 8 bis 15,5% nachversteuert. Einige Maßnahmen wurden zusätzlich eingeführt, um eine Erosion der Steuerbemessungsgrundlage zu vermeiden. Hierzu zählen die Einführung einer Mindestbesteuerung auf die US-Erträge ausländischer Tochterunternehmen (BEAT), die Ausdehnung der Hinzurechnungsbesteuerung durch die Besteuerung von *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) von Tochterfirmen im Ausland und im Gegenzug die Einführung eines Präferenzregimes für aus immateriellen Gütern stammende, im Ausland erworbene Einkünfte (FDII). Diese Maßnahmen werden noch einmal detaillierter im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Reform auf internationale Gewinnverlagerung und der Auswahl des Unternehmenssitzes erläutert. Darüber hinaus enthält die Reform weitere bedeutende Klauseln, wie eine Zinsabzugsbeschränkung und die Möglichkeit von Sofortabschreibungen.

**AUSWIRKUNGEN DER US-STEUERREFORM NACH LÄNDERGRUPPEN**

Zur besseren Bewertung der Effekte der Steuerreform werden die Länder nach Regionen gruppiert. Abbildung 2 zeigt die Auswirkungen der Steuerreform auf

Abb. 2

**Gewinner und Verlierer der US-Steuerreform nach Ländergruppen**



verschiedene Ländergruppen. Die Antworten deuten darauf hin, dass Experten in Regionen mit engen wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA, insbesondere Industriestaaten, am häufigsten mit negativen Auswirkungen rechnen. Die Bewertungen der Steuerreform variieren nicht nur von Region zu Region, sondern stehen auch in Zusammenhang mit der Wirtschaftsstruktur und den wirtschaftlichen Verflechtungen mit den USA. Die Reform wurde vor allem in Ländern mit hohen amerikanischen Direktinvestitionen besonders negativ bewertet.<sup>4</sup> In Kanada, Deutschland, Irland, Mexiko und der Schweiz erwarten mindestens drei Viertel der Experten negative Konsequenzen. In den Niederlanden hingegen rechnen die meisten Experten nicht mit einer Veränderung aufgrund der Reform, obwohl die Niederlande eines der bedeutendsten Ziele von US-Direktinvestitionen sind. Regionen, die wirtschaftlich weniger mit den USA verbunden sind, wie die Gemeinschaft unabhängiger Staaten oder osteuropäische Staaten, erwarten auch geringere Auswirkungen der Reform. In den USA ist die Meinung der Experten gespalten: Während fast die Hälfte der amerikanischen Experten glaubt, dass die USA von der Reform profitieren könnten, ist etwa ein Drittel vom Gegenteil überzeugt. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen können auf verschiedenen Faktoren basieren, wie beispielsweise den Folgen der Reform für internationale Steuerplanung, Steuereinnahmen und Investitionen im jeweiligen Land. Für eine weiterführende Analyse der Effekte der Steuerreform wurden die Experten daher gebeten, die

<sup>4</sup> Diese Klassifizierung basiert auf Jackson (2017).

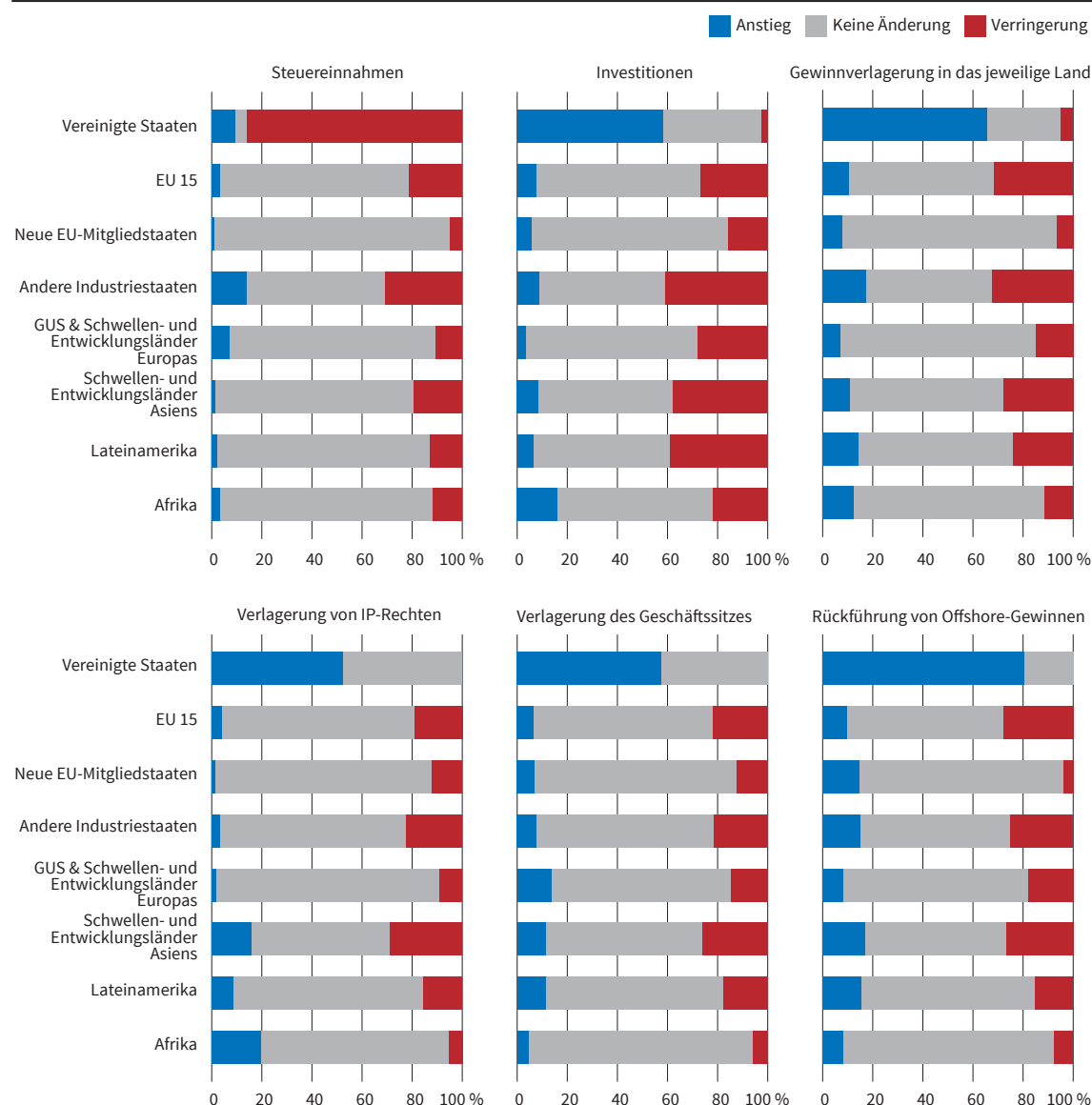
Reform entlang verschiedener relevanter Indikatoren zu bewerten.

**STEUEREINNAHMEN**

Abbildung 3 stellt zunächst die erwarteten Auswirkungen der Reform auf die Steuereinnahmen dar. In Übereinstimmung mit den Schätzungen des Congressional Budget Office (2018) und des Joint Committee on Taxation (2017) erwarten 86% der US-amerikanischen WES-Experten einen Rückgang der Steuereinnahmen. Fast 10% erwarten dennoch einen positiven Effekt, vermutlich da sie davon ausgehen, dass mittel- oder langfristig Wachstumseffekte niedrigere Steuereinnahmen kompensieren werden. Auch andere Effekte, wie Einnahmen durch die einmalige Besteuerung von im Ausland thesaurierten Erträgen, dürften hier eine Rolle gespielt haben. Im Durchschnitt jedoch erwar-

ten WES-Experten, dass sich die Reform zu 30% selbst trägt. Das hieße, dass 30% des Rückgangs an Steuereinnahmen durch ein Wachstum der Steuerbemessungsgrundlage ausgeglichen würden. Die Mehrheit der Experten rechnet trotz allem nicht damit, dass die Reform massive Auswirkungen auf die Einnahmen ihres Landes haben wird. Die größten Auswirkungen werden in Industriestaaten außerhalb der EU prognostiziert. Hier erwarten 31% einen Rückgang und 14% einen Anstieg der Steuereinnahmen. Beide Sichten sind plausibel erklärbar. Wenn Gewinne und Investitionen in die USA verschoben werden, ist es gut möglich, dass die Steuereinnahmen in anderen Ländern sinken. Ebenso wäre es allerdings möglich, dass Unternehmen weltweit von dem erhöhten Konsum in den USA profitieren und durch erhöhte Einnahmen mehr Investitionen in anderen Ländern tätigen. In diesem Zusammenhang hat kürzlich eine Befragung deutscher Unternehmen

Abb. 3  
Auswirkungen der US-Steuerreform nach Ländergruppen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

ergeben, dass 14% der deutschen Firmen, die infolge der Steuerreform verstärkt in den USA investieren möchten, ebenfalls ihre Investitionen in Deutschland steigern wollen. Jedoch scheinen 17% dieser Unternehmen Investitionen zwischen Ländern zu verschieben und im Gegenzug Investitionen in Deutschland zu verringern (vgl. Krolage und Wohlrabe 2018).

## INVESTITIONEN

Eines der Ziele der Steuerreform war es, Investitionen durch niedrigere Körperschaftsteuersätze und reduzierte Investitionskosten anzukurbeln. Während das Weiße Haus (2018) betont, dass die Reform einen Anstieg der Investitionen befördere, nutzen viele Unternehmen die Steuererleichterungen auch zum Rückkauf von Unternehmensanteilen. Dies mag der Grund sein, warum sich lediglich etwa die Hälfte der US-Experten einig ist, dass die Reform zu mehr Investitionen führen werde. Im Gegensatz dazu erwartet ein Drittel aller Experten aus anderen Ländern einen Rückgang der Investitionen in ihrem Land durch eine Verschiebung von Investitionen in die USA. Außerhalb der USA rechnen nur 8% mit einem Anstieg. Besonders negativ werden die Auswirkungen der Steuerreform in den Nachbarstaaten Kanada und Mexiko sowie in den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens und in großen europäischen Volkswirtschaften mit hohem US-Direktinvestitionsaufkommen, wie zum Beispiel Deutschland und Irland, beurteilt. Außerdem wurde die Reform häufiger in Ländern mit Grenzsteuersätzen, die infolge der Reform die der USA übersteigen, negativ beurteilt (vgl. Abb. 3). Diese Länder boten vor der Reform vergleichsweise bessere steuerliche Finanzierungsbedingungen und haben nun diesen Wettbewerbsvorteil verloren.

## STANDORTWAHL VON IP UND GEWINNVERLAGERUNG

Multinationale Unternehmen verlagern häufig ihre Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten sowie geistiges Eigentum (IP) wie Patente, Warenzeichen und Marken in Niedrigsteuerländer. So werden die Gewinne, die dem geistigen Eigentum zugerechnet werden können, mit einem vergleichsweise niedrigen Satz besteuert und Gewinnverschiebung etwa durch Lizenzgebühren ermöglicht. In manchen Ländern wie Irland, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien gelten besondere Präferenzregelungen (sog. IP-Boxen), die Einnahmen aus der Schaffung und Nutzung geistigen Eigentums mit deutlich reduzierten Raten besteuern.<sup>5</sup> Durch die Regelungen der US-Steuerreform steigt die Attraktivität der Verlagerung von IP in die USA. Hierbei spielt insbesondere die Einführung des FDII-Präferenzregimes für im Ausland erzielte Einkünfte amerikanischer Konzerne aus immateriellen Gütern eine

<sup>5</sup> Im Zuge der BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) initiative haben viele Länder kürzlich Anpassungen ihrer IP-Regularien vorgenommen.

Rolle. Dies hat einen ähnlichen Effekt wie IP-Boxen in anderen Ländern: Einnahmen aus der Schaffung und Nutzung geistigen Eigentums in den USA werden mit einem effektiven Steuersatz von nur 13,125% belegt. Umgekehrt soll ein Mindeststeuersatz auf GILTI ausländischer Tochtergesellschaften von US-Konzernen Anreize der Verlagerung immaterieller Wirtschaftsgüter aus den USA in Niedrigsteuerländer verringern. Wie in Abbildung 3 zu sehen, erwartet etwa die Hälfte der amerikanischen Umfrageteilnehmer eine zunehmende Verlagerung von IP-Rechten in die USA. Negative Auswirkungen werden vor allem in Asien und Industriestaaten befürchtet, inklusive der EU-15-Staaten. Am pessimistischsten fielen die Einschätzungen in Irland und Kanada aus. Positive Erwartungen traten am häufigsten in Schwellenländern auf. Die Einschätzungen unterscheiden sich dagegen kaum zwischen Ländern mit und ohne eigene Vorzugsregelungen für geistiges Eigentum wie IP-Boxen.<sup>6</sup> Unabhängig vom Bestehen eines solchen Anreizsystems rechnen etwa 21% der Experten mit einem Rückgang des dort angesiedelten geistigen Eigentums. Zusätzlich zu strategischen Standortentscheidungen bei IP-Rechten können multinationale Unternehmen eine Vielzahl weiterer Strategien zur Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer einsetzen, wie zum Beispiel eine Anpassung der Verrechnungspreise innerhalb des Unternehmens. Hierbei spielt neben den bereits genannten Instrumenten GILTI und FDII die BEAT (*Base Erosion and Anti-Abuse Tax*) eine Rolle. BEAT ist ein Mindeststeuersatz auf das zu versteuernde Einkommen US-amerikanischer Tochtergesellschaften großer ausländischer Konzerne. Indem Gewinnminderungen (z.B. durch Zinsen oder Lizenzgebühren), die entstehen, wenn US-Unternehmen Zahlungen ins Ausland tätigen, beschränkt werden, soll die Verlagerung von Gewinnen unattraktiver gemacht werden. Abbildung 3 zeigt, dass 66% der US-amerikanischen Umfrageteilnehmer eine Gewinnverlagerung in die USA infolge der Reform erwarten. Die Erwartungen in anderen Ländern divergieren: Etwa 30% der Experten in entwickelten Ländern in und außerhalb der EU sowie in Asien rechnen mit einer Gewinnverlagerung zu Lasten ihres Landes, während dies in anderen Ländern von vergleichsweise weniger Experten erwartet wird. Hier scheint es einen Unterschied zu machen, ob Länder IP-Boxen vorweisen oder nicht. Während in Ländern mit IP-Boxen 31% der Experten mit einem Rückgang der Gewinnverlagerung ins jeweilige Land rechnen, sind es nur 20% in den übrigen Ländern. Im Gegenzug erwarten 12%, dass zukünftig mehr Gewinne in das eigene Land verschoben werden.

## Standortwahl des Firmensitzes

In den letzten Jahren sind Verlagerungen von Firmensitzen zunehmend in den Fokus medialer Aufmerksamkeit gerückt, da mehrere große Unternehmen Fusio-

<sup>6</sup> Diese Länderklassifizierung basiert auf der Einschätzung der OECD (2017).



nen und Übernahmen genutzt haben, um Gewinne in Niedrigsteuerländer wie Irland zu verlagern (vgl. Jolly 2016). In Folge einer solchen Fusion konnte der Hauptsitz des multinationalen US-Unternehmens in ein Niedrigsteuerland verlegt werden. Unter dem vormaligen globalen US-Steuersystem zahlten multinationale Unternehmen mit einem US-Mutterkonzern Steuern auf das Einkommen, das in den USA erwirtschaftet wurde sowie auf jenes aus dem Ausland. Ausländische Konzerne mit Tochtergesellschaften in den USA mussten dagegen in den USA nur den Gewinn der dortigen Tochtergesellschaft versteuern. Im Durchschnitt reduzierten Konzerne den Anteil der weltweiten Steueraufwendungen am Ertrag von 29% auf 18% nach einer Fusion mit Verlagerung des Firmensitzes (vgl. Congressional Budget Office 2017). Die Abkehr von der weltweiten Besteuerung und der Wandel zu einem territorialen System reduziert Verlagerungsanreize, da Konzerne nun i.d.R. nur noch auf ihre US-Gewinne steuerpflichtig sind. Trotzdem bleiben Anreize zur Verlegung des Firmensitzes aufgrund spezifischer Regelungen, die lediglich US-Konzerne betreffen, bestehen. Insbesondere der Mindeststeuersatz von 10,5% auf GILTI führt zu einer Besteuerung hoher Renditen aus Auslandsbeteiligungen. Wie in Abbildung 3 dargestellt, glauben mehr als die Hälfte der US-Experten, dass die Reform zu einer zunehmenden Zahl an Firmenhauptsitzen in den USA führen wird. Wie zuvor wird ein besonders negativer Effekt in Ländern erwartet, die sich in geographischer Nähe zu den USA befinden, wie Kanada, Mexiko und andere Länder in Lateinamerika, sowie in Ländern mit hohem US-Investitionsaufkommen wie Irland, der Schweiz, Großbritannien und Deutschland. Ein ähnliches Ergebnis wurde bei Schwellenländern erzielt, wobei Experten in China häufiger eine Verlagerung der Hauptsitze in die USA erwarten als in kleineren asiatischen Ländern. Im Gegensatz dazu sind positive Erwartungen nicht so länderspezifisch konzentriert, treten aber tendenziell häufiger in den Schwellenländern Europas, in Asien und in Lateinamerika auf.

### RÜCKFÜHRUNG VON OFFSHORE-GEWINNEN

Die Steuerreform hat auch den Umgang mit Offshore-Gewinnen entscheidend verändert. Vor der Reform waren ausländische Tochterunternehmen von US-Konzernen zum Steueraufschub berechtigt, solange die Gewinne im Ausland verblieben. Sobald das Unternehmen jedoch Gewinne in die USA ausschüttete, konnten Steuern von bis zu 35% anfallen. Diese Regelung führte zu einer immensen Akkumulation von unbesteuerten Offshore-Gewinnen, insbesondere in Niedrigsteuerländern. Moody's schätzt die Offshore-Liquiditätsbestände von US-amerikanischen Nicht-Finanzunternehmen 2017 auf 1,4 Billionen Dollar (vgl. Moody's 2018). Das Joint Committee on Taxation, das auch reinvestierte Profite mit einbezog, schätzte die Offshore-Gewinne 2015 sogar auf 2,6 Billionen Dollar (vgl. Congress of the United States

2016). Mit der Umwandlung des internationalen Steuersystems in ein territoriales System werden zukünftige Offshore-Gewinne i.d.R. lediglich in dem Land besteuert, in dem sie generiert werden, und unterliegen nicht mehr der US-Besteuerung. Allerdings fällt eine einmalige Nachversteuerung von 8 bis 15,5% – abhängig von der Liquidität der Vermögenswerte – auf Offshore-Gewinne an, die vor der Reform generiert wurden. Diese Gebühr wird fällig unabhängig davon, ob die Gewinne zurückgeführt werden oder nicht, was zu einer hohen einmaligen Steuerlast für viele Unternehmen führt. Infolgedessen erwarten etwa 80% der Experten aus den USA eine erhöhte Rückführung von Offshore-Gewinnen, wie Abbildung 3 darstellt. Weltweit werden sinkende Offshore-Gewinne von 23% der Experten erwartet, während 14% einen Anstieg in ihrem Land erwarten. In einigen Staaten sind die negativen Erwartungen besonders auffällig. Laut einer Studie des Congressional Research Service befinden sich 43% der Offshore-Gewinne amerikanischer Konzerne in Bermuda, Irland, Luxemburg, den Niederlanden und der Schweiz (vgl. Keightley 2013). Wenig überrascht es daher, dass die Experten in diesen Ländern auch mit besonders großen Auswirkungen auf ihr Land rechnen: 43% rechnen mit einem Rückgang der Offshore-Gewinne in ihrem Land. Unter den verbliebenen Ländern erwarten vor allem die Experten in Industriestaaten und in Asien am häufigsten negative Auswirkungen. Insgesamt wurden negative Effekte besonders häufig in Ländern mit niedrigen effektiven Grenzsteuersätzen und in Ländern mit moderaten Steuersätzen, die infolge der Reform diejenigen in den USA übersteigen, antizipiert.

### HANDELSBILANZ

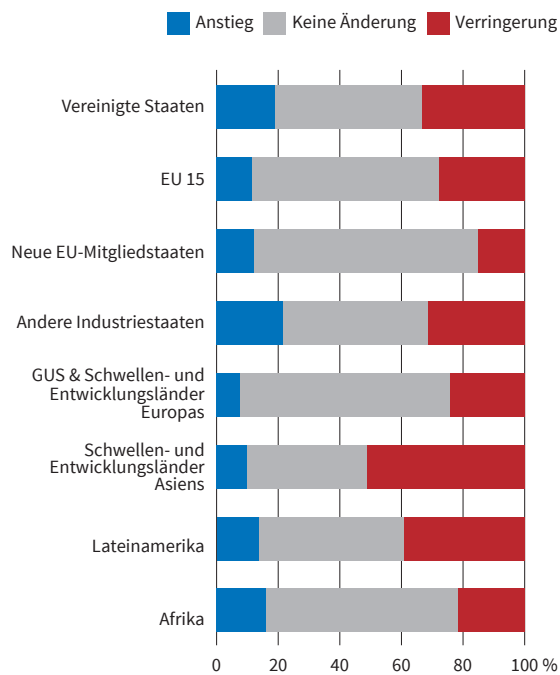
Über die Fragen zur Steuerreform hinaus wurden die WES-Experten auch zu den Effekten der Steuerreform auf die Handelsbilanz ihres Landes (d.h. Exporte – Importe) befragt. Insbesondere durch die häufige Kritik des US-Präsidenten am Handelsdefizit der USA haben Handelseffekte in der politischen Debatte an Bedeutung gewonnen. Die Einschätzungen der Experten gingen weiter auseinander. Während 20% der US-Experten einen Anstieg der Nettoexporte erwarten, rechnet ein Drittel mit einem Rückgang infolge der Steuerreform, ähnlich wie die Einschätzungen in anderen Ländern, wo 38% mit einem Rückgang rechnen. Experten in asiatischen Ländern können sich besonders häufig einen Rückgang der Nettoexporte vorstellen, während Experten in anderen entwickelten Volkswirtschaften am häufigsten einen Anstieg erwarten (vgl. Abb. 4).

### WIE SOLLTEN ANDERE LÄNDER AUF DIE REFORM REAGIEREN?

Inwieweit und mit welchen Mitteln Regierungen auf die Reform reagieren sollten, ist gegenwärtig noch in vielen Ländern umstritten. Beispielsweise sagte der Vize-

Abb. 4

Handelsbilanz



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018. © ifo Institut

präsident der Europäischen Kommission Dombrovskis nach einem Treffen der EU-Finanzminister im Februar, es sei noch zu früh, um über Vergeltungsmaßnahmen zu spekulieren (vgl. Dendrinou und Deen 2018). Trotzdem haben einige Länder – einschließlich Frankreich und Großbritannien – Senkungen der Körperschaftsteuer angekündigt. Dies ist eine Maßnahme, die auch von vielen Politikern und Vertretern der Industrie weltweit gefordert wird.

Vor diesem Hintergrund wurden die WES-Experten zu ihrer Meinung befragt, wie ihre Regierung auf die Steuerreform am besten reagieren sollte. Dabei waren mehrfache Antworten zulässig. Während 34% jegliche Reaktion ablehnten, befürwortete die Mehrheit der Experten Gegenmaßnahmen. Abbildung 5 illustriert die Zustimmung für verschiedene Maßnahmen nach Ländergruppen. In Abbildung 6 sind die Antworten nach den marginalen effektiven Grenzsteuersätzen der jeweiligen Länder sortiert. Die Maßnahmen sind nach ihrer Beliebtheit unter der Gesamtheit der Umfrageteilnehmer angeordnet.<sup>7</sup> Insgesamt erlangten Maßnahmen, die juristische und bürokratische Prozeduren vereinfachen sollen, besonders große Beliebtheit: 46% befürworteten den Abbau von Steuerbürokratie, und 35% hoffen auf Maßnahmen, die für mehr Rechtsklarheit sorgen. Gleichzeitig sind 43% für die Schaffung von Anreizen, um IP anzuziehen und somit den neu geschaffenen Anreizen für IP in den USA direkt entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen könnten

<sup>7</sup> Aufgrund von Unklarheiten in der Fragestellung und technischer Schwierigkeiten bei der Erhebung der Umfragedaten konnten nicht alle Befragungsteilnehmer in der Auswertung dieser Frage berücksichtigt werden.

eine Erweiterung der IP-Boxen umfassen, könnten aber auch Maßnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung beinhalten. Auch eine Senkung der Körperschaftsteuer trifft bei rund 30% der Experten auf Zustimmung. Ein Anteil von 34% der Experten, vorwiegend in Afrika und den EU-15-Mitgliedstaaten, präferiert jedoch kooperative Maßnahmen mit anderen Ländern anstelle von unilateralen Reaktionen. Solche kooperativen Maßnahmen könnten eine höhere Steuerharmonisierung, beispielsweise innerhalb der EU, oder eine Stärkung der BEPS-Initiative umfassen. Im Gegensatz dazu finden 20%, dass ihre Regierung im Alleingang Maßnahmen einführen sollte, wie etwa Exit- oder Mindeststeuern, um die Verlagerung von Gewinnen und Unternehmenssitzen zu verhindern. Nur 9% befürworten steuerliche Ausnahmeregelungen. Und eine verschwindend kleine Minderheit favorisiert eine Verkleinerung der Steuerbemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer oder einer Erhöhung der Steuersätze.

WIRD SICH DER STEUERWETTBEWERB IN ZUKUNFT VERSTÄRKEN?

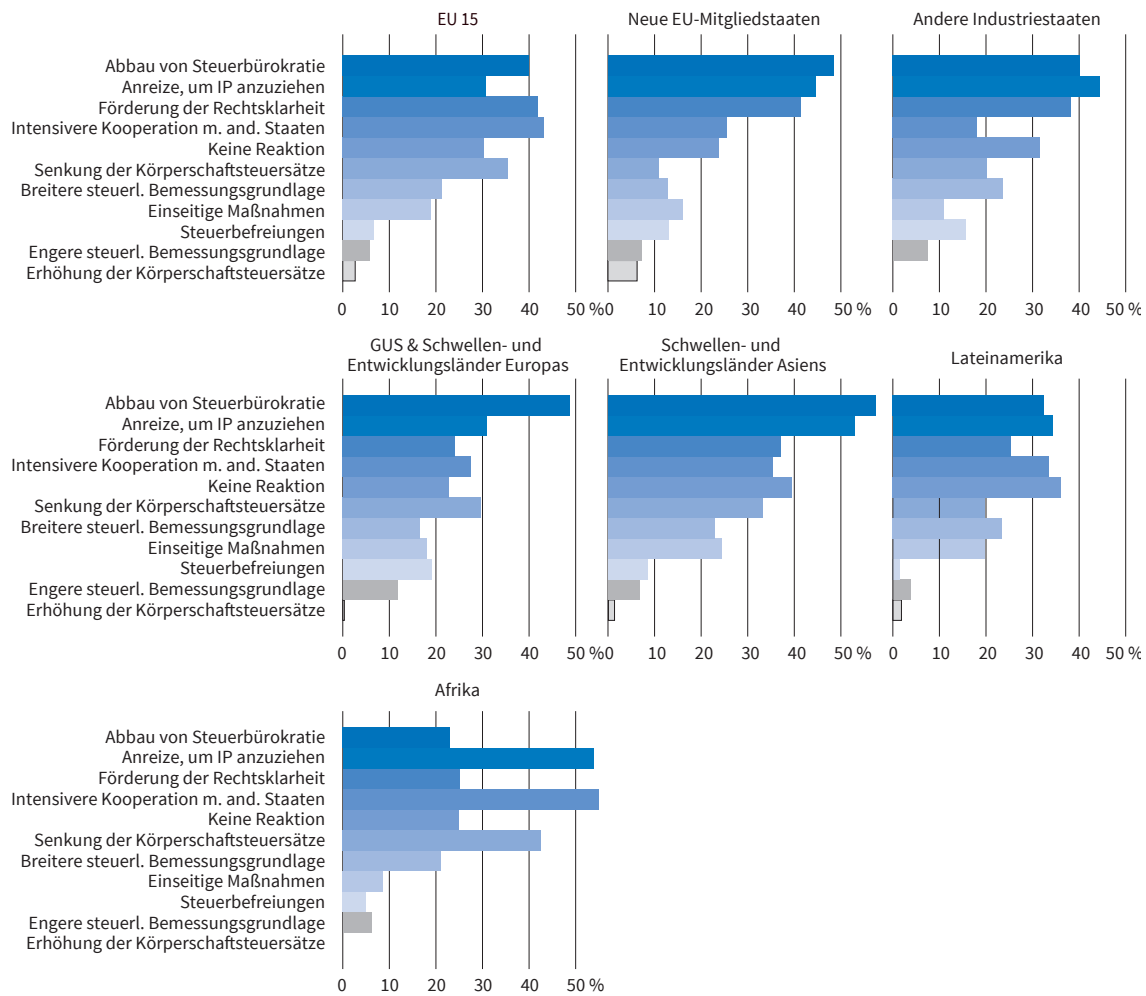
Die US-Reform sowie die anschließende Ankündigung von Steuerreformen in anderen Ländern haben eine Debatte darüber ausgelöst, ob sich der Steuerwettbewerb weltweit verschärfen wird. Obgleich Steuerwettbewerb auch positive Aspekte aufweist, etwa Vorteile für Unternehmen und Beschränkungen potenziell ineffizienter Staatsausgaben, könnte eine solche Entwicklung die Steuerbemessungsgrundlagen in vielen Ländern aushöhlen.<sup>8</sup> Die Meinungen der Experten divergieren bei diesem Thema. Während eine knappe Mehrheit von 54% aller Experten mit einer Intensivierung des Steuerwettbewerbs in den kommenden Jahren rechnet, erwarten 10% einen Rückgang. Bei dieser Einschätzung treten auch regionale Unterschiede auf: In der EU 15 und in Lateinamerika erwarten rund zwei Drittel der Befragten eine Zunahme des Steuerwettbewerbs, während dies nur für eine (große) Minderheit von etwas über 40% in anderen Regionen gilt (vgl. Abb. 7).

Die WES-Experten wurden auch gefragt, welche Länder in ihrer Wahrnehmung Steuerwettbewerb verschärfen. Hierbei waren Mehrfachantworten möglich. Abbildung 8 zeigt die Antworten nach Ländergruppen, wobei die Balken den Anteil der Befragten darstellen, die die jeweilige Region als Treiber des Steuerwettbewerbs einstufen. Die Einschätzungen sind hierbei stark geographisch bedingt: Die Experten in der EU 15 und den anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften in Europa sehen die westlichen EU-Länder am häufigsten als Treiber des Steuerwettbewerbs an. Die Experten in den neuen EU-Mitgliedstaaten stufen die osteuropäische Länder oft als die Haupttreiber ein, während die Experten in Asien häufig die asiatischen Länder erwäh-

<sup>8</sup> Für eine Literaturübersicht zum Steuerwettbewerb vgl. z.B. Devereux und Loretz (2013).

Abb. 5

Bevorzugte Reaktionen auf die US-Steuerreform nach Ländergruppen

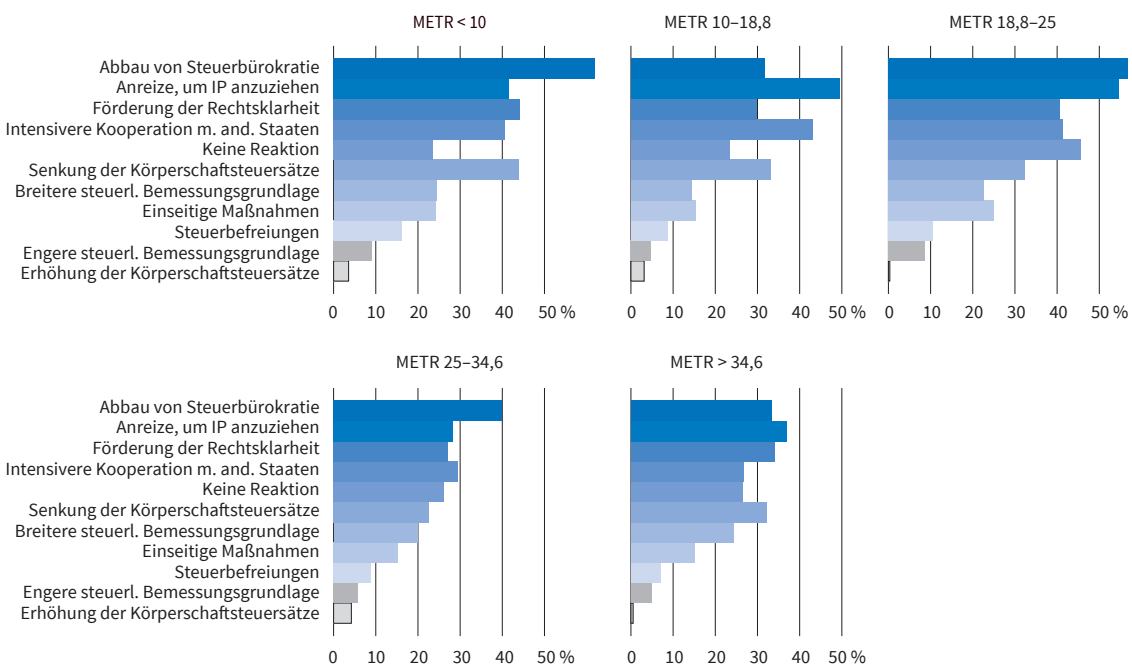


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

Abb. 6

Bevorzugte Reaktionen auf die US-Steuerreform nach effektiven Grenzsteuersätzen (METR)

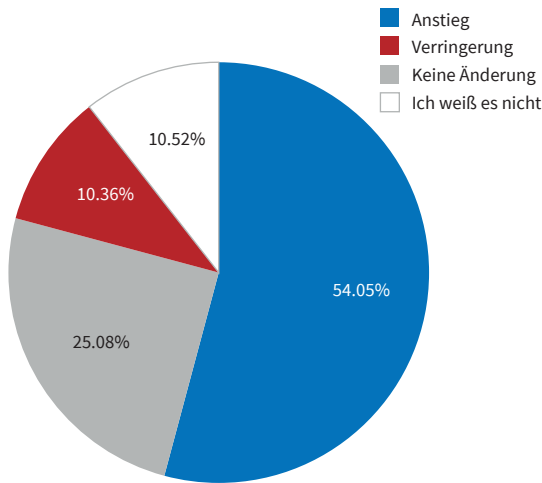


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

Abb. 7

**Voraussichtliche Entwicklung des Steuerwettbewerbs in den kommenden Jahren**



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

nen. Im Gegenzug werden Offshore-Steuerparadiese wie die Cayman-Inseln, Panama oder die Isle of Man von vielen Experten aller Ländergruppen als Hauptakteure angesehen. In den asiatischen und lateinamerikanischen Schwellen- und Entwicklungsländern werden vorwiegend die Vereinigten Staaten als Haupttreiber des Steuerwettbewerbs eingestuft.

**US-HANDELSPOLITIK**

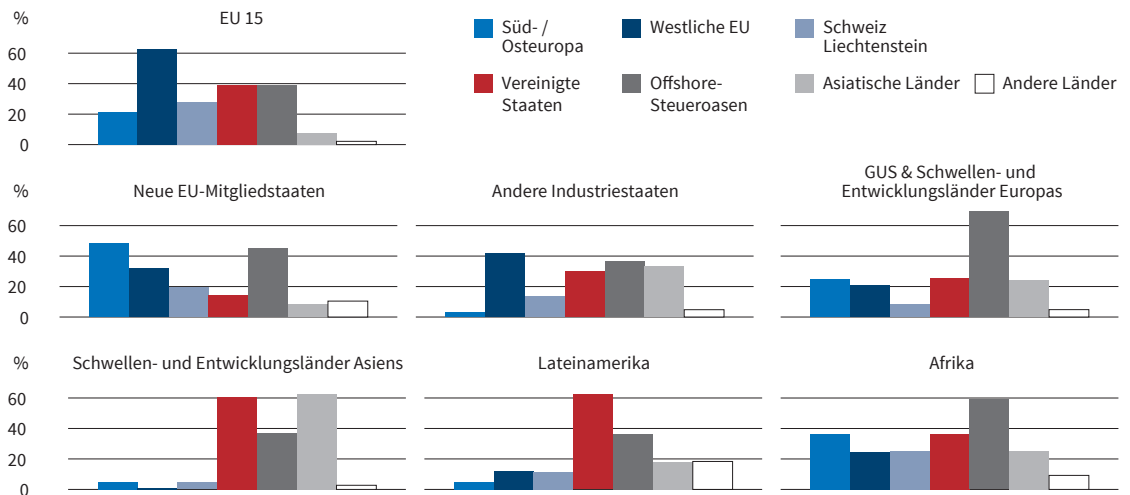
Die US-Regierung prüft derzeit die Handelsbeziehungen mit anderen Ländern und evaluiert, ob Handelsabkommen aus US-Sicht »fair« sind. Grundlegende Änderungen der US-Handelspolitik sind nicht nur aufgrund ihrer direkten wirtschaftlichen Effekte von Interesse, sondern können ebenfalls weitreichendere politische und soziale Auswirkungen nach sich ziehen. In der

Vergangenheit waren die USA substanziell an der Entwicklung des derzeitigen auf globalen Regeln basierenden multilateralen Handelssystems beteiligt. Dies beinhaltete die Gründung der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und der Welthandelsorganisation. Um einen »freien, fairen und reziproken Handel« zu gewährleisten, kündigten die USA im März an, dass sie 25% Zölle auf Stahlimporte und 10% Zölle auf Aluminiumimporte erheben würden. Daraufhin reagierte China im April mit Importzöllen von 15–25% auf 128 US-Produkte, die von Aluminiumabfällen und Schrott bis hin zu Schweinefleisch, Früchten und Nüssen reichen. Nach seinem ursprünglichen Zolltarifvertrag unterzeichnete Präsident Trump ein Memorandum zur Einführung zusätzlicher Einfuhrzölle auf 1 300 chinesische Waren mit einem Schwerpunkt auf Hightech-Produkten. China reagierte mit einer Zollerhöhung auf US-Importe in einem vergleichbaren Umfang, einschließlich Sojabohnen, Flugzeugen und Autos (vgl. Solomon 2018). Südkorea hat im Rahmen des KORUS-Handelsabkommens eine Befreiung von den Einfuhrzöllen von 25% für Stahl ausgehandelt (vgl. Diamond 2018). Andere Länder wie Kanada, Mexiko und die EU erhielten eine Verlängerung vom Weißen Haus bis zum 1. Juni 2018<sup>9</sup>, unterliegen aber mittlerweile den Zöllen. Mexiko reagierte mit eigenen Zöllen auf US-Stahl sowie auf Agrarprodukte von Bourbon bis hin zu Schweinefleisch – Produkten aus Regionen, in denen republikanische Abgeordnete in den Kongresswahlen im November um ihre Wiederwahl kämpfen (vgl. Reuters 2018). Kanada, der größte Lieferant von Stahl für die Vereinigten Staaten, wird Zölle in Höhe von 16,6 Mrd. Kanadischen Dollar (12,8 Mrd. US-Dollar) für Importe aus den Vereinigten Staaten einführen, darunter

<sup>9</sup> Zum Zeitpunkt der Befragung hatte die EU eine Ausnahmeregelung bis zum 1. Juni 2018 erhalten (vgl. Europäische Kommission 2018).

Abb. 8

**Länder, die den Steuerwettbewerb am stärksten vorantreiben**

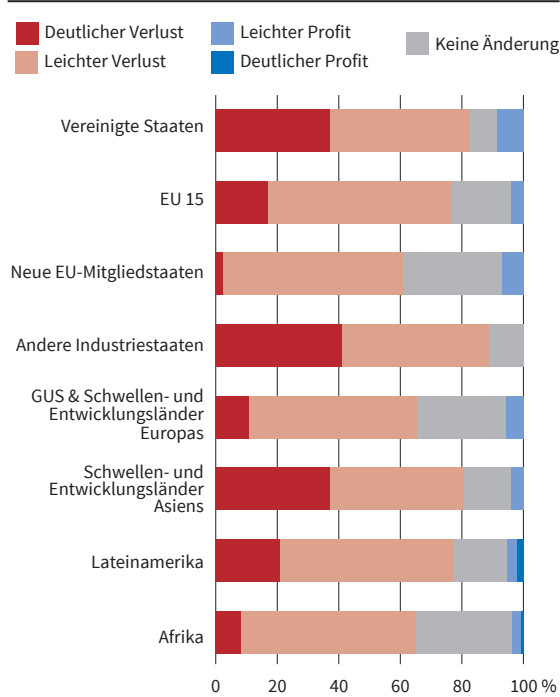


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

Abb. 9

**Gewinner und Verlierer der US-Handelspolitik nach Ländergruppen**



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

Whisky, Orangensaft, Stahl, Aluminium und andere Produkte (vgl. Lange und Melander 2018). Gegenmaßnahmen stehen ebenfalls auf der Agenda der EU, die ebenso ein Verfahren gegen die Vereinigten Staaten bei der Welthandelsorganisation (WTO) einleiten wird. Die Risiken eines Handelskrieges scheinen zuzunehmen.

Wie bereits erwähnt, stimmen die WES-Experten generell darin überein, dass die Handelsbeschränkungen, die durch die USA eingeführt werden, sowohl in ihren eigenen Ländern als auch in den USA zu Verlusten führen werden (vgl. Abb. 1). Abbildung 9 zeigt, dass die Antworten zwischen Ländergruppen abweichen. Die Experten aus den Vereinigten Staaten bewerten die Veränderungen in der Handelspolitik negativer als andere Regionen, mit Ausnahme anderer Industriestaaten. In den USA sind 82% der Experten der Meinung, dass die jüngsten Zolleinführungen negative Auswirkungen auf die US-Wirtschaft haben werden. Die Experten aus der EU 15 und den neuen Mitgliedstaaten der EU sind im Vergleich zu den anderen entwickelten Volkswirtschaften weniger besorgt. Andere Länder, die überwiegend Verluste aus den Veränderungen der US-Handelspolitik befürchten, sind Irland, die Republik Korea, Mexiko, Kanada, Australien, Japan und China.

Auch ob und wie Regierungen auf die Handelsreform reagieren sollten, ist in vielen Ländern ein viel diskutiertes Thema. Daher wurden die WES-Experten nach ihren bevorzugten Reaktionen gefragt. Mehrfache Antworten waren möglich. Die am meisten bevor-

zugte Option, die von 68% der Experten insgesamt angegeben wurde, bestand darin, die Zusammenarbeit mit anderen Ländern in Handelsfragen zu verstärken. 21% der Experten sprachen sich gegen jegliche Reaktionen ihrer Regierung aus. Diese Option weist vor allem in Europa eine vergleichsweise hohe Popularität auf (vgl. Abb. 10). Nur sehr wenige Experten befürworteten Vergeltungsmaßnahmen gegenüber den USA, indem sie ihre eigenen Handelsbeschränkungen gegen die USA durchsetzen.

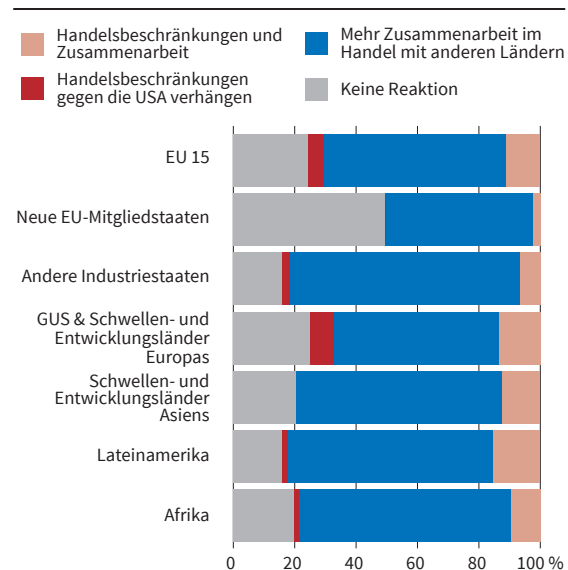
**FAZIT**

Die US-Steuerreform und die jüngsten Änderungen der US-Handelspolitik haben weltweit eine lebhafte Debatte über ihre Auswirkungen und angemessene politische Reaktionen ausgelöst. In diesem Zusammenhang wurden die Experten des ifo World Economic Survey gebeten, die US-Steuer- und Handelspolitikreformen zu bewerten und zur Klärung beizutragen, wie diese politischen Veränderungen weltweit wahrgenommen werden.

Die Expertenbefragung ergibt einen starken Konsens, dass Änderungen der US-Handelspolitik negative Auswirkungen auf die jeweiligen Länder der Experten sowie auf die USA haben. Die Einschätzung der Steuerreform ist differenzierter: Während etwa die Hälfte der Experten von negativen Auswirkungen auf ihr jeweiliges Land ausgeht, erwartet die Mehrheit, dass die USA von dieser Reform profitieren werden. Die Bewertungen unterscheiden sich zwischen den Ländergruppen. Hierbei wurden verschiedene Dimensionen untersucht, die für Regierungen und Unternehmen von großer Bedeutung sind. Dazu zählen die erwarteten Auswirkungen der Reform auf Steuereinnahmen, Investitionen, Gewinnverlagerung, Standortentscheid-

Abb. 10

**Bevorzugte Reaktionen auf die US-Handelspolitik nach Ländergruppen**



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

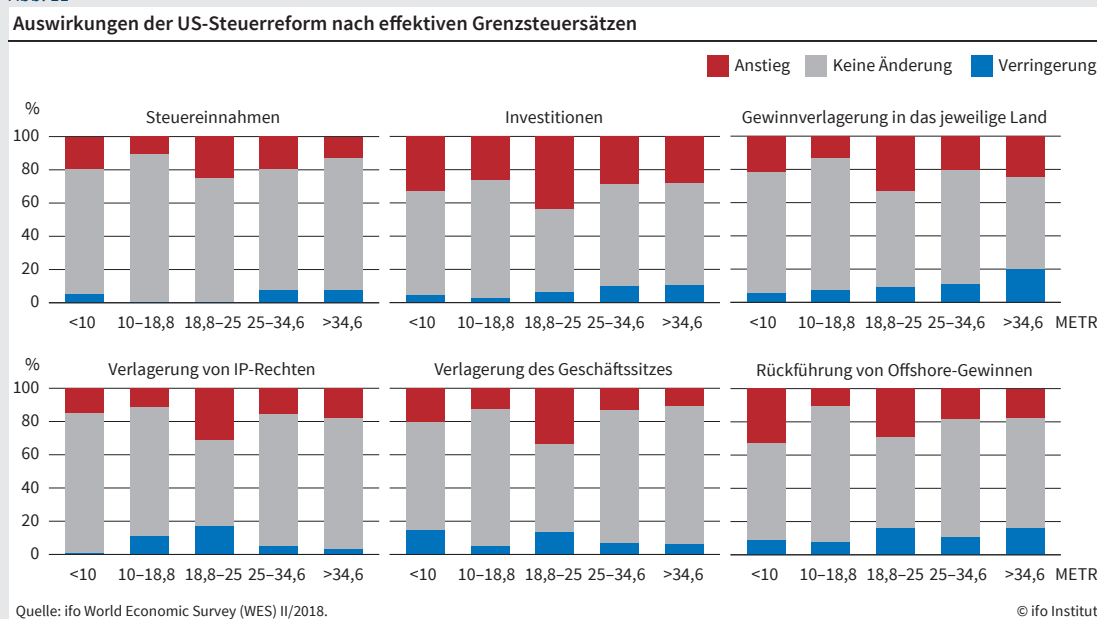


Box

**Wie hängen diese Einschätzungen mit den Steuersätzen der Länder zusammen?**

In Anlehnung an Mintz (2018) unterscheiden wir die Länder anhand ihrer effektiven Grenzsteuersätze (METR). Damit wird analysiert, ob die Antworten zwischen Ländern mit hohen und niedrigen Steuern variieren. Die METR misst die Körperschaftsteuerbelastung der Rentabilität marginaler Investitionen vor Steuern. Die US-Reform senkte die US-METR von vergleichsweise sehr hohen 34,6 auf 18,8%, einer Rate unter dem internationalen Durchschnitt. Für diesen Vergleich werden die Länder in fünf Kategorien eingeteilt: (i) Länder mit einer sehr niedrigen METR unter 10%, (ii) Länder mit einer METR über 10, aber unter 18,8%, d.h. einer METR unter derer der USA nach der Reform, (iii) Länder mit einer METR zwischen 18,8 und 25%, d.h. über derer der USA, aber unter dem BIP-gewichteten Weltdurchschnitt, der nach der Reform etwa 25% beträgt, (iv) Länder mit einer überdurchschnittlichen METR, die jedoch die vormalige US-METR unterschreitet, (v) Länder, deren Vorreformraten bereits über denen der USA lagen. Die Gruppe, die in allen Dimensionen am stärksten betroffen zu sein scheint, sind Länder mit moderaten Steuersätzen, die in Folge der Reform über denen der USA liegen.

Abb. 11



dungen bei Firmensitzen und die Rückführung von Offshore-Gewinnen. Dabei befürchten Experten aus Ländern mit engen Beziehungen zu den USA, z.B. Länder mit erheblichen US-Direktinvestitionen oder Länder, die in der Nähe der USA liegen, tendenziell eher negativere Auswirkungen. Die Antworten unterscheiden sich auch nach Steuersätzen: Negative Erwartungen treten am häufigsten in Ländern mit moderat hohen effektiven Grenzsteuersätzen auf, die infolge der Reform über denen der USA liegen. Diese Länder haben im Zuge der Reform ihren Steuervorteil gegenüber den USA eingebüßt.

Ob und wie Regierungen auf die Reform reagieren sollen, ist ein weit diskutiertes Thema. Die Mehrheit der WES-Experten spricht sich für Reaktionen und Gegenmaßnahmen aus. Dabei werden Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands, wie der Abbau von Steuerbürokratie, und Maßnahmen, die für mehr Rechtsklarheit sorgen, sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Ländern häufig favorisiert. Ein Teil der Experten befürwortet Gegenmaßnahmen mit

stärkerem Retorsionscharakter: 43% befürworten die Schaffung von Anreizen zur Verlagerung von IP, und 30% sprechen sich für eine Senkung der Körperschaftsteuersätze aus. Falls solche Bewertungen von politischen Entscheidungsträgern geteilt werden, könnte es in den kommenden Jahren zu weiteren Veränderungen in der globalen Steuerlandschaft kommen. In Bezug auf die US-Handelspolitik teilen die WES-Experten eine negative Einschätzung und erwarten ebenso keinen Vorteil aus dieser Politik für die USA. Der Anteil der US-Experten, die in den Veränderungen der Handelspolitik negative Auswirkungen auf die USA sehen, übersteigt sogar den Anteil der europäischen Experten mit einer negativen Einschätzung für die europäische Wirtschaft. Dennoch geben die meisten Experten einen Ausbau der Zusammenarbeit in Handelsfragen mit anderen Ländern als bevorzugte Handlungsoption an. Sehr wenige Befragungsteilnehmer sprachen sich hingegen für Handelsbeschränkungen gegenüber den USA aus.

## LITERATUR

- Congressional Budget Office (2018), *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028*, 9. April, verfügbar unter: <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53651-outlook.pdf>.
- Congressional Budget Office (2017), *An Analysis of Corporate Inversions*, September, verfügbar unter: <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53093-inversions.pdf>.
- Congress of the United States (2016), »Barthold-Letter-to-Brady-and-Neal«, 3. August, verfügbar unter: <https://waysandmeans.house.gov/wp-content/uploads/2016/09/20160831-Barthold-Letter-to-BradyNeal.pdf>.
- Dendrinou, V. und M. Deen (2018), »Trump's Tax Law Rankles European Finance Ministers«, *Bloomberg*, 20. Februar, verfügbar unter: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-20/eu-finance-chiefs-to-talk-trump-tax-plan-amid-transatlantic-row>.
- Devereux, M.P. und S.L. Loretz (2013), »What Do We Know About Corporate Tax Competition?«, *National Tax Journal* 66(3), 745–774.
- Diamond, J. (2018), »Trump delays steel, aluminum tariffs for US allies for 30 days«, *CNN*, 1. Mai, verfügbar unter: <https://edition.cnn.com/2018/04/30/politics/tariff-deadline-delay/index.html>.
- Europäische Kommission (2018), »Commission statement following US announcement of an extension until 1 June of the EU's exemption from US tariffs on steel and aluminium imports«, 1. Mai, verfügbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1839>.
- Jackson, J.K. (2017), *U.S. Direct Investment Abroad: Trends and Current Issues*, Congressional Research Service Report, 29. Juni, verfügbar unter: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21118.pdf>.
- Joint Committee on Taxation (2017), *Estimated Revenue Effects of the »Tax Cuts and Jobs Act«, as ordered reported by the Committee on Finance on November 16, 2017*, verfügbar unter: <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/x-59-17.pdf>.
- Jolly, D. (2016), »Ireland, Home to U.S. »Inversions«, Sees Huge Growth in G.D.P.«, *The New York Times*, 12. Juli, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2016/07/13/business/dealbook/ireland-us-tax-inversion.html>.
- Keightley, M.P. (2013), *An Analysis of Where American Companies Report Profits: Indications of Profit Shifting*, Congressional Research Service Report, 18. Januar, verfügbar unter: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42927.pdf>.
- Krolage, C. und K. Wohlrabe (2018), »Auswirkungen der US-Steuerreform auf deutsche Unternehmen – Ergebnisse einer Unternehmensumfrage«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 74–76.
- Lange, J. und I. Melander (2018), »U.S. allies hit back at Washington's steel, aluminum tariffs«, *Reuters*, 30. Mai, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-metals-europe/u-s-allies-hit-back-at-washingtons-steel-aluminum-tariffs-idUSKCN1IV2TN>.
- Mintz, J. (2018), »Global Implications of US Tax Reform«, *EconPol Working Paper* Nr. 8.
- Moody's (2017), »US-corporate-cash-pile-to-rise«, 20. November, verfügbar unter: [https://www.moody's.com/research/Moodys-US-corporate-cash-pile-to-rise-5-to-19-PR\\_375739](https://www.moody's.com/research/Moodys-US-corporate-cash-pile-to-rise-5-to-19-PR_375739).
- OECD (2017), *Harmful Tax Practices – 2017 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Paris.
- Reuters (2018a), »Corrected-Update 1-Mexico hits back on U.S. steel, slaps tariffs on pork, bourbon«, 5. Juni, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/article/usa-trade-mexico/corrected-update-1-mexico-hits-back-on-us-steel-slaps-tariffs-on-pork-bourbon-idUSL2N1T70GC>.
- Solomon, D. (2018), »What impact would a trade war between the U.S. and China have on their economies?«, *Focus Economics*, 25. April, verfügbar unter: <https://www.focus-economics.com/blog/impact-of-trade-war-between-us-and-china-on-their-economies>.
- White House (2018), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-tax-reform-delivering-americans>.

*Sophia Appl-Scorza, Jana Lippelt und Christina Littlejohn*

**Kurz zum Klima:**

# Herausforderungen der Elektrifizierung von Schwer- und Langstreckenverkehr

## E-MOBILITÄT UND SEKTORKOPPLUNG

Mit einem Anteil von 18% an den gesamten Treibhausgasemissionen ist der Transportsektor derjenige Sektor, der im deutschen Kontext nach dem Stromsektor am zweitstärksten zum Klimawandel beiträgt. Bezüglich der nationalen Klimaziele hinkt er damit stark hinterher: Der Energieverbrauch im Verkehr ist von 1990 bis heute um etwa 20% gewachsen, der Anteil erneuerbarer Energien stagniert bereits seit Jahren auf einem niedrigen Niveau von 5% (vgl. BCG 2018). Damit hängt ein Erreichen der Klimaziele – einer Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80–95% gegenüber 1990 – auch maßgeblich von den zukünftigen Entwicklungen im Verkehrssektor ab.

Eine Strategie zur Reduktion der Emissionen im Verkehrssektor stellt die fortlaufende Substitution fossiler Kraftstoffe durch emissionsneutralen, aus erneuerbaren Energien gewonnenen Strom (ca. 30% Anteil am Strommix 2016) dar. Obgleich eine rein strombasierte Energieversorgung des Verkehrssektors unwahrscheinlich scheint, spielt doch in allen Technologieszenarien Elektrifizierung bzw. die Kopplung des Stromsektors mit dem Verkehrssektor eine Schlüsselrolle in der Reduktion von THG-Emissionen (vgl. Appl-Scorza et al. 2018).

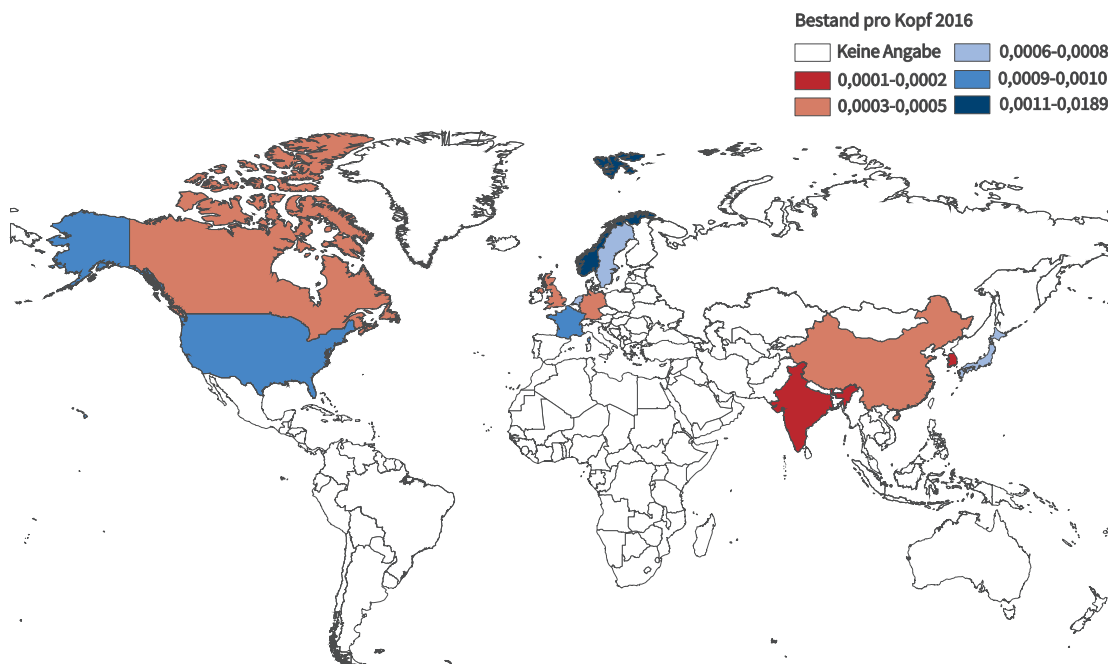
Viel Aufmerksamkeit ist hier den technischen Fortschritten und der Kostendegression der Batterieproduktion und damit einhergehend vor allem der langsamen, aber wachsenden Elektrifizierung von Pkw zugekommen (vgl. Abb. 1). Weniger im Fokus standen in der Vergangenheit Schwer- und Langstreckenverkehr: Dabei generieren Flug- und Schiffsverkehr sowie der Gütertransport über Lkw aktuell mit 40% einen beträchtlichen Anteil der Emissionen im deutschen Verkehr. Trends suggerieren auch in Zukunft einen starken Anstieg der Nachfrage nach Flugreisen und steigenden Güterverkehr auf der Straße. Im Vergleich zum Pkw-Segment bestehen in diesen Teilen des Verkehrssektors außerdem zusätzliche technische Hemmnisse, und die bisherigen Lösungsansätze sind von einer Marktreife noch weit entfernt. Dieser Artikel möchte daher auf zentrale EU-Regularien, Herausforderungen und Möglichkeiten zur Sektorkopplung in

diesen bisher weniger beachteten Segmenten des Verkehrssektors aufmerksam machen und einen Überblick bieten.

## TECHNOLOGIEN ZUR ERZEUGUNG VON STROM FÜR DIE ELEKTROMOBILITÄT

Die Nutzung von Power-to-X-Kraftstoffen (PtX) stellt derzeit die energieintensivste Art der Elektrifizierung dar. Damit hängen die zukünftige Stromnachfrage, und damit auch zukünftige Stromimporte, entscheidend davon ab, welchen Anteil PtX an den gesamten Energieträgern in Zukunft ausmachen wird. Um das 95%-Reduktionsziel zu erreichen, schätzen sowohl die BCG-Studie als auch die Studie des Öko-Instituts den Einsatz von PtX-Kraftstoffen als notwendig ein. Damit würde PtX mit 124 TWh 2050 den größten Einzelposten in der Stromnachfrage darstellen. Entscheidend für den drastischen Anstieg sind der Flug- und Schiffsverkehr, die in den 80%-Szenarien noch durch konventionelle fossile Kraftstoffe angetrieben werden. Um das 95%-Ziel zu erreichen, müssten fossile Kraftstoffe vollständig durch synthetische ersetzt werden. Die Elektrifizierung des Verkehrssektors bedeutet jedoch nicht notwendigerweise eine Reduktion von THG-Emissionen. Diese tritt nur dann ein, wenn Elektrifizierung und der Ausbau erneuerbarer Energien bzw. die Erhöhung ihres Anteils am Strommix Hand in Hand gehen. Mit Wasserstoff betriebene Brennstoffzellenfahrzeuge etwa wären nur dann weniger klimaschädlich als herkömmliche Pkw, wenn im Prozess der Stromerzeugung höchstens 300 g CO<sub>2</sub>/kWh emittiert würden – im Fall synthetischer Kraftstoffe liegt der entsprechende Schwellenwert noch niedriger. Derzeit beträgt der Anteil erneuerbarer Energien an der gesamten Stromerzeugung 30%, Braun- und Steinkohle machen gemeinsam ein weiteres Drittel aus. Bei diesem Strommix mit durchschnittlichen Emissionen von 527 g CO<sub>2</sub>/kWh wäre sowohl der Einsatz von Brennstoffzellenfahrzeugen als auch von synthetischen Kraftstoffen aus einer Klimaschutzperspektive nicht sinnvoll. Batteriebetriebene Elektroautos dagegen sind bereits heute weniger emissionsintensiv als konventionelle Pkw mit Verbrennungsmotor (vgl. ESYS 2017).

Abb. 1

**Weltweiter Bestand an Elektroautos 2016**

Es werden hier nur Daten entsprechend der Electric Vehicles Initiative (EVI) abgebildet

Quelle: IEA (2017) – International EV Outlook 2017; Worldbank (2018).

© ifo Institut

## HERAUSFORDERUNGEN BEI DER EMISSIONS-REDUKTION IM SCHWER- UND LANGSTRECKEN-VERKEHR

### Flugverkehr

Zurzeit machen die Emissionen aus dem Flugverkehr mit 3% der Treibhausgase in der EU nur einen geringen Anteil am Gesamtvolumen aus. Die International Air Transport Association prognostiziert jedoch schon für 2036 eine Verdopplung der Anzahl der weltweiten Flugreisenden von 4 Billionen auf 7,8 Billionen pro Jahr (vgl. IATA 2017). Seit 2012 schließt das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) auch den Luftverkehr mit ein, wenn auch geographisch auf den Raum der Europäischen Wirtschaftszone begrenzt. Im Rahmen des EU ETS sind die Fluggesellschaften verpflichtet, ihre THG-Emissionen zu überwachen, zu melden und zu verifizieren (MRV-System: Monitoring, Reporting, Verification) und erhalten eine bestimmte Menge an CO<sub>2</sub>-Zertifikaten. Bisher ist es den Fluggesellschaften nur begrenzt gelungen, diese Ausstoßmengen einzuhalten – vornehmlich durch Verbesserungen der Energieeffizienz und CO<sub>2</sub>-Ausgleichsmaßnahmen. Da kein Substitut mit derselben Schnelligkeit und Flexibilität wie der Flugverkehr existiert, sind technologische Innovationen notwendig, um die Emissionen aus dem Flugverkehr zu senken (vgl. Europäische Kommission 2016). Der Lösungsansatz, den Energiemix wie im Fall des Straßenverkehrs zu verändern und den Flugverkehr direkt zu elektrifizieren, ist auf den

Luftverkehr schwierig zu übertragen. So ist etwa die Herausforderung, die begrenzte Reichweite batteriebetriebener Fahrzeuge im PKW-Bereich zu erhöhen, ein unüberwindliches Hindernis bei den benötigten Distanzen im Flugverkehr. Die einfachste Lösung wäre derzeit, Biokraftstoffe oder synthetische Kraftstoffe mit den bisher genutzten fossilen Kraftstoffen zu verbinden. Allerdings kann die Herstellung der Mengen an Biokraftstoff, die für eine Kraftstoffmischung mit einem Biokraftstoffanteil von 10% benötigt werden, negative Auswirkungen etwa in Form von Getreide- und Trinkwassermangel in potenziell gefährdeten Regionen hervorrufen. Damit synthetische Kraftstoffe eine Möglichkeit zur Emissionsreduktion darstellen, muss der Ausbau erneuerbarer Energien so stark erweitert werden, dass die Nachfrage des Stromsektors gedeckt werden kann und zusätzlich genug Überschussstrom generiert wird, um große Mengen synthetischer Kraftstoffe zu erzeugen. Zusätzlich zur Substitution des Kraftstoffs hat die International Air Transport Association verschiedene Modifikationen des Flugzeugdesigns vorgeschlagen. Darunter sind etwa verbesserte Motorlüfter, um die Kraftstoffverbrennung zu reduzieren, und Blended-Wing-Body-Konfigurationen, die die Aerodynamik verbessern sollen (vgl. IATA 2017). Abschließend ist es wichtig, das Aufkommen eines neuen Typs des Flugverkehrs ebenfalls im Auge zu behalten: Noch befindet sich der urbane Flugverkehr im Entwicklungsstatus, könnte aber vereinzelt schon 2020 eingeführt werden. Dieser Transportmodus ist für kurze Strecken in urbanen Gebieten gedacht (vgl. Agouridas 2017). Er soll rein

elektrisch betrieben werden, so dass sein Beitrag zu THG-Emissionen vornehmlich vom Strommix abhängen wird.

### Schifffahrt

Vor dem Hintergrund gestiegener Anforderungen an umweltfreundliche und emissionsarme Antriebe steht auch die Schifffahrt vor neuen Herausforderungen. Aufgrund verschärfter Vorschriften in den Emissionskontrollgebieten Europas, Nordamerikas (ab 2020) sowie einigen asiatischen Städten sind daher zunehmend Antriebe mit flüssigem Erdgas (LNG) sowie mit elektrischem Antrieb in den Vordergrund gerückt. Neben dem Potenzial, die Schwefeldioxidemissionen gegenüber Dieselmotoren mit Hilfe von LNG um bis zu 100% zu senken, kann auch der Ausstoß an Kohlendioxid um ca. 20% gesenkt werden (vgl. World Ports Climate Initiative 2016). Die weltweite LNG-Flotte wuchs anfangs unter anderem aufgrund der erheblichen Kosten für die Umrüstung bisheriger Motoren nur langsam. So waren 2016 nur 90 Schiffe weltweit registriert, bis Ende 2017 ist die Zahl jedoch bereits auf 119 gestiegen (vgl. The Maritime Executive 2018). Als Hürde ist im Bereich LNG zudem die oft noch unzulängliche Tankinfrastruktur in vielen Häfen zu sehen.

Seit Beginn 2018 gilt in EU-Häfen neben den Regulierungen der Schadstoffemissionen eine CO<sub>2</sub>-Meldepflicht für große Seeschiffe (vgl. VDMA 2017). Dieses MRV-System wurde parallel zu weltweit ebenfalls seit 2018 existierenden Maßnahme der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) eingeführt und schreibt den Reedereien die Erstellung eines Monitoringkonzepts vor. Durch die Überwachung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes und die Einführung neuer Technologien im Bereich Antriebe und Kraftstoffe können hier bis zu 75% der Emissionen eingespart werden (vgl. IMO 2009). Die elektrische Mobilität in der Schifffahrt spielt dabei seit einiger Zeit eine zunehmend wichtige Rolle. Vor allem die Binnenschifffahrt profitiert seit einigen Jahren von der Entwicklung elektrischer Schiffe, wie zum Beispiel im Fährbetrieb. Daneben werden zudem einige wenige Hochseeschiffe zum Teil bereits mit vollelektrischen Antrieben entwickelt. In der EU ist dies vor allem im Bereich des Kurzstreckenseeverkehrs von Bedeutung. Aufgrund hoher Kosten und der noch nicht flächendeckend gewährleisteten Landstromversorgung kann der Großteil der rein elektrisch betriebenen Schiffe bisher jedoch nur in Verbindung mit beispielsweise synthetischen Kraftstoffen bzw. Flüssigerdgas betrieben werden. Herausforderungen liegen zudem in der Sicherung der Stromversorgung sowie dem Umgang mit Stromausfällen an Bord.

### Lkw-Verkehr

Aktuell entfällt etwa ein Drittel der gesamten Energienachfrage aus dem deutschen Verkehrssektor auf den Lkw-Verkehr. Da es sich bei der primären Energiequelle

um fossile Kraftstoffe (97%) handelt, trägt er damit stark zu den globalen THG-Emissionen bei: Die kürzlich erschienene Studie *The Future of Trucks* der International Energy Agency schätzt, dass die mit dem Lkw-Verkehr verbundenen Emissionen weltweit für 7% der globalen Emissionen aus Energienutzung verantwortlich sind (vgl. IEA 2017). Derzeit existiert in der EU im Gegensatz zu China, USA und Japan kein verbindlicher Grenzwert für die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Schwerlastverkehr. 2019 soll analog zum Schiffs- und Flugverkehr ein EU-weites MRV-System für die Hersteller von für Lkw über 7,5 Tonnen eingeführt werden, durch das der Wettbewerb zur Steigerung der Energieeffizienz gefördert wird. Dies soll als Grundlage für weitere Regelungen dienen, zu denen dieses Jahr erste Entwürfe angekündigt sind (vgl. Europäische Kommission 2017).

Von der heutigen Warte aus zeichnet sich keine dominante alternative Technologie zum Antrieb mit fossilen Kraftstoffen im Lkw-Segment ab. Die Studie der Boston Consulting Group *Klimapfade für Deutschland* schätzt für verschiedene Klimapfade Technologiemixe des Schwerlastverkehrs der Zukunft (vgl. BCG 2018). Für Reduktionsszenarien zwischen 80 und 95% fällt der Mix sehr heterogen aus: Unter den prognostizierten Technologien sind Brennstoffzellenfahrzeuge, Batterieantriebe, Lkw-Oberleitungen und CNG/LNG, aber auch Diesel und Benzin kommt weiterhin eine zentrale Rolle zu (vgl. Abb. 2). Die verschiedenen Technologien unterscheiden sich bezüglich ihres THG-Reduktionspotenzials, Kosten und Marktreife.

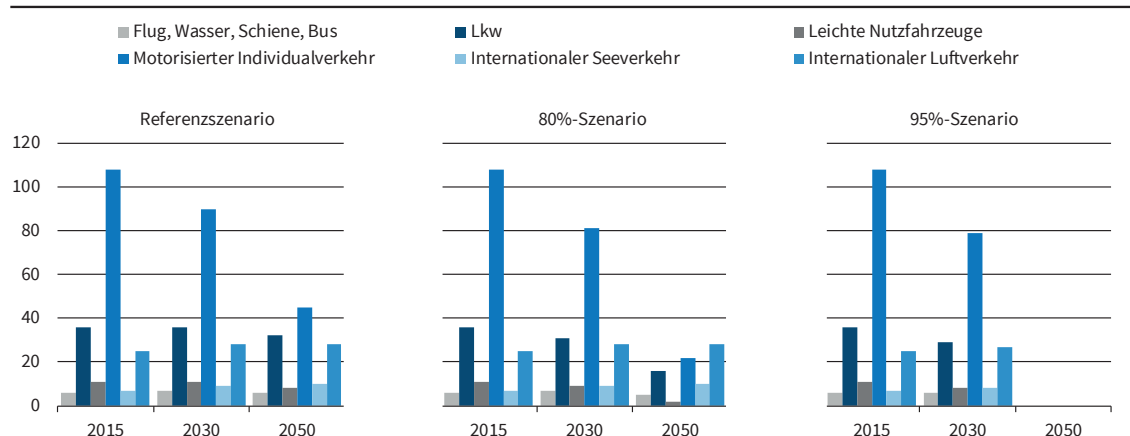
Da 60% der Emissionen aus dem deutschen Schwerlastverkehr auf 2% des deutschen Straßennetzes generiert werden, bietet sich die Installation von Oberleitungsinfrastruktur auf den meistbefahrenen Autobahnkilometern an. Deutschland und Schweden haben hier 2017 ein gemeinsames Pilotprojekt gestartet, in dessen Rahmen bis Ende 2018 in Kooperation mit Siemens erste Teststrecken gebaut werden sollen. Auch wenn nach mehreren Studien der Aufbau eines Oberleitungsnetzes aus heutiger Perspektive als kostengünstigste Alternative gesehen wird, ist diese Option jedoch mit erheblichen Risiken verbunden. Investitionsentscheidungen müssten früh, vor Mitte des kommenden Jahrzehnts getroffen werden – auf der anderen Seite könnten zukünftige Kostendegressionen alternativer Technologien diese zu einer günstigeren Alternative machen. Oberleitungen würden in jedem Falle aber nur einen kleinen Teil des gesamten Straßennetzes versorgen und müssten auf dem Rest des Netzes mit Antrieben über Batterien, Brennstoffzellen oder Hybriden ergänzt werden.

Trotz der mit der hohen notwendigen Energiedichte verbundenen technischen Hindernisse im Batterieantrieb von Lkw haben die großen Truck-Hersteller im letzten Jahr hier bereits erste Modelle vorgestellt: MAN präsentierte seinen e-Truck im Februar 2017, Tesla seinen »Semi-Truck« im November desselben Jahres. Ein Vorteil der Batterietechnik sind die signifikant niedrigeren Energiekosten und der wesentlich höhere ener-



Abb. 2

### Treibhausgasemissionen nach Transportmodus 2015–2050 In Mt CO<sub>2</sub>-Äquivalent



Quelle: Boston Consulting Group 2018.

© ifo Institut

getische Wirkungsgrad (85%) gegenüber den Energieträgern Diesel und Benzin (30%).

Der Brennstoffzellenantrieb hat bislang noch mit recht hohen Kostenhürden zu kämpfen. Bei dem gegenwärtigen deutschen Strommix sind Brennstoffzellen-Lkw außerdem noch emissionsintensiver als gewöhnliche Verbrenner. Einen zentralen Vorteil gegenüber dem Batterieantrieb mit besonderer Relevanz für das Lkw-Segment stellt jedoch die etwa sechsfach höhere Energiedichte pro Volumeneinheit gegenüber Batterien dar. Insgesamt existieren heute weltweit etwa 500 Brennstoffzellenrucks in verschiedenen Demonstrationsprojekten, eine baldige Marktreife ist jedoch aufgrund der mit der Tankgröße, hohen Materialkosten und komplizierten Tankprozessen verbundenen Hindernisse noch nicht abzusehen.

## ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Aufgrund steigender Nachfrage nach Flugreisen und Gütertransport wächst die Bedeutung der Emissionen aus Flugverkehr, Schifffahrt und Lkw-Verkehr für den Klimawandel. Regulierungen auf EU-Ebene beschränken sich vorwiegend auf das MRV-System ohne verbindliche Abgasnormen. Dabei steht der Langstrecken- und Schwerverkehr noch vor grundlegenden technischen Herausforderungen: Wesentlich höhere Gewichte und längere Strecken machen Lösungen aus dem Pkw-Bereich oft nur schwer übertragbar. Für den Flug- und Schiffsverkehr ist in technologischer Hinsicht vor allem der Einsatz synthetischer Kraftstoffe zur Emissionsreduktion denkbar. Dabei handelt es sich aber um eine noch nicht marktreife Technologie, die zudem große Mengen an Strom zu ihrer Herstellung benötigt. Um diesen erhöhten Strombedarf zu decken, bedürfte es entweder eines sehr kostenintensiven Ausbaus der heimischen erneuerbaren Energien oder eines starken Anstiegs von Stromimporten. Auch der Import von PtX-Kraftstoffen ist hierbei denkbar. Im Lkw-Verkehr herrscht größere technologische Heterogenität:

Studien prognostizieren für 2050 einen Technologiemix mit Lkw-Oberleitungen auf den meist befahrenen Strecken, in Kombination mit Batterieantrieben, Brennstoffzellenfahrzeugen und CNG/LNG. Mit den technischen und wirtschaftlichen Potenzialen von Wasserstoff sowie synthetischen Kraftstoffen wird sich der nächste Artikel der Kurzum Klima-Reihe beschäftigen.

## LITERATUR

- Agouridas, V. (2017), »Urban Air Mobility«, verfügbar unter: <https://eu-smartcities.eu/initiatives/840/description>.
- Appl-Scorza, S., J. Pfeiffer, A. Schmitt und Chr. Weissbart (2018), »Kurz zum Klima: »Sektorkopplung« – Ansätze und Implikationen der Dekarbonisierung des Energiesystems«, *ifo Schnelldienst* 71(10), 2018, 49–53.
- Boston Consulting Group (2018), »Klimapfade für Deutschland«, verfügbar unter: <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-fuer-deutschland/>.
- Europäische Kommission (2016), »Reducing Emissions from Aviation«, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation_en).
- Europäische Kommission (2017), »Reducing CO<sub>2</sub> emissions from Heavy-Duty Vehicles«, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/heavy\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/heavy_en).
- IMO (2009), *Second IMO GHG Study 2009*, verfügbar unter: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/Air-Pollution/Documents/SecondIMOGHGStudy2009.pdf>.
- International Air Transport Association (2017), »2036 Forecast reveals Air Passengers will Nearly Double to 7.8 Billion«, verfügbar unter: <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2017-10-24-01.aspx>.
- International Energy Agency (2017), *The Future of Trucks. Implications for energy and the environment*, verfügbar unter: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/TheFutureofTrucksImplicationsforEnergyandtheEnvironment.pdf>.
- The International Council on Clean Transportation (2014), »Europe's global leadership on vehicle emission standards at risk in the truck sector«, verfügbar unter: <https://www.theicct.org/blogs/staff/europes-global-leadership-vehicle-emission-standards-at-risk-truck-sector>.
- The Maritime Executive (2018), »Will 2018 be the 'tipping year' for LNG bunkering?«, verfügbar unter: <https://www.maritime-executive.com/article/will-2018-be-the-tipping-year-for-lng-bunkering#gs.92nobkl>.
- VDMA (2017), »Ab Januar 2018: CO<sub>2</sub>-Meldepflicht für Schiffe in europäischen Gewässern ab 2018«, verfügbar unter: <http://mus.vdma.org/viewer/-/article/render/20540007>.
- World Ports Climate Initiative (2016), »LNG fuelled vessels – Benefits of LNG«, verfügbar unter: <http://www.lngbunkering.org/lng/environment/benefits-of-LNG>.

Klaus Wohlrabe

# ifo Konjunkturmfragen Mai 2018 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft behauptet sich gut in einer schwierigen Weltlage<sup>1</sup>

Der Abwärtstrend beim ifo Geschäftsklima ist gestoppt. Der Index liegt im Mai unverändert bei 102,2 Punkten. (Der Wert vom April wurde saisonbereinigt korrigiert.) Zuletzt war er fünf Monate in Folge gefallen. Die sehr gute Geschäftslage hat sich leicht verbessert. Die optimistischen Erwartungen gaben hingegen leicht nach. Die deutsche Wirtschaft behauptet sich gut in einer schwierigen Weltlage. Die aktuelle Konjunkturmfrage und andere Indikatoren deuten auf ein Wirtschaftswachstum von 0,4% im zweiten Quartal.

Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index minimal gesunken. Die Erwartungen gaben erneut etwas nach.

Die Unternehmen korrigierten ihre aktuelle Lageeinschätzung nach oben. Die Nachfrage und der Auftragsbestand stiegen. Im Dienstleistungssektor hat sich das Geschäftsklima verbessert. Die Firmen blicken merklich optimistischer auf die kommenden Monate. Sie sind jedoch weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage.

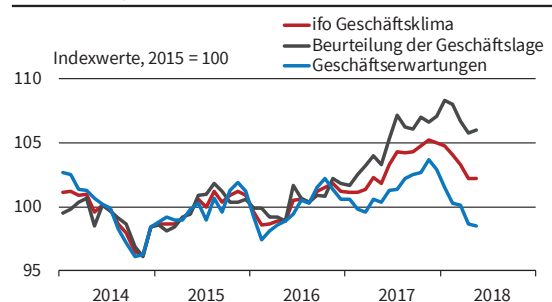
Im Handel ist der Index kräftig gestiegen. Dies war auf eine deutlich positivere Einschätzung der aktuellen Geschäftslage zurückzuführen. Der Ausblick bleibt hingegen nahezu unverändert. Dieses Muster zeigte sich sowohl für den Groß- als auch für den Einzelhandel. Die Einzelhändler planen vermehrt Preiserhöhungen.

Im Bauhauptgewerbe hat das Geschäftsklima erneut ein Rekordhoch erreicht. Die Unternehmer waren merklich zufriedener mit ihrer aktuellen

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

Abb. 1

## ifo Geschäftsklima Deutschland<sup>a</sup> Saisonbereinigt



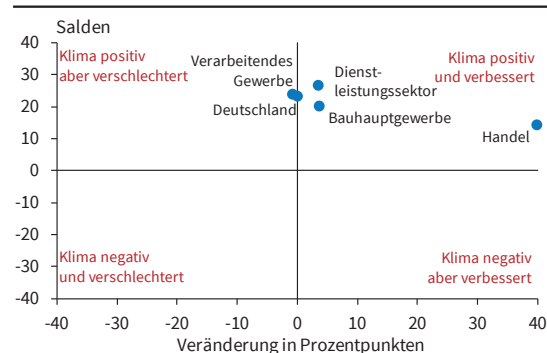
<sup>a</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

Quelle: ifo Konjunkturmfragen, Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 2

## ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich Saisonbereinigt

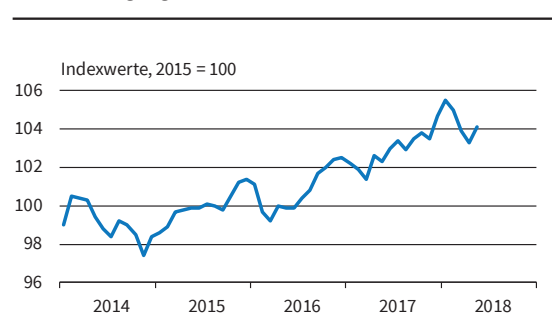


Quelle: ifo Konjunkturmfragen, Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 3

## ifo Beschäftigungsbarometer<sup>a</sup>



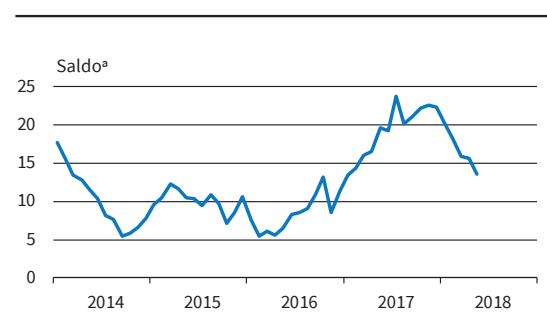
<sup>a</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

Quelle: ifo Konjunkturmfragen, Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 4

## Exportserwartungen im Verarbeitenden Gewerbe

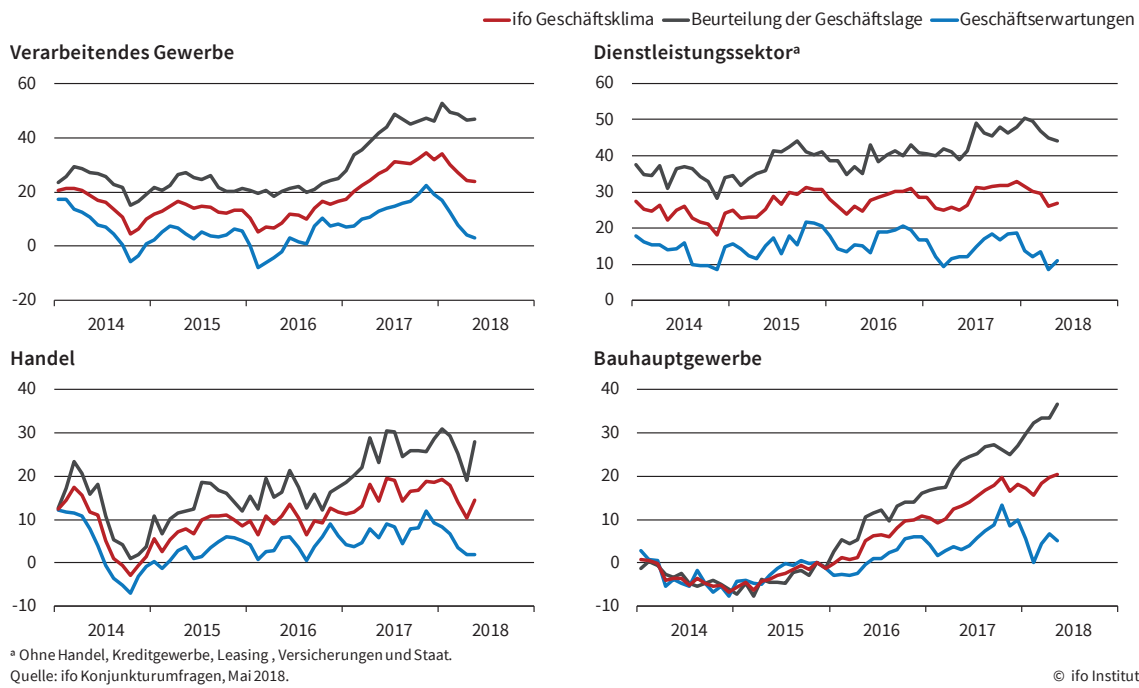


<sup>a</sup> Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturmfragen, Mai 2018.

© ifo Institut

Abb. 5  
ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich  
Salden, saisonbereinigt



Geschäftslage. Sie nahmen ihre optimistischen Erwartungen aber etwas zurück.

Die Bereitschaft bei deutschen Unternehmen, neues Personal einzustellen, hat wieder zugenommen. Das Beschäftigungsbarometer stieg im Mai auf 104,1 Punkte, nach 103,3 Punkten im April. Zuletzt war es dreimal in Folge gefallen. Die Zahl der Beschäftigten in Deutschland wird daher weiter zunehmen. Wesentlicher Treiber für den Anstieg war der Dienstleistungssektor, und hier insbesondere die Werber sowie die Hotel- und Gastronomiebranche. Auch im Handel und im Bauhauptgewerbe stieg das Barometer nach zuletzt rückläufiger Tendenz wieder an. Insbesondere auf dem Bau wird der Arbeitskräftemangel immer stärker. Einzig in der Industrie gaben die Beschäftigungserwartungen nach.

Der Stimmung unter den deutschen Exporteuren ist weiter abwärts gerichtet. Die Ifo Exporterwartungen der Industrie sind im Mai auf 13,6 Saldenpunkte gesunken, von 15,6 Saldenpunkten im April. Das schwierige weltwirtschaftliche Umfeld macht den deutschen Exporteuren zunehmend zu schaffen. Die Exporterwartungen in der Autoindustrie erhielten einen deutlichen Dämpfer. Die Firmen erwarten kaum noch ein Wachstum. Dagegen rechnen die Unternehmen aus der Elektroindustrie und dem Maschinenbau mit weiteren Exportzuwächsen. Aber auch hier nahm der Optimismus ab. Die Hersteller von Nahrungs- und Genussmitteln gehen allerdings öfter von besseren Geschäften im Ausland aus.

## ZULETZT ERSCHIENEN

---



## THEMA DES NÄCHSTEN SCHNELLDIENSTS:

---

SD 12/2018 erscheint am 28. Juni

Verhandlungen zum  
Mehrjährigen Finanzrahmen der EU:  
„Europäischer Mehrwert“ und Einhaltung  
rechtsstaatlicher Prinzipien – Diskussion um  
Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik



## DEM NÄCHST ONLINE VERFÜGBAR:

---



ifo FORSCHUNGSBERICHT 93



ifo DRESDEN STUDIE 81

In Folge des Brexit dürfte die reale Wirtschaftsleistung pro Kopf in Deutschland – je nach unterstelltem Szenario – sinken. Hinter diesem gesamtdeutschen Durchschnittseffekt verbergen sich jedoch höchst heterogene Auswirkungen des Austritts auf die deutschen Bundesländer.

Wie wirkt sich der Brexit auf das Bundesland Hessen aus, vor allem, da in Frankfurt am Main das Herz des deutschen Finanzsektors schlägt?

In den kommenden Jahren wird ein großer Teil der in Sachsen tätigen Arbeitnehmer und Beamten in den Ruhestand wechseln, dies betrifft rund die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und rund ein Drittel der Beschäftigten in der Privatwirtschaft.

Wie hoch ist der Bedarf im öffentlichen Dienst in Sachsen bis 2030, welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Nachbesetzung der freiwerdenden Stellen, und mit wem konkurriert der Freistaat um sein Personal?