

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Reformoptionen für die
Grundsteuer B:

Eine empirische Analyse der
Belastungswirkungen

*Clemens Fuest, Lea Immel,
Volker Meier und Florian Neumeier*

Wer bezahlt Trumps Handels-
krieg mit China?

*Benedikt Zoller-Rydzek und
Gabriel Felbermayr*

DATEN UND PROGNOSEN

Punktesysteme zur
qualifizierten Zuwanderung
im internationalen Vergleich

*Luise Sophie König, Carla Rhode
und Tanja Stitteneder*

Steuerschätzung vom Oktober 2018
Geringe Mehreinnahmen
beim Steueraufkommen der
nächsten Jahre erwartet

Marcell Göttert

Ökonomenpanel: Zur Zukunft
des Rentensystems in
Deutschland

*Johannes Blum, Anna Dudel,
Manuela Krause und
Niklas Potrafke*

ifo Weltwirtschaftsklima
verschlechtert sich abermals

*Johanna Garnitz und
Dorine Boumans*

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Für eine zukunfts- fähige und solide finanzierte Verkehrs- infrastruktur – welche Reformen sind erforderlich?

*Gerhard Schulz, Philipp Jäger und Torsten Schmidt, Erik Gawel,
Thomas Puls, Gernot Sieg und Berthold U. Wigger,
Alexander Eisenkopf*



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**Für eine zukunftsfähige und solide finanzierte Verkehrsinfrastruktur – welche Reformen sind erforderlich?**

3

Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über eine relativ gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur. Aber nach dem Brückeneinsturz in Genua richtet sich auch in Deutschland das öffentliche Interesse auf ihren Zustand. Gibt es in Deutschland ebenfalls dringenden Erneuerungsbedarf für Straßen und Brücken? Sollte hierzulande mehr für die Verkehrswege getan werden? *Gerhard Schulz*, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, stellt die Maßnahmen der Bundesregierung vor. So sollen unter anderem die Finanzierung, die Planung, der Bau, der Betrieb und die Erhaltung von Bundesfernstraßen künftig stärker verzahnt werden, die Schieneninfrastruktur ausgebaut und die Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. *Philipp Jäger und Torsten Schmidt*, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, gehen davon aus, dass der demographische Wandel den Anstieg des Verkehrsaufkommens zwar dämpfen wird, ein Rückgang aber nicht zu erwarten ist. Aus dieser Perspektive sei es angemessen, die gegenwärtig gute Finanzlage der öffentlichen Haushalte zu nutzen, um die Verkehrsinfrastruktur instand zu setzen. Nach Ansicht von *Erik Gawel*, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, muss eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vor allem den Erhalt und den Umbau der Verkehrsinfrastruktur ermöglichen. Eine stärkere Nutzerfinanzierung, wie eine streckenbezogene Bemaßung auch für Pkw, könnte im Straßenverkehr die benötigten zusätzlichen Mittel zum Substanzerhalt bereitstellen. *Thomas Puls*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, sieht neben den fehlenden Kapazitäten eine »Instandhaltungskrise«, die zu Verkehrsbeschränkungen führt und durch langwierige Prozesse in den Behörden verschärft wird. Zunächst müsse das reale Wachstum der Investitionslinien gesichert werden. Eine wichtige Rolle werde auch der Aufbau der Infrastrukturgesellschaft des Bundes spielen. Damit werden künftig Finanzierung und Mittelverwendung in einer Hand liegen. *Gernot Sieg*, Universität Münster, und *Berthold U. Wigger*, Karlsruher Institut für Technologie, plädieren dafür, auch in Zukunft Verkehrsinfrastruktur in sogenannten »Öffentlich Privaten Partnerschaften« (ÖPP) bereitzustellen. ÖPP seien zwar kein Allheilmittel für die Bereitstellung von Infrastruktur, aber gerade im Autobahnbereich zeigten sich einige Vorteile dieser Bereitstellungsvariante. Nach Meinung von *Alexander Eisenkopf*, Zeppelin Universität Friedrichshafen, sollte die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur möglichst von den Haushaltskreisläufen entkoppelt und zusätzliche Einnahmenquellen aus der sogenannten Nutzerfinanzierung erschlossen werden.

FORSCHUNGSERGEBNISSE**Reformoptionen für die Grundsteuer B:
Eine empirische Analyse der Belastungswirkungen**

23

Clemens Fuest, Lea Immel, Volker Meier und Florian Neumeier

Im April dieses Jahres hat das Bundesverfassungsgericht die derzeit gültigen Vorschriften für die Bemessung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt. Der Gesetzgeber wurde beauftragt, bis zum 31. Dezember 2019 eine Neuregelung zu treffen. Die Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik des ifo Instituts hat die Reformvorschläge, die diskutiert wurden und werden, aus finanzwissenschaftlicher Perspektive bewertet, im Hinblick auf ihre Belastungs- und Aufkommenswirkungen auf kommunaler Ebene analysiert und die Konsequenzen der Reformvorschläge für den Länderfinanzausgleich untersucht. Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse der durchgeführten empirischen Analyse zusammen. Demnach sollte sich die Politik bei der anstehenden Reform der Grundsteuer für eine einfache, flächenbasierte Lösung entscheiden und eine aufwändige Ermittlung von Verkehrswerten vermeiden. Das Argument, eine wertbasierte Grundsteuer erhöhe die Gerechtigkeit der Steuerlastverteilung so sehr, dass der Bewertungsaufwand gerechtfertigt ist, kann nicht überzeugen. Die Grundsteuer ist eine Objektsteuer, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler keine Rücksicht nimmt. Sollte die Politik eine Wertkomponente in die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer einbeziehen wollen, könnte man auf Bodenrichtwerte zurückgreifen. Wie die Berechnungen des ifo Instituts zeigen, würde eine allein auf Bodenrichtwerten beruhende kommunale Grundsteuer allerdings zu sehr großen Belastungs-

verschiebungen führen. Eine Kombination aus Bodenrichtwerten und Gebäudeflächen könnte aber ein tragfähiger Kompromiss sein. Auch diese Lösung hätte wie die reine Flächensteuer den Vorteil, den Steuerzahlern und der Finanzverwaltung die erheblichen Kosten einer regelmäßig zu aktualisierenden individuellen Verkehrswertermittlung von 35 Mio. Immobilien in Deutschland zu ersparen.

Wer bezahlt Trumps Handelskrieg mit China?

30

Benedikt Zoller-Rydzek und Gabriel Felbermayr

Seit dem 24. September erheben die USA Zölle auf chinesische Produkte im gegenwärtigen Wert von ungefähr 250 Mrd. US-Dollar; das sind 50% der Importe aus China. In der Debatte wird oft davon ausgegangen, dass diese Zölle der amerikanischen Volkswirtschaft schaden. Dies stimmt nicht, weil die Belastung zu etwa drei Viertel auf chinesische Produzenten überwältigt werden kann. Da die US-Behörden gerade jene Produkte verzollen, bei denen die Importelastizität hoch ist, werden die Verbraucherpreise im Durchschnitt über alle betroffenen Produkte in den USA um ca. 4,5% steigen, während die chinesischen Anbieter ihre Exportpreise um durchschnittlich 20,5% absenken. Weil die Verbraucherpreise nur moderat steigen, führen die Zölle zu einer Verringerung der Importe um lediglich 37%; daher geht auch das bilaterale Handelsbilanzdefizit der USA mit China nur um ca. 17% zurück. Die USA generieren Zolleinnahmen von 22,5 Mrd. US-Dollar, aber nicht einmal ein Viertel davon wird von Inländern getragen. Zwar verzerren die Zölle die Konsumentscheidungen der Amerikaner; die Überwälzung führt aber dazu, dass die USA insgesamt einen Nettovorteil von 18,4 Mrd. US-Dollar erzielen.

DATEN UND PROGNOSEN

Punktesysteme zur qualifizierten Zuwanderung im internationalen Vergleich

36

Luise Sophie König, Carla Rhode und Tanja Stitteneder

Im Wettbewerb um internationale Fachkräfte setzen einige klassische Einwanderungsländer auf sogenannte Punktesysteme. Obwohl Punktesysteme oftmals Teil potenzialorientierter Zuwanderungssysteme sind, ermöglichen sie die bedarfsgerechte Steuerung. Kanada, Australien, Neuseeland und Österreich wenden bereits diese Art der potenzialorientierten Zuwanderung an. In der Ausgestaltung unterscheiden sich die Punktesysteme der Länder unter anderem im Hinblick auf die berücksichtigten Kriterien, den Verfahrensablauf, das Kontingent und die Gebühren teilweise wesentlich. Hierzulande testet Baden-Württemberg nun als erste Region die punktebasierte Einwanderung von Fachkräften.

Geringe Mehreinnahmen beim Steueraufkommen der nächsten Jahre erwartet Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2018

42

Marcell Göttert

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat seine Steueraufkommensprognosen leicht nach oben revidiert. Ausschlaggebend waren die geänderte Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung und der gute Verlauf des Steueraufkommens der vergangenen Monate. Sie dürfte in diesem Jahr mit fast 22,8% nun 0,1 Prozentpunkte höher ausfallen als noch im Mai prognostiziert.

Zur Zukunft des Rentensystems in Deutschland

47

Johannes Blum, Anna Dudel, Manuela Krause und Niklas Potrafke

In der Oktober-Umfrage des Ökonomenpanels wurden Professoren der Volkswirtschaftslehre zur Zukunft des deutschen Rentensystems befragt. Anlass hierzu war die Forderung von Finanzminister Olaf Scholz, das aktuelle Rentenniveau auch über das Jahr 2025 hinaus auf dem aktuellen Niveau zu stabilisieren. Der Großteil der befragten Ökonomen unterstützt diese Forderung nicht und lehnt überdies Scholz' Konzept ab, die Stabilisierung des aktuellen Rentenniveaus bis 2040 mit Hilfe von Steuergeldern zu finanzieren.

ifo Weltwirtschaftsklima verschlechtert sich abermals

Ergebnisse des 142. World Economic Survey (WES) für das vierte Quartal 2018

54

Johanna Garnitz und Dorine Boumans

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist zum dritten Mal in Folge zurückgegangen. Die Lagebeurteilung verschlechterte sich stark, liegt aber immer noch über ihrem langjährigen Durchschnitt. Auch die Erwartungen gingen deutlich zurück. Das Wachstum der Weltwirtschaft flaut ab.

Für eine zukunftsfähige und solide finanzierte Verkehrsinfrastruktur: Welche Reformen sind erforderlich?

Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über eine relativ gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur. Aber nach dem Brückeneinsturz in Genua richtet sich auch in Deutschland das öffentliche Interesse auf ihren Zustand. Gibt es in Deutschland ebenfalls dringenden Erneuerungsbedarf für Straßen und Brücken? Sollte hierzulande mehr für die Verkehrswege getan werden? Und sollten der Betrieb und der Bau in öffentliche oder private Hand gehören?

Gerhard Schulz*

Verkehrsinfrastruktur 4.0 – stetige Investitionen, effiziente Verfahren und digitale Technologien

Der Aufschwung in Deutschland geht mittlerweile in sein sechstes Jahr. Die Bundesregierung geht aktuell davon aus, dass die Wirtschaftsleistung in diesem und dem kommenden Jahr um jeweils 1,8% zulegen wird. Damit verbunden ist eine erhöhte Inanspruchnahme der Verkehrsinfrastruktur. Nach der aktuellen Mittelfristprognose des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) wird die Transportleistung im Güterverkehr bis 2020 verkehrsträgerübergreifend um jährlich rund 2,9% zunehmen, die Verkehrsleistung im Personenverkehr um schätzungsweise rund 1,1% pro Jahr wachsen.

Die Leistungsfähigkeit unserer Verkehrsinfrastruktur zu erhalten und weiter auszubauen gehört deshalb zu den Kernaufgaben einer zukunftsorientierten und verantwortungsbewussten Mobilitätspolitik. Mit dem gezielten Ausbau von Straßen, Schienenwegen und Wasserstraßen tragen wir zum einen dem wachsenden Mobilitätsbedarf Rechnung und schaffen damit eine der wesentlichen Grundlagen für Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung. Gleichzeitig nehmen wir mit der Gestaltung unseres Verkehrswegenetzes aber auch Einfluss auf die Weiterentwicklung der Mobilität, zum Beispiel im Hinblick auf die Verteilung des Transportaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger, die Etablierung neuer Mobilitätstechnologien und -angebote und die Sicherstellung der öffentli-

chen Daseinsvorsorge. Auch der Ausbau digitaler Infrastrukturen spielt dabei eine immer größere Rolle. Die »Mobilität 4.0« benötigt künftig auch eine »Infrastruktur 4.0«, die auf modernsten Technologien und effizienten Prozessen beruht.

Unverzichtbar für die Gestaltung einer zukunftsfähigen Verkehrsinfrastruktur sind ein klares Konzept für den Ausbau des Verkehrswegenetzes sowie geeignete finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen für eine zügige und effiziente Planung und Realisierung der vorgesehenen Erhaltungs-, Aus- und Neubaumaßnahmen.

VERKEHRSSINVESTITIONEN DURCH NUTZER-FINANZIERUNG STABILISIEREN

Die Bundesregierung hat die Haushaltsmittel für Investitionen in die Bundesverkehrswege in der vergangenen Legislaturperiode substanziell und nachhaltig erhöht. Für Bau und Erhalt der Straßen-, Schienen- und Wasserstraßeninfrastruktur stehen 2018 rund 14,3 Mrd. Euro bereit. Dieser Betrag soll bis 2022 auf rund 15,1 Mrd. Euro jährlich steigen (vgl. Abb. 1). Im Vergleich zu 2012 ist das ein Anstieg um knapp 46%.

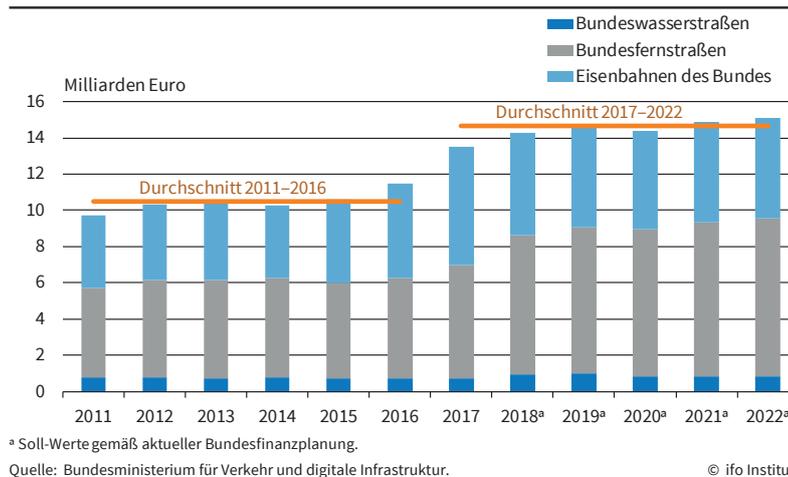
Ein wesentlicher Teil dieser Mittel sind Einnahmen aus der Lkw-Maut. Diese ist seit ihrer Einführung im Jahr 2005 ein maßgeblicher Bestandteil der Verkehrsinvestitionspolitik. Der damit eingeleitete Systemwechsel von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung wurde systematisch vorangetrieben. Das mautpflichtige Streckennetz hat sich von anfänglich rund 13 000 Kilometern stufenweise auf rund 52 000 Kilometer vervierfacht. Seit dem 1. Juli 2018 herrscht auf dem gesamten Bundesfernstraßennetz Mautpflicht. Galt diese zunächst nur für schwere Lkw, so erstreckt sie sich seit 2015 auch auf Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen ab einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 7,5 Tonnen.



Gerhard Schulz

* Dr. Gerhard Schulz ist Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Abb. 1
Entwicklung der Verkehrsinvestitionen des Bundes
2011–2022

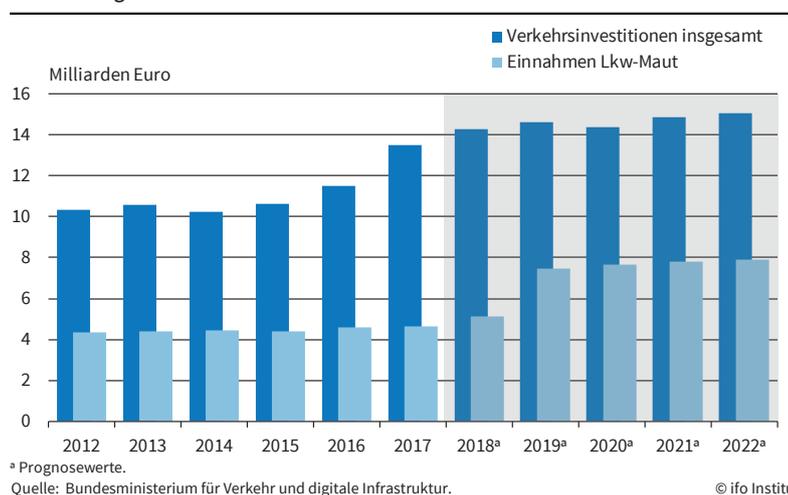


Darüber hinaus werden ab 2019 neben den Kosten der Luftverschmutzung erstmals auch Kosten der Lärmbelastung im Lkw-Mautsystem berücksichtigt. Wir stärken das Verursacherprinzip damit weiter und machen die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung robuster gegenüber der öffentlichen Finanzentwicklung – schließlich fließen die Nettomauteinnahmen direkt in den Infrastrukturretat. Zugleich verstärken wir die Anreize zur Nutzung effizienterer Antriebstechnologien sowie zur Verlagerung von Transporten von der Straße auf die Schiene und die Wasserstraße.

Der Mautumsatz in Deutschland betrug im Jahr 2017 rund 4,7 Mrd. Euro. Im Zeitraum von 2019 bis 2022 rechnen wir mit jährlichen Einnahmen von durchschnittlich 7,7 Mrd. Euro (vgl. Abb. 2).

Im nächsten Schritt werden wir in dieser Legislaturperiode auch die Infrastrukturabgabe für Pkw an den Start bringen. Nach Inbetriebnahme des Infrastrukturabgabesystems werden geschätzte 3,9 Mrd. Euro zusätzlich zweckgebunden in die Straßenverkehrsinfrastruktur fließen und der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zusätzliche Stabilität verleihen.

Abb. 2
Entwicklung der Einnahmen aus der Lkw-Maut 2012–2022



Ein besonders sensibler Teil der Verkehrsinfrastruktur, der vor allem im Bereich Straße die Streckenverfügbarkeit massiv beeinträchtigen kann, sind die Brücken. Diese werden vom insgesamt steigenden Verkehrsaufkommen und einem überproportionalen Anstieg des Schwerverkehrs in besonderem Maße in Anspruch genommen. Wenn eine Brücke ausfällt, das zeigt das Beispiel der Rheinbrücke in Leverkusen, hat dies erhebliche negative Konsequenzen für Unternehmen, Pendler und die Bewohner entlang der Ausweichstrecken.

Allein für Investitionen in den Erhalt von Straßenbrücken stehen 2018 deshalb knapp 1,4 Mrd. Euro bereit. Bis 2022 soll dieser Betrag auf rund 1,6 Mrd. Euro wachsen. Gut die Hälfte dieser Mittel fließt in die Brückenmodernisierung, also in die Instandsetzung und Verstärkung bestehender Bauwerke. Dabei gilt, dass jede Maßnahme, die Baurecht erhält, vom Bund finanziert wird.

EFFIZIENTE VERWALTUNG DER AUTOBAHNEN AUS EINER HAND

Finanzierung, Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung von Bundesfernstraßen sollen künftig stärker verzahnt werden. Der Bund wird dazu ab dem 1. Januar 2021 die alleinige Verantwortung für die Bundesautobahnen erhalten. Mit der Bündelung der Zuständigkeit für deren gesamten Lebenszyklus in einer bundeseigenen Gesellschaft sollen neben einer effizienteren Verwaltungsstruktur zugleich netzbezogene Aspekte und eine optimierte Verfügbarkeit der Straßeninfrastruktur stärkere Beachtung finden.

Am 13. September 2018 haben wir die Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA) mit Hauptsitz in Berlin gegründet. Sie ist mit den vorgesehenen zehn Niederlassungen sowie 30 dauerhaften und elf temporären Außenstellen regional breit aufgestellt. Am 1. Oktober 2018 wurde zudem in Leipzig das Fernstraßen-Bundesamt errichtet. Dieses nimmt unter anderem die Rechts- und Fachaufsicht über die hoheitlichen Aufgaben der IGA wahr und übernimmt ab 2021 im Kern die

Anhörung, Linienführung und Planfeststellung für Autobahnprojekte.

Der Zeitplan für die Reform und den reibungslosen Übergang der Verantwortlichkeiten von den Ländern auf den Bund ist ambitioniert. Diesen einzuhalten, wird nur gemeinsam mit allen Beteiligten und unter Wahrung einer größtmöglichen Kontinuität gelingen. Nur eine möglichst reibungslose Transformation gewährleistet, dass die IGA ihrer Verantwortung von Beginn an in vollem Umfang gerecht wird und ein effizientes, gesamtnetzbezogenes und nutzerorientiertes Straßenmanagement etablieren kann.

DEUTLICHE STÄRKUNG DER SCHIENEN-INFRASTRUKTUR

Ein zentraler Investitionsschwerpunkt der Bundesregierung wird in den kommenden Jahren auch der Schienensektor sein. Wir haben dazu vor kurzem das Zukunftsbündnis Schiene ins Leben gerufen. Damit wollen wir den Ausbau der Kapazitäten und der Streckenelektrifizierung vorantreiben, die Flexibilität der Schiene erhöhen und Lärmemissionen senken. Gleichzeitig wollen wir Digitalisierung und Automatisierung fördern und Innovationen, zum Beispiel im Bereich der Brennstoffzellentechnik, nachhaltig zum Durchbruch verhelfen.

Mit Blick auf eine wirtschaftlichere Planung und Umsetzung von Bauvorhaben haben der Bund und die DB Netz AG Anfang 2018 die finanziellen Rahmenbedingungen für Aus- und Neubauprojekte neu geregelt und Anreizsysteme neu justiert. Restriktionen im Bereich der Planungskostenfinanzierung und Planungsbegleitung wurden dabei abgebaut. Über die Beteiligung der Bahn an den Projektkosten wurde darüber hinaus das eigenwirtschaftliche Interesse an einer effizienten und zügigen Projektrealisierung gestärkt.

Seit Anfang November dieses Jahres ist zudem klar, welche Schienenprojekte des potenziellen Bedarfs des Bundesverkehrswegeplans 2030 in dessen Vordringlichen Bedarf hochgestuft werden. Neben dem Netz-Ertüchtigungsprogramm für 740 Meter lange Güterzüge können nunmehr auch die Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einrichtung eines integrierten Taktfahrplans, des sogenannten Deutschland-Takts, sowie der Ausbau der Eisenbahnknoten Hamburg, Hannover, Köln, Frankfurt, Mannheim und München weiter vorangetrieben und damit kritische Engpässe beseitigt werden.

Die Finanzierung von Ersatzinvestitionen im bestehenden Netz ist Gegenstand der zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn AG geschlossenen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Mit der aktuellen LuFV II werden von Seiten des Bundes bis zum Ende ihrer Laufzeit am 31. Dezember 2019 insgesamt rund 20 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen im bestehenden Schienennetz bereitgestellt. Darüber hinaus hat sich die Deutsche Bahn AG verpflichtet, für die Instandhaltung der Schienenwege im sel-

ben Zeitraum Eigenmittel von mindestens 8 Mrd. Euro einzusetzen.

In der LuFV II gilt für den Bereich der Ersatzinvestitionen, die etwa ein Drittel der für Erhalt und Instandhaltung aufgewendeten Mittel ausmachen, der Finanzierungskreislauf Schiene 2.0. Das bedeutet, dass alle von den Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen nach Steuern erzielten Gewinne an den Bund ausgeschüttet und wieder für Investitionen in die Schienenwege bereitgestellt werden.

Die Arbeiten an der künftigen LuFV III, deren Laufzeit 2020 beginnen soll, sind in vollem Gange. Ein wesentliches Thema ist dabei die Netzverfügbarkeit. Sie ist eines der zentralen Kriterien für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahn.

PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN BESCHLEUNIGEN

Das Geld für Erhalt und Ausbau der Verkehrsnetze ist vorhanden. Wichtige Konzepte liegen auf dem Tisch. Woran es jedoch häufig mangelt, sind baureife Pläne für Infrastrukturbauten. Planungs- und Genehmigungszeiträume von zehn oder mehr Jahren sind in Deutschland keine Seltenheit. Dieses Nadelöhr müssen wir beseitigen.

Das Planungsrecht grundlegend zu straffen geht allerdings nicht von heute auf morgen. Dieser Prozess erfordert einen langen Atem. Das Bundeskabinett hat im Sommer dieses Jahres den Entwurf eines Planungsbeschleunigungsgesetzes beschlossen. In einem ersten Schritt haben wir darin zunächst die Punkte aufgegriffen, die in unseren nationalen Fachplanungsgesetzen geregelt werden können. Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, Schnittstellen zu reduzieren, Verfahren effizienter zu gestalten, mehr Transparenz zu schaffen und Gerichtsentscheidungen zu beschleunigen. Es soll möglichst noch in diesem Jahr in Kraft treten.

Diesem Gesetzgebungsvorhaben sollen weitere Schritte folgen. So haben wir ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das die Voraussetzungen klären soll, unter denen Maßnahmegesetze nach dem Vorbild Dänemarks auch hierzulande möglich sind. Im Anschluss daran wollen wir entsprechende Pilotvorhaben durchführen. Zudem wollen wir untersuchen, wie das Genehmigungssystem insgesamt grundlegend reformiert werden kann.

Auf diese Weise geben wir den Verantwortlichen auf der Projektebene – von den Planern über die Vorhabenträger bis hin zu den Bauausführenden – Stück für Stück die notwendigen Spielräume dafür zurück, dass in Deutschland wieder zügiger geplant und gebaut werden kann.

DIGITALES PLANEN UND BAUEN UND PARTNER-SCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT ALS REGELFALL

Wer die Verkehrsinfrastruktur der Zukunft schaffen will, kommt mit den Methoden von gestern nur schwer ans

Ziel. Die Zukunft gehört ganz klar dem digitalen Planen, Bauen und Betreiben von Bauwerken.

Das BMVI hat bewusst eine Vorreiterrolle bei der Anwendung von *Building Information Modeling*, kurz BIM, im Bereich des öffentlichen Bauens eingenommen. Wir sind fest davon überzeugt, dass BIM einer der Schlüssel zu mehr Effizienz bei der Planung und dem Bau von Verkehrswegen ist.

Wir treiben die Umsetzung unseres BIM-Stufenplans mit inzwischen 30 Pilotvorhaben bei Straße, Schiene und Wasserstraße und fünf Forschungsvorhaben auf breiter Front voran. Darüber hinaus planen wir die Gründung eines nationalen BIM-Kompetenzzentrums, das Anfang 2019 seine Arbeit aufnehmen soll. Unser Ziel ist es, dass ab Ende 2020 alle vom Bund finanzierten Verkehrsprojekte mit der Methode BIM geplant, gebaut und später auch betrieben werden.

Mit BIM erfährt der Infrastrukturbau einen tiefgreifenden Wandel. Um große Bauvorhaben effizienter, termin- und kostensicher planen und realisieren zu können, bedarf es darüber hinaus aber auch eines Wandels in der Kultur des Umgangs miteinander – Respekt und Kooperation statt Streit und Misstrauen.

Die richtigen Anreize für eine faire, partnerschaftliche Projektzusammenarbeit zu setzen beginnt bereits bei der Vergabe. Nicht der billigste, sondern der beste Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot soll den Zuschlag erhalten. In der Folge bedarf es einer effektiven Projektorganisation mit eindeutig verteilten Aufgaben und Kompetenzen, klaren Kommunikations- und Entscheidungsabläufen sowie sinnvollen Anreizstrukturen und Streitbeilegungsmechanismen.

In Pilotprojekten sammeln wir derzeit auch in diesem Bereich wichtige Erfahrungen, mit welchen Instrumenten eine für alle Seiten vorteilhafte partnerschaftliche Zusammenarbeit am besten erreicht werden kann.

BREITBAND ALS BINDEGLIED ZWISCHEN FAHRZEUG UND INFRASTRUKTUR

Die Gestaltung einer zukunftsfähigen Verkehrsinfrastruktur ist aber nicht allein eine Frage der effizienten Bereitstellung von Straßen, Schienenwegen oder Brücken. Im Zuge der Digitalisierung werden gerade auch Daten zu einem immer bedeutsameren Teil der Mobilitätsinfrastruktur, da sich durch intelligente Verkehrssysteme, digitale Mobilitätsplattformen oder das automatisierte und vernetzte Fahren auch die Ansprüche an die Transportmittel und -wege verändern.

Die Verfügbarkeit von Hochgeschwindigkeits-Datennetzen entlang der Strecke wird immer wichtiger. Wo diese fehlen, müssen sie zeitnah gebaut werden. Der Nachholbedarf ist noch immer erheblich, insbesondere in ländlichen und halbstädtischen Regionen, wo ein privatwirtschaftlicher Netzausbau bislang zum Teil unrentabel war. Das betrifft auch die Glasfaseranbindung für Unternehmen in Gewerbegebieten.

Die Bundesregierung stellt deshalb über das Breitbandförderprogramm insgesamt 4,4 Mrd. Euro für den Ausbau von gigabitfähigen Netzen bereit. In dieser Legislaturperiode sollen zusätzlich bis zu 12 Mrd. Euro in einem Gigabitinvestitionsfonds fließen, um zum Beispiel bereits vorhandene leistungsschwächere Datennetze auf Hochgeschwindigkeit zu trimmen.

Auch diese digitalen Infrastrukturen brauchen wir, wenn wir den Einsatz intelligenter Verkehrssysteme wirksam vorantreiben wollen.

»Mobilität 4.0« ist ohne eine »Infrastruktur 4.0« nicht denkbar. Diese Infrastruktur zu schaffen verlangt nach einer intelligenten Kombination von Neuem und Bewährtem, von innovativen Technologien und soliden Finanzierungsperspektiven. Dieser Aufgabe werden wir uns auch weiterhin mit großem Engagement widmen.

Philipp Jäger* und Torsten Schmidt** Verkehrsinfrastruktur- investitionen an den langfristigen Bedarfen ausrichten¹

Mit der Verbesserung der öffentlichen Haushaltslage sind seit einigen Jahren die Mittel für Investitionen in Straßen und Schienen wieder deutlich gestiegen. Dadurch können dringend notwendige Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten durchgeführt werden. Allerdings werden die zur Verfügung stehenden Mittel nicht vollständig abgerufen, obwohl der Modernisierungsbedarf der deutschen Verkehrsinfrastruktur nach wie vor erheblich ist. Anscheinend besteht derzeit der größte Engpass im Bausektor bei den Planungs- und Genehmigungskapazitäten. Einhergehend mit der jahrelangen Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen wurden diese Kapazitäten in der Vergangenheit reduziert.

Da die günstige Lage der öffentlichen Haushalte noch einige Zeit anhalten dürfte, liegt es nahe, die bestehenden Engpässe zu beseitigen und die Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur zu intensivieren. Denn eine moderne Verkehrsinfrastruktur ist für eine stark in internationale Wertschöpfungsketten eingebundene Volkswirtschaft wie Deutschland wichtig. Allerdings ist damit das Risiko verbunden, dass ein Investitionszyklus bei der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur erzeugt wird, der künftig zu starken Schwankungen bei der Auslastung der Kapazitäten im Bausektor führen wird. Angesichts der langen Lebensdauer der Verkehrsinfrastruktur, die von 15 Jahren beim Straßenbelag bis zu 75 Jahren bei Brücken und Tunneln reicht, werden nun Strukturen für eine Zeit geschaffen, in der sich der demographische Wandel in Deutschland spürbar verschärfen wird. Die Ausrichtung der Planungskapazitäten ausschließlich nach aktueller Haushaltslage birgt daher das Risiko, dass auf lange Sicht Kapazitäten aufgebaut werden, die nicht im Einklang mit den langfristigen Bedarfen stehen.

Um dies zu vermeiden, sollten die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur verstetigt und an den langfristigen Bedarfen ausgerichtet werden. Angesichts des sich abzeichnenden demographischen Wandels ist insbesondere abzuschätzen, wie sich das Verkehrsaufkommen in Zukunft entwickeln wird. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die notwendigen finanziellen Mittel künftig so bereitgestellt werden, dass eine stetige Finanzierung von Investitionsprojekten gewährleistet ist. In diesem Beitrag wird zunächst dar-

gestellt, wie sich der demographische Wandel auf das Verkehrsaufkommen und die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen auswirken dürfte. Anschließend wird argumentiert, dass die Alterung der Gesellschaft möglicherweise die politische Durchsetzbarkeit von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen verringert. Aus den Ergebnissen werden schließlich Empfehlungen für Reformen für eine zukunftsfähige und solide finanzierte Verkehrsinfrastruktur abgeleitet.

KAUM ENTLASTUNGEN BEIM VERKEHRS- AUFKOMMEN

Aus der gesamtwirtschaftlichen Perspektive wird das Verkehrsaufkommen im Wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt: der Bevölkerung und der Wirtschaftsaktivität. Dabei zeichnet sich schon jetzt ab, dass mittelfristig die Gesamtbevölkerung in Deutschland zurückgehen wird. Zwar hat die starke Nettozuwanderung der vergangenen Jahre den Zeitpunkt, ab dem die Bevölkerung sinken wird, in die Zukunft verschoben. Dies dürfte aber nichts daran ändern, dass ab Mitte der 2020er Jahre die Bevölkerung in Deutschland zurückgehen wird. Mit Blick auf das Verkehrsaufkommen ist zudem von Bedeutung, dass das Erwerbspersonenpotenzial deutlich stärker sinken wird als die Bevölkerung insgesamt. Damit verbunden ist ein Anstieg des Anteils der Rentner an der Gesamtbevölkerung.

Beide demographischen Entwicklungen bedeuten für sich genommen, dass das Verkehrsaufkommen in Deutschland zurückgehen dürfte. Entscheidend dafür ist die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen, da diese Gruppe pro Kopf die meisten Kilometer mit dem Pkw zurücklegt. Dazu gehören zum einen die Fahrten zum Arbeitsplatz und zum anderen die berufsbedingten Fahrten. Im Vergleich dazu ist das Fahraufkommen bei Rentnern deutlich geringer. Diese Reduzierung bei den Berufswegen dürfte sich vor allem während der Spitzenbelastungen der Verkehrsnetze bemerkbar machen (vgl. Scheiner 2006). Zwar ist zu erwarten, dass die Rentner der Zukunft mobiler sind als die heutigen Rentner, wenn sie insbesondere durch die Möglichkeiten des autonomen Fahrens und Carsharing-Konzepte eine noch leichter zugängliche und bequeme Mobilitätsoption hinzugewinnen. Dies dürfte den Rückgang des berufsbedingten Fahraufkommens allerdings nur teilweise kompensieren.

Im Unterschied zum Personenverkehr dürfte der Güterverkehr weiter deutlich zunehmen. Zwar ist zu erwarten, dass der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials den Anstieg der Produktionskapazitäten insgesamt dämpft. Vor allem durch die Produktivitätszunahme werden die Zuwachsraten des Produktionspotenzials und damit letztlich auch der Produktion wohl dennoch positiv bleiben. Da sich derzeit keine Entkoppelung des Verkehrsaufkommens von der Wirtschaftsleistung abzeichnet, kann weiter davon ausgegangen werden, dass der BIP-Anstieg zu einem steigenden Verkehrsaufkommen führen wird.



Philipp Jäger



Torsten Schmidt

* Philipp Jäger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereichs »Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen« am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

** Dr. Torsten Schmidt ist Stellvertretender Leiter des Kompetenzbereichs »Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen« am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

¹ Für wertvolle Hinweise danken wir Christoph M. Schmidt.

Insgesamt ist daher zu erwarten, dass der demographische Wandel die Zunahme des Verkehrsaufkommens lediglich mindern und somit den Bedarf an Erweiterungsinvestitionen der Verkehrsinfrastruktur etwas dämpfen wird. Allerdings sind nach wie vor erhebliche Mittel notwendig, um den bestehenden Stock an Verkehrsinfrastruktur in Stand zu halten und in begründeten Einzelfällen zu erweitern. Der zu erwartende Anstieg des Anteils des Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen geht mit einer Veränderung bei den Nutznießern der Verkehrsinfrastruktur einher. Dies würde es erlauben, die Verkehrsinfrastruktur verstärkt durch Nutzungsgebühren zu finanzieren.

Im Vordergrund der Investitionsplanung sollte daher der kontinuierliche Erhalt der bestehenden Infrastruktur stehen. Vor diesem Hintergrund sollte bei dem geplanten Ausbau der Planungskapazitäten nicht übertrieben werden. Vielmehr sollten in der jetzigen Phase die Kapazitäten so gewählt werden, dass ein langfristiger Erhalt der Verkehrsinfrastruktur sichergestellt werden kann.

DER DEMOGRAPHISCHE WANDEL VERSCHLECHTERT DIE LAGE DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE

Die öffentlichen Haushalte werden vom demographischen Wandel stärker betroffen sein als der Verkehrssektor. Aufgrund der abnehmenden Zahl an Erwerbstätigen ist vor allem ein Rückgang der Steuereinnahmen zu erwarten. Am deutlichsten dürfte der Rückgang bei der Einkommensteuer sein, aber auch die Einnahmen der Sozialversicherungen werden sich wohl schwächer entwickeln (vgl. Beznoska und Hentze 2016). Die Alterung dürfte zudem auch den Anstieg der Mehrwertsteuer dämpfen.

Gleichzeitig werden die öffentlichen Ausgaben steigen. Zwar wurde die Dynamik des Ausgabenanstiegs der Rentenversicherung in den vergangenen Jahren etwas vermindert. Dennoch sind durch die alternde Bevölkerung deutliche Anstiege zu erwarten. Bei der Pflegeversicherung zeichnet sich ein ähnliches Bild ab (vgl. BMF 2016). Um den zu erwartenden Anstieg der Beitragssätze zumindest abzumildern, hat der Bund bei der Rentenversicherung eine »Demographievorsorge Rente« eingeführt und den Zuschuss des Bundes zur Rentenversicherung erhöht (vgl. BMF 2018). Diese Maßnahmen werden letztlich aus Steuermitteln finanziert, so dass sie ebenfalls die Ausgabenpielräume einschränken.

Insgesamt werden somit die Spielräume in den öffentlichen Haushalten durch den demographischen Wandel deutlich eingeengt, so dass der Wettbewerb um knappe Finanzmittel in Zukunft wieder stärker werden dürfte. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre hat deutlich gezeigt, dass die öffentlichen Entscheidungsträger in Zeiten knapper Finanzmittel den Weg des geringsten Widerstands gehen und dort Mittel kürzen, wo zunächst kein Widerspruch zu erwarten ist. In diesem Sinne eignen sich die Investitionen in die Verkehrs-

infrastruktur, weil die Wirkungen nicht unmittelbar sichtbar werden und zudem jedes Jahr erneut über die Mittelausstattung entschieden wird. Entsprechende Versäumnisse treten mitunter erst nach Jahren zutage, wenn sich die Alterung des Verkehrskapitalstocks in einer zunehmenden Beeinträchtigung des Verkehrs bemerkbar macht. Kürzungen in anderen Bereichen werden bei den Betroffenen dagegen oft viel direkter spürbar.

VERKEHRSMITTELINVESTITIONEN IN ZUKUNFT SCHLECHTER DURCHSETZBAR

Der demographische Wandel dürfte die Neigung der Politiker, investive Ausgaben in Zeiten sinkender Einnahmen zu reduzieren, noch verstärken. Der Grund dafür ist, dass die Anzahl älterer Wähler im Zuge des demographischen Wandels zunimmt. Aus Laborstudien wissen wir, dass Senioren künftigen Gewinnen weniger Wert beimessen als Menschen, die aktiv im Berufsleben stehen. Ältere Menschen haben also eine stärkere Präferenz für die Gegenwart. Daher muss der durch eine Investition zu erzielende Gewinn aus Sicht der Senioren deutlich höher sein als für Erwerbstätige, damit sie diese befürworten. Ursache dafür ist wohl unter anderem die geringere weitere Lebenserwartung.

Daraus folgt, dass ältere Menschen öffentliche Ausgaben bevorzugen, die zu kurzfristigen Erträgen führen. Dies sind eher konsumptive und weniger investive Ausgaben. Messen die Wähler Verkehrsinfrastrukturinvestitionen mehrheitlich keinen hohen Wert bei, richtet sich das Ausgabenportfolio der öffentlichen Hand entsprechend danach aus. Ein negativer Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung und öffentlichen Investitionen lässt sich auch anhand einer empirischen Analyse auf Grundlage von 19 OECD-Staaten belegen: Je stärker der Bevölkerungsanteil der Seniorinnen und Senioren in einem Land gestiegen ist, desto schneller sind die öffentlichen Investitionen gesunken (vgl. Jäger und Schmidt 2016).

Eine stärkere Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen mit Hilfe von Gebühren könnte das Problem der geringeren politischen Durchsetzbarkeit einer Steuerfinanzierung von Investitionen reduzieren. Diese »Entfiskalisierung der Infrastrukturfinanzierung« (vgl. Beirat beim BVBS 2009) könnte nicht zuletzt zu einer Verstärkung der Infrastrukturinvestitionen beitragen, da diese nicht mehr von den stark zyklisch schwankenden Steuereinnahmen abhängen.

Eine weitere Maßnahme, die zur Sicherung der zukünftigen Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen beitragen könnte, ist eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Zum einen reduziert ein höheres durchschnittliches Renteneintrittsalter den Druck auf die öffentlichen Haushalte, da die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme entlastet werden und gleichzeitig die Steuereinnahmen steigen dürften. Damit besteht mehr Spielraum

für investive Staatsausgaben. Zum anderen könnte ein höheres Renteneintrittsalter die demokratische Zustimmung für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen erhöhen. Da Erwerbstätige die Verkehrsinfrastruktur tendenziell stärker nutzen, haben sie mutmaßlich ein stärkeres Interesse an deren adäquater Finanzierung.

Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass der Renteneintritt als solcher auch direkt auf die Zeitpräferenzen von Personen wirkt. Dies könnte auf einen endogenen Alterungsprozess zurückzuführen sein: Beispielsweise werden der Gesundheitsstatus und damit zusammenhängend die Zeitpräferenzen nicht nur durch das biologische Alter einer Person determiniert, sondern hängen auch entscheidend von den Erwartungen über den zukünftigen Arbeitsmarkstatus ab (vgl. Bertoni et al. 2018).

FAZIT

Die derzeitigen Haushaltsüberschüsse verdecken, dass sich die Finanzierungsbedingungen für die Verkehrsinfrastruktur in Zukunft wieder verschlechtern werden. Der demographische Wandel dürfte den Anstieg des Verkehrsaufkommens zwar dämpfen, ein Rückgang ist aber nicht zu erwarten. Um die Wachstumsperspektiven und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu gewährleisten, ist somit ein Erhalt bzw. die Wiederherstellung einer modernen Verkehrsinfrastruktur wichtig.

Aus dieser Perspektive scheint es angemessen, die gegenwärtig gute Finanzlage der öffentlichen Haushalte zu nutzen, um die Verkehrsinfrastruktur instand zu setzen. Eine deutliche Ausweitung der Planungs- und Baukapazitäten, wie sie derzeit gefordert wird, würde den Investitionszyklus allerdings verstärken. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels

entstände dadurch das Risiko, dass Überkapazitäten geschaffen werden, die dann für Jahrzehnte bestehen bleiben. Die Richtgröße müssen vielmehr solche Kapazitäten sein, die gewährleisten, dass die bestehende Verkehrsinfrastruktur ausgebessert und gelegentlich sinnvoll ergänzt werden kann.

Dazu ist der Investitionsfluss zu verstetigen, insbesondere durch die Verstetigung der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. Wie gezeigt wurde, könnte eine Ausweitung der Gebührenfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur das Problem verringern. Auch Maßnahmen, die die Folgen des demographischen Wandels verringern, allen voran eine Erhöhung des Renteneintrittsalters, dürften die Finanzierbarkeit der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen verbessern. Zum einen würde dadurch der Rückgang der Einnahmen gemildert, zum anderen dürfte die Akzeptanz von Instandhaltungsmaßnahmen steigen.

LITERATUR

Bertoni, M., G. Brunello und G. Mazzarella (2018), »Does postponing minimum retirement age improve healthy behaviors before retirement? Evidence from middle-aged Italian workers«, *Journal of Health Economics* 58, 215–227.

Beznoska, M. und T. Hentze (2016), »Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland«, *IW-Trends* (3).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016), *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2018), *Finanzbericht 2019*, Berlin.

Jäger, P. und T. Schmidt (2016), »The political economy of public investment when population is aging: A panel cointegration analysis«, *European Journal of Political Economy* 43, 145–158.

Scheiner, J. (2006), »Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Verkehr«, in: P. Gans und A. Schmitz-Veltin (Hrsg.), *Demographische Trends in Deutschland: Folgen für Städte und Regionen*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 131–153.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009), *Krise als Chance: Neue Prioritäten in der Verkehrspolitik*, Berlin.

Erik Gawel*

Für eine nachhaltige Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur



Erik Gawel

Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland steht vor gewaltigen Herausforderungen. Jahrzehntelange Versäumnisse der Verkehrspolitik haben zu Sanierungsstau, Vernachlässigung umweltfreundlicher Verkehrsträger, chronischer Unterfinanzierung und zur Verfestigung nicht nachhaltiger Strukturen im Verkehrssektor beigetragen. Die Folgen sind gegenwärtig für jedermann schmerzlich erfahrbar – von Brückensperren über Langsamfahrstellen im Bahnnetz bis zur zeitweisen Schließung des Nord-Ostsee-Kanals. Zudem gilt der Verkehrssektor bislang zu Recht als »klimapolitisches Sorgenkind« (vgl. Böhler und Borngardt 2007) und leistet sich – der Energiewende zum Trotz – ein allenfalls stagnierendes CO₂-Emissionsniveau (vgl. UBA 2016). Der technologische Umbruch hin zu emissionsfreier Mobilität im Straßenverkehr lässt weiter auf sich warten. Für all diese Probleme sind Finanzierungsfragen zentral. Die Finanzierung bestimmt nicht nur über die auskömmliche Bereitstellung von Mitteln, sie entscheidet auch über Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern, über Anreize zu Verkehrsvermeidung und -verlagerung sowie über Impulse zugunsten einer emissionsärmeren bzw. künftig emissionsfreien Mobilität. Nicht zuletzt sind Finanzierungsfragen auch für eine (verursacher-)gerechte Anlastung von Markt- und Nichtmarktkosten des Verkehrs verantwortlich.

ERHALT UND UMBAU ALS GROSSE REFORM-AUFGABEN

Die künftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur hat daher komplexe Nachhaltigkeitsanforderungen zu beachten. Hierbei haben die Aufgaben »Erhalt« und »Umbau« Priorität.

- Finanzierungsreformen müssen die chronische Unterfinanzierung mit Substanzverzehr beenden und klare Prioritäten zugunsten des Infrastrukturerhalts setzen. Obwohl sich etwa das Bundesfernstraßennetz seit den 1950er Jahren mehr als verdoppelt und die Fahrleistung etwa vervierfacht hat, leistete sich der Verkehrsetat des Bundes bis 2012, mehr Mittel für den weiteren Ausbau als für den Erhalt zu veranschlagen. Erst in jüngster Zeit ist ein Umdenken erkennbar, das jedoch bei Weitem nicht ausreicht. Von den über 20 Mrd. Euro der Bundesausgaben für den Verkehr geht im Übrigen

etwa die Hälfte in den nicht-investiven Bereich, darunter Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Nahverkehr und fast 4 Mrd. Euro für Pensionen von Bundesbahn-Beamten. Dabei liegen die straßenverkehrsbezogene Bundes-Einnahmen (Energiesteuer-Anteil, Kfz-Steuer, Lkw-Maut) mit über 40 Mrd. Euro jährlich weit über den entsprechenden Ausgaben, werden aber von anderen Staatszwecken absorbiert.

- Finanzierungsreformen müssen den zu leistenden technologischen Umbruch zur Erreichung der Dekarbonisierungsziele im Verkehr unterstützen und die Finanzierungsformen nach gelungener Transformation dauerhaft auf eine neue Grundlage stellen. Denn die Herausforderungen gehen weit über die bloße Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel hinaus: Die Verkehrsinfrastruktur der Zukunft besteht nicht mehr nur aus Schienen, Straßen, Wasserwegen und Brücken. Zu ihr gehören eine Lade- und Tankstelleninfrastruktur für die Energieträger der Verkehrswende, aber auch digitale Infrastruktur. Die jetzt anstehenden Infrastrukturinvestitionen können die bislang notleidende Energiewende im Verkehr endlich in Gang bringen oder aber das bestehende klimaschädliche Verkehrssystem zementieren und ein Umsteuern verzögern und so unnötig verteuern (vgl. Tribisch und Gawel 2017). Ein neues finanzpolitisches Gesamtkonzept für den Verkehr muss eine wirksame Unterstützung der Klimapolitik und der Energiewende ermöglichen (Transformationsperspektive). Dieses sollte auf eine verlässliche Treibhausgasreduzierung im Verkehr abzielen (Minderung der sektorspezifischen Emissionen des Verkehrs bis 2030 um rund 40% gegenüber 1990). Im angestrebten postfossilen Mobilitätszeitalter wären annahmegemäß die sektoralen Klimaziele erreicht. Es verbleiben jedoch zahlreiche andere umweltpolitische Auswirkungen durch negative externe Effekte (Flächeninanspruchnahme, Versiegelung, Luftschadstoffe, Mikroverunreinigungen, Lärm, Unfälle, Staus usw.). Zudem wird voraussichtlich Strom der zentrale Energieträger der postfossilen Mobilität und damit zur prioritären energiebezogenen Bemessungsgrundlage der fiskalischen Abschöpfungen. Es muss daher ein vollkommen neues Fiskalsystem für das postfossile Zeitalter etabliert werden.

Die bisherigen Reformansätze sind unzureichend und gehen z.T. an den Herausforderungen vorbei. Halbherzige und z.T. untaugliche PPP- und Nutzerfinanzierungen (A- und F-Modelle, Lkw-Maut und auf Eis liegende »Infrastrukturabgabe«), die Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen, die aber weiterhin nur Mittel im allgemeinen Haushaltskreislauf verwaltet, und Kompetenzadjustierungen (neuer Art 143e GG) lösen die Probleme nicht.

* Prof. Dr. Erik Gawel ist Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig und Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig.

Im Wesentlichen sind jetzt zwei strukturelle Grundsatzentscheidungen zu treffen: Budgetäre Verselbständigung der Finanzierung (Fondsmodelle, geschlossene Projektfinanzierung) versus allgemeiner Haushalt einerseits sowie Finanzierungsverantwortung nach Gemeinlastprinzip oder nach Nutznießerprinzip andererseits.

BUDGETÄRE VERSELBSTÄNDIGUNG DER FINANZIERUNG?

Die klassische Haushaltsfinanzierung, bei der nicht zweckgebundene Mittel (auch aus den verkehrsbezogenen Steuern) um vielfältige staatliche Ausgabezwecke konkurrieren müssen, gilt aus verschiedenen Gründen als ausgereizt: Die permanent kritische Konkurrenz der Ausgabezwecke (trotz zuletzt bester Fiskalausstattung), der Konsolidierungsdruck durch die grundgesetzliche »Schuldenbremse«, die Grundsätze der Haushaltsführung als Gesamtdeckung sowie der zunehmende Steuerwiderstand bei hoher Staatsquote führen dazu, dass hier kaum verlässlich nennenswerte Mittel zusätzlich mobilisierbar sein dürften. Hinzu kommt, dass das Rechnungslegungssystem der Kameeralistik künftige Finanzbedarfe und Substanzzehrung politisch zu verschleiern hilft. »Fondslösungen« verkörpern vor diesem Hintergrund – unabhängig von der Frage, wie diese Fonds konkret gespeist werden – ein budgetäres Verselbständigungskonzept, bei dem sich die Infrastrukturfinanzierung von der allgemeinen Kassenlage abkoppelt und transparenzerhöhend wie akzeptanzsteigernd den aufkommenden Mitteln die direkten Verausgabungszwecke gegenüberstellt. Fondslösungen sind damit in erster Linie Vehikel, um auf der Einnahmenseite den Abgabewiderstand zu mildern und auf der Ausgabenseite die Verlässlichkeit der Mittelbereitstellung zu erhöhen.

NUTZERFINANZIERUNG VON VERKEHRS- INFRASTRUKTUR

Unabhängig von der Ausgestaltung des Haushaltskreislaufs muss aber zusätzlich die Frage beantwortet werden, wer letztlich nach welchem Lastaufteilungsprinzip für die benötigten Mittel aufzukommen hat: Erfolgt die Aufbringung der Mittel nach Maßgabe der allgemeinen Inzidenz des Steuersystems (also nach Leistungsfähigkeit), aufgrund von verkehrsbezogenen »Äquivalenzsteuern« oder noch direkter aufgrund der Wegenutzung selbst (Mautsysteme)?

Die Inanspruchnahme von Verkehrsinfrastruktur eignet sich jedenfalls in besonderer Weise für Nutzerfinanzierungen: Als gemischt-öffentliches »Mautgut« besitzen zumindest Fernstraßen eine zu vertretbaren Kosten organisierbare Exklusionstechnik, die sich im Zuge der Digitalisierung weiter vereinfacht. In der Praxis werden Nutzerfinanzierungen von Verkehrswegen im In- und Ausland auch in vielfältigen Formen praktiziert. In Deutschland freilich ist bisher lediglich

ein schleppender und rudimentärer Einsatz zu beobachten. Neben der seit langem üblichen Bemaßung bestimmter Wasserstraßen und den traditionellen kommunalen Konzessionsabgaben für Strom-, Gas- und Wassernetze sind im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur erst in jüngerer Zeit einzelne Formen von Nutzerfinanzierungen eingesetzt worden. Nicht zuletzt die sog. Pällmann-Kommission hatte sich 2000 nachdrücklich für einen »Paradigmenwechsel« in der Finanzierung eingesetzt.

Mit der Einführung der streckenbezogenen Lkw-Maut 2005 auf der Grundlage der Wegekosten-Richtlinie (1999/62/EG) wurde zunächst das sogenannte »A-Modell« (= »Ausbaumodell«) realisiert: Dabei werden der Ausbau zusätzlicher Fahrstreifen, Erhaltung und Betrieb vorhandener Fahrstreifen sowie die diesbezügliche Finanzierung an Private übertragen. Das private Unternehmen erhält einen Konzessionsvertrag mit der Laufzeit von 30 Jahren, innerhalb dessen die Strecke zu betreiben, zu unterhalten und nach Ablauf der Konzessionslaufzeit in einem vorher definierten Zustand an die öffentliche Hand zurückzugeben ist. Die Refinanzierung erfolgt ausschließlich aus dem jeweiligen Mautaufkommen von schweren Lkw sowie durch eine staatliche Anschubfinanzierung. Der aktuelle Millionen-Rechtsstreit um die Refinanzierung der privat ausgebauten A1 offenbart allerdings die Risiken derartiger PPP-Ansätze.

Mit dem im Jahr 1994 verabschiedeten Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) sind zudem auch Projekte nach dem »F-Modell« möglich (vgl. Gawel und Schmidt 2010): Dabei werden neu zu errichtende Ingenieurbauwerke in Konzession privat errichtet, betrieben und durch Benutzungsgebühren refinanziert. Seither wurden erst zwei Projekte (Warnowquerung in Rostock sowie Travequerung in Lübeck) nach dem F-Modell fertiggestellt. Beide Projekte sind jedoch bereits kurz nach ihrer Inbetriebnahme finanziell notleidend geworden. F-Modelle nach dem FStrPrivFinG gelten – trotz zweimaliger Novellierung 2002 und 2005 insgesamt als gescheitert. Insgesamt erwies sich das Verkehrsmengenrisiko, also letztlich die Zahlungsbereitschaft der potenziellen Nutzer, als kaum beherrschbar für private Investoren. Theoretisch ist aber auch eine Haushaltsfinanzierung mittels Gebührenerhebung denkbar (Art. 74 Nr. 22 GG).

CHANCEN UND PROBLEME NUTZERFINANZierter FERNSTRASSENINFRASTRUKTUR

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht verbinden sich mit der Anwendung von nutzerfinanzierten Betreiber- oder Gebührenmodellen in erster Linie Vorteile des Äquivalenzprinzips der Einnahmebeschaffung: Die Kosten werden hier direkt den Nutz(nieß)ern, verursachungsgerecht für Pkw und Lkw, und nicht nach Maßgabe der Lastverteilungsregeln des Steuersystems einer breiten Masse von Steuerzahlern angelas-

tet. Es erscheint »gerecht«, soweit die einzelnen Verkehrsinfrastrukturnutzer nur in dem Maße zu einer Zahlung verpflichtet werden, wie ihnen auch »Gegenleistungen« zukommen. Durch die Verknüpfung von Leistung und Kosten können Budgetentscheidungen rationaler und zugleich an den Präferenzen der Nachfrager ausgerichtet werden; die Nachfrage selbst muss von Fiskalillusion bei der Bereitstellung öffentlicher Güter Abstand nehmen. Die wahren Kosten der Bereitstellung von Infrastruktur werden auf diese Weise transparent gemacht (Abbau von Kostenillusion), woraus marktgerechtere Lösungen resultieren, aber auch einer Übernachfrage entgegengewirkt wird.

UMWELT- UND VERKEHRSPOLITISCHE ZUSATZNUTZEN

Neben dem bloßen Finanzbedarf für Infrastrukturerhalt und -ausbau ergeben sich weitere gute Gründe für eine stärkere Nutzerfinanzierung: Hier sind in erster Linie lenkende Wirkungen in den Bereichen der Verkehrsvermeidung und Verkehrslenkung durch spezifische Anlastung der Wegekosten (vgl. Link et al. 2009) und der externen Kosten (vgl. Becker et al. 2012) zu nennen. Nutzerfinanzierung kann zu Wettbewerbsgleichheit der Verkehrsträger beitragen (Angleichung der Wegekosten-Unterdeckungen) und unterstützt die bislang notleidenden Beiträge des Verkehrssektors in den Bereichen Energiewende und Klimaschutz. So könnten die ambitionierten Ziele des Energiekonzepts der Bundesregierung (Endenergieverbrauch im Verkehr – 40% bis 2050 gegenüber 2005) wirksam unterstützt werden. Um die Ziele für 2050 erreichen zu können, muss die durchschnittliche jährliche Energieverbrauchsreduktion im Verkehrssektor im Vergleich zu 1999–2011 etwa verdoppelt (vgl. Monitoring-Kommission 2012, S. 36 ff.) und Rebound-Effekte u.a. durch Fahrleistung gebannt werden.

FAZIT

Eine konsequente streckenbezogene Bemattung auch für Pkw könnte daher im Straßenverkehr nicht nur die dringend benötigten zusätzlichen Mittel zum Substanzerhalt, sondern auch geeignete Lenkungsimpulse für den erforderlichen Umbau im Verkehrssektor setzen. Die gegen Benutzungsgebühren ins Feld geführten Gegenargumente (vgl. z.B. Bormann et al. 2013) überzeugen hingegen nicht. Weder ist durch Fortschritte der Digitalisierung mit ineffizient hohen Erhebungskosten zu rechnen noch bei entsprechender Ausgestaltung mit einem erheblichen Maß an ineffizienter Verkehrsverdrängung. Und da PPP-Lösungen die in sie gesetzten Erwartungen nicht annähernd erfüllt haben, sollte in Zukunft wieder eine staatliche Allein-Verantwortung bei freilich professionalisiertem Management mit fondsgestützten Finanzierungskreisläufen priorisiert werden. So freiwerdende Mittel aus den verkehrsbezogenen Steuern könnten ver-

stärkte staatliche Investitionen in komplementäre öffentliche Infrastruktur (z.B. Ladestellen) ermöglichen. Kfz-, Energie- und Stromsteuer sind im Übrigen auf die Notwendigkeiten der Energiewende hin neu zu adjustieren (vgl. Gawel und Purkus 2015).

Eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung muss vor allem die Ziele Erhalt und Umbau der Verkehrsinfrastruktur ermöglichen und unterstützen. Neben der verursachergerechten Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel bedeutet dies auch die konsequente Unterstützung der nötigen Transformationschritte sowie ein völlig neu geordnetes Fiskalsystem in der postfossilen Mobilität. Eine fiskalisch wie allokatonspolitisch angezeigte konsequente Akzentverschiebung der Finanzierung hin zu Entgeltlösungen ist bis heute aus politökonomischen Gründen nur rudimentär gelungen. Vermutlich bieten Fondslösungen hier den entscheidenden Hebel, um die Blockade im Rahmen einer größeren Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung aufzulösen und die Widerstände zu begrenzen.

Zugleich müssen Impulse für die anstehende Dekarbonisierung im Verkehr und die Ermöglichung emissionsfreier Mobilität gesetzt werden. Wegen der geringen Preiselastizitäten im Verkehrssektor und der zu beachtenden Nebenbedingungen (Sozialverträglichkeit, Leakage-Vermeidung, Aufkommensneutralität, politische Durchsetzbarkeit) verspricht hier nur ein Policy Mix aus ökonomisch-anreizenden und anderen, insbesondere ordnungsrechtlichen Maßnahmen (Quoten, Emissionsanforderungen) einen insgesamt zielverträglichen Transformationspfad. Aufgabe der fiskalischen Instrumente ist daher in erster Linie eine anreizkompatible Unterstützung der Transformation, die insgesamt aber nur im Policy Mix gelingen kann. Ferner obliegt ihnen eine angemessene Kosten- und Lastenverteilung im Verursacherzusammenhang – sowohl für die Infrastrukturnachfrage als auch die Umweltfolgen des Verkehrs.

LITERATUR

- Becker, U. J., Th. Becker und J. Gerlach (2012), *Externe Autokosten in der EU 27. Überblick über existierende Studien*, TU Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften »Friedrich List«, Institut für Verkehrsplanung und Straßenverkehr, Dresden.
- Böhler, S. und D. Bongardt (2007), »Sorgenkind Verkehr – Maßnahmen zum Klimaschutz«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (29–30), verfügbar unter: <http://www.bpb.de/apuz/30351/sorgenkind-verkehr-massnahmen-zum-klimaschutz>.
- Bormann, R., T. Becker, Th. Beckers, A. Christmann, W. Faber, M. Groß, H. Holzapfel, F. Kunst und M. Winter (2013), *Reformoptionen für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung und Verkehrspolitik in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Gawel, E. und A. Purkus (2015), »Zur Rolle von Energie- und Strombesteuerung im Kontext der Energiewende«, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 39, 77–103.
- Gawel, E. und C. Schmidt (2010), *Finanzwissenschaftliche Probleme der Gebührenfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG)*, Berlin.
- Link, H., D. Kalinowska, U. Kunert und S. Radke (2009), *Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahre 2007*, DIW, Berlin.

Monitoring-Kommission (2012), *Expertenkommission zum Monitoring-Prozess »Energie der Zukunft«: Stellungnahme zum ersten Monitoring-Bericht der BReg für das Berichtsjahr 2011*, verfügbar unter: http://docs.dpaq.de/2452-stellungnahme_zu_monitoringbericht.pdf.

Tribisch, P. und E. Gawel (2017), *Klimaschutzpolitik im Bereich des motorisierten Individualverkehrs in Deutschland: eine ökonomische Analyse*, Logos, Berlin.

UBA – Umweltbundesamt (2016), *Klimaschutzbeitrag des Verkehrs bis 2050, Texte 56/2016*, Umweltbundesamt, Dessau.

Thomas Puls*

Effiziente Strukturen schaffen ist jetzt die Hauptaufgabe

Staus, Verspätungen und Verbindungsausfälle – egal ob Straßen-, Schienen oder Luftverkehr, es häufen sich die Meldungen über Kapazitätsengpässe und Defizite bei der Verlässlichkeit. Diese Probleme wurden durch politische Weichenstellungen in den letzten 30 Jahren extrem begünstigt. Nun ist es dringend an der Zeit, Finanzierung und Verwaltung insbesondere der Fernstraßen so aufzustellen, dass die Versäumnisse der Vergangenheit sukzessive wieder abgebaut werden können.



Thomas Puls

WIE IST DIE LAGE?

Staurekorde auf der Straße und zunehmende Verspätungsprobleme auf der Schiene prägen aktuell das Bild vom Verkehr. Auswertungen auf Basis von Daten aus Navigationsgeräten in Fahrzeugen zeigen, dass sich die staubedingten Zeitverluste in Deutschland im letzten Jahr auf einen Gegenwert von gut 80 Mrd. Euro summierten (vgl. INRIX 2018). Im Bereich des Schienenverkehrs legt die Pünktlichkeitsstatistik im Personen- und Güterverkehr Zeugnis davon ab, dass sich auch hier die Probleme häufen, was für fehlende Kapazitäten spricht.

Es kommt erschwerend hinzu, dass der Zustand der Verkehrsinfrastruktur zu wünschen übrig lässt. So ist der bauliche Zustand von 18% der Autobahnkilometer als so problematisch anzusehen, dass die Streckenabschnitte entweder intensiv zu beobachten oder gar Verkehrsbeschränkungen zu prüfen sind. Bei den Bundesstraßen gelten gut ein Drittel der Strecken als problematisch. Dort, wo Daten zu Landesstraßen vorliegen, zeigt sich, dass ihr Zustand noch einmal deutlich schlechter ist als bei den Bundesstraßen. In den Kommunen wird von einem Investitionsrückstand im Bereich Verkehrsinfrastruktur von fast 39 Mrd. Euro ausgegangen (vgl. KfW 2018). Ein Problemschwerpunkt sind dabei in den 1970er Jahren gebaute Brücken, von denen viele sogar ersetzt werden müssen, da eine Reparatur nicht mehr wirtschaftlich darstellbar wäre.

Ein weiterer prägender Aspekt besteht darin, dass Planungs- und Bauprozesse immer langwieriger werden. Jahrzehntelange Planungsvorläufe für Aus- und Neubauprojekte sind nicht ungewöhnlich. Aber auch die Bauabwicklung eines Projekts erfordert immer mehr Zeit. Neben den fehlenden Kapazitäten sehen wir uns also auch mit einer Instandhaltungskrise konfrontiert, die zu Verkehrsbeschränkungen

* Thomas Puls ist Senior Economist, für Verkehr und Infrastruktur am Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

führt und durch langwierige Prozesse in den Behörden verschärft wird.

In der Summe führt dies heute dazu, dass sich der einstmalige Standortvorteil Verkehrsinfrastruktur zu einem Problem für die deutsche Wirtschaft entwickelt. In einer Befragung des Instituts der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2018 gaben 68% der knapp 2 700 antwortenden Unternehmen an, dass sie durch Infrastrukturmängel regelmäßig in ihrer Geschäftstätigkeit beeinträchtigt werden, davon entfielen 16 Prozentpunkte auf die Kategorie »deutlich beeinträchtigt« (vgl. Grömling und Puls 2018). Gegenüber einer Vorgängerbefragung von 2013 hat sich der Anteil der Beeinträchtigten um 10 Prozentpunkte gesteigert, wovon 6 Prozentpunkte auf die kritischere Kategorie entfielen. Die Lage hat sich also noch einmal spürbar verschlechtert.

WIE KAM ES DAZU?

Ein wesentlicher Grund: Die Verkehrsleistung in Deutschland hat in den letzten 25 Jahren erheblich zugelegt. Das betrifft insbesondere den Güterverkehr. So erreichte die Güterverkehrsleistung im Schienenverkehr 2017 mit 130 Mrd. Tonnenkilometern einen neuen Rekordwert, der in etwa einer Verdoppelung gegenüber 1993 entspricht. Im Straßenverkehr wurde eine Verkehrsleistung von etwa 470 Mrd. Tonnenkilometern verzeichnet, ein Wachstum von rund 85% gegenüber 1993 (vgl. BMVI 2018). Das Wachstum der Verkehrsleistung erfolgt aber nicht räumlich gleichverteilt, sondern konzentriert sich auf Routen, die dem Seehafenhinterlandverkehr aus Rotterdam, Antwerpen und Hamburg zuzurechnen sind. Dabei ist zu betonen, dass die politischen Rahmenbedingungen so gesetzt wurden, dass der Güterverkehr in Deutschland zunehmen musste. Zu nennen sind hier die Verwirklichung des EU-Binnenmarkts oder die Osterweiterung. Die politisch gewünschte wirtschaftliche Verflechtung musste auch mit mehr Güterverkehr einhergehen. Der Personenverkehr ist weniger gewachsen. Aber auch hier vermeldet die Schiene gemessen am Jahr 1993 ein Plus der Verkehrsleistung um 64% und der Motorisierte Individualverkehr eine Steigerung von 30% (vgl. BMVI 2018). Als problematisch ist die räumliche Verteilung des Wachstums zu sehen. So zeigte eine aktuelle Erhebung, dass die Personenverkehrsleistung insbesondere in wenigen Metropolregionen gewachsen ist. Hier betrug das Wachstum zwischen den Erhebungsjahren 2002 und 2017 mehr als 45%, während im ländlichen Raum lediglich ein Plus von 9% zu verzeichnen war (vgl. MiD 2018). Dieser Zuwachs in den Metropolen ist stark auf den berufsbedingten Verkehr zurückzuführen. Die steigenden Erwerbstätigenzahlen und hohe Mieten in den Ballungszentren fachen den Pendlerverkehr an.

Auch die zu beobachtenden Probleme mit dem Zustand der Infrastruktur sind primär durch Veränderungen in anderen Politikfeldern entstanden. Vor

etwa 20 Jahren änderten sich die Ausgabenprioritäten der Regierung. Die Investitionen in die Verkehrswege wurden so stark gekürzt, dass der Finanzbedarf nicht mehr gedeckt wurde. Schon im Jahr 2000 wies die Pällmann-Kommission für die Bundesverkehrswege eine Finanzierungslücke von mindestens 7,5 Mrd. Mark pro Jahr aus. Die Bodewig-Kommission errechnete 2013 eine jährliche Finanzierungslücke in Höhe von 7,2 Mrd. Euro (vgl. Puls 2013). Tatsächlich öffnete sich die Schere zwischen realem Bedarf und Investitionen immer weiter. So wurden in den Jahren 2005 und 2015 jeweils 5,1 Mrd. Euro in die Bundesfernstraßen investiert, die Baupreise stiegen im gleichen Zeitraum aber um ein gutes Drittel an. Es konnten also immer weniger Bauleistungen eingekauft werden. Ähnliches vollzog sich auch auf Landes- und Kommunalebene. Die Verkehrsinfrastruktur wurde bewusst unterfinanziert und auf Verschleiß gefahren, da die Haushaltsmittel anderweitig benötigt wurden.

Mit der langfristigen Unterfinanzierung und den steigenden Baupreisen hängt auch das Problem der langen Planungs- und Bauzeiten zusammen. Da nach der Jahrtausendwende immer weniger Bauprojekte abgewickelt werden konnten, wurde ein Personalüberhang in den zuständigen Baubehörden von Ländern und Kommunen diagnostiziert. Die Folge war ein deutlicher Personalabbau, der primär durch den Verzicht auf Stellenneubesetzungen realisiert wurde. Allein zwischen 2010 und 2015 bauten die Kommunen 15% des mit Bauaufträgen befassten Personals ab (vgl. Gornig und Michelsen 2017). Das betraf auch die Bauingenieure, die für Planung und Bauaufsicht bei Verkehrsinfrastrukturprojekten unverzichtbar sind. Den gleichen Trend machten auch die Straßenbauverwaltungen der Länder mit. In Summe führte der Stellenabbau dazu, dass heute die qualifizierten Ingenieure in den Verwaltungen fehlen und die noch vorhandenen Bauingenieure im öffentlichen Dienst im Median inzwischen über 50 Jahre alt sind. Der öffentliche Dienst steht hier vor einer Pensionierungswelle, und der Markt für Bauingenieure ist derzeit leergefegt, so dass die Stellenbesetzung große Probleme macht (vgl. Koppel und Puls 2016). Die Kapazitäten der zuständigen Behörden sind daher heute zu knapp bemessen. Hier wirkt sich auch aus, dass das Planungs- und Genehmigungssystem immer aufwendiger geworden ist. Insbesondere wurden die Klagemöglichkeiten gegen Verkehrsprojekte stark ausgeweitet, was zusätzliche Kapazitäten bindet und die Bauzeiten extrem verlängert. Auch das öffentliche Vergaberecht wirkt hier negativ, denn es behindert eine effiziente Bauablaufplanung durch die öffentliche Hand.

WAS KÖNNEN WIR KÜNFTIG BESSER MACHEN?

Über viele Jahre hinweg war die Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur das zentrale Problem. Ab dem Jahr 2015 gab es aber ein sichtbares Umsteuern, insbesondere auf Bundesebene. Die Investitionen in die

Bundesfernstraßen sollen 2018 den Wert von 7,38 Mrd. Euro erreichen und die mittelfristige Finanzplanung sieht einen Anstieg bis 2022 auf 8,5 Mrd. Euro vor. Die Investitionen liegen dieses Jahr also über 40% höher als vor drei Jahren. Allerdings sind die Baupreise auch um etwa 13% gestiegen, was einen guten Teil der zusätzlichen Mittel abschöpft. Trotz des massiven Anstiegs sind wir von bedarfsgerechten Investitionen noch weit entfernt. Aber mehr Geld wird das Problem aktuell nicht lösen, denn weder Bauverwaltung noch Bauwirtschaft sind derzeit in der Lage, mehr Gelder in Bauleistung umzuwandeln. Das zeigt auf, an welchen Stellschrauben jetzt gedreht werden sollte. Hierbei können gerade auch unterschwellige Maßnahmen eine große Wirkung erzielen, indem die heutigen Mängel im Beschaffungssystem für Fernverkehrswege reduziert werden.

Zunächst einmal muss das reale Wachstum der Investitionslinien gesichert werden. Die Investitionshaushalte sollten auf einen langfristig gesicherten Wachstumspfad gesetzt werden, der mindestens die Preisanstiege im Bau ausgleicht. Auf diese Weise können die Investitionen an einen bedarfsgerechten Betrag herangeführt und den Beteiligten Planungssicherheit gegeben werden. Die langfristige gesicherte Finanzierung ist eine notwendige Bedingung für eine Lösung der bestehenden Probleme. Eine hinreichende Bedingung ist mehr Geld aber nicht, da es auch an weiteren Punkten noch erheblichen Verbesserungsbedarf gibt, beispielsweise bei der Regelung von Zuständigkeiten.

Eine wichtige Rolle wird auch der Aufbau der Infrastrukturgesellschaft des Bundes (IGA) spielen, die bis 2021 die Zuständigkeit für Planung, Ausbau und Betrieb der Autobahnen von den Landesbehörden übernehmen soll. Damit werden künftig Finanzierung und Mittelverwendung in einer Hand liegen. Durch die IGA sollen effizienzhemmende Informationsasymmetrien und Fehlanreize abgebaut werden, die das bisherige System prägten. Dieses Projekt kann zudem erhebliche Effizienzpotenziale heben, da sehr viel mehr Erfahrungswissen durch die Bündelung der Fernstraßenprojekte in einer Hand generiert werden kann. Die Vorteile werden aber nur dann eintreten, wenn die Strukturen der IGA effizient gestaltet werden, ihr Aufbau termingerecht abgeschlossen wird und sie mit den weiter existierenden Landesbehörden verzahnt wird. Hier springt die Reform bislang zu kurz. So wurde die Zahl der Niederlassungen gegenüber dem Ist-Zustand kaum verändert, und auch die Gelegenheit Hierarchieebenen abzubauen, wurde verpasst. Als großes Problem ist auch der zeitgerechte Aufbau einer einheitlichen IT zu nennen, die mit 16 Ländersystemen kompatibel ist. Aber das größte Hindernis ist die Rekrutierung des Personals. Ursprünglich sollten zunächst Landesbedienstete zum Bund wechseln, es zeichnet sich aber ab, dass mindestens 30% der designierten Mitarbeiter nicht wechseln wollen. Erschwerend kommt hinzu, dass es eigentlich von Nöten wäre, dass die Kapazitäten für

Planung und Bauabwicklung durch die Gründung der Bundesgesellschaft erhöht werden. Eine bloße Umverteilung von zu geringen Kapazitäten zwischen Bund und Ländern löst die Probleme nicht, und wegen der Überalterung der heutigen Mitarbeiterbestände droht weiteres Ungemach. Die IGA muss daher in die Lage versetzt werden, Fachkräfte am Markt zu rekrutieren und ihren Personalbestand an die Aufgaben anzupassen. Ersteres erscheint unter den Vorgaben des Tarifvertrags Öffentlicher Dienst (TVÖD) gegenwärtig kaum möglich, denn Bauingenieure sind derzeit gefragter als Informatiker. Es zeichnet sich derzeit ab, dass die IGA einen eigenen Tarifvertrag bekommt, so dass hier Hoffnung besteht. In Summe weckt die Personalfrage aber Zweifel daran, ob die IGA am 1. Januar 2021 voll funktionsfähig ist. Immerhin sorgen die Rekordinvestitionsetats auch für intensive Bautätigkeiten. Derzeit gibt es etwa 580 Baustellen im Autobahnnetz. Das Aufgabenvolumen ist also sehr hoch. Daher wäre es wichtig, dass die IGA zumindest übergangsweise die Landesbehörden über Werkverträge mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben betrauen kann. Dies könnte auch Arbeitsbeziehungen schaffen, die künftig die planerische Verknüpfung der Autobahnen mit dem nachgeordneten Straßennetz erleichtern. Die Verzahnung stößt aber noch politische Widerstände.

Zudem ist es von großer Bedeutung, der IGA auch bessere gesetzliche Grundlagen für ihre Arbeit an die Hand zu geben. Das bedeutet, dass sowohl die Regeln des Vergaberechts angepasst werden sollten, als auch ein möglichst weitreichendes Planungsbeschleunigungsgesetz auf den Weg gebracht werden sollte. Das Vergaberecht führt heute beispielsweise dazu, dass die öffentliche Hand in der Regel gezwungen ist, ihre Aufgaben in ineffizienten Losgrößen auszuschreiben. Das verlängert den Vergabeprozess erhöht den Koordinierungsaufwand in der Bauphase erheblich. Hierin liegt ein wichtiger Grund dafür, dass in ÖPP-Projekte oftmals mehrere Jahre schneller gebaut wird als beim Staat. Noch gravierender ist aber, dass sich die Planungsprozesse oft über mehr als ein Jahrzehnt erstrecken, und diese Zeit steht an diversen Brennpunkten nicht mehr zur Verfügung. Für diese langen Planungszeiten ist auch das deutsche Planungsrecht mit seinen zahlreichen Prüfungen und Klagemöglichkeiten verantwortlich. Um auch an dieser Stelle ansetzen zu können, sollte daher das im November im Bundestag beratene Planungsbeschleunigungsgesetz noch einmal ausgeweitet werden. Es enthält zwar bereits gute Instrumente, wie etwa die Möglichkeit, bauvorbereitende Maßnahmen vor Abschluss eines Gerichtsverfahrens durchführen zu können. Positiv ist auch, dass die wohl unvermeidlichen Gerichtsverfahren beschleunigt werden. An einer wirklich wichtigen Stelle gibt es aber Verbesserungsbedarf, und das ist die Behandlung von Ersatzneubauten im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens. Hinter dieser sperrigen Formulierung verbirgt sich, dass Ersatzbauten in der Planung quasi wie Neubauten behandelt werden und daher sämtliche

Prozesse durchlaufen müssen, obwohl es das entsprechende Bauwerk in ähnlicher Form bereits gibt. Das führt insbesondere bei den zeitkritischen Autobahnbrücken zu Verzögerungen. Hier sollte nachgebessert werden, denn Zeit ist wegen der Unterlassungen der Vergangenheit ein kritischer Faktor geworden.

LITERATUR

- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018), *Verkehr in Zahlen 2017/2018*, Berlin
- Gornig, M. und C. Michelsen (2017), »Kommunale Investitionsschwäche, Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus«, *DIW Wochenbericht* 84(11), 211–239.
- Grömling, M. und Th. Puls (2018), »Infrastrukturmängel in Deutschland«, *IW-Trends* 45(2), 89–105.
- INRIX (2018), »INRIX Global Traffic Scorecard 2017«, verfügbar unter: <http://inrix.com/scorecard/>, aufgerufen am 8. November 2018.
- KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2018), *KfW Kommunalpanel 2018*, Frankfurt am Main.
- MiD – Mobilität in Deutschland (2017, 2018), verfügbar unter: <http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/publikationen2017.html>, 5. November 2018.
- Puls, Th. (2013), »Stur in den Stau?«, *IW Positionen* Nr. 59, Köln.
- Puls, Th. und O. Koppel (2016), »Wie der akute Fachkräftemangel notwendige Investitionen behindert«, *Internationales Verkehrswesen* 68(4), 2–6.

Gernot Sieg* und Berthold U. Wigger** Auch in Zukunft Verkehrsinfrastruktur in ÖPP bereitstellen

MOTIVATION

Ab dem Jahr 2021 soll die neu gegründete, beim Bund angesiedelte Infrastrukturgesellschaft Autobahnen (IGA) für Planung, Bau, Betrieb, Erhalt, Finanzierung und Vermögensverwaltung der Bundesautobahnen zuständig sein. Darauf haben sich Bund und Länder im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im vergangenen Jahr geeinigt. Im Vorfeld dieser Einigung wurde sehr kontrovers darüber diskutiert, welche Rolle private Unternehmen in Zukunft für die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur spielen sollen. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob die neue Gesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben sogenannte Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) mit privaten Akteuren eingehen darf. Nach gegenwärtiger Rechtslage sind solche Partnerschaften mit der neuen Gesellschaft als öffentlichem Partner möglich. Freilich richtet sich gegen die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur im Rahmen von ÖPP immer wieder Kritik. Besonders die im vergangenen Jahr bekanntgewordene drohende Insolvenz des privaten Betreibers der Autobahn A1 und seine Versuche, auf dem Rechtsweg Schadensersatz gegen den Bund durchzusetzen, haben in Teilen der Medien zu einer geradezu kampagneartigen Abrechnung mit ÖPP im Allgemeinen geführt.¹ Die Politik ist dennoch gut beraten, daran festzuhalten, die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur in ÖPP auch in Zukunft zu ermöglichen. Die Einrichtung der IGA spricht in keiner Weise gegen diese Bereitstellungsform. ÖPP dürften sogar dazu beitragen, die Bündelung der Zuständigkeiten für Verkehrsinfrastruktur in der neuen Gesellschaft zu erleichtern.

WAS SIND ÖPP?

Bei ÖPP handelt es sich um Vertragsbeziehungen zwischen staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen, in denen der private Partner Planung, Bau, Betrieb und Erhalt einer Infrastruktur übernimmt und sich gegebenenfalls an der Finanzierung beteiligt. Vom öffentlichen Partner erhält er dafür Zahlungen oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben. Auch bei konventioneller Beschaffung beauftragt der Staat meist private Unternehmen mit

* Prof. Dr. Gernot Sieg ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

** Prof. Dr. Berthold U. Wigger ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT).

¹ Zu den Problemen des privaten Betreibers der Autobahn A1 vgl. Sieg und Wigger (2017).

der Erstellung der Infrastruktur. Gelegentlich übernehmen private Unternehmen zudem deren Betrieb. Im Unterschied zu ÖPP nimmt diese Aufgaben aber nicht ein privates Unternehmen oder ein Konsortium privater Unternehmen gebündelt wahr. Erstellung und Betrieb der Infrastruktur sind bei der konventionellen Beschaffung vielmehr rechtlich und organisatorisch getrennt. Vereinfacht ausgedrückt erwirbt der Staat bei konventioneller Beschaffung die Infrastruktur, während er in einer ÖPP nur deren Dienste erwirbt.

In jüngerer Zeit sind in Deutschland einige Autobahnen in ÖPP nach dem sogenannten V-Modell errichtet oder ausgebaut worden. Nach diesem Modell erhält der private vom öffentlichen Partner eine Anschubfinanzierung und wird nach Verfügbarkeit der Infrastruktur bezahlt, wobei er bei Nichtverfügbarkeit gegebenenfalls Strafzahlungen leisten muss. Nach Ablauf der Vertragsdauer (30 Jahre) geht die Autobahn in vertraglich festgelegter Qualität in das Eigentum des Bundes über. Abgesehen von der Anschubfinanzierung erfolgt die Finanzierung beim V-Modell überwiegend durch den privaten Partner, der dazu Eigenkapital einsetzt und Fremdkapital aufnimmt.

Gerade wegen des Einsatzes privaten Eigen- und Fremdkapitals werden ÖPP häufig kritisiert. Das zentrale Argument lautet dabei, dass ihnen die Wirtschaftlichkeit fehle, weil Private in der Regel höhere Zinskosten haben als der Staat (vgl. z.B. Mühlenkamp 2013; Bundesrechnungshof 2014). Weiterhin wird behauptet, dass in ÖPP keine Effizienzgewinne erzielt werden, die der Staat nicht hätte auch realisieren können. Schließlich wird moniert, dass ÖPP dazu missbraucht werden können, die Schuldenbremse oder den Europäischen Fiskalpakt zu umgehen. Im Folgenden wird gezeigt, dass keines der Argumente gegen ÖPP zur Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur spricht.

ZU HOHE FINANZIERUNGSKOSTEN IN ÖPP?

Die Finanzierungskosten der Bundesrepublik Deutschland sind niedrig, weil Kapitalgeber nicht oder nur mit geringer Wahrscheinlichkeit erwarten, dass ihre Kredite ausfallen. Die Finanzierungskosten von privaten Eigen- und Fremdkapitalgebern in ÖPP sind höher, da sie zumindest das systematische Projektrisiko tragen. Dieses beinhaltet im oben genannten V-Modell zwar nicht ein Mauthöhenrisiko und nur noch einen sehr geringen Teil des Verkehrsmengenrisikos², aber doch Kosten- und Verfügbarkeitsrisiken. Diese Risiken verschwinden aber nicht bei staatlicher Finanzierung; sie werden bei der auf die Verschuldungskosten fixierten Methode des Bundesrechnungshofs nur nicht voll eingepreist. Ein stichhaltiges Argument gegen ÖPP liefert der Hinweis auf höhere private im Vergleich zu staatlichen Finanzierungskosten deshalb nicht.

² Eine höhere Menge an schweren Lkw erhöht die Abnutzung und damit den Erhaltungsaufwand.

EFFIZIENZGEWINNE

Ob ÖPP-Projekte effizienter sind als konventionelle Projekte hängt stark von den Anreizen der Unternehmen in der jeweiligen Beschaffungsvariante ab. Von zentraler Bedeutung sind insbesondere die sogenannten Lebenszykluskosten der Infrastruktur, d.h. die Kosten, die von der Planung bis zur Außerbetriebnahme oder Ersetzung der Infrastruktur über den gesamten Lebenszyklus anfallen. Diese Anreize sind bei konventioneller Beschaffung deutlich kleiner als in ÖPP, denn ein privater Betreiber hat bereits bei der Planung und Erstellung der Infrastruktur einen starken Anreiz, die Kosten während des Betriebs zu berücksichtigen. Ein privater Betreiber hat mit anderen Worten von Beginn an die Lebenszykluskosten der Infrastruktur im Blick. Zwar könnte grundsätzlich auch die konventionelle Beschaffung so organisiert werden, dass die Lebenszykluskosten angemessen in Rechnung gestellt werden. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass bei konventioneller Beschaffung die Anreize, Lebenszykluskosten zu minimieren, viel zu klein gewesen sind. Bisherige ÖPP-Projekte dagegen haben sich innovativ bei Bau und Erhaltung gezeigt (vgl. VGF 2014, S. 10) und Impulse zur Planung und Durchführung für die Straßenbauverwaltungen gegeben (vgl. Bundesrechnungshof 2014).

Neben Lebenszykluskosten sind Transaktionskosten, also jene Kosten, die durch Eingang, Aufrechterhaltung und Kontrolle der Vertragsbeziehungen zwischen öffentlichem und privatem Partner entstehen, von Bedeutung. Aufgrund der mit der Größe des Projekts relativ sinkenden Transaktionskosten sind ÖPP eher für größere Projekte geeignet. Mittelständische Unternehmen, die bei größeren Projekten überfordert sind, argumentieren deshalb, dass ÖPP im Widerspruch zu dem vom Gesetzgeber in § 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Ziels stehen, dass die Interessen des Mittelstands bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen sind. Da auch der Gesetzgeber einen potenziellen Konflikt zwischen Mittelstandsförderung und Vergabe von Infrastrukturprojekten in ÖPP sieht, sollen nur bei eindeutigen wirtschaftlichen Vorteilen ÖPP eingegangen werden. Indessen werden große Infrastrukturprojekte, auch wenn sie in ÖPP bereitgestellt werden, selten nur von einem Großunternehmen realisiert. In allen bisherigen ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau waren mittelständische Unternehmen beteiligt. Tatsächlich wurden mehr als 60% der Wirtschaftsleistung von der lokalen oder regionalen Wirtschaft erbracht (vgl. Bundesrechnungshof 2014, S. 11).

ÖPP UND ÖFFENTLICHE KREDITAUFNAHME

Bei ÖPP entstehen ähnlich wie bei einer Kreditfinanzierung Zahlungsverpflichtungen in der Zukunft. Die Schuldenbremse greift jedoch nur bei der Kredit-



Gernot Sieg



Berthold U. Wigger

finanzierung.³ In diesem Sinne können ÖPP dazu beitragen, die Schuldenbremse zu umgehen. Zu bedenken ist freilich, dass die Schuldenbremse eine Selbstbindung der Politik bedeutet, die verhindern soll, dass öffentliche Konsumausgaben schuldenfinanziert werden, weil dann die heutigen Nutznießer nur einen Teil der Kosten öffentlicher Konsumausgaben tragen. Bei Investitionen entsteht dagegen ein zukünftiger Nutzen, so dass es durchaus sinnvoll erscheint, heutige Nutzer nicht deren volle Kosten tragen zu lassen, sondern zukünftige Nutzer an der Finanzierung zu beteiligen. Die Vorstellung, öffentlichen Konsum und Abschreibungen auf öffentliches Investitionsvermögen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren, während Investitionen schuldenfinanziert sein können, war Grundlage von Art. 115 GG in seiner vor 2009 geltenden Fassung: »Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.« Diese Selbstbindung jedoch wirkte nicht, so dass die Selbstbindung im Jahre 2009 mit Artikel 115 (3) »Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen« verschärft wurde. Die Schuldenbremse hat aber einen Preis. Weil sie nicht zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben unterscheidet, stellt sie gegebenenfalls ein ökonomisch schwer zu begründendes enges Korsett dar, denn Investitionen in Autobahnen sind nicht die Ausgaben, die eine Schuldenbremse vermeiden sollte.⁴ Die Vorteilhaftigkeit dieser Ausgaben ist durch die Überprüfung im Bundesverkehrswegeplan und in der Regel hohe Nutzen-Kosten-Verhältnisse garantiert.⁵ Infrastrukturinvestitionen generieren für lange Zeit in der Zukunft Nutzenströme, so dass eine anteilige Zahlungsverpflichtungsübernahme in der Zukunft besser erscheint als Einmalzahlungen in der Gegenwart. Wenn die Zahlungsverpflichtungen durch Nutzerzahlungen (Maut) beglichen werden, kommt man dem ökonomisch gut begründeten user pays principle ziemlich nahe. ÖPP können so ausgestaltet werden, dass am Ende der Vertragslaufzeit keine zu einer Restverschuldung äquivalente Zahlungsverpflichtung besteht, so dass eine Belastung von nicht profitierenden Generationen ausgeschlossen wird. ÖPP für Autobahnen sind daher eine durchaus generationengerechte Bereitstellungsvariante, wenn die Staatsverschuldung einer Schuldenbremse unterliegt.

³ Im Sinne des Europäischen Fiskalpakts werden ÖPP dem privaten Sektor zugeordnet, wenn der private Partner sowohl das Errichtungsrisiko als auch das Nachfrage und/oder Verfügbarkeitsrisiko trägt (vgl. Eurostat 2014), was in den V-Modellen der Autobahn ÖPP der Fall ist.

⁴ Zum Problem zu stark bindender fiskalischer Regeln vgl. Dulleck und Wigger (2015).

⁵ Die Gefahr der Erstellung sogenannter weißer Elefanten kann also ausgeschlossen werden.

ÖPP UND DIE NEUE INFRASTRUKTURGESELLSCHAFT AUTOBAHNEN

Neben den oben beschriebenen konzeptionellen Vorteilen von ÖPP zur Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur ergibt sich vor dem Hintergrund der eingangs genannten Infrastrukturgesellschaft Autobahnen, die ab 2021 für die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur zuständig sein wird, ein weiterer unmittelbar praktischer Vorteil. Die Überführung der bisherigen Auftragsverwaltungen der Länder in die IGA wird personelle Ressourcen binden, die für das Management von Bauprojekten fehlen werden. Deshalb wird es sicher einige Jahre dauern, bis die neue Gesellschaft in der Lage sein wird, große Infrastrukturprojekte effizient zu managen. Gerade in diesen Anfangsjahren dürfte die Integration privater Partner im Rahmen von ÖPP eine große Hilfe sein, um Infrastrukturprojekte innerhalb eines akzeptablen Zeit- und Kostenrahmens zu realisieren.

FAZIT

ÖPP stellen zwar kein Allheilmittel für die Bereitstellung von Infrastruktur dar. Gerade im Autobahnbereich zeigen sich aber einige Vorteile dieser Bereitstellungsvariante. Die Beteiligung privaten Kapitals und eine Entlohnung gemäß der Verfügbarkeit von Infrastruktur lösen beim privaten Partner Anreize für ein effizientes Projektmanagement aus, das von der öffentlichen Hand nicht in gleichem Umfang zu leisten ist. Dass durch die Integration privater Partner unrentable Projekte realisiert werden, ist nicht zu befürchten, solange die auf der Bundesverkehrswegeplanung basierenden Ausbaugesetze eingehalten werden. Auch die Sorge vor zu geringer Qualität hat sich bisher nicht bestätigt. So berichtet die VfWG (2014), dass ÖPP-Projekte eine überdurchschnittlich hohe Qualität aufweisen. Die vertraglich vereinbarten Fertigstellungsfristen werden entweder eingehalten oder sogar unterschritten. Zwar sind Transaktionskosten in ÖPP hoch und genauere Kenntnisse über notwendige Nachverhandlungen liegen bislang nicht vor. Angesichts einer fortschreitenden Standardisierung in der Vertragsausgestaltung und wegen der großen Projektvolumina im Autobahnbau verliert das Transaktionskostenargument gegen ÖPP aber an Bedeutung. Auch das oftmals genannte Argument, dass ÖPP dazu missbraucht werden können, öffentliche Finanzierungslasten in die Zukunft zu verschieben, ohne diese Lasten heute als öffentliche Schulden ausweisen zu müssen, entpuppt sich im Infrastrukturbereich als wenig stichhaltig. Mit Hilfe von ÖPP können gesellschaftlich sinnvolle Investitionsprojekte so finanziert werden, dass Nutzen- und Zahlungsströme zeitlich aneinander angepasst werden. ÖPP erlauben mit anderen Worten eine faire intergenerationelle Verteilung der Finanzierungslasten von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen.

LITERATUR

Bundesrechnungshof (2013), *Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau*, verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2013-bwv-gutachten-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-bei-oeffentlich-privaten-partnerschaften-oepp-im-bundesfernstrassenbau>.

Bundesrechnungshof (2014), *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88, Abs. 2 BHO über Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) im Fernstraßenbau*. Bonn: Bundesrechnungshof, verfügbar unter: http://www.bppp.de/media/file/518.140604_Bericht_Bundesrechnungshof_zu_Oepp_im_Fernstrassenbau.pdf.

Eurostat (2014), *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG 2010*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Dulleck, U. und B. U. Wigger (2015), »Politicians as Experts, Electoral Control, and Fiscal Restraints«, *Journal of Public Economics* 121, 106–116.

Mühlenkamp, H. (2013), *Parlamentarischer Untersuchungsausschuss »Elbphilharmonie« – Stellungnahme im Rahmen des Sachverständigenbeweises zum Themenkomplex »Public Private Partnerships« (PPP)*, verfügbar unter: http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Mühlenkamp/Publikationen/Schriftenverzeichnis/Wissenschaftliche_Gutachten/2013Elbphilharmonie.

Sieg, G. und B. U. Wigger (2017), »Öffentlich-Private Partnerschaft: Betreiberprobleme beim A1-Ausbau«, *Wirtschaftsdienst* 97, 684–685.

VFIG (2014), *Stellungnahme zur Expertenanhörung der internen Arbeitsgruppe der CDU/CSU- und SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Weiterentwicklung von ÖPP am 9. September 2014*, verfügbar unter: http://www.vifg.de/_downloads/service/aktuelles/2014/2014-09-09_Stellungnahme_VIFG_Erfahrungen_OEPP_Bundesfernstrassenbau_final.pdf.

Wigger, B. U. (2017), »Vor- und Nachteile Öffentlich-Privater Partnerschaften«, *List Forum* 42, 395–421.

Alexander Eisenkopf* Verkehrsinfrastruktur – Politikversagen trotz des Investitionshochlaufs

Im Jahr 1993 erschien ein von Deutsche Bank Research, der damals gegründeten Research-Tochter der Deutschen Bank, herausgegebenes Buch mit dem Titel »Strategien gegen den Verkehrsinfarkt« (Frank und Walter 1993). Bereits vor 25 Jahren war offensichtlich die Diskussion um den drohenden Verkehrskollaps in Deutschland bereits in vollem Gange. Seitdem hat sich die Lage dramatisch verschärft, denn die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland wird seit Jahr und Tag auf Verschleiß gefahren. Es mutet fast wie ein Wunder an, dass trotz anhaltenden Verkehrswachstums und einer wenig dynamischen Entwicklung der Infrastrukturausgaben das System bis heute nicht völlig kollabiert ist. Ereignisse wie der Brückeneinsturz von Genua sind uns glücklicherweise erspart geblieben. Mehr und mehr agiert jedoch das Verkehrssystem am Limit, und bei allen Verkehrsträgern zeigen sich gravierende Überlastungserscheinungen.

Bedauerlicherweise wird in der bundesdeutschen Verkehrspolitik seit Jahren und Jahrzehnten mehr über die Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur und die Governance ihrer Bereitstellung diskutiert als politisch gehandelt. Bereits im Bericht der sogenannten »Pällmann-Kommission« vom September 2000 wurde eine jährliche Finanzierungslücke beim Bund von knapp 4 Mrd. Euro für Straße, Schiene und Wasserstraße genannt (vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000). Der bereits damals festzustellende Substanzverzehr wurde der Politik als »Instandhaltungskrise« ins Stammbuch geschrieben. Leider hat es aber trotz zahlreicher Bekundungen guten Willens bisher kein Verkehrsminister geschafft, diese Lücke vollständig zu schließen. Zahlreiche Sonderprogramme, wie die Konjunkturpakete I und II, verpufften sogar zum Teil, da sie einfach entsprechende Baupreissteigerungen seitens der Industrie provozierten.

Schleichender Substanzverzehr ist besonders tückisch, da er einerseits einen dynamischen Teufelskreis beinhaltet, bei dem fortschreitende Qualitätsverschlechterungen immer höhere Aufwendungen zur Beseitigung der Schäden in der Zukunft nach sich ziehen. Dies gilt umso mehr angesichts des teilweise kräftigen Verkehrswachstums in den letzten Dekaden und den zukünftig zu erwartenden Zuwächsen. Andererseits kann der Instandhaltungsrückstand lange Zeit kaschiert werden, und es können weiterhin knappe Finanzierungsmittel in Neu- und Ausbauprojekten gelenkt werden, die den relevanten Entschei-



Alexander Eisenkopf

* Prof. Dr. Alexander Eisenkopf ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts- & Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

dern aus politökonomischer Sicht größeren Nutzen versprechen, die man sich bei realistischer Betrachtung aber eigentlich nicht leisten kann (vgl. Eisenkopf 2013).

Die sogenannte Daehre-Kommission hat in ihrem im Dezember 2012 vorgelegten Bericht den Versuch einer Quantifizierung dieses Instandhaltungsdefizits gemacht. Vor dem bereits skizzierten Hintergrund verwundert nicht, dass laut Angaben dieser Kommission in Deutschland eine jährliche Finanzierungslücke bei der Verkehrsinfrastruktur von 7,2 Mrd. Euro über alle Planungsebenen und Verkehrsträger besteht, wenn man den erforderlichen Nachholbedarf für Erhaltung und Ersatz auf eine realistische Frist von 15 Jahren verteilt. Davon entfällt mit 3,2 Mrd. Euro p.a. allerdings weniger als Hälfte auf den Bund. Für den Verkehrsträger Straße wurde ein zusätzlicher Bedarf von 4,7 Mrd. Euro p.a. ermittelt, wobei auch hier der Bund »nur« 1,3 Mrd. Euro zusätzlich für Erhaltung und Nachholbedarf investieren müsste (vgl. Kommission »Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« 2012).

Daneben gibt es allerdings auch erhebliche Lücken in der Finanzierung der Neu- und Ausbauprojekte des Netzes. So waren die im letzten Bundesverkehrswegeplan 2003 enthaltenen Neu- und Ausbauprojekte des vordringlichen Bedarfs von Anfang an völlig unterfinanziert. Bei einer Zwischenbilanz im Jahre 2012 stellt man fest, dass die für die restlichen drei Jahre bis zum Ende des Planungshorizonts zu tätigen Ausgaben aufgrund von Neuplanungen und Kostensteigerungen fast die ursprünglich für den gesamten vordringlichen Bedarf angesetzten Summe von rund 90 Mrd. Euro ausmachten (vgl. BMVI 2014). Mit dem neuen Bundesverkehrswegeplan 2030 wurden dann erfreulicherweise die Weichen für den Vorrang der Instandhaltung vor dem Neubau gestellt. Von einem Gesamtvolumen des BVWP von 270 Mrd. Euro (bis 2030) entfallen nunmehr 141,6 Mrd. Euro auf die Instandhaltung. Umgekehrt ist im neuen Bundesverkehrswegeplan angesichts des begrenzten Finanzkorsetts und der vielen bereits begonnenen Projekte der Gestaltungsrahmen für neue Projekte sehr begrenzt.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass vor dem Hintergrund eines anhaltenden Verkehrswachstums hohe zusätzliche Finanzmittel erforderlich sind, um die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur auf Dauer zu erhalten. In diesem Problemfeld geht es nach vielen Jahren der Diskussion offensichtlich nicht mehr um ein Erkenntnis-, sondern um ein Umsetzungsproblem. Der einfachste Weg dazu wäre eine glaubwürdige politische Selbstbindung, mehr Haushaltsmittel für die Verkehrsinfrastruktur einzusetzen und ggf. spürbare Umschichtungen im Haushalt von distributiven zu investiven Verwendungen vorzunehmen (vgl. Beckers et. al. 2011); eine solche Selbstbindung der Politik erscheint jedoch nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte aus politökonomischer Sicht wenig realistisch. Daher sind auch die Vorschläge der so-

nannten Bodewig-Kommission, die sich im Anschluss an die Daehre-Kommission mit der Finanzierung der Instandhaltungslücke beschäftigt hat, eher ein frommer Wunsch, zumindest was die Sicherung von Haushaltsmitteln in einem Sondervermögen »Nachholende Sanierung« (38,5 Mrd. Euro über 15 Jahre auf Basis 2012) angeht (vgl. Kommission »Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« 2013). Die ebenfalls vorgeschlagene Erweiterung der Nutzerfinanzierung wurde dagegen bereits durch die Ausweitung der Lkw-Maut auf Fahrzeuge über 7,5 Tonnen und auf das Gesamtnetz der Bundesstraßen zum Teil realisiert.

Unterlassene Infrastrukturinvestitionen führen zu erheblichen Wohlfahrtseinbußen, solange eine Volkswirtschaft nicht mit Verkehrswegen überversorgt ist, was aber für Deutschland wenig relevant erscheint. So fehlen die Produktivitäts- und Wachstumsimpulse durch Infrastrukturinvestitionen zum einen in Form »keynesianischer« Nachfrageimpulse, vielmehr aber auch im Sinne langfristiger Angebots- und Produktivitätseffekte. Es kommt zu einer Verschlechterung der Standortgunst, die zusammen mit anderen Standortschwächen (z.B. im Hinblick auf den Stand der Digitalisierung oder die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte) zu einer Abwanderung von Unternehmen führen kann. Es ergeben sich erhebliche volkswirtschaftliche Verluste insbesondere bei Projekten mit hohem Nutzen/Kosten-Koeffizienten. Hinzu kommen Stauungskosten in Milliardenhöhe, die zwar verkehrssystemintern bleiben, aber nichtsdestotrotz die volkswirtschaftliche Effizienz des Verkehrssystems mindern.

Unterlassene Investitionen in den Aus- und Neubau wie auch die unzureichende Instandhaltung legen nahe, dass Deutschland bei der Verkehrsinfrastruktur seit langem von der Substanz lebt: Straßen, Schienen und Binnenwasserstraßen sind chronisch unterfinanziert, es herrscht »Mangelwirtschaft im reichen Land«. Während ein »Durchwursteln« bei der Eisenbahn wegen der grundsätzlichen Finanzierungsprobleme von Schieneninfrastruktur im Wettbewerb noch nachvollziehbar ist, sind der Sanierungsstau und die Investitionslücke bei der Straßeninfrastruktur angesichts hoher Einnahmen aus verkehrsspezifischen Steuern und der Lkw-Maut auf den ersten Blick kaum zu erklären.

Es ist explizit festzuhalten, dass der Verkehrssektor insgesamt und insbesondere der Straßenverkehr in Deutschland seit Jahr und Tag erhebliche Mittel generieren, die wieder für Infrastruktur ausgegeben werden könnten. Die jährlichen straßenverkehrsbezogenen Einnahmen des Bundes aus Mineralölsteuer, Kfz-Steuer und Lkw-Maut beliefen sich zuletzt auf über 50 Mrd. Euro. Einige Beobachter rechnen auch noch die auf die Mineralölsteuer erhobene Mehrwertsteuer hinzu, was durchaus plausibel erscheint. Auch nach dem Investitionshochlauf der letzten Legislaturperiode liegen die Investitionen des Bundes in Verkehrswege bei ca. 14 Mrd. Euro für 2018, wovon 7,9 Mrd. Euro auf die Bundesfernstraßen, 5,6 Mrd. Euro auf die Bun-

desschienenwege und knapp 1 Mrd. Euro auf die Bundeswasserstraßen entfallen. Etatentwurf 2019 und mittelfristige Finanzplanung sehen weitere Steigerungen der nominalen Budgetansätze vor; andererseits wird allein das Aufkommen aus der Lkw-Maut aufgrund der Bemaßung aller Bundesstraßen im nächsten Jahr auf über 7,5 Mrd. Euro steigen.

Angesichts dieser sprudelnden Einnahmen stellt sich die Frage, warum nicht bereits viel früher gegensteuert wurde. Eine Antwort auf diese Frage lässt sich wohl nur finden, wenn man tiefer auf grundsätzliche gesellschaftlich-politische Entwicklungen Bezug nimmt. Offensichtlich hatte Infrastruktur in den politischen Programmen unserer Parteiendemokratie seit den umfangreichen Maßnahmenpaketen nach der deutschen Wiedervereinigung nur einen geringen Stellenwert. In den konkreten politischen Auseinandersetzungen spielte Verkehrsinfrastruktur vor allem dann eine Rolle, wenn es darum ging, lokale (Groß-)Projekte wie etwa Flughäfen, Bahnhöfe oder Ortsumgehungen zu initiieren oder auch zu verhindern. Hinzu kommt der Eindruck, dass Verkehr in der Bundespolitik politisch generell nur einen geringen Stellenwert hatte.

Wenn wir Politiker als wählerstimmenmaximierende Agenten begreifen, wird außerdem klar, warum in einer Gesellschaft, in der mehr und mehr Individuen und sogar Unternehmen von staatlichen Transfers und Subventionen abhängen, konsumtive Verwendungen der Haushaltsmittel dominieren. So dürfte z.B. auch eine Rolle spielen, dass die Wahlbeteiligung in der Generation der Rentner im Durchschnitt höher ist als bei jungen Leuten. Rentner dürften aufgrund ihrer Zeitpräferenz aber eher ein Interesse an konsumtiven Staatsausgaben haben (Finanzierung von Rentenerhöhungen) und weniger an teuren, erst in der Zukunft nutzenstiftenden Verkehrsprojekten. Hinzu tritt die NIMBY-Eigenschaft der Verkehrsinfrastruktur (*not in my backyard*): Bürger möchten zwar die Vorteile eines funktionierenden Verkehrssystems von der Pendlermobilität über die Möglichkeit von Ferienflügen oder die ständige Verfügbarkeit von Gütern nutzen, aber nicht in ihrem Alltag bzw. ihrer Freizeit davon beeinträchtigt werden (z.B. Fluglärm, Schienenlärm im Rheintal). Aus dieser Perspektive scheint es z.B. extrem schwierig, den für einen Modal Shift des Güterverkehrs von der Straße zur Schiene erforderlichen Ausbau der Güterverkehrsstrecken voranzubringen, da der Widerstand der betroffenen Bevölkerung trotz aller Lippenbekenntnisse zur Verlagerung auf die Schiene sehr stark sein wird.

Insgesamt ließen sich daher mit der Forderung nach Investitionen »in Beton« in der Vergangenheit keine Wahlen gewinnen. Die politische Klasse hat ihrem politökonomischen Rationalkalkül folgend bisher nicht die Kraft aufgebracht, Haushaltsmittel vom konsumtiven in den investiven Bereich umzuschichten, wozu auch die Einführung der Schuldenbremse beigetragen haben mag, während in der früher gültigen Finanzverfassung Infrastrukturinvestitionen stets

eine zentrale Rolle bei der Legitimation öffentlicher Verschuldung gespielt haben. Da der Verschleiß der Infrastruktur für die breite Öffentlichkeit auch über einen langen Zeitraum weitgehend unbemerkt bleibt, musste kein Politiker fürchten, dafür bei den nächsten Wahlen bestraft zu werden. All dies hat zu dem offensichtlichen Staatsversagen in der Verkehrsinfrastrukturpolitik geführt.

Erfreulicherweise bahnte sich in der 18. Legislaturperiode der vom damaligen Bundesverkehrsminister Dobrindt angekündigte »Investitionshochlauf« an. Auch mittels Sonderprogrammen stiegen die Verkehrsinfrastrukturinvestitionen dank einer guten Haushaltslage von 10,46 Mrd. Euro im Jahr 2014 um ein Drittel auf rund 14 Mrd. Euro 2018. Diese an sich erfreuliche Entwicklung stimmt zunächst optimistisch, muss allerdings auch sofort wieder relativiert werden. Zum einen ist im Nachgang kritisch anzumerken, dass die Politik in der letzten Legislatur wieder in hohem Maße auf Sonderprogramme rekurrierte und damit letztlich nur die vorher »abschüssige« Haushaltsplanung kompensierte. Zum anderen werden die Anstrengungen zur Erhöhung der Investitionsbudgets massiv durch die aktuelle Entwicklung der Baupreise konterkariert. Seit vielen Jahren steigen z.B. die Preise im Straßenbau kontinuierlich; die sich in jüngst stark beschleunigende Preisentwicklung hat dazu geführt, dass Straßenbauleistungen im Sommer 2018 um rund ein Viertel teurer sind als 2010. Im Bereich der Bahninfrastruktur wird geschätzt, dass Bauleistungen bis zu 20% teurer geworden sind. All dies bewirkt insgesamt, dass das Niveau der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in Deutschland trotz aller aktuellen Anstrengungen real kaum über dem Level der 1980er Jahre für Westdeutschland liegt. Dies ist ein Offenbarungseid von 3 Dekaden bundesdeutscher Verkehrspolitik.

Eine rationale und an Effizienzkriterien orientierte Verkehrsinfrastrukturpolitik sollte deshalb drei Prinzipien im Blick behalten. Zum einen es um eine bedarfsgerechte Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, wobei unter Bedarfsgerechtigkeit in jedem Fall ausreichende Mittel zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der bestehenden Verkehrsinfrastruktur zu verstehen sind, während der weitere Aus- und Neubau nicht nur vom originären Verkehrswachstum getrieben wird, sondern auch übergeordneten, z.B. umweltpolitischen oder raumordnerischen Kalkülen unterworfen ist. Dazu muss die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur möglichst von den Haushaltskreisläufen entkoppelt werden, und es müssen zusätzliche Einnahmequellen aus der sogenannten »Nutzerfinanzierung« erschlossen werden. Nutzerfinanzierung bedeutet im Kern die Umsetzung des Äquivalenzprinzips bei der Benutzung der Infrastruktur im Sinne des auch von der EU-Kommission vertretenen *user pays principle*. Die Verkehrsinfrastrukturen sind demnach primär über Benutzungsabgaben zu finanzieren, wobei wohlfahrtsökonomische Überlegungen zur optimalen Struktur solcher Gebühren wichtig sind, denn es sol-

len ja nach Möglichkeit keine Nutzer verdrängt werden. Ein wichtiger Schritt hierzu wäre der Einstieg in eine vernünftige Bemaßung der Pkw, da die derzeit in Vorbereitung befindliche Pkw-Mautnettoeinnahmen nur von ausländischen Fahrzeugen generiert. Wenig zielführend dürfte dagegen die stärkere Nutzung von Privatfinanzierungsmodellen sein.¹ Kontraproduktiv im Hinblick auf eine stärkere Verfolgung der Nutzerfinanzierung ist dagegen die geplante Halbierung der Trassenpreise für den Schienengüterkehr wie auch der Verzicht auf Benutzungsabgaben für Wasserstraßen zu Gunsten der Binnenschifffahrt.

Zum zweiten geht es bei einer rationalen Verkehrsinfrastrukturpolitik um effizienzorientierte Regeln bei der Auswahl der zu realisierenden Projekte z.B. im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (Stichwort: Priorisierung nach ökonomischen Nutzenkalkülen und nicht nach politischen Proporzüberlegungen). Rationale Verkehrspolitik muss aber drittens auch gewährleisten, dass die verfügbaren Mittel im Sinne des ökonomischen Prinzips bestmöglich verwendet werden: Dies adressiert den institu-

¹ Vgl. zu einer kritischen Würdigung der Probleme sogenannter Public Private Partnerships Eisenkopf (2017).

tionellen Rahmen der Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur; hier wurden im Bereich des Straßenwesens bereits Fortschritte durch die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft Autobahn (IGA) gemacht. Weitere Innovationen und politische Initiativen sind aber unverzichtbar.

LITERATUR

- Beckers, T., J. P. Klatt, J. Kühling und A. Bäuml (2011), *Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive*, Studie im Auftrag des ADAC e.V., München.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – BMVI (2014), *Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015. Bedarfsgerecht – transparent – herausfordernd*, Bonn.
- Eisenkopf, A. (2013), »Staatsversagen in der Infrastrukturpolitik«, *Wirtschaftsdienst* 93, 674–677.
- Eisenkopf, A. (2017), »PPP – kein relevanter Beitrag zur Lösung der Infrastrukturprobleme in Deutschland«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 66(3), 246–255.
- Frank, H.-J. und N. Walter (1993), *Strategien gegen den Verkehrsmarkt*, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Kommission »Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (2013), *Abschlussbericht*, Berlin.
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), *Schlussbericht*, Berlin, 5. September.
- Kommission »Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (2012), *Bericht Dezember*, Berlin.

Clemens Fuest, Lea Immel, Volker Meier und Florian Neumeier

Reformoptionen für die Grundsteuer B: Eine empirische Analyse der Belastungswirkungen

Am 10. April dieses Jahres hat das Bundesverfassungsgericht die derzeit gültigen Vorschriften für die Bemessung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt. Laut Urteilsbegründung verstößt die gegenwärtige Bewertung des Grundvermögens auf Basis sogenannter Einheitswerte gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Da bei der Feststellung der Einheitswerte noch immer die Wertverhältnisse aus dem Jahr 1964 (für Westdeutschland) bzw. 1935 (für Ostdeutschland) maßgeblich sind, komme es zu Wertverzerrungen und Ungleichbehandlungen, die sich weder durch die Vermeidung eines allzu großen Verwaltungsaufwands noch aus Gründen der Typisierung und Pauschalierung rechtfertigen ließen. Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber daher aufgetragen, bis zum 31. Dezember 2019 eine Neuregelung zu treffen. Sollte der Gesetzgeber diese Frist verstreichen lassen, darf die Grundsteuer nicht mehr erhoben werden. Da die Regeln zur Bewertung des Grundvermögens seit geraumer Zeit in der Kritik stehen, hat es in den vergangenen Jahren bereits einige Vorschläge für eine Reform der Grundsteuer gegeben. Die Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik des ifo Instituts hat im August dieses Jahres ein Gutachten veröffentlicht, in dem jene Reformvorschläge, die besonders prominent diskutiert wurden und werden, aus finanzwissenschaftlicher Perspektive bewertet und im Hinblick auf ihre Belastungs- und Aufkommenswirkungen auf kommunaler Ebene analysiert werden (Fuest et al. 2018). Darüber hinaus werden in dem Gutachten die Konsequenzen der Reformvorschläge für den Länderfinanzausgleich untersucht. Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse der im Rahmen des Gutachtens durchgeführten empirischen Analyse zusammen und zeigt darüber hinaus neue, bisher unveröffentlichte Ergebnisse. Der Fokus liegt dabei auf den Implikationen verschiedener Reformmodelle im Hinblick auf die Verteilung der Grundsteuerlast.

BERECHNUNG DER GRUNDSTEUER B NACH AKTUELLEM STAND

Gegenwärtig wird die Grundsteuerschuld in einem mehrstufigen Verfahren berechnet und von drei Faktoren bestimmt: Dem Einheitswert des Grundbesitzes, der Grundsteuermesszahl sowie dem Grundsteuerhebesatz. Das Produkt aus Einheitswert und Grundsteuermesszahl ergibt den Grundsteuermessbetrag, der dann mit dem Grundsteuerhebesatz multipliziert wird, um die Höhe der Grundsteuerschuld zu bestimmen. Der Einheitswert soll den auf einen bestimmten Stichtag bezogenen Wert des Grundbesitzes widerspiegeln. Die gegenwärtig für die Berechnung der Grundsteuerschuld verwendeten Einheitswerte entsprechen den Wertverhältnissen aus dem Jahr 1964 für die westdeutschen Bundesländer bzw. 1935 für die ostdeutschen Bundesländer. Eine

Neubewertung des Grundbesitzes ist seitdem ausgeblieben. Die Grundsteuermesszahl gibt an, welcher Teil des Einheitswertes grundsteuerpflichtig ist. Die Höhe der Grundsteuermesszahl ist abhängig vom Grundstückstyp sowie der Höhe des Einheitswertes des Grundbesitzes. Die Grundsteuermesszahl variiert zwischen 2,6 Promille und 3,5 Promille in den westdeutschen Bundesländern und zwischen 5 und 10 Promille in den ostdeutschen Bundesländern. Der Grundsteuerhebesatz schließlich ist ein von den Gemeinden individuell festgelegter Prozentsatz. Im Durchschnitt beträgt der Hebesatz in Deutschland etwa 365% (Stand: 2017). Allerdings ist die regionale Variation beträchtlich. Mit 960% weist das hessische Nauheim den höchsten Hebesatz auf. In insgesamt zehn Gemeinden dagegen liegt der Hebesatz bei 0%, so dass Grundbesitzer hier keine Grundsteuer zu zahlen haben.

REFORMMODELLE IM ÜBERBLICK

Die gegenwärtig diskutierten Vorschläge für eine Reform der Grundsteuer lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen. Auf der einen Seite stehen Reformvorschläge, die auf eine wertbasierte Bemessungsgrundlage zurückgreifen; auf der anderen Seite solche, bei denen die Bemessungsgrundlage flächenbasiert ist.¹ Zu den Reformmodellen mit einer wertbasierten Bemessungsgrundlage gehören das sogenannte Verkehrswertmodell sowie die Bodenwertsteuer. Das *Verkehrswertmodell* wurde von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Länder Berlin, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein unter der Leitung von Bremen entwickelt und wird daher häufig auch als »Nordmodell« bzw. »Nordländermodell« bezeichnet. Ziel ist es, die Grundsteuer auf eine den Verkehrswert der Immobilie reflektierende Bemessungsgrundlage zu erheben. Da die Verkehrswerte von Immobilien allerdings kaum zu ermitteln sind und ein Verfahren zur Bewertung von Boden und Gebäuden massentauglich sein muss, soll der Verkehrswert mit Hilfe automationsgestützter Verfahren näherungsweise bestimmt werden, so dass die Bemessungsgrundlage letztlich einen verkehrswertnahen Vergleichswert darstellt.

Während beim Verkehrswertmodell der Wert der Immobilie insgesamt, also sowohl der Bodenwert als auch der Wert der aufstehenden Gebäude, bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt wird, sind beim *Bodenwertmodell* ausschließlich die Bodenwerte maßgeblich. Die Grundlage für die Berechnung der Bemessungsgrundlage sollen dabei die von den Kreisgutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerte sein.

Den wertbasierten Modellen gegenüber steht ein wertunabhängiges, auf Grundstücks- und Gebäudeflächen basierendes Modell. Das im Rahmen des Gutachtens analysierte Modell wurde von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen ausgearbeitet und wird deswegen auch als »Südmodell« bzw. »Südländermodell« bezeichnet. Da die Befürworter dieses Modells argumentieren, dass es dem Äquivalenzprinzip der Besteuerung in besonderer Weise gerecht wird, also die Leistungen der Gemeinden für die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur angemessen widerspiegeln, wird es auch *Äquivalenzmodell* genannt. Maßgeblich für die Berechnung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer sind ausschließlich die Fläche des Grundstücks sowie die Bruttogrundflächen der aufstehenden Gebäude.

¹ Denkbar sind auch Mischformen aus Wert- und Flächenbasierung. Das sogenannte »Thüringer Modell« beispielsweise sieht vor, für die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer Grundstückswerte mit den Bruttogrundflächen der aufstehenden Gebäude zu kombinieren.

VORGEHEN IM RAHMEN DER EMPIRISCHEN ANALYSE

Um die Belastungswirkungen des Verkehrswertmodells, der Bodenwertsteuer sowie des Äquivalenzmodells zu analysieren, berechnen wir die aus den einzelnen Reformmodellen resultierende Grundsteuerlast für Immobilieneigentümer bzw. Mieter – denn die Grundsteuer zählt bei Mietverhältnissen zu den umlagefähigen Nebenkosten – exemplarisch für zwei Immobilientypen: Ein gemeindetypisches Einfamilienhaus sowie eine gemeindetypische Wohnung in einem Mehrfamilienhaus. Gemeindetypisch bedeutet dabei, dass wir für die Analyse eine entsprechende Immobilie betrachten, die die durchschnittlichen bemessungsgrundlagerelevanten Eigenschaften einer Immobilie in einer bestimmten Gemeinde aufweist. Für die Darstellung der Ergebnisse fassen wir die einzelnen Gemeinden in Gruppen zusammen und berichten unsere Ergebnisse für die Gemeindegruppen im Aggregat. Die Einteilung der Gemeinden in Gruppen orientiert sich dabei an der Einwohnerzahl (Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnern, 20 000 bis 100 000 Einwohnern, 100 000 bis 500 000 Einwohnern und mehr als 500 000 Einwohnern) sowie dem Bundesgebiet (Flächenländer West, Flächenländer Ost, Stadtstaaten). Sämtliche für unsere Berechnungen verwendeten Daten sowie die Charakteristika gemeindetypischer Immobilien sind im Gutachten im Detail beschrieben.

Von politischer Seite wurde die Absicht geäußert, die Reform der Grundsteuer aufkommensneutral zu gestalten; das Aufkommen aus der reformierten Grundsteuer soll genauso hoch ausfallen wie bei Anwendung des aktuellen Grundsteuermodells. Im Rahmen unserer empirischen Analyse berücksichtigen wir diese Absicht auf zwei unterschiedliche Arten. Im ersten Szenario (*Szenario A*) gehen wir davon aus, dass der Gesetzgeber die Steuermesszahlen so festlegt, dass eine Reform der Grundsteuer bei gegebenen Hebesätzen aufkommensneutral ist. Die Steuermesszahl ist ein Multiplikator, mit dem die Grundsteuerbemessungsgrundlage multipliziert wird, um den steuerpflichtigen Teil der Bemessungsgrundlage (die Grundsteuermesszahl) zu bestimmen. Da wir in diesem Szenario die Annahme treffen, dass die Hebesätze der Gemeinden nicht angepasst werden, kommt es hierbei allerdings zu Verschiebungen im Hinblick auf das Grundsteueraufkommen zwischen den Gemeinden. Die Aufkommensneutralität ist also ausschließlich im Aggregat gewährleistet. Im zweiten Szenario (*Szenario B*) gehen wir davon aus, dass die Aufkommensneutralität durch Anpassung der Grundsteuerhebesätze erreicht wird. Da die Gemeinden die Höhe der Hebesätze für die Grundsteuer frei bestimmen können, setzt dies voraus, dass die Gemeinden ihre Hebesätze entsprechend anpassen. Dabei nehmen wir an, dass eine jede Gemeinde ihren Hebesatz so anpasst, dass ihr Grundsteueraufkommen nach der Reform dem Niveau vor der Reform entspricht. Die modellierten

Reformen sind damit sowohl im Aggregat als auch auf Ebene der Gemeinden aufkommensneutral.

Es ist zu beachten, dass die Grundsteuer nicht nur für Wohnungen und Einfamilienhäuser, sondern auch für Gewerbeimmobilien zu zahlen ist. Es kann deshalb bei aufkommensneutraler Gestaltung der Grundsteuer durchaus dazu kommen, dass Belastungsveränderungen bei Wohnungen und Einfamilienhäusern in die gleiche Richtung weisen und dies durch Gewerbeimmobilien ausgeglichen wird.

BELASTUNGSVERSCHIEBUNGEN INFOLGE EINER REFORM DER GRUNDSTEUER – SZENARIO A

Tabelle 1 zeigt die aktuelle sowie die aus den Reformmodellen resultierende durchschnittliche Grundsteuerlast für ein gemeindegrouppentypisches Einfamilienhaus sowie eine gemeindegrouppentypische Eigentumswohnung in einem Mehrfamilienhaus unter der Annahme, dass die Aufkommensneutralität durch geeignete Wahl der Steuermesszahlen gewährleistet ist und die Grundsteuerhebesätze nicht angepasst werden.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass sich das Äquivalenzmodell durch eine gleichmäßige Verteilung der Grundsteuerlast sowohl über das Bundesgebiet hinweg als auch zwischen Immobilieneigentümern bzw. Mietern in kleineren und größeren Städten und Gemeinden auszeichnet. Die Höhe der Grundsteuerschuld nimmt dabei grundsätzlich moderate Ausmaße an. Im Vergleich zum gegenwärtigen Grundsteuermodell werden beim Äquivalenzmodell vor allem die Eigentümer bzw. Mieter von Wohnungen in den Stadtstaaten sowie den westdeutschen Flächenländern finanziell bessergestellt. Am deutlichsten fällt die finanzielle Entlastung dabei für Eigentümer bzw. Mieter von Wohnungen in den Stadtstaaten und den größeren Städten und Gemeinden in Westdeutschland (ab 100 000 Einwohnern) aus, wo sich die Grundsteuerlast nahezu halbiert. Eine im Vergleich zum Status quo höhere Grundsteuerlast hätten dagegen die Eigentümer bzw. Mieter von Einfamilienhäusern in

kleineren westdeutschen Städten und Gemeinden (bis 20 000 Einwohner) sowie in den ostdeutschen Flächenländern insgesamt zu tragen. Allerdings fällt die finanzielle Mehrbelastung hier in der Regel gering aus.

Anders als beim Äquivalenzmodell kommt es bei den wertbasierten Modellen zu einer sehr ungleichen Verteilung der Steuerlast, und zwar sowohl über das Bundesgebiet hinweg als auch zwischen kleineren und größeren Städten und Gemeinden. Beim Verkehrswertmodell müssen Eigentümer bzw. Mieter in den Stadtstaaten und westdeutschen Großstädten aufgrund der höheren Verkehrswerte der Immobilien deutlich mehr Grundsteuer zahlen, als dies derzeit der Fall ist. Am deutlichsten fällt die finanzielle Mehrbelastung dabei in den westdeutschen Großstädten aus. Für die Eigentümer bzw. Mieter von Einfamilienhäusern ist hier die Grundsteuerlast im Schnitt mehr als doppelt so hoch wie bei der aktuellen Grundsteuer, bei Wohnungen nimmt die durchschnittliche Grundsteuerlast um etwa 80% zu. In den kleineren und mittleren westdeutschen Städten und Gemeinden (bis 100 000 Einwohner) nimmt die Grundsteuerlast im Vergleich zum Status quo dagegen leicht ab. Ein deutlicher Rückgang der Grundsteuerlast ist beim Verkehrswertmodell in den ostdeutschen Flächenländern zu verzeichnen, wobei die ostdeutschen Großstädte eine Ausnahme bilden.

Bei der Bodenwertsteuer tritt in Bezug auf die Grundsteuerlast konstruktionsbedingt eine enorme Diskrepanz zwischen Einfamilienhäusern und Wohnungen auf. In den Stadtstaaten beträgt die Grundsteuerschuld für ein durchschnittliches Einfamilienhaus etwa 2 200 Euro im Jahr bzw. 185 Euro im Monat – eine beträchtliche Summe. Das ist rund 6,5-mal so hoch wie die Grundsteuerlast für eine durchschnittliche Wohnung in einem Mehrfamilienhaus und fast fünfmal so hoch wie die Grundsteuerlast im aktuellen Grundsteuermodell. In den ostdeutschen Großstädten beträgt das Verhältnis zwischen der Grundsteuerlast für Einfamilienhäuser und Wohnungen ebenfalls rund 6,5, allerdings fällt sie absolut gesehen mit etwa 1 000 Euro im Jahr für ein Einfamilienhaus und

Tab. 1

Grundsteuerlast für verschiedene Immobilientypen – Szenario A (konstante Hebesätze)

	Aktuell		ÄQM		VWM		BWSt	
	EFH	WHG	EFH	WHG	EFH	WHG	EFH	WHG
Stadtstaaten	478	358	476	206	702	422	2.231	332
<i>Flächenländer West</i>								
bis 20 000 Einwohner	285	159	297	136	234	142	280	56
20 000 bis 100 000 Einwohner	358	233	338	153	305	165	590	128
100 000 bis 500 000 Einwohner	490	326	399	175	515	251	1 068	236
mehr als 500 000 Einwohner	559	332	389	167	1 169	596	1 999	364
<i>Flächenländer Ost</i>								
bis 20 000 Einwohner	227	135	282	125	67	35	140	25
20 000 bis 100 000 Einwohner	239	173	305	129	92	52	261	45
100 000 bis 500 000 Einwohner	293	182	345	146	189	93	595	95
mehr als 500 000 Einwohner	322	189	437	183	334	203	1 001	153

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die durchschnittliche Grundsteuerbelastung für verschiedene Immobilientypen. ÄQM steht für das Äquivalenzmodell, VWM für das Verkehrswertmodell, BWSt für die Bodenwertsteuer, EFH für Einfamilienhäuser, WHG für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Alle Angaben in Euro pro Jahr.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

150 Euro im Jahr für eine Wohnung deutlich geringer aus als in den Stadtstaaten. In den westdeutschen Großstädten ist das Verhältnis der durchschnittlichen Steuerlast von Einfamilienhäusern im Vergleich zu Wohnungen mit 5,5 nur geringfügig kleiner. Die Grundsteuerlast für ein durchschnittliches Einfamilienhaus beträgt dabei rund 2 000 Euro pro Jahr, für eine durchschnittliche Wohnung rund 360 Euro.

BELASTUNGSVERSCHIEBUNGEN INFOLGE EINER REFORM DER GRUNDSTEUER – SZENARIO B

Eine Reform der Grundsteuer würde nicht nur zu Verschiebungen in Bezug auf die Grundsteuerlast aus Sicht der Immobilieneigentümer bzw. Mieter führen, sondern auch die Höhe der Grundsteueraufkommen in den einzelnen Gemeinden beeinflussen, sollten dort die Hebesätze nicht angepasst werden. Bleiben im Zuge einer Reform der Grundsteuer nicht nur die Hebesätze, sondern auch das Grundsteueraufkommen insgesamt unverändert – wie im Szenario A unterstellt –, so wird es unweigerlich solche Gemeinden geben, deren Grundsteueraufkommen im Zuge der Reform zurückgeht, und solche, deren Grundsteueraufkommen anwächst. Bei unveränderten Hebesätzen führt eine (im Aggregat) aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer also letztlich zu Verschiebungen im Grundsteueraufkommen zwischen den Gemeinden. Diese können von den Gemeinden prinzipiell durch eine Anpassung der Hebesätze ausgeglichen werden. Im Szenario B wird unterstellt, dass sämtliche Gemeinden ihre Grundsteuerhebesätze so anpassen, dass das Grundsteueraufkommen in jeder Gemeinde unverändert bleibt. Da die einzelnen Reformmodelle nichtsdestotrotz unterschiedliche Immobilientypen unterschiedlich belasten, kommt es auch in diesem Fall zu Verschiebungen der Grundsteuerlast, wie Tabelle 2 zeigt.

Beim Vergleich der in Tabelle 2 dargestellten Ergebnisse mit denen aus Tabelle 1 fällt auf, dass beim Verkehrswertmodell ebenso wie bei der Bodenwertsteuer die Diskrepanzen hinsichtlich der Grundsteuerlast sowohl (i) zwischen kleinen und großen Gemein-

den bzw. Städten als auch (ii) zwischen Gemeinden bzw. Städten in West- und Ostdeutschland nun deutlich geringer ausgeprägt sind.² Der Grund hierfür liegt in der unterstellten Anpassung der Grundsteuerhebesätze. Während kleinere Gemeinden in Westdeutschland ebenso wie kleine und mittelgroße Gemeinden in Ostdeutschland ihre Hebesätze erhöhen müssen, um einen reformbedingten Rückgang des Grundsteueraufkommens zu verhindern, entsteht in den größeren Städten aufgrund der dort zum Teil erheblich höheren Verkehrswerte für Immobilien bzw. Bodenrichtwerte ein finanzieller Spielraum, die Hebesätze zu senken. Unverändert bleibt auch in Szenario B dagegen die erheblich ungleiche Steuerbelastung von Einfamilienhäusern auf der einen Seite und Wohnungen in Mehrfamilienhäusern auf der anderen Seite bei der Bodenwertsteuer.

WIE REALISTISCH SIND DIE SZENARIEN?

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die in den Tabellen 1 und 2 dargestellten Ergebnisse auf gegensätzlichen Annahmen beruhen. Während in Szenario A bzw. Tabelle 1 unterstellt wird, dass die Gemeinden ihre Hebesätze im Zuge einer Grundsteuerreform nicht anpassen, wird in Szenario B bzw. Tabelle 2 angenommen, dass eine jede Gemeinde ihren Grundsteuerhebesatz so anpasst, dass das Grundsteueraufkommen nach der Reform dem Niveau vor der Reform entspricht. Letzteres impliziert, dass die durchschnittliche Grundsteuerlast für Immobilieneigentümer bzw. Mieter in einer jeden Gemeinde letztlich unverändert bleibt und es lediglich zwischen den Immobilieneigentümern bzw. Mietern innerhalb einer Gemeinde zu Las-

² Unseren Berechnungen zufolge fällt beim Äquivalenzmodell die durchschnittliche Grundsteuerlast sowohl für Einfamilienhäuser als auch für Wohnungen in sämtlichen Gemeindegrößenklassen mit Ausnahme der Großstädte geringer aus als im Status quo. Beim Verkehrswertmodell sinkt die Grundsteuerbelastung in Ostdeutschland in sämtlichen Gemeindegrößenklassen sowohl für Einfamilienhäuser als auch für Wohnungen, während sie in den Stadtstaaten und westdeutschen Großstädten zunimmt. In beiden Fällen ist der Grund eine prognostizierte höhere (bzw. geringere) Grundsteuerlast für Gewerbeimmobilien.

Tab. 2

Grundsteuerlast für verschiedene Immobilientypen – Szenario B (Anpassung der Hebesätze)

	Aktuell		ÄQM		VWM		BWSt	
	EFH	WHG	EFH	WHG	EFH	WHG	EFH	WHG
Stadtstaaten	478	358	601	261	606	365	1 948	290
<i>Flächenländer West</i>								
bis 20 000 Einwohner	285	159	248	114	265	161	401	80
20 000 bis 100 000 Einwohner	358	233	348	158	374	202	579	125
100 000 bis 500 000 Einwohner	490	326	443	194	507	247	1 009	223
mehr als 500 000 Einwohner	559	332	600	258	664	339	1 607	293
<i>Flächenländer Ost</i>								
bis 20 000 Einwohner	227	135	203	90	197	104	382	67
20 000 bis 100 000 Einwohner	239	173	215	91	198	111	610	106
100 000 bis 500 000 Einwohner	293	182	242	102	232	115	687	110
mehr als 500 000 Einwohner	322	189	364	152	277	169	789	121

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die durchschnittliche Grundsteuerbelastung für verschiedene Immobilientypen. ÄQM steht für das Äquivalenzmodell, VWM für das Verkehrswertmodell, BWSt für die Bodenwertsteuer, EFH für Einfamilienhäuser, WHG für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Alle Angaben in Euro pro Jahr.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

tenverschiebungen kommt. Beide Annahmen sind sehr extrem, und ihr Zutreffen ist in der Realität wohl eher nicht zu erwarten

Realistischer dürfte sein, dass es im Zuge einer Reform der Grundsteuer zu einer unvollkommenen sowie asymmetrischen Anpassung der Hebesätze kommt. Auf der einen Seite haben jene Gemeinden, für die im Zuge einer Grundsteuerreform bei unveränderten Hebesätzen ein Aufkommensverlust prognostiziert wird, zwar einen starken Anreiz, ihre Hebesätze zu erhöhen, um diesen Verlust zu kompensieren. Auf der anderen Seite erscheint es allerdings fraglich, ob gleichzeitig auch jene Gemeinden, für die bei gegebenen Hebesätzen ein höheres Aufkommen prognostiziert wird, ihre Hebesätze auch tatsächlich in dem Maße senken, wie es notwendig wäre, um die durchschnittliche Grundsteuerlast auf dem Vorreformniveau zu belassen. Dies hat zwei Gründe. Erstens lassen sich Aufkommenseffekte einer Grundsteuerreform ex ante nicht exakt vorhersagen, sondern lediglich schätzen. Das tatsächliche reformbedingte Aufkommen kann sowohl im Aggregat, besonders aber im Einzelfall sowohl nach oben als auch nach unten von den Schätzergebnissen abweichen. Um zu verhindern, dass das Aufkommen ex post, also nach Einführung der Reform zum Zeitpunkt der Steuerfestsetzung, dann durch eine ex ante erfolgte Anpassung der Hebesätze geringer ausfällt, als dies im gegenwärtigen Grundsteuermodell der Fall wäre, dürften Gemeinden, für die ein Aufkommenszuwachs prognostiziert wird, die Hebesätze ex ante gar nicht oder nur in geringerem Maße nach unten anpassen. Hat sich die Aufkommensschätzung ex post dann aber als realistisch erwiesen und die Grundsteuerreform zu einem Aufkommenszuwachs geführt, ist fraglich, ob die Gemeinden die Hebesätze in den folgenden Jahren dann noch in dem Maße nach unten korrigieren werden, wie es nötig wäre, um die Aufkommens- und Belastungswirkung wieder auf das Niveau vor der Reform zurückzufahren. Zweitens führen die einzelnen Reformmodelle – wie im Gutachten ausführlich beschrieben ist – zu teilweise erheblichen Lastenverschiebungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Auf der einen Seite gibt es Bundesländer, deren Kommunen durch die Reform der Grundsteuer bei gegebenen Hebesätzen insgesamt ein höheres Aufkommen erzielen; auf der anderen Seite aber notwendigerweise dann auch solche, deren Kommunen insgesamt an Aufkommen verlieren. Während erstere damit rechnen müssen, im Rahmen des Länderfinanzausgleichs weniger Zuweisungen zu erhalten bzw. höhere Beiträge zu leisten, kommen letztere in den Genuss höherer Zuweisungen bzw. müssen geringere Beiträge leisten. Erhält ein Land infolge der Reform der Grundsteuer nun weniger Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (bzw. muss höhere Beiträge leisten), so dürfte dies dazu führen, dass das Land die Zuweisungen an seine Kommunen kürzt, da der Nachteil im Rahmen des Finanzausgleichs auf eine höhere Grundsteuerer-

tragskraft der Kommunen zurückzuführen ist. Um den Rückgang an Zuweisungen aufzufangen, dürften die Kommunen wiederum auf eine Reduktion der Hebesätze verzichten.

Welche Implikationen haben diese Überlegungen nun im Hinblick auf die aus den einzelnen Reformmodellen resultierende Verteilung der Grundsteuerlast? Sollte es tatsächlich zu der oben beschriebenen asymmetrischen Anpassung der Hebesätze kommen, würde dies bedeuten, dass das Grundsteueraufkommen und damit auch die Grundsteuerbelastung insgesamt zunehmen. Das erklärte politische Ziel, die Reform der Grundsteuer aufkommensneutral zu gestalten, würde folglich nicht erreicht. Man kann durchaus die These vertreten, insgesamt solle mehr Steueraufkommen durch Grundsteuern erhoben werden, denn zumindest bei Grund und Boden (anders als bei den Investitionen in die aufstehenden Gebäude) führt eine Besteuerung nicht zu ökonomischen Verzerrungen. Ob die Politik auf höhere Grundsteuereinnahmen mit der Senkung anderer Steuern reagieren würde, ist allerdings alles andere als klar. In jedem Fall würden die tatsächlichen, reformbedingten Verschiebungen der Grundsteuerlast damit sehr wahrscheinlich höher ausfallen, als es die in Tabelle 2 gezeigten Ergebnisse nahelegen. Im schlimmsten Fall könnten die Belastungsverschiebungen sogar noch größer sein, als dies in Szenario A bzw. Tabelle 1 dargestellt ist.

WIE SIND DIE VERSCHIEDENEN REFORMMODELLE ZU BEWERTEN?

Unsere Berechnungen haben gezeigt, dass es durch die Grundsteuerreform unter der Annahme einer aufkommensneutralen Gestaltung zu teils erheblichen Veränderungen der Grundsteuerlastverteilung zwischen unterschiedlichen Immobilien kommen wird. Wenn Aufkommensneutralität lediglich bundesweit, durch die Anpassung der Grundsteuermesszahl, gewährleistet wird, kommt es auch zu großen Belastungsverschiebungen zwischen Bewohnern unterschiedlicher Gemeindetypen, und damit verbunden auch zu entsprechenden Steueraufkommensveränderungen in den jeweiligen Gemeinden. Insgesamt fallen die Belastungsverschiebungen bei der Bodenwertsteuer deutlicher aus als beim Äquivalenzmodell und beim Verkehrswertmodell.

Von zentraler Bedeutung sind daneben auch die administrativen Kosten, die die Erhebung der Grundsteuer verursacht. In Anbetracht des relativ geringen Aufkommens aus der Grundsteuer im Vergleich zu anderen Steuern ist es unbedingt geboten, den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten. Auch hier hat das wertunabhängige, auf Grundstücks- und Gebäudeflächen basierende Äquivalenzmodell gegenüber wertbasierten Modellen einen erheblichen Vorteil. So hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass eine auf Immobilienwerten beruhende

Grundsteuer nur dann verfassungskonform sein kann, wenn die Bewertung des Grundbesitzes hinreichend nah an den aktuellen Verkehrswerten ist. Dies würde allerdings eine periodische Ermittlung der Verkehrswerte für sämtliche der insgesamt rund 35 Mio. Grundstücke in Deutschland notwendig machen, was mit erheblichen administrativen Kosten für Steuerzahler und Finanzverwaltung verbunden wäre. Pauschalierungen im Rahmen der Wertermittlung mit dem Ziel, die administrativen Kosten zu verringern, sind grundsätzlich möglich, dürfen aber nicht zu weit gehen, weil sie sonst verfassungsrechtliche Probleme nach sich ziehen. Für das Äquivalenzmodell werden dagegen ausschließlich Informationen über die Fläche des Grundstücks sowie die Bruttogrundfläche der aufstehenden Gebäude benötigt. Die Bruttogrundflächen aufstehender Gebäude könnten dabei auf Basis von Informationen über die Gebäudehöhe ermittelt werden, die bereits im Amtlichen Liegenschaftskataster enthalten sind. Die Grundstücksflächen können den Grundbüchern entnommen werden. Anpassungen sind nur bei baulichen Veränderungen notwendig.

Der mit der Wertermittlung verbundene Aufwand ließe sich noch rechtfertigen, wenn mit der Wertbasierung ein entsprechend großer Nutzen in Form verbesserter Effizienz der Ressourcenallokation oder größerer Steuergerechtigkeit verbunden wäre. Grundsätzlich sind Grundsteuern insofern eine sehr effiziente Steuerquelle, weil Grund und Boden der Besteuerung nicht ausweichen kann und folglich keine Verzerrungen der Ressourcenallokation entstehen. Das gilt aber für Flächensteuern genauso wie für wertbasierte Grundsteuern.

Im Mittelpunkt der Argumentation für wertbasierte Steuer steht aber die Behauptung, eine gerechte Steuerlastverteilung erfordere eine Berücksichtigung von Grundstückswerten. Dieses Argument ist jedoch nicht überzeugend. Die Grundsteuer ist eine reine Objektsteuer, bei der die individuelle steuerliche Leistungsfähigkeit derjenigen, die die Grundsteuer zahlen müssen, keine Rolle spielt. Daran ändert auch eine Wertbasierung nichts.³ Zudem zählt die Grundsteuer bei Mietverhältnissen zu den umlagefähigen Nebenkosten, so dass bei Wohnungen mit regulierten Mieten nicht das Grundvermögen besteuert wird, sondern effektiv das Gut Wohnen.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Besteuerung auf der Basis von Grundstückswerten nicht dazu führt, dass Bewohner von Städten mit hohen Immobilienpreisen stärker belastet werden als die Landbevölkerung, denn die Grundsteuern fließen ja in die Kasse der jeweiligen Gemeinde und bleiben dort. Eine Umverteilung zwischen Gemeinden ergäbe sich nur, wenn der kommunale Finanzausgleich Gemeinden mit hohen Bodenwerten wegen dieser höheren Bodenwerte eine höhere Finanzkraft zuweist und sie

entsprechend belastet. Gleiches gilt für den Finanzausgleich unter den Bundesländern.

Häufig wird die Grundsteuer in den Kontext der Debatte über die wachsende Vermögensungleichheit gerückt, und es wird gefordert, Grundsteuern einzusetzen, um Vermögen stärker zu belasten. Da Unternehmen und sehr wohlhabende Steuerzahler zunehmend mobil sind, sind andere Vermögensformen schwerer zu besteuern. Hier ist es wichtig, zwischen der kommunalen Grundsteuer einerseits und Grundsteuern in Form der Besteuerung von Einkommen aus Immobilien oder des Immobilienvermögens zu unterscheiden. Die kommunale Grundsteuer ist für eine generell umverteilende Besteuerung nur sehr eingeschränkt nutzbar, weil sie als Objektsteuer keine Rücksicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerzahler nimmt und auch nicht über Gemeindegrenzen hinweg umverteilt. Eine Umverteilung über Gemeindegrenzen hinweg kann sich allerdings durch den Finanzausgleich ergeben.

Der richtige Ort für eine Grund- oder Immobilienbesteuerung mit Umverteilungszielen wäre die Einkommensteuer. Selbstgenutztes Wohneigentum unterliegt in Deutschland keiner Einkommensbesteuerung. Wertzuwächse sind auch bei vermieteten Immobilien nach Ablauf einer Zehnjahresfrist steuerfrei. Reformen in diesem Bereich wären als Umverteilungsinstrument mit Bezug zu Grundvermögen zielgenauer als die Einführung einer verkehrswertbasierten kommunalen Grundsteuer.

Auch die These, durch eine wertbasierte Grundsteuer könne sichergestellt werden, dass die Grundeigentümer für die Bereitstellung ihnen zugutekommender öffentlicher Leistungen angemessenen besteuert werden, ist wenig stichhaltig.⁴ Das würde erfordern, dass der Zusammenhang zwischen lokalen öffentlichen Leistungen und dem Gebäude- und Grundstückswert enger ist als der Zusammenhang mit der Gebäude- und Grundstücksfläche. Außerdem werden viele kommunale Leistungen, die mit Grundbesitz in einem Zusammenhang stehen, ohnehin über spezifische Gebühren und Abgaben finanziert.

Bei der Reform der Grundsteuer ist außerdem zu beachten, dass sich Steuerlast und Steueraufkommen im Zeitablauf bei der Wertbasierung anders entwickeln als bei der Flächenbasierung. Steigen die Immobilienverkehrswerte bzw. die Bodenrichtwerte in einer Gemeinde an, so führt dies bei gegebenem Hebesatz automatisch zu einem proportionalen Anstieg von Grundsteuerlast und Grundsteueraufkommen. Zwischen 2010 und 2016 etwa sind die durchschnittlichen Immobilienpreise in Deutschland um etwa 26% gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Haushalts-

³ Diesen Punkt betont Homburg (2018).

⁴ Eine andere Auffassung vertritt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (2010). Dort wird der Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und Bodenwerten betont. Es wird aber nicht gezeigt, ob Grundstücks- und Gebäudeflächen ein schlechteres Maß dafür sind, in welchem Umfang Eigentümer oder Mieter einer Immobilie von kommunalen Leistungen profitieren, die nicht schon über Gebühren abgedeckt sind.

bruttoeinkommen dagegen lediglich um etwa 15% angewachsen.⁵ Setzt sich dieser Trend auch nach der Umstellung auf ein wertbasiertes Modell fort, bedeutet dies, dass die reale Grundsteuerlast im Zeitablauf automatisch zunimmt. Dieser Anstieg ließe sich zwar durch eine Reduktion der Hebesätze kompensieren; aber es ist fraglich, ob die Kommunen tatsächlich bereit sind, auf diese zusätzlichen Einnahmen zu verzichten. Schließlich lässt sich die Verantwortung für die Erhöhung der Grundsteuerlast auf Entwicklungen am Immobilienmarkt schieben. Letztlich ist bei den wertbasierten Grundsteuermodellen also zu erwarten, dass es durch Wertsteigerungen im Zeitablauf zu einer mechanischen Erhöhung der Grundsteuer kommt. Beim Flächenmodell hingegen nimmt – von Vergrößerungen der Gebäudefläche durch bauliche Maßnahmen einmal abgesehen – die Grundsteuerlast nur dann zu, wenn die Hebesätze erhöht werden. Dies setzt eine politische Entscheidung und eine entsprechende Mehrheit im Gemeinderat voraus. Das bedeutet auch, dass es bei der flächenbasierten Grundsteuer eine Art negative kalte Progression gibt – die reale Last der Grundsteuer nimmt bei positiver Inflationsrate im Zeitablauf ab, selbst ohne Inflation hält sie nicht mit der Entwicklung der allgemeinen Wirtschaftsleistung mit. Die Politik muss also aktiv werden, um die Grundsteuerlast zu erhöhen. Dass die Gemeinderäte aktiv werden müssen, wenn sie wollen, dass sich die Grundsteuereinnahmen mit dem allgemeinen Steueraufkommen oder sogar schneller entwickeln, halten wir nicht für nachteilig, denn die steuerpolitische Debatte auf Gemeindeebene wird dadurch belebt.

FAZIT

Bei der anstehenden Reform der Grundsteuer sollte sich die Politik für eine einfache, flächenbasierte Lösung entscheiden und eine aufwändige Ermittlung von Verkehrswerten vermeiden. Das Argument, eine wertbasierte Grundsteuer erhöhe die Gerechtigkeit der Steuerlastverteilung so sehr, dass der Bewertungsaufwand gerechtfertigt ist, kann nicht überzeugen. Die Grundsteuer ist eine Objektsteuer, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler keine Rücksicht nimmt.

Wenn die Politik trotz der hier beschriebenen Einwände eine Wertkomponente in die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer einbeziehen will, könnte man auf Bodenrichtwerte zurückgreifen. Bodenrichtwerte haben zwar das Problem, in Gegenden mit wenig Transaktionen die Immobilienwerte schlecht abzubilden, aber in den meisten Regionen sind sie verfügbar. Wie die Berechnungen in diesem Beitrag zeigen, würde eine allein auf Bodenrichtwerten beruhende kommunale Grundsteuer allerdings zu sehr großen Belastungsverschiebungen führen. Eine Kombination aus Bodenrichtwerten und Gebäudeflächen könnte aber ein tragfähiger Kompromiss sein. Auch diese Lösung hätte wie die reine Flächensteuer den Vorteil, den Steuerzahlern und der Finanzverwaltung die erheblichen Kosten einer regelmäßig zu aktualisierenden individuellen Verkehrswertermittlung von 35 Mio. Immobilien in Deutschland zu ersparen.

LITERATUR

Fuest, C., L. Immel, V. Meier und F. Neumeier (2018), *Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen*, ifo Institut, München, 2018, verfügbar unter: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf>.

Homburg, St. (2018), »Ein Vorschlag zur Grundsteuerreform«, *Wirtschaftsdienst* 98(3), 169–175.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (2010), *Reform der Grundsteuer*, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Dezember, Berlin.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2018a), GENESIS-Online Datenbank sowie Statistisches Bundesamt (2018b), Statistisches Jahrbuch (2018).

Benedikt Zoller-Rydzek* und Gabriel Felbermayr

Wer bezahlt Trumps Handelskrieg mit China?

Seit dem 24. September 2018 erheben die USA Zölle auf chinesische Produkte im gegenwärtigen Wert von ungefähr 250 Mrd. US-Dollar; das sind 50% der Importe aus China. In der Debatte wird oft davon ausgegangen, dass diese Zölle der amerikanischen Volkswirtschaft schaden. In diesem Beitrag zeigen wir, dass dies nicht stimmt, weil die Belastung zu etwa drei Viertel auf chinesische Produzenten überwältigt werden kann. Wir kalibrieren ein einfaches Partialmodell und finden, dass die Verbraucherpreise im Durchschnitt über alle betroffenen Produkte in den USA um ca. 4,5% steigen, während die chinesischen Anbieter ihre Exportpreise um durchschnittlich 20,5% absenken. Dieses Resultat entsteht, da die US-Behörden gerade jene Produkte verzollen, bei denen die Importelastizität hoch ist. Weil die Verbraucherpreise nur moderat steigen, führen die Zölle zu einer Verringerung der Importe um lediglich 37%; daher geht auch das bilaterale Handelsbilanzdefizit der USA mit China nur um ca. 17% zurück. Die USA generieren Zolleinnahmen von 22,5 Mrd. US-Dollar, aber nicht einmal ein Viertel davon wird von Inländern getragen. Zwar verzerren die Zölle die Konsumentscheidungen der Amerikaner; die Überwälzung führt aber dazu, dass die USA insgesamt einen Nettovorteil von 18,4 Mrd. US-Dollar erzielen.

Autor, Dorn und Hanson (2013; 2016) zeigen, dass ein chinesischer Importwettbewerb in den USA signifikante negative Folgen auf den US-Arbeitsmarkt hatte. Gleichzeitig besteht unter Ökonomen ein Konsens, dass internationaler Handel für die Volkswirtschaft insgesamt positiv zu beurteilen ist, weil die Vorteile der Gewinner die Verluste der Verlierer übertreffen. Dies spiegelt sich auch in der öffentlichen Meinung in den USA wider. Stokes (2018) zeigt, dass die meisten Amerikaner zwar glauben, dass internationaler Handel gut ist, aber sie persönlich nicht davon profitieren, speziell nicht auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere der Handel mit China wird negativ gesehen. Wiederholt bezeichnet Präsident Trump China als unfairen Handelspartner und kritisiert das Außenhandelsdefizit.

EIN ESKALIERENDER HANDELSSTREIT

Es ist nicht verwunderlich, dass die Handelsspannungen zwischen den USA und China in den letzten Monaten dramatisch eskalierten. Bereits im Herbst 2017 stellte die US-Handelskommission fest, dass der Import von Waschmaschinen und Solarzellen aus China unfair und schädlich für die US-Industrie ist. Prä-

sident Trump veranlasste im Januar 2018 *Schutzzölle* (*safeguard tariffs*) für beide Produktgruppen. Im April 2018 reagierte China mit Antidumpingzöllen auf amerikanische Hirse. Beinahe zeitgleich veröffentlicht die Trump-Regierung eine Liste mit 1333 chinesischen Produkten mit einem Handelsvolumen von 50 Mrd. US-Dollar, unter Berufung auf Section 301 des US-Handelsgesetzes von 1974. Die US-Regierung begründet die Zölle mit der unfairen chinesischen Handelspraxis, insbesondere in Bezug auf Technologietransfers und geistige Eigentumsrechte. Als Reaktion präsentiert China im Juni 2018 ebenfalls eine Zollliste mit US-Produkten. Seit dem 23. August 2018 erheben beide Staaten Einfuhrzölle auf alle Produkte der jeweiligen Liste. Danach eskaliert die Situation noch weiter. Im September 2018 stellt die US-Regierung eine zweite Zollliste mit chinesischen Produkten mit einem Handelsvolumen von ca. 200 Mrd. US-Dollar vor. War zunächst nur eine Erhöhung der Importzölle um 10 Prozentpunkte geplant, sollen die Zölle bis Ende des Jahres um 25 Prozentpunkte steigen. Am 24. September begann die US-Regierung Zölle auf die Waren der zweiten Zollliste zu erheben. Damit sind 50% der US-Importe aus China, gemessen am Importvolumen 2017, betroffen, bzw. 12% aller US-Importe. Bown und Kolb (2018) haben eine ausführliche Zusammenfassung des Handelsstreits erstellt.

* Dr. Benedikt Zoller-Rydzek ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich.

ÖKONOMISCHE KOSTEN

Da ein beträchtlicher Teil der US-Importe von hohen Einfuhrzöllen betroffen ist, ist es wichtig, die ökonomischen Konsequenzen und Effekte zu verstehen. Es wird oft nur über das betroffene US-Importvolumen diskutiert; die Frage, wer die Zolllast letztlich trägt, wird kaum angesprochen oder gar ganz vernachlässigt. Ein prominentes Beispiel für eine solche Vorgangsweise ist der Beitrag von Gloe Dizioli und van Roye im ECB Bulletin (6/2018), wo Zolleinnahmen nicht ausgeschüttet werden, so dass die Zollpolitik restriktiv wirkt und die in den Außenhandelsmodellen maßgebliche Anpassung der relativen Preise offenbar keine Rolle spielt.¹

Durch die US-Einfuhrzölle werden die Preise für betroffene chinesische Produkte steigen und die Profitmargen für chinesische Unternehmen fallen. Dies kann dazu führen, dass betroffene chinesische Unternehmen die Produktion oder den Export von Gütern in die USA komplett einstellen und es zu Lieferengpässen in den USA kommt. Die schrittweise Erhöhung der Zölle soll diesen Effekt abmildern. Es bleibt aber fraglich, ob US-Unternehmen, und insbesondere US-multinationale Unternehmen, innerhalb weniger Monate ihre Lieferketten entsprechend anpassen können. Der offensichtlichere Effekt wird die Verteuerung von chinesischen Produkten in den USA sein. Hier sind amerikanische Firmen und Konsumenten gleichermaßen betroffen. Der Preiseffekt hängt von der relativen Preiselastizität ab. Wenn die Reaktion der Konsumenten auf einen Preis-

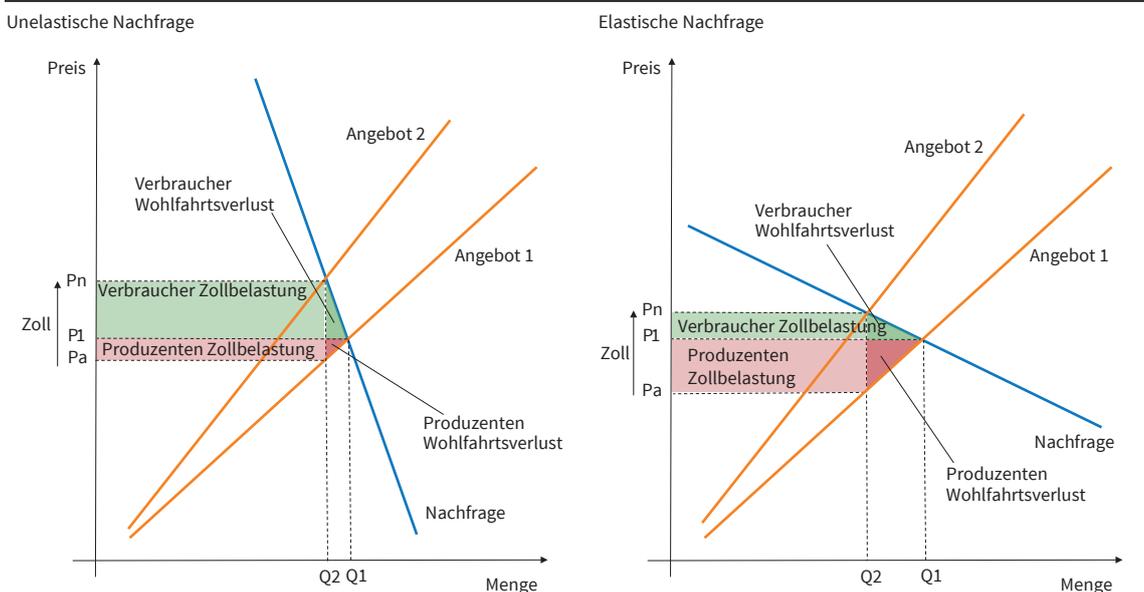
stieg schwächer ist als jene der Produzenten, dann erhöhen Zölle primär den Verbraucherpreis. Im gegenteiligen Fall sinkt primär der Produzentenpreis, zum Beispiel, weil die Unternehmen auf Gewinnmarge verzichten. Dieser relative Effekt hängt unter anderem mit der Verfügbarkeit von Substitutionsgütern zusammen. Wird zum Beispiel ein Einfuhrzoll auf Salz erhoben, können Konsumenten es nicht einfach durch Pfeffer ersetzen. Daher würde ein Zoll vor allem von Konsument getragen werden. Einen Einfuhrzoll auf Erdnussbutter können Konsumenten relativ einfach vermeiden, indem sie Marmelade statt Erdnussbutter verwenden. Dann muss der Produzent einen großen Teil des Zolles tragen, wenn er weiterhin auf dem Markt bleiben und für Kunden attraktiv sein will. In der ökonomischen Literatur nennt man die Aufteilung der zusätzlichen Belastung durch einen Zoll die Steuerinzidenz oder Zollinzidenz. Wichtig ist, dass die Zollinzidenz unabhängig von der rechtlichen Inzidenz ist, es macht keinen Unterschied, ob der Einfuhrzoll vom Importeur oder Exporteur erhoben wird. Die Zollinzidenz spiegelt sich in der relativen Anpassung des Verbraucherpreises und Produzentenpreises wider.

Abbildung 1 zeigt die Zollinzidenz graphisch für einen Partialmarkt, auf dem keine direkten heimischen Wettbewerber existieren. Allerdings können die Nachfrager ausweichen; wie gut dies möglich ist, wird durch die Steigung der Nachfragefunktion dargestellt. Je steiler (unelastischer) die Funktion, umso weniger gut können die Nachfrager ausweichen; je flacher (elastischer) sie ist, umso besser gelingt dies.

Ohne Zölle gleichen sich Angebot und Nachfrage bei Preis P_1 und Q_1 aus. Produzenten- und Verbraucherpreis sind identisch. Ein Einfuhrzoll von 25% treibt einen Keil zwischen den Verbraucher-

¹ In dieser Analyse erhöhen interessanterweise US-Importzölle sogar das BIP in China. Die Handelsgewinne für China sind positiv; d.h., es müssen sich die realen Austauschverhältnisse für China verbessern. In dem veränderten Modell überkompensiert die Geldpolitik den handelspolitischen Schock.

Abb. 1
Zollinzidenz auf einem Partialmarkt ohne heimisches Angebot



Quelle: Darstellung der Autoren.

© ifo Institut

preis P_n und den Preis P_o , den die Produzenten erhalten; er dreht die für die Nachfrager relevante Angebotskurve (inklusive Zoll) (Angebot 2) weg von jener für die Anbieter (Angebot 1). Bei unelastischer Nachfrage geht die umgesetzte Menge wenig zurück, die ausländischen Anbieter bewegen sich nur ein kleines Stück auf ihrer Angebotskurve nach links; der Produzentenpreis sinkt wenig. Der Verbraucherpreis steigt hingegen deutlich.

Bei einer elastischen Nachfrage verhalten sich die Dinge anders. Hier führt eine Zunahme des Verbraucherpreises zu einer sehr deutlichen Reduktion der Nachfrage; die ausländischen Produzenten wandern auf ihrer Angebotskurve weit nach unten, so dass der Produzentenpreis stark sinkt. Der Preis für die heimischen Nachfrager nimmt nur wenig zu.

In beiden Fällen führt der Zoll zu einer Verzerrung der Konsum- und Angebotsentscheidungen. Dieser hängt von Mengenreduktion, der Preisänderung (Höhe des Zolles) und der relativen Preiselastizität ab. Durch die Verteuerung des Gutes im Inland sinkt der Konsum; dies äußert sich in einem Wohlfahrtsverlust für die Verbraucher; siehe die dreieckige dunklere rot/grüne Fläche in Abbildung 1. Die ausländischen Produzenten verlieren ebenfalls.

Dies ist aber nicht die ganze Geschichte. Der US-Finanzminister erzielt Zolleinnahmen in der Höhe von $(P_n - P_o) Q_2$, aber nur ein Teil $(P_n - P_1) Q_2$ muss von heimischen Nachfragern getragen werden; der Rest $(P_1 - P_o) Q_2$ ist als Transfer chinesischer Produzenten an die US-Regierung zu verstehen. Abbildung 1 macht die Größe dieses Transfers durch das rote und grüne Rechteck sichtbar. Die Zolleinnahmen können an die Konsumenten im Inland ausgeschüttet werden, was deren Wohlfahrt erhöht.²

Ob der Zoll die Wohlfahrt (hier: Konsumentenrente plus Zolleinnahmen des Staates) reduziert oder erhöht, hängt davon ab, ob der Schaden durch den Konsumrückgang den Transfer aus dem Ausland übertrifft oder unterschreitet. In der Abbildung 1 ist dies durch den Vergleich des roten Rechtecks der durch chinesischen Firmen finanzierten Zolleinnahmen mit dem dunkelgrünen Dreieck der Veränderung der US-Verbraucherwohlfahrt durch Mengenänderung erkenntlich.

² Der US-Präsident schwärmt in seinen Tweets immer wieder von den hohen Steuereinnahmen durch Zölle. Ein Teil dieser Steuereinnahmen kann seine Steuerreform finanzieren, insofern liegt die Vorstellung, Zolleinnahmen werden ausgeschüttet, nicht fern.

ZOLLHÖHE

Der Wohlfahrtseffekt hängt von der Zollhöhe und der Mengenanpassung ab. Abbildung 2 zeigt die Verteilung der effektiven Zollbelastung über die importierten Produkte bis Ende des Jahres 2018.³ Insgesamt berücksichtigen wir 702 HS92-4-Stellen-Produktkategorien, die wir wiederum in vier Oberkategorien einteilen: Konsumgüter, Investitionsgüter, Zwischenerzeugnisse und Güter die nicht klar zugeordnet werden können (Mischgüter).⁴

Da auf einige der Güter bereits ein Zoll erhoben wird, erhöht sich der Einfuhrzoll im Durchschnitt auf 27,4%. Dadurch wird deutlich, dass bei einem bisherigen Durchschnittszoll von 2,4%, der Zollanstieg ökonomisch signifikant ist. Von 702 aggregierten Produktkategorien, für die wir Daten haben, wird der Einfuhrzoll bei 202 Produkten von 0 auf 25% ansteigen. Dies sind vorrangig Konsumgüter und Zwischenprodukte. Damit wird deutlich, dass vor allem Firmen von den Einfuhrzöllen betroffen sein werden, die Zwischenprodukte aus China importieren und diese in der Produktion in den USA verwenden.

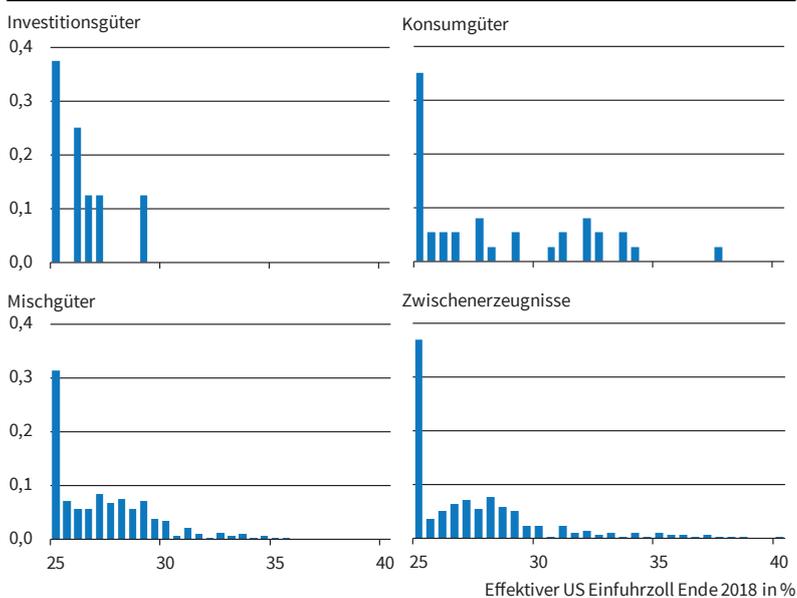
³ Die USA haben bereits Einfuhrzölle auf einige chinesische Produkte, daher wird Ende des Jahres auf einige Güter ein Zoll von mehr als 25% anfallen.

⁴ Da Import und Exportelastizitäten in einer anderen Güterklassifikation sind als die US-Importzolllisten, mussten wir Güter entsprechend reklassifizieren. Weiterhin sind nicht für alle HS92-4-Stellen-Gütergruppen Import- und Exportelastizitäten vorhanden. Die 702 HS92-4-Stellen Gütergruppen, auf denen unsere Analyse basiert, entsprechen einem Importvolumen von 230 Mrd. US-Dollar. Dies entspricht 92% des von der US-Regierung veranschlagten Importvolumens von 250 Mrd. US-Dollar und 97% des Importvolumens der Zolllisten von Bown, Jung und Lu (2018).

Abb. 2

Verteilung des effektiven US-Importzolls

Nach einer Anhebung um 25 Prozentpunkte je Oberkategorie



Anmerkung: Dargestellt werden Anteile; die Höhe der Balken addiert sich jeweils zu eins. Insgesamt 702 HS92-4-Stellen-Produkte. Zur Veranschaulichung wurden in der Graphik nur Produkte mit einem effektiven Einfuhrzoll von weniger als 40% berücksichtigt. Quelle: Berechnungen der Autoren.

PREISANPASSUNGEN

Wie bereits diskutiert, wird ein US-Einfuhrzoll zu einer Erhöhung des US-Verbraucherpreises führen. Wir nutzen Einfuhr- und Ausfuhrpreiselastizitäten von Kee, Nicita und Olarreaga (2008) und von Broda, Limão und Weinstein (2008), um die Inzidenz einer Erhöhung des Einfuhrzollens um 25 Prozentpunkte zu berechnen.⁵

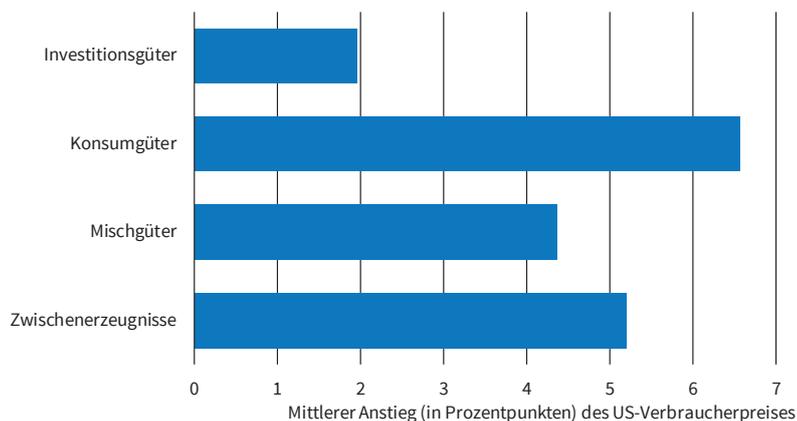
Abbildung 3 zeigt den zu erwartenden durchschnittlichen Anstieg für chinesische Produkte (HS92-4-Stellen) für die vier Oberkategorien. Wie bereits durch die Verteilung des Importzollanstiegs in Abbildung 2 angedeutet, sind Konsumgüter am stärksten betroffen: Deren Preis in den USA steigt um mehr als 6,5 Prozentpunkte. Preise von betroffenen Zwischenerzeugnissen steigen um ca. 5,2 Prozentpunkte, während sich Investitionsgüter lediglich um 2 Prozentpunkte verteuern. Im Durchschnitt steigen die US-Importpreise um 4,5 Prozentpunkte.⁶ In Abbildung 4 zeigen wir die Verteilung des Preisanstiegs. Während für die meisten Produkte der Preisanstieg sehr moderat im unteren einstelligen Bereich ist, gibt es bei Konsumgütern und Zwischenerzeugnissen einige Produkte, deren Preis um mehr als 20 Prozentpunkte ansteigen wird.

⁵ Wir verwenden die Standardformel der Steuerinzidenz: $\epsilon_N / (\epsilon_A - \epsilon_N)$, wobei ϵ_N die Importpreiselastizität und ϵ_A die Exportpreiselastizität ist.

⁶ Der importvolumengewichtete mittlere Preisanstieg ist mit 4,64 Prozentpunkten nur geringfügig höher.

Abb. 3

Durchschnittlicher Preisanstieg für US-Konsumenten/Firmen
Nach einer Anhebung der Einfuhrzölle um 25 Prozentpunkte; HS92-4-Stellen Produkte

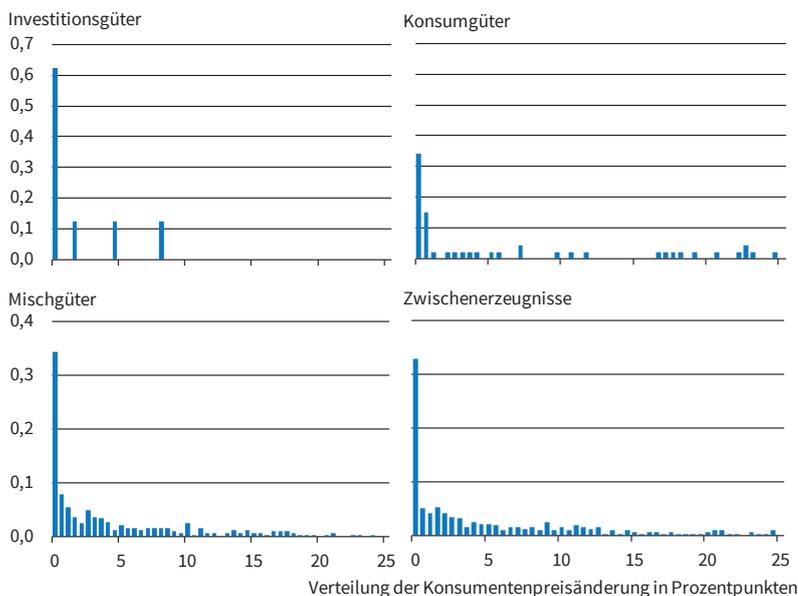


Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 4

Verteilung der US-Verbraucherpreisveränderung
Nach einem Anstieg des Importzolls um 25 Prozentpunkte



Anmerkung: Dargestellt werden Anteile; die Höhe der Balken addiert sich jeweils zu eins. Teil (Dichte) der HS92-4-Stellen Produkte. Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Insbesondere Haushalte in den unteren Einkommensschichten in den USA werden von diesem Preisanstieg stark betroffen sein, da diese einen größeren Teil ihres Einkommens für (günstige) chinesische Importe ausgeben (vgl. Zoller-Rydzek 2018). Damit werden die Importzölle zu einem relativen stärkeren Rückgang des realen Einkommens dieser Schichten führen.

Abbildungen 5 und 6 zeigen die Preisänderungen und deren Verteilung für chinesische Exporteure. Es wird sehr deutlich, dass die betroffenen Produkte strategisch ausgewählt wurden, damit chinesische Firmen einen großen Teil der Belastung durch die Einfuhrzölle tragen. Im Durchschnitt sinken die Preise für chinesische Firmen um mehr als 20 Prozentpunkte.

Ein solch dramatischer Rückgang kann dazu führen, dass sich viele chinesische Firmen aus dem amerikanischen Markt zurückziehen werden.⁷

AUSSENHANDELSBILANZ

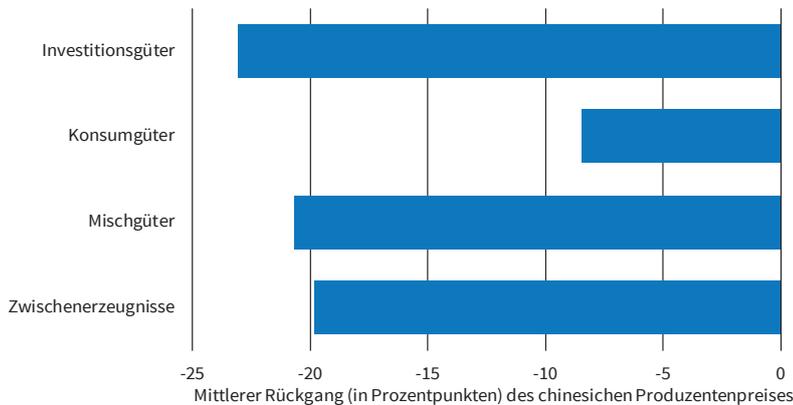
Nicht nur die Preise passen sich an, sondern auch die Importmengen. Beides führt zu einem Rückgang des US-Importvolumens aus China. Abbildung 7

⁷ Insbesondere US-multinationale Firmen werden die negativen Auswirkungen spüren. Hohe Investitionen in chinesische Produktionsstätten machen es kostspielig, Zulieferketten anzupassen. Daher ist zu erwarten, dass die Profite von US-multinationale Firmen stark zurückgehen werden.

Abb. 5

Durchschnittlicher Preisrückgang für chinesische Firmen

Nach einer Anhebung der Einfuhrzölle um 25 Prozentpunkte; HS92 4-Stellen Produkte



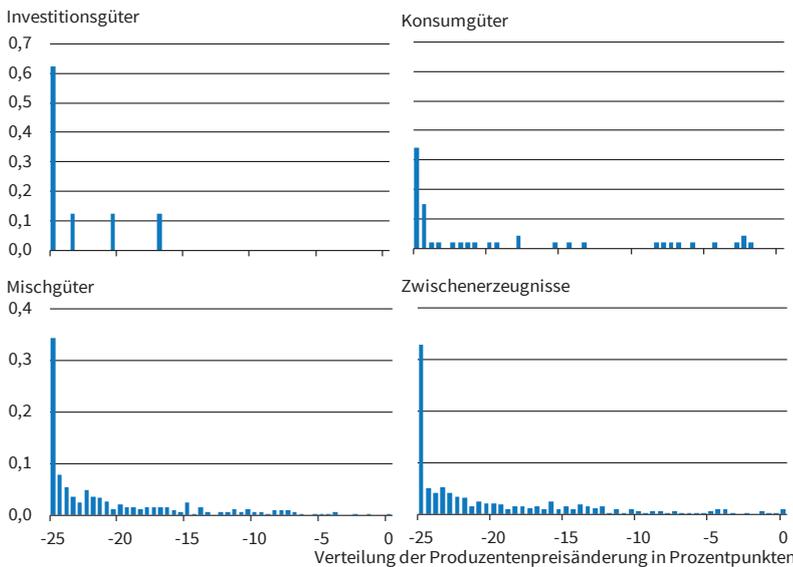
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 6

Verteilung der chinesischen Produzentenpreisveränderung nach einem Anstieg des Importzolls von 25 Prozentpunkten

Vier Produktgruppen, Anteil (Dichte) der HS92-4-Stellen Produkte



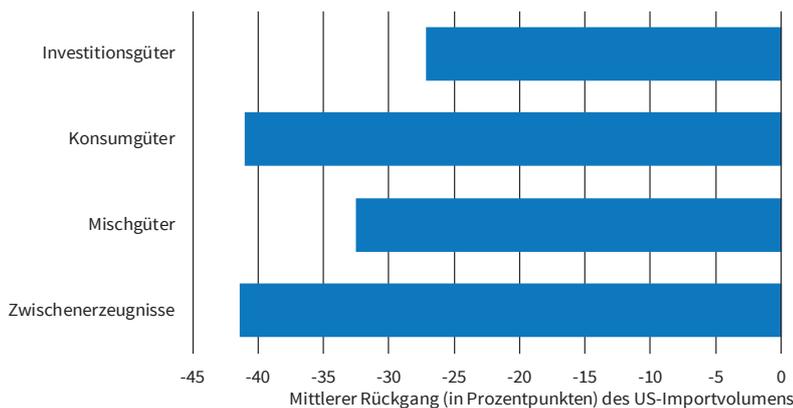
Anmerkung: Die Höhe der Balken addiert sich jeweils zu eins.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 7

Durchschnittlicher Rückgang in Prozentpunkten des US-Importvolumens

Nach einer Anhebung der Einfuhrzölle auf 25%; HS92 4-Stellen Produkte



Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

zeigt den durchschnittlichen Rückgang des US-Importvolumens aufgrund einer Anhebung der Einfuhrzölle um 25 Prozentpunkte. Der Import von Zwischenerzeugnissen und Konsumgütern sinkt um über 40 Prozentpunkte. Insgesamt gehen Importe aus China im Mittel um 37 Prozentpunkte zurück. Dies ist in etwa zu gleichen Teilen auf eine Anpassung der Menge, die sich im Durchschnitt um 20 Prozentpunkte verringert, und der Reduktion des Produzentenpreises um 21 Prozentpunkt, zurückzuführen.

Im Jahr 2017 hatten die USA ein Handelsbilanzdefizit von ca. 375 Mrd. US-Dollar gegenüber China. Unter der Annahme, dass sich weder Wechselkurse anpassen, China Vergeltungsstrafzölle erhebt oder es Nachfrageeffekte aus Drittstaaten gibt, würde durch den Importvolumenrückgang das Defizit um 63 Mrd. US-Dollar auf 312 Mrd. US-Dollar sinken. Dies ist keinesfalls trivial, aber die USA sind dennoch weit von einer ausgeglichenen Handelsbilanz mit China entfernt.

ZOLLEINNAHMEN UND WOHLFARTSEFFEKTE

Wir berechnen die gesamten Wohlfahrtsverluste als dunkelrote und dunkelgrüne dreieckige Fläche in Abbildung 1. Diese kann als monetäre Größe interpretiert werden bzw. die Zahlungsbereitschaft chinesischer Firmen und amerikanischer Konsumenten, eine Zollerhöhung zu umgehen. Der über alle Güter aggregierte Wohlfahrtsverlust in China und den USA entspricht 1,6 Mrd. US-Dollar, davon entfallen nur 33% bzw. 522 Mio. US-Dollar auf US-Konsumenten und Firmen (dunkelgrünes Dreieck). Nun muss man aber berücksichtigen, dass ein großer Teil der Zölle nicht

von amerikanischen Konsumenten oder Firmen getragen wird, sondern die Zollinzidenz hauptsächlich auf chinesischen Produzenten liegt. Das heißt, dass diese die US-Zolleinnahmen durch ihre geringen Gewinnmargen finanzieren. Die Zolleinnahmen könnten nun verwendet werden, die Wohlfahrtsverluste amerikanischer Konsumenten und Firmen auszugleichen. Insgesamt belaufen sich die zusätzlichen Zolleinnahmen auf 22,5 Mrd. US-Dollar. Von diesen werden 18,9 Mrd. US-Dollar von chinesischen Firmen gezahlt. Damit ergibt sich ein Nettowohlfahrtsgewinn für die amerikanische Volkswirtschaft in Höhe von 18,4 Mrd. US-Dollar.

Mit der strategischen Auswahl der vom Zoll betroffenen chinesischen Güter gelingt es, die Wohlfahrtsverluste geschickt auf chinesische Firmen abwälzen. Dies ist Teil einer optimalen Zollstrategie (vgl. Irwin 1996 für einen ausführlichen Überblick). Wenn die Importelastizität hoch ist, führt dies zu einer geringeren Mengenanpassung und einer hohen Zollinzidenz für ausländische (chinesische) Produzenten.

LITERATUR

- Autor, D., D. Dorn und G. Hanson (2013), »The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States«, *American Economic Review* 103(6), 2121–2168.
- Autor, D., D. Dorn und G. Hanson (2016), »The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade«, *Annual Review of Economics* 8, 205–240.
- Bown, C., E. Jung und Z. Lu (2018), »Trump and China Formalize Tariffs on \$ 260 Billion of Imports and Look Ahead to Next Phase«, The Peterson Institute for International Economics, verfügbar unter: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-and-china-formalize-tariffs-260-billion-imports-and-look>.
- Bown, C. und M. Kolb (2018), »Trump's Trade Wars Timeline: An Up-to-date Guide«, The Peterson Institute for International Economics, verfügbar unter: <https://piie.com/system/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>.
- Broda, C., N. Limão und D. Weinstein (2008), »Optimal Tariffs: The Evidence«, *American Economic Review* 98(5), 2032–2365.
- Gloe-Dizioli, A. und B. van Roye (2018), »Macroeconomic Implications of Increasing protectionism«, *ECB Economic Bulletin* (6), 35–38.
- Irwin, D. (1996), *Against the tide: An intellectual history of free trade*, Princeton University Press, Princeton.
- Kee, H., A. Nicita und M. Olarreaga (2008), »Import Demand Elasticities and Trade Distortions«, *The Review of Economics and Statistics* 90(4), 666–682.
- Stokes, B. (2018), »Americans, Like Many in Other Advanced Economies, Not Convinced of Trade's Benefits«, 26. September, PEW Institute, verfügbar unter: <http://www.pewglobal.org/2018/09/26/americans-like-many-in-other-advanced-economies-not-convinced-of-trades-benefits/>.
- Zoller-Rydzek, B. (2018), »Trade Effects of Within-Country Inequality«, mimeo.

Luise Sophie König, Carla Rhode und Tanja Stitteneder

Punktesysteme zur qualifizierten Zuwanderung im internationalen Vergleich

Im Wettbewerb um internationale Fachkräfte setzen einige klassische Einwanderungsländer auf sogenannte Punktesysteme. Obwohl Punktesysteme oftmals Teil potenzialorientierter Zuwanderungssysteme sind, ermöglichen sie die bedarfsgerechte Steuerung. Auch hierzulande werden Punktesysteme immer häufiger diskutiert. Der folgende Artikel gibt einen Einblick in die potenzialorientierte Zuwanderung und vergleicht die Punktesysteme anderer Länder.

Der Mangel an Fachkräften wird in einigen Sektoren als die größte Herausforderung für die Geschäftsentwicklung und damit für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands betrachtet (vgl. DIHK 2018). Die akute Knappheit an qualifizierten Arbeitnehmern führt einerseits zu weniger bearbeiteten Aufträgen, beispielsweise im MINT- und Gesundheitsbereich, und andererseits zu höheren Lohn- und Gehaltskosten. Durch die EU-Binnenwanderungen können diese Effekte aktuell noch abgeschwächt werden, doch langfristig wird der demographische Wandel alle Staaten der EU betreffen und potenziell die Binnenwanderung senken. Allein in Deutschland soll die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter bis 2060 um 10,2 Millionen sinken (vgl. BMWi 2018). Um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten, wird die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten benötigt. Doch der Mangel an Fachkräften betrifft nicht nur die EU und die Balkanländer, sondern ist ein weltweit auftretendes Phänomen. Kanada, Australien, Neuseeland und Österreich begegnen dem in einigen Berufsgruppen vorherrschenden Engpass mit einem potenzialorientierten Zuwanderungskonzept, dem Punktesystem.¹ Punktesysteme ermöglichen die gesteuerte potenzialorientierte Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer und vereinfachen somit den Migrationsprozess. Deutschland setzt bisweilen überwiegend auf das Prinzip der marktorientierten Zuwanderung; jedoch stehen Punktesysteme nun auch hierzulande immer häufiger zur Diskussion. Im Folgenden werden mögliche Komponenten eines potenzialorientierten

Zuwanderungskanals vorgestellt und die Punktesysteme aus den verschiedenen Ländern miteinander verglichen.

FACHKRÄFTEENGPASS IN DEUTSCHLAND UND WELTWEIT

Durch die gute Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts in den vergangenen Jahren verzeichnet Deutschland eine stetig sinkende Arbeitslosenquote, die im September 2018 ein Rekordtief von 5% erreichte (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018a). Neben der sinkenden Arbeitslosenzahl steigt der Stellenindex der Bundesagentur für Arbeit (BA-X), der als Indikator für die Arbeitskräftenachfrage gilt, kontinuierlich an.² Die steigende Nachfrage und das sinkende Angebot betreffen vor allem Ausbildungs-, aber auch akademische Berufe im Gesundheits-, Bau- und MINT-Bereich; in diesen Berufsgruppen sind freie Stellen zunehmend schwerer zu besetzen. Diese Entwicklung macht sich in einem Anstieg der Vakanzzeit (Zeit, die zur Besetzung einer Stelle benötigt wird) und der Anzahl unbesetzter Stellen bemerkbar. So waren im ersten Halbjahr 2017 37% der Stellen in Ostdeutschland und 36% der Stellen in Westdeutschland nicht besetzt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018a).

DEMOGRAPHISCHER WANDEL

Diese Entwicklung begründet sich zu großen Teilen durch den demographischen Wandel, der sich in

¹ Punktesysteme können sowohl in einem bedarfsorientierten (marktorientierten) als auch in einem potenzialorientierten Zuwanderungssystem Anwendung finden.

² Zur Berechnung werden alle Stellenzugänge und der -bestand saisonbereinigt. Die Abweichung des Mittelwerts von Stellenzugängen und -bestand wird auf den Referenzwert ermittelt. Der Referenzwert ist der Jahresdurchschnitt 2004, der auf 100 normiert wurde. Seit Dezember 2017 befindet sich der Stellenindex kontinuierlich über der 250-Marke (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018b).

Deutschland unter anderem am steigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung abgezeichnet. 2060 werden bei gleichbleibender demographischer Entwicklung und einer jährlichen Nettozuwanderung von 100 000 Personen, 33% der Bevölkerung mindestens 65 Jahre alt sein (vgl. Fuchs, Söhnlein und Weber 2017). Die Anzahl der Personen im nicht mehr erwerbsfähigen Alter wird von 35% auf 60% zunehmen (vgl. Sachverständigenrat Wirtschaft 2018). Diese Prognose hängt auch mit der niedrigen Fertilitätsrate in Europa zusammen, die weltweit als gering gilt. Europäische Frauen bekommen im Schnitt 1,6 Kinder in ihrem Leben (vgl. Statista 2018). Um die Bevölkerungszahl in Ländern mit niedriger Sterblichkeitsrate konstant zu halten, müssen jedoch mindestens 2,1 Kinder pro Frau geboren werden (vgl. UN 2015).

Neben der Zunahme der älteren Bevölkerungsschichten und der niedrigen Fertilitätsrate zeichnet sich die demographische Entwicklung auch in der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ab. Prognosen zufolge wird die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter bei einem jährlichen Rückgang um 300 000 Personen bis 2060 um 10,2 Millionen zurückgehen. Um die Zahl der Erwerbsfähigen auf dem heutigen Niveau zu halten, müssten laut dem Sachverständigenrat für Wirtschaft jährlich 400 000 Erwerbsfähige mehr nach Deutschland ein- als auswandern. Dieser Bedarf wird langfristig nicht durch die innereuropäische Migration nach Deutschland zu decken sein. Denn obwohl der Wanderungssaldo weiterhin positiv ist, nimmt die Zuwanderung von Fachkräften aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union derzeit ab (vgl. BAMF 2018b).

BEDARFSORIENTIERTE ZUWANDERUNG

Um langfristig wettbewerbsfähig zu bleiben, ist Deutschland daher auf die Zuwanderung von qua-

lifizierten Fachkräften aus Drittstaaten angewiesen. Bisher kommen Drittstaatsangehörige jedoch überwiegend aus völkerrechtlichen und humanitären Gründen sowie aufgrund von Familienzusammenführungen nach Deutschland. Abbildung 1 zeigt, dass 2016 nur 7% der eingereisten Drittstaatsangehörigen, Fachkräfte waren, die zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Deutschland gekommen sind.

Aktuell verfolgt Deutschland ein System der marktorientierten Zuwanderung. Ein festes Arbeitsplatzangebot ist dabei in der Regel die Voraussetzung für den Erhalt einer Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis. Eine Jobzusage allein garantiert den positiven Bescheid aber nicht, denn auch die Qualifikation des Antragstellers muss in Deutschland anerkannt sein.

POTENZIALORIENTIERTE ZUWANDERUNG

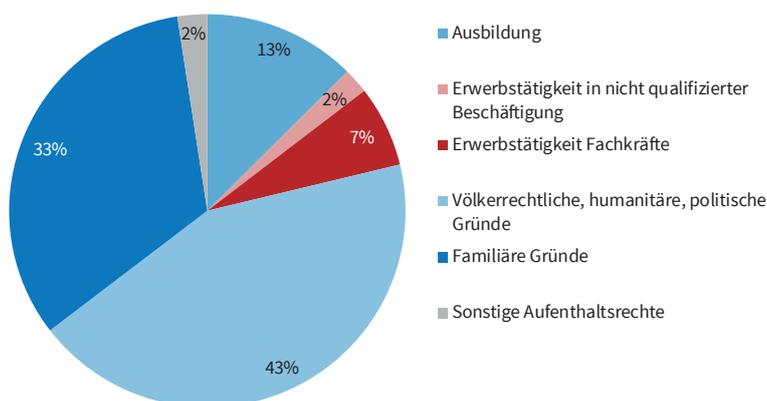
Die potenzialorientierte Zuwanderung setzt, im Gegensatz zur marktorientierten Zuwanderung, keinen Arbeitsvertrag voraus, sondern ermöglicht die Zuwanderung bestimmter Kandidaten zur Arbeitsplatzsuche. Die Auswahl der Kandidaten erfolgt anhand unterschiedlicher Kriterien, wie Qualifikation, Alter, Integrationspotenzial oder Sprachkenntnisse. Diese Kriterien werden von den Ländern festgesetzt und unterschiedlich gewichtet.

In Deutschland können internationale Fachkräfte mit anerkannter Berufsausbildung in Mangelberufen eine Aufenthaltsgenehmigung zum Zweck der Arbeitsplatzsuche beantragen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Hierfür müssen die Qualifikationen des Bewerbers in Deutschland anerkannt sein und ein Nachweis über die Sicherung des Lebensunterhalts vorliegen. Der Aufenthaltstitel ermächtigt die Suche nach einer Tätigkeit entsprechend der erworbenen und anerkannten Quali-

fikation. Während der Suche darf die Fachkraft aber keiner Beschäftigung nachgehen. Sobald die internationale Fachkraft einen Arbeitsplatz gefunden hat, muss eine Aufenthaltsgenehmigung zum Zweck der Beschäftigung beantragt werden. Diese Option ist aber an viele Voraussetzungen geknüpft und gilt derzeit nur für bestimmte Personen- und Berufsgruppen. Im Rahmen des Modellprojekts »PuMa« testet Baden-Württemberg deutschlandweit zum ersten Mal das Prinzip des Punktesystems nach dem Vorbild

Abb. 1

Drittstaatsangehörige nach Aufenthaltszweck
Aufenthaltserteilung im Jahr 2016



Quelle: BAMF (2017).

© ifo Institut

anderer Einwanderungsländer. Die Fachkräfte werden anhand ihrer Integrationsfähigkeit bewertet, insbesondere Sprachkenntnisse spielen dabei eine entscheidende Rolle. Aber auch andere Faktoren, wie Voraufenthalte oder Verwandtschaft in Deutschland sowie Englisch- oder Französischkenntnisse können Punkte einbringen. Um einreisen zu können, müssen insgesamt 100 Punkte erreicht werden. Zudem sind weiterhin ein konkretes Arbeitsplatzangebot und ein in Deutschland anerkannter Abschluss erforderlich. Ein bundesweites Punktesystem, das die potenzialorientierte Einwanderung ermöglicht, gibt es derzeit nicht.

Tabelle 1 zeigt die international etablierten Punktesysteme in Kanada, Australien, Neuseeland und Österreich. In Kanada trägt das Programm den Namen »Federal Skilled Worker Programm«, in Australien »Skill Select« und in Neuseeland »Skilled Migrant Category«. In Österreich erfolgt die Umsetzung mit der Vergabe der Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR). Die Verfahrensabläufe, Kriterien und deren Gewichtungen sind in den Ländern unterschiedlich ausgearbeitet und werden im Folgenden miteinander verglichen.

Verfahrensablauf

In Kanada, Neuseeland und Australien haben Bewerber die Möglichkeit, ein Online-Profil auf der Webseite der hiesigen Arbeitsagentur anzulegen. In Australien und Neuseeland nennt sich diese Bewerbung »Expression of Interest«. Je Land werden unterschiedliche Kriterien bewertet, deren Summe die Punktezahl des Bewerbers ergibt. Diejenigen, die die Mindestpunktzahl erreichen, gelangen in den Kandidatenpool, der in Kanada »Express Entry Pool« genannt wird. In Kanada und Neuseeland wird anhand der Punktzahl eine Rangfolge erstellt. Die Kandidaten mit den höchsten Punktzahlen werden eingeladen, sich um einen dauerhaften Aufenthalt zu bewerben. In Australien können Arbeitgeber und Regierung Kandidaten nominieren. Zudem kann die Regierung Kandidaten zur Abgabe einer Bewerbung einladen. Nach der Übermittlung der Bewerbung wird endgültig über die Aufenthaltsgenehmigung entschieden. Im Fall einer Zusage erhalten die Bewerber folgende Visa:

- Kanada: »Permanent Residence Permit« Visum (gültig für fünf Jahre, verlängerbar)
- Australien: »Skilled Independent Visa« (unbefristet gültig)
 - »Business Talent (Permanent) Visa« (unbefristet gültig)
 - »Business Innovation and Investment (Provisional) Visa« (gültig für vier Jahre und drei Monate, verlängerbar)
- Neuseeland: »Skilled Migrant Category Residence Visa« (unbefristet gültig)

Falls noch kein Arbeitsplatzangebot vorliegt, kann in Österreich ein Arbeitssuchevisum beantragt werden, das auf sechs Monate befristet ist. Wenn ein Arbeitsplatzangebot vorliegt, bewirbt sich der Kandidat um eine RWR-Karte, diese ermöglicht den Aufenthalt von bis zu 24 Monaten. Der Aufenthalt kann durch die Beantragung der RWR-Plus-Karte um weitere 24 Monate verlängert werden.

Vorrangprüfung

Bevor eine offene Stelle in Kanada und Österreich von einer internationalen Fachkraft besetzt werden kann, wird im Rahmen der Vorrangprüfung ermittelt, ob nicht auch ein qualifizierter Arbeitnehmer aus dem Inland zur Verfügung steht, die Stelle zu besetzen. In Kanada muss der Vorrang geprüft werden, bevor ein Arbeitgeber einem internationalen Bewerber im *Express Entry Pool* eine Arbeitsstelle anbieten kann. In Österreich muss der Arbeitsmarktservice zuerst den inländischen Fachkräften die Bewerbung auf die offene Stelle ermöglichen, bevor die Stelle auch für ausländische Fachkräfte freigegeben wird.

Dauer und Runden des Verfahrens

Das *Express-Entry-Verfahren* in Kanada nimmt sechs Monate in Anspruch. Mehrmals jährlich werden Einladungen zur Bewerbung um die dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung verschickt, bis das jährliche Zuwanderungskontingent erreicht ist. Das Kontingent wird jährlich festgesetzt und umfasste 2017 300 000 neue Aufenthaltsgenehmigungen. In Australien werden zwei Einladungsrunden pro Monat organisiert. Die darauffolgende Prüfung der Visaberechtigung nimmt ungefähr sieben bis acht Monate in Anspruch. Im Jahr 2017 betrug das Maximalkontingent in Australien 128 550 qualifizierte Einwanderer. In Neuseeland werden ähnlich wie in Australien zwei Einladungsrunden pro Monat veranstaltet. Die Prüfung der Anträge zum dauerhaften Aufenthalt nimmt bis zu sechs Monate in Anspruch. In Neuseeland betrug das Kontingent im Jahr 2017 27 000 qualifizierte Einwanderer. In Österreich dauert die Prüfung der Bewerbungsunterlagen dagegen in der Regel nur acht Wochen, sofern diese vollständig sind. Österreich begrenzt das Kontingent derzeit nicht.

Kriterien im Punktesystem

Allen Systemen gemein sind die Kriterien Alter, Qualifikation, Sprachkenntnisse und Berufserfahrung. In allen Ländern gilt: Je jünger der Bewerber, desto höher sind die Einwanderungschancen. Die Anerkennung der ausländischen Qualifikation erfolgt in Kanada durch das *Educational Credential Assessment (ECA)*, in Australien durch das *Department of Immigration and Border Protection* und in Neuseeland durch die *Qualification Recognition Services*. In Österreich

Tab. 1

Punktesysteme im internationalen Vergleich

Land	Kanada	Australien	Neuseeland	Österreich
Bezeichnung	Federal Skilled Worker Program	Skill Select	Skilled Migrant Category	Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR) Arbeitssuchevisum
Kriterien im Punktesystem	Express Entry (EE): Sprachkenntnisse, Bildungsgrad, Berufserfahrung, Alter, Arbeitsangebot, Integrationsfähigkeit Comprehensive Ranking System (CRS): Zusätzliche Bildungsabschlüsse, Nominierung durch Provinz, Qualifikationen von (Ehe-)Partnern	Alter, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Bildungsgrad, Arbeitserfahrung in Australien, australische Bildungsabschlüsse und zusätzliche Kriterien (z. B. Berufserfahrung in Mangelberufen)	Alter, Qualifizierte Beschäftigung, Berufserfahrung, anerkannte Qualifikationen (jeweils zusätzlich Unterkategorien für Bonuspunkte), Familie in Neuseeland, Sprachkenntnisse des Partners ^a	Arbeitssuchevisum: Qualifikationen, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse in Deutsch und Englisch, Alter RWR: Kriterien für Arbeitssuchevisum und Jobangebot mit Mindesteinkommen, RWR Plus: min. 21 Monate Beschäftigung
Verfahren	1. Erstellung eines Online-Bewerbungsprofils und Aufnahme von Bewerbern mit Mindestpunktzahl in Express Entry Pool	1. Expression of Interest (EOI) und Aufnahme von Bewerbern mit Mindestpunktzahl in Kandidatenpool	1. Expression of Interest (EOI): Aufnahme von Bewerbern mit Mindestpunktzahl in Kandidatenpool und Einladung der Kandidaten mit den meisten Punkten zur Bewerbung für dauerhaften Aufenthalt	Beantragung eines Arbeitssuchevisums, wenn noch kein Arbeitsangebot vorliegt
	2. Erstellung einer Rangfolge der Bewerber des Pools anhand des CRS und Einladung der Kandidaten mit den meisten Punkten zur Bewerbung um einen dauerhaften Aufenthalt	2. Kandidaten können von Arbeitgebern oder den Regierungen nominiert werden oder von der Regierung zur Abgabe einer Bewerbung eingeladen werden.	2. Übermittlung der Bewerbung um ein dauerhaftes Visum und endgültige Entscheidung	Beantragung einer RWR-Karte nach erfolgreicher Arbeitsplatzsuche bzw. sofortige Beantragung, wenn Jobangebot bereits vorliegt Verlängerung des Status durch Beantragung einer RWR-Plus-Karte
Kontingent/Ziel	300 000 neue Aufenthaltsgenehmigungen (Ziel 2017)	128 550 qualifizierte Einwanderer (Kontingent 2017)	27 000 qualifizierte Einwanderer (Ziel 2017)	Nicht vorhanden
Aufenthaltstitel	Permanent Residence Permit	Skilled Independent Visa, Business Talent (Permanent) Visa, Business Innovation and Investment (Provisional) visa	Skilled Migrant Category Residence Visa	Arbeitssuchevisum: Aufenthalt für sechs Monate, RWR-Karte: Aufenthalt für 24 Monate, RWR Plus: Aufenthalt für 24 Monate mit unbegrenztem Arbeitsmarktzugang
Transparenz	Zugangskriterien/deren Bewertung durch Punkte sind online zugänglich.	Zugangskriterien/deren Bewertung durch Punkte sind online zugänglich.	Zugangskriterien/deren Bewertung durch Punkte sind online zugänglich. Vorabprüfung möglich.	Vorab ist eine Prüfung der persönlich zu erreichenden Punkte möglich.
Digitalisierung	Express Entry Portal bietet fortgeschrittene Digitalisierung bei Antragsstellung.	Skill Select Online-Portal bietet fortgeschrittene Digitalisierung bei Antragsstellung.	Online-Portal bietet fortgeschrittene Digitalisierung bei Antragsstellung.	Kein Portal, sondern Antragsformular, das persönlich oder vom Arbeitgeber eingereicht werden kann.
Gebühren ^b	Bearbeitungsgebühr 550 US-Dollar (470 Euro), Gebühr für dauerhaften Aufenthaltsstatus 490 US-Dollar (420 Euro).	EOI: kostenlos	Online EOI Submission: NZD 530 (315 Euro).	Arbeitssuchevisum: 100 Euro.
		Skilled Independent Visa: AUD 3 670 (2.410 Euro).	Skilled Migrant Category: NZD 3 085 (1 830 Euro).	RWR-Karte: 100 Euro.
Bearbeitungszeit	Express Entry: Sechs Monate	Einladungsrunden für dauerhaften Aufenthalt: Zweimal monatlich.	Einladungsrunden für dauerhaften Aufenthalt: Zweimal monatlich.	Acht Wochen je nach Vollständigkeit der Unterlagen.
	Einladungsrunden für einen dauerhaften Aufenthalt: Mehrmals jährlich bis Kontingent erschöpft ist.	Prüfung der Visaberechtigung: Zwischen sieben und acht Monaten.	Prüfung der Berechtigung zum dauerhaften Aufenthalt: Bis zu sechs Monate.	

^a Gute englische Sprachkenntnisse sind in Neuseeland eine zwingende Voraussetzung für eine Bewerbung und werden daher im Punktesystem nicht weiter berücksichtigt. Bonuspunkte hingegen gibt es für die Sprachkenntnisse des Partners. ^b Die hier aufgeführten Gebühren fallen direkt bei der Bewerbung bzw. bei der Ausstellung der Arbeitsvisa an. Zur Umrechnung in Euro wurde der Wechselkurs vom 13. November 2017 verwendet.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts aus verschiedenen Quellen (2017).

liegt die Zuständigkeit je nach Anerkennungsgrund bei unterschiedlichen Behörden. Eine Berufsausbildung ist nur in reglementierten Berufen, wie Lehramt, medizinische Berufe, etc. anerkennungspflichtig.

Sprachkenntnisse werden in Australien, Kanada und Österreich je nach Niveau bewertet. In Neuseeland ist dies nicht der Fall, da das Beherrschen der englischen Sprache dort eine Grundvorausset-

zung ist, um sich für ein Arbeitsvisum bewerben zu können.

In Bezug auf weitere Kriterien haben die Länder einen unterschiedlichen Fokus. In Kanada wird die Integrationsfähigkeit des Bewerbers geprüft. Zusätzliche Bildungsabschlüsse und die Qualifikation des (Ehe-)Partners spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. In Australien liegt der Fokus auf der bereits gesammelten Arbeitserfahrung im Land selbst. Außerdem erhalten Bewerber Punkte für australische Bildungsabschlüsse. Auch der allgemeine Bildungsgrad und beispielsweise die Berufserfahrung in Mangelberufen spielen eine wichtige Rolle. In Neuseeland ist, wie schon angemerkt, die Kenntnis der englischen Sprache von zentraler Bedeutung. Daher werden auch Punkte vergeben, wenn der Partner über englische Sprachkenntnisse verfügt. In Österreich sind die Kriterien für das Arbeitssuchevisum und die RWR-Karte unterschiedlich. Wird ein Visum zur Arbeitsplatzsuche angestrebt, sammeln Bewerber nicht nur mit deutschen, sondern auch mit englischen Sprachkenntnissen Punkte. Die Erteilung des RWR-Visums setzt ein konkretes Jobangebot und ein festgesetztes Mindesteinkommen voraus.

Transparenz und Digitalisierung

In Kanada, Neuseeland und Australien sind die Zugangskriterien und deren Gewichtung online einsehbar, damit die Bewerber sich ein Bild über ihre Chancen machen können. In Neuseeland und Österreich haben Bewerber zudem die Möglichkeit ihre Bewerbungsunterlagen vorab prüfen zu lassen, um eine Einschätzung zu erhalten, wie viele Punkte sie erreichen würden. Während die Online-Bewerbungsportale »Express Entry Portal« (Kanada), »Skill Select Online-Portal« (Australien) und das Online-Portal Neuseelands fortgeschritten digitalisiert sind, gibt es in Österreich kein Online-Portal. Stattdessen muss ein Antragsformular ausgefüllt werden, das vom Bewerber persönlich oder von seinem Arbeitgeber bei der österreichischen Vertretung im jeweiligen Herkunftsland eingereicht werden kann.

Kosten des Verfahrens

Die Kosten der Bewerbung werden je nach Land mehr oder weniger auf den Bewerber umgelegt. In Kanada beträgt die Bewerbungsgebühr ca. 372 Euro (550 US-Dollar)³, für die Aufenthaltsgenehmigung fallen weitere 331 Euro (490 US-Dollar) an. In Australien ist die Bewerbung dagegen zwar unentgeltlich, dafür sind die Gesamtgebühren des Aufenthaltstitels, die bei einer Zusage anfallen, mit 2 268 Euro (3 670 Australische Dollar) am Höchsten. Neuseeland hat im

Gegensatz zu Australien mit ca. 300 Euro (530 Neuseeländische Dollar) zwar höhere Bewerbungskosten. Bei einer Zusage sind die Gesamtgebühren aber geringer, da für die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung nur weitere 1 467 Euro (3 085 Neuseeländische Dollar) anfallen. In Österreich sind die Gebühren für den Bewerber am geringsten, denn für die Ausstellung der RWR-Karte und das Visum sind jeweils nur 100 Euro zu entrichten, während die Bewerbung an sich kostenfrei ist.

Spurwechsel

Neben der qualifizierten Zuwanderung gibt es aber selbstverständlich auch Wanderungen aus anderen, etwa humanitären Gründen. Geflüchtete bewerben sich typischerweise um den Asylstatus und erhalten in Deutschland zunächst keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Doch auch unter Asylbewerbern sind oft viele qualifizierte Fachkräfte, die in den Arbeitsmarkt und somit die Gesellschaft integriert werden könnten. Um dies zu erreichen, müsste ein Wechsel von Asylstatus, der den Aufenthalt aus humanitären Gründen ermöglicht, in eine Aufenthaltsgenehmigung zur Aufnahme einer Beschäftigung möglich sein. In der politischen Debatte wird dieser Wechsel als Spurwechsel bezeichnet. In Kanada ist ein Spurwechsel vom Status der *Protected Person* mit einer Bewerbung im *Federal Skilled Worker Program* möglich. Australien sieht diesen Wechsel seit 2004 ebenfalls vor. Auch in Neuseeland können sich Personen mit anerkanntem Asylstatus für eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung bewerben. In Österreich ist der Spurwechsel nur in bestimmten Fällen möglich, Personen mit anerkanntem Asylstatus haben jedoch ohnehin uneingeschränkt Zugang zum Arbeitsmarkt.

Familiennachzug

Die Mitnahme der Familie ist in den englischsprachigen Ländern ähnlich geregelt. In Kanada sind Ehepartner und Kinder in der Bewerbung für ein Visum inbegriffen. Weitere Angehörige können mit Hilfe des *Family Sponsorships* nachgeholt werden. In Australien sind ebenfalls automatisch die Kinder des Antragstellers im Antrag enthalten, der Partner bekommt unter Erfüllung gewisser Voraussetzungen das *Partner Category Visa*. In Neuseeland erhalten Partner und Kinder unter 24 Jahren automatisch das *Partner of a New Zealanders Resident Visum*. In Österreich dagegen ist die Familienmitnahme an mehrere Auflagen gebunden. (Ehe-)Partner und minderjährige Kinder erhalten die RWR-Plus-Karte, wenn für alle Familienmitglieder die Sicherung des Lebensunterhalts und eine Krankenversicherung nachgewiesen werden konnte. Zudem sollte die Familie bereits eine Unterkunft in Österreich angemietet haben und über Deutschkenntnisse verfügen.

³ Alle Berechnungen sind gerundet und wurden mit dem Kurs vom 4. Oktober 2018 berechnet.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Punktesysteme können sich in der Debatte um die Herausforderungen des Fachkräftemangels als sehr wirksam erweisen. Kanada, Australien, Neuseeland und Österreich setzen im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte bereits auf potenzialorientierte Zuwanderungskomponente. In der Ausgestaltung unterscheiden sich die Punktesysteme der Länder unter anderem im Hinblick auf die berücksichtigten Kriterien, den Verfahrensablauf, das Kontingent und die Gebühren teilweise wesentlich. Auch in Deutschland werden Punktesysteme immer häufiger diskutiert. Hierzulande testet Baden-Württemberg nun als erste Region die punktebasierte Einwanderung von Fachkräften. Da ein verbindliches Arbeitsplatzangebot aber zwingend vorausgesetzt wird, dient das Punktesystem in diesem Fall eher der Steuerung der bedarfsorientierten Zuwanderung.

LITERATUR

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018a), »Auf welche Kriterien stützt sich die Zustimmung der Arbeitsagentur?«, verfügbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/FAQ/DE/ZugangArbeitFluechtlinge/003-kriterien-zustimmung.html>, aufgerufen im Oktober 2018.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018b), *Das Land in Zahlen 2017*, BAMF, Nürnberg.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), »Fachkräfte für Deutschland«, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/fachkraeftesicherung.html>, aufgerufen im Oktober 2018.

Bundesagentur für Arbeit (2018a), »Arbeits- und Ausbildungsmarkt auf einen Blick«, verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/arbeitsmarktberichte/flyer-eckwerte/flyer-eckwerte-d-0-pdf.pdf>, aufgerufen im Oktober 2018.

Bundesagentur für Arbeit (2018b), »BA-Stellenindex BA-X«, verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/>, aufgerufen im Oktober 2018.

Die Bundesregierung (2018), *Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten*, Berlin.

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2018), »DIHK-Konjunkturumfrage bei den Industrie- und Handelskammern«, verfügbar unter: <https://www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/konjunktur-und-wachstum/umfragen-und-prognosen/konjunkturumfrage-jahresbeginn-2018/ergebnisse-02-18>, aufgerufen im Oktober 2018.

Fuchs, J., D. Söhnlein und B. Weber (2017c), »Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung«, *IAB-Kurzbericht 6*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Sachverständigenrat Wirtschaft (2018), *Jahresgutachten 2017/2018, Arbeitsmarkt: Fachkräftesicherung im digitalen Wandel*, verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201718/jg2017_11_arbeitsmarkt.pdf, aufgerufen im Oktober 2018).

Statista (2018), »Fertilitätsrate nach Weltregionen im Jahr 2018«, verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1724/umfrage/weltweite-fertilitaetsrate-nach-kontinenten/>, aufgerufen im Oktober 2018.

UN (2015), *Fertility Report*, verfügbar unter: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/fertility/wfr2015/world-fertilityReport2015.pdf>, aufgerufen im Oktober 2018.

Marcell Göttert

Geringe Mehreinnahmen beim Steueraufkommen der nächsten Jahre erwartet

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2018

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat seine Steueraufkommensprognosen leicht nach oben revidiert. Ausschlaggebend waren die geänderte Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung und der gute Verlauf des Steueraufkommens der vergangenen Monate. Die Steuerquote erreicht ein neues Rekordniveau.

ERGEBNIS DER STEUERSCHÄTZUNG

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat im Oktober 2018 seine Steueraufkommensprognose leicht angehoben. So wird für das laufende Jahr mit Mehreinnahmen in Höhe von ca. 3 Mrd. Euro gerechnet (vgl. Tab. 1). Allerdings revidierte der Arbeitskreis seine Zahlen für das kommende Jahr um rund 2 Mrd. Euro nach unten. Für die folgenden Jahre werden Mehreinnahmen in Höhe von jeweils ca. 2 Mrd. Euro erwartet. Die Korrekturen im laufenden Jahr sind auf die, gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Lage, überdurchschnittliche gute Entwicklung des Steueraufkommens in den vergangenen Monaten zurückzuführen. Die weiteren Revisionen des Arbeitskreises sind der geänderten Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung geschuldet.

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.¹ Da sich die Regierungsbildung zu Beginn des Jahres komplizierter gestaltete als in den vergangenen Jahren, mussten gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2018

¹ Eine vollständige Auflistung der Rechtsänderungen findet sich in BMF (2018b, Anlage 2).

Tab. 1

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mai 2018	734,5	772,1	806,9	838,9	873,2	905,9
Oktober 2018	734,5	775,3	804,6	841,2	875,2	907,4
Abweichungen insgesamt		3,2	-2,3	2,3	2,0	1,5
Rechtsänderungen		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schätzabweichung ^a	0,0	3,2	-2,3	2,3	2,0	1,5

^a Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Quelle: BMF (2018a; 2018b).

keine neuen Rechtsänderungen einbezogen werden. Jedoch musste bei dieser Schätzung die Aussetzung der Vollziehung der Verzugszinsen berücksichtigt werden. Die Bundesregierung hat ihre Prognose des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts für das laufende Jahr um 0,7 Prozentpunkte und für das kommende Jahr um 0,3 Prozentpunkte nach unten korrigiert (vgl. Tab. 2). Die Prognose für das Jahr 2020 wurde um 0,5 Prozentpunkte nach oben revidiert, wohingegen die Prognose für die beiden Folgejahre um jeweils 0,1 Prozentpunkt nach unten revidiert wurden. Damit folgt die Bundesregierung in ihrer Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage weitestgehend der Gemeinschaftsdiagnose.² Die starke Revision der Prognose des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaftsdiagnose für die Jahre 2020 bis 2022 ist zum einen durch eine geänderte Einschätzung des Preisniveaus, zum anderen durch die der Mittelfristprognose zugrunde liegende Mechanik bedingt (vgl. Kasten).

Im laufenden Jahr hat die Abwärtsrevision der Prognose der Bundesregierung nur einen geringen Einfluss auf die laufende Prognose des Steueraufkommens, das von der überdurchschnittlich guten Entwicklung des Steueraufkommens der vergangenen Monate dominiert wird. Hingegen machen sich im kommenden Jahr die Abwärtsrevisionen der Bundesregierung bemerkbar. Hingegen führt die Aufwärtsrevision der Bundesregierung für das Jahr 2020 auch zu einer Anhebung der Schätzung des Steueraufkommens für das betreffende Jahr. Nachdem in den Folgejahren

die Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage nahezu unverändert gegenüber dem Frühjahr ist, gilt für die Prognose des Steueraufkommens dasselbe.

² Dies hat die Gemeinschaftsdiagnose auch im Rahmen der Befürwortung der Herbstprojektion 2018 der Bundesregierung bestätigt (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018c).

Tab. 2

Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen

Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
April 2018	3,8	4,2	4,1	3,3	3,3	3,3
Oktober 2018	3,7	3,5	3,8	3,7	3,2	3,2
Differenz	-0,1	-0,7	-0,3	0,5	-0,1	-0,1
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Gemeinschaftsdiagnose						
März 2018	3,8	4,1	4,1	3,2	2,7	2,3
September 2018	3,7	3,5	3,9	3,8	3,3	3,1
Differenz	-0,1	-0,6	-0,2	0,6	0,6	0,8
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Mai 2018	4,1	5,1	4,5	4,0	4,1	3,8
Oktober 2018	4,1	5,5	3,8	4,5	4,0	3,7
Differenz	0,0	0,4	-0,7	0,6	0,0	-0,1

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

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

PROGNOSE REVISION UND AUFKOMMENS- ENTWICKLUNG

Verglichen mit den letzten Steuerschätzungen, fallen die Revisionen dieser Schätzung eher gering aus. Für das laufende Jahr werden Mehreinnahmen in Höhe von rund 3 Mrd. Euro prognostiziert, wovon allein ca. 1,4 Mrd. Euro auf die Lohnsteuer entfallen. Ursächlich hierfür ist zum einen die gute Aufkommensentwicklung der letzten Monate, zum anderen die nach oben korrigierte Einschätzung des Arbeitsmarktes durch die Bundesregierung (vgl. Abb. 1). Darüber hinaus kam es bei der Gewerbesteuer, der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag und der Körperschaftsteuer aufgrund der guten Aufkommensentwicklung der vergangenen Monate zu Aufwärtsrevisionen in Höhe von 1 bis 1,5 Mrd. Euro. Dem steht eine Verschlechterung bei der Einschätzung ihrer gesamtwirtschaftlichen Basis, den Gewinneinkommen, gegenüber. Bei der veranlagten Einkommensteuer wird gegenüber Mai mit Mindereinnahmen in Höhe von fast 1,5 Mrd. Euro gerechnet. Auch hier war die Aufkommensentwicklung der vergangenen Monate für die geänderte Einschätzung bedeutend. Zudem wird dies durch die nach unten revidierte Einschätzung der Gewinneinkommen gestützt.

Für das kommende Jahr werden Mindereinnahmen in Höhe von knapp 2 Mrd. Euro erwartet. Ausschlagge-

bend dafür ist die Abwärtsrevision der veranlagten Einkommensteuer in Höhe von 3,1 Mrd. Euro, was zum einen durch die niedrigere Basis aus dem Jahr 2018 und zum anderen durch die schlechtere Entwicklung der Gewinneinkommen bedingt ist (vgl. Abb. 2). Auch die Körperschaftsteuer wird aufgrund der geänderten Einschätzung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen um fast 1 Mrd. Euro nach unten angepasst. Dem stehen eine Aufwärtsrevision der Lohnsteuer von 1,9 Mrd. Euro und der Steuern vom Umsatz

von 1 Mrd. Euro gegenüber. Ersteres ist vor allem durch die höhere Basis des Jahres 2019 erklärbar. Letzteres ist auf eine Aufwärtsrevision der Konsumausgaben zurückzuführen.

Für das Jahr 2020 werden Mehreinnahmen in Höhe von knapp 2 Mrd. Euro prognostiziert. Hierbei entfallen fast 4,2 Mrd. Euro auf die Lohnsteuer (vgl. Abb. 3). Diese wurde aufgrund der höheren Basis des Jahres 2019 und der positiveren Einschätzung des Arbeitsmarktes nach oben revidiert. Die Aufwärtsrevision der Steuern vom Umsatz um fast 3,8 Mrd. Euro

Abb. 1

Veränderung der Prognosen für 2018 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2018

Korrektur in Millionen Euro

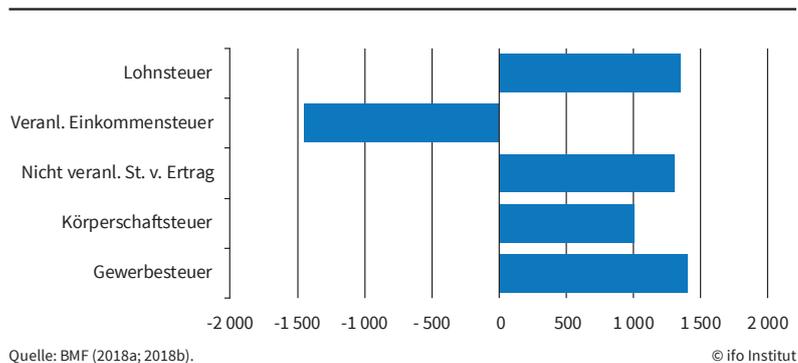
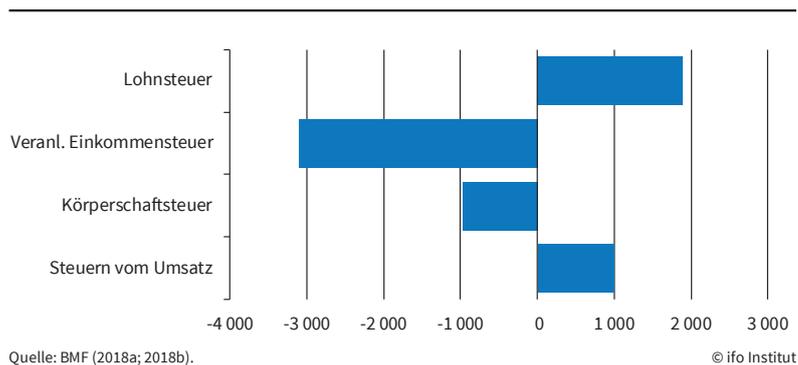


Abb. 2

Veränderung der Prognosen für 2019 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2018

Korrektur in Millionen Euro



Tab. 3

Ergebnisse der Steuerschätzung vom Oktober 2018

Steuereinnahmen in Mio. Euro	Realisiert		Prognose Oktober 2018					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeinsch. Steuern	508 581,9	538 817,0	566 671	594 109	626 200	656 150	684 650	714 100
Lohnsteuer	184 826,1	195 523,7	207 800	222 000	236 900	250 000	263 500	277 450
Veranl. Einkommensteuer	53 833,0	59 428,2	60 200	62 800	66 050	70 150	73 950	77 750
Nicht veranl. St. v. Ertrag ^a	19 451,6	20 918,1	23 200	21 740	22 4450	24 500	25 250	25 950
Abgeltungsteuer	5 939,6	7 333,1	7 491	7 589	7 700	7 850	7 950	8 050
Körperschaftsteuer	27 441,9	29 258,9	33 330	33 730	35 400	36 500	37 350	38 350
Steuern vom Umsatz	217 089,6	226 355,0	234 650	246 250	257 700	267 150	276 650	286 550
Bundessteuern	104 440,9	99 933,6	108 652	109 930	111 343	112 606	113 929	115 202
Energiesteuer	40 090,7	41 022,3	41 100	41 100	41 100	41 050	41 050	41 000
Tabaksteuer	14 186,1	14 398,8	14 300	14 220	14 130	14 040	13 960	13 870
Branntweinsteuer	2 070,2	2 093,6	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120	2 120
Alkopopsteuer	1,3	2,0	2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	400,6	367,9	380	378	376	374	372	370
Zwischenerzeugnissteuer	15,2	16,6	18	18	18	18	18	18
Kaffeesteuer	1 039,8	1 057,4	1 045	1 045	1 045	1 045	1 045	1 045
Versicherungsteuer	12 763,2	13 269,3	13 700	14 050	14 410	14 780	15 160	15 550
Stromsteuer	6 569,2	6 943,9	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000
Kraftfahrzeugsteuer	8 952,1	8 947,7	9 010	9 080	9 140	9 190	9 230	9 270
Luftverkehrssteuer	1 073,7	1 120,5	1 175	1 215	1 250	1 285	1 320	1 355
Kernbrennstoffsteuer	422,4	- 7 261,9	0	0	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	16 854,8	17 953,3	18 800	19 700	20 750	21 700	22 650	23 600
Sonstige Bundessteuern	0,0	0,5	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,6	2	2	2	2	2	2
Ländersteuern	22 342,5	22 205,0	23 316	23 274	23 744	24 224	24 704	25 184
Vermögensteuer	- 0,2	0,2	0	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	7 006,5	6 113,7	6 470	5 972	6 070	6 170	6 270	6 370
Grunderwerbsteuer	12 408,1	13 139,2	13 840	14 280	14 620	14 970	15 320	15 670
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 808,5	1 836,9	1 872	1 898	1 925	1 950	1 975	2 000
Feuerschutzsteuer	441,8	450,9	464	475	486	497	508	519
Biersteuer	677,8	664,2	670	649	643	637	631	625
Sonstige Ländersteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Gemeindesteuern	65 313,3	68 494,7	71 583	72 219	74 745	76 921	78 747	80 723
Gewerbesteuer	50 097,0	52 872,0	55 700	56 150	58 500	60 500	62 150	63 950
Grundsteuer A	394,2	404,0	404	403	402	401	400	399
Grundsteuer B	13 259,9	13 561,4	13 760	13 920	14 070	14 220	14 370	14 520
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 562,9	1 657,2	1 719	1 746	1 773	1 800	1 827	1 854
Zölle	5 112,9	5 062,6	5 050	5 100	5 200	5 300	5 400	5 500
Steuern insgesamt	705 791,4	734 512,9	775 272	804 632	841 232	875 201	907 430	940 709

^a Ohne Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge.

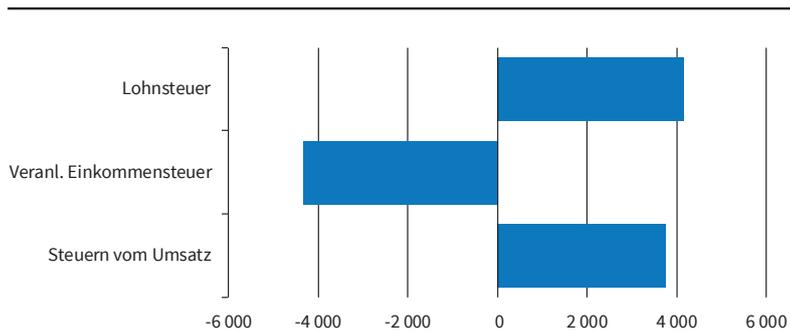
Quelle: BMF (2018b).

ist ebenfalls durch eine höhere Ausgangsbasis als auch durch eine Aufwärtskorrektur der makroökonomischen Grundlage, den Konsumausgaben,

bedingt. Dem stehen Mindereinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer in Höhe von fast 4,4 Mrd. Euro gegenüber, die sowohl durch eine niedrigerere Ausgangsbasis als auch durch eine Abwärtsrevision der Unternehmens- und Vermögenseinkommen bedingt sind.

Abb. 3

Veränderung der Prognosen für 2020 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2018
Korrektur in Millionen Euro



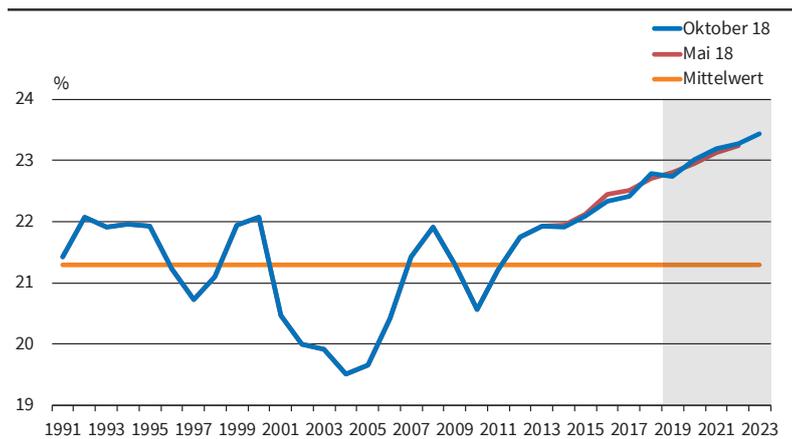
Quelle: BMF (2018a; 2018b).

© ifo Institut

FAZIT UND FINANZPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

Derzeit befindet sich die Steuerquote in Deutschland auf einem Rekordniveau (vgl. Abb. 4). Sie dürfte in diesem Jahr mit fast 22,8% nun 0,1 Prozentpunkte höher

Abb. 4

Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

Anmerkung: Der Mittelwert bezieht sich auf die Jahre 1991—2017 zum Datenstand von Oktober 2018.

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

© ifo Institut

ausfallen als noch im Mai prognostiziert. Gleichwohl ergibt sich für das letzte Jahr durch die Revisionen des Statistischen Bundesamtes³ mit knapp 22,4% eine um 0,1 Prozentpunkte niedrigere Steuerquote als noch im Mai. Damit wird der Anstieg der

³ Das Statistische Bundesamt revidiert mit jeder Quartalsveröffentlichung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auch Werte der Vergangenheit.

Steuerquote im laufenden Jahr mit 0,4 Prozentpunkten doppelt so groß sein als noch im Frühjahr angenommen. Aufgrund einer geänderten Einschätzung bereits beschlossener Rechtsänderungen und Gerichtsurteile sowie der Aussetzung der Verzugszinsen wird die Steuerquote dann im kommenden Jahr vorübergehend auf 22,7% sinken, um dann im restlichen Schätzzeitraum bis auf 23,4% anzusteigen. Damit wird deutlich, dass eine Reform notwendig ist, um einen weiteren Anstieg zu vermeiden. Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für 90% der Beitragszahlenden, wie derzeit von der Bundesregierung ab 2021 angedacht, würde hier nur eine geringe Entlastung von 10 Mrd. Euro jährlich bewirken, was eine Senkung der Steuerquote von 0,25 Prozentpunkten entspricht. Deshalb ist es wichtig, die progressionsbedingten Mehreinnahmen in vollem Umfang auszugleichen, um den stetigen Anstieg der Steuerquote zu durchbrechen. Eine Absenkung

Kasten**Revisionen der Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in der mittleren Frist**

Im Folgenden soll kurz aufgezeigt werden, wie die Prognose des Bruttoinlandsprodukts in der mittleren Frist abgeleitet wird und welche Ursachen für Revisionen sich daraus ergeben. Die Bundesregierung und die Gemeinschaftsdiagnose folgen bei ihrer Mittelfristprognose dem Verfahren der Europäischen Kommission (vgl. Havik et al. 2014; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015). Das Bruttoinlandsprodukt wird dabei in eine konjunkturunabhängige Komponente (Produktionspotenzial) und eine konjunkturabhängige Komponente (Produktionslücke) aufgespalten werden. Die Produktionslücke, die den Abstand zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und dem Produktionspotenzial misst, ist in konjunkturell guten Zeiten positiv und in schlechten Zeiten negativ.

Die Prognose in der kurzen Frist hat im Schnitt einen Prognosehorizont von zwei Jahren. Sie beginnt mit der Schätzung des laufenden Quartals und erstreckt sich bei der Frühjahrsprojektion bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres. In der Herbstprojektion wird zusätzlich eine Prognose des übernächsten Jahres vorgenommen. Im Rahmen der kurzfristigen Prognose erfolgt eine detaillierte Schätzung des Bruttoinlandsprodukts und seiner Komponenten auf Basis einer Vielzahl von Konjunkturindikatoren und unter Zuhilfenahme zeitreihenökonomischer Methoden. Das Produktionspotenzial und die Produktionslücke werden dann unter Verwendung eines Filterverfahrens aus dem Bruttoinlandsprodukt und seinen Komponenten abgeleitet. Für den mittelfristigen Prognosezeitraum, der den kurzfristigen Prognosezeitraum um drei weitere Jahre verlängert, wird hingegen der Verlauf des Bruttoinlandsprodukts aus dem Produktionspotenzial abgeleitet und mit vielen technischen Setzungen gearbeitet. Insbesondere wird angenommen, dass die Produktionslücke am Ende des Prognosezeitraumes geschlossen ist und somit das Bruttoinlandsprodukt dem Produktionspotenzial entspricht. Während die Gemeinschaftsdiagnose in ihrer Mittelfristprojektion das Bruttoinlandsprodukt graduell dem Produktionspotenzial nähert, unterstellt die Bundesregierung einen linearen Verlauf des Bruttoinlandsprodukts, d.h. eine Annäherung an das Produktionspotenzial mit konstanten Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts.

Die großen Revisionen der Prognose für die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020 sind dadurch zu erklären, dass dieses Jahr im Frühjahr als erstes Jahr der Mittelfristprojektionen noch rein technisch gesetzt wurde, um das Schließen der Produktionslücke bis zum Jahr 2022 zu erreichen. Im Herbst des laufenden Jahres war das Jahr 2020 jedoch Bestandteil des kurzfristigen Prognosezeitraumes und somit nicht dieser Setzung unterworfen.

der Steuerquote auf 22%, die bis 2014 nur in Ausnahmefällen überschritten wurde, wäre mit Steuerensenkungen in Höhe von mehr als 25 Mrd. Euro verbunden. Dies zeigt ganz deutlich, dass der Abschaffung des Solidaritätszuschlages noch weitere Maßnahmen folgen müssten, um die Steuerbelastung wieder auf Werte vor mehr als fünf Jahren zu senken.

LITERATUR

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

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2018b), *Ergebnisse der 154. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

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

BMWi und BMF (2018b), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 11. Oktober 2018*, Berlin.

Götttert, M. (2018), »Von einem Rekord zum nächsten: Arbeitskreis »Steuerschätzungen« korrigiert erneut nach oben«, *ifo Schnelldienst* 71(11), 3–6.

Havik, K., K. M. Morrow, F. Orlandi, C. Planas, R. Raciborski, W. Roeger, A. Rossi, A. Thum-Thysen und V. Vandermeulen (2014), »The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps«, *Economic Papers* (535).

Kempkes, G. (2014), »Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time Bias for 15 EU-Countries«, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* 70(2), 278–315.

Orphanides, A. und S. van Noorden (2002), »The Unreliability of Output-Gap Estimates in Real Time«, *Review of Economics and Statistics* 84(4), 569–583.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), »Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumspotenziale heben«, *ifo Schnelldienst* 68(19), 3–62.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018a), »Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner«, *ifo Schnelldienst* 71(8), 3–62.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018b), »Aufschwung verliert an Fahrt – Weltwirtschaftliches Klima wird rauer«, *ifo Schnelldienst* 71(19), 3–74.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018c), *Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2018 der Bundesregierung*, verfügbar unter: http://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2018/10/Projektion2018H_Bundesregierung_Befuerwortung.pdf.

Johannes Blum, Anna Dudel*, Manuela Krause und Niklas Potrafke

Zur Zukunft des Rentensystems in Deutschland

In der Oktober-Umfrage des Ökonomenpanels wurden Professoren der Volkswirtschaftslehre zur Zukunft des deutschen Rentensystems befragt. Anlass hierzu war die Forderung von Finanzminister Olaf Scholz, das aktuelle Rentenniveau auch über das Jahr 2025 hinaus auf dem aktuellen Niveau zu stabilisieren. Der Großteil der befragten Ökonomen unterstützt diese Forderung nicht und lehnt überdies Scholz' Konzept ab, die Stabilisierung des aktuellen Rentenniveaus bis 2040 mit Hilfe von Steuergeldern zu finanzieren. Die Meinung der Volkswirte spiegelt sich auch darin wider, dass weniger als ein Drittel den aktuellen Trend zu geringerer Teilhabeäquivalenz im deutschen Rentensystem befürwortet. Vielmehr empfehlen die befragten Volkswirte ein späteres Renteneintrittsalter. Zur Altersarmut befragt, betrachten die Teilnehmer diese gegenwärtig nicht als ein größeres gesellschaftliches Problem, in Zukunft allerdings schon. Knapp die Hälfte der befragten Volkswirte spricht sich daher dafür aus, dass neben der Gesetzlichen Rentenversicherung eine zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge für jeden zur Pflicht wird.

In der Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ im Oktober 2018 wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten nach ihrer Meinung zur Rentenpolitik und dem Rentensystem in Deutschland befragt. Insgesamt nahmen 144 Professoren an der Umfrage teil, das entspricht einer Quote von knapp 21%. Im Juni 2016 waren Altersvorsorge und die Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung schon einmal das Thema des Ökonomenpanels. Damals gab eine Mehrheit der Teilnehmer an, dass sie das gegenwärtige Rentensystem als nicht nachhaltig aufgestellt sehen. Zudem sprachen sie sich im Hinblick auf eine langfristige Finanzierung der gesetzlichen Rente insbesondere für ein höheres Renteneintrittsalter aus (vgl. Dorn et al. 2016). Hat sich die Einschätzung der Lage mehr als zwei Jahre später bedeutend geändert? Vor wenigen Wochen war wieder eine lebhaftige Debatte über die Bedeutung und zukünftige Ausrichtung der Rentenpolitik in Deutschland im Gange. Vizekanzler und Finanzminister Olaf Scholz (SPD) äußerte sich in diesem Zusammenhang jüngst zur Zukunft der Gesetzlichen Rentenversicherung und spannte hierbei gleichzeitig den Bogen zur Populismusdebatte. So fordert Scholz eine Stabilisierung des aktuellen Rentenniveaus über das Jahr 2025 hinaus, um »einen deutschen Trump« zu verhindern (vgl. Böcking 2018).

Gegenwärtig hat die Große Koalition das Rentenniveau, das das Verhältnis zwischen der Standardrente und dem durchschnittlichen Einkommen aller Sozialversicherten beschreibt, lediglich bis 2025 auf 48% fixiert. Im Jahr 2016 bezog ein deutscher Durchschnittsrentner eine Rente in Höhe von 1 197,25 Euro im Monat – genau 48,1% des Durchschnittsgehalts (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2017). Für die Zeit nach 2025 soll eine eingesetzte Rentenkommission (genannt »Verlässlicher Generationenvertrag«) bis März 2020 Vorschläge erarbeiten. Das Jahr 2025 stellt eine durchaus schwierige Hürde dar: Die sogenannten Babyboomer werden dann offiziell beginnen, sich in die Rente zu verabschieden – die Finanzierung von großen Rentenbeträgen steht der Bundesregierung ab diesem Zeitraum also unweigerlich bevor (vgl. Funk 2018). Olaf Scholz fordert nun eine Stabilisierung des Rentenniveaus bis in das Jahr 2040. Finanzieren möchte er die Stabilisierung auf dem heutigen Niveau mit dem Aufbau einer »Demographiereserve«, einem mit Steuergeldern finanzierten Fonds. Der Plan für eine »Demographiereserve Rente« ist auch schon im Bundeshaushalt 2019 vorgesehen. Um alle zukünftigen Rentenverpflichtungen erfüllen zu können, sollen ab 2021 erstmals 2 Mrd. Euro eingezahlt werden, bis insgesamt 8 Mrd. Euro erreicht sind (vgl. Gammel 2018).

Der Scholz'sche Vorstoß trifft durchaus auf Kritik: Nicht nur, dass er damit der Rentenkommission vorausseilt, sondern auch, da der Fahrplan fehlt, wie

* Anna Dudel ist von Oktober bis Dezember 2018 Praktikantin im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

Abb. 1

Fixierung des Rentenniveaus nach 2025

Würden Sie die Fixierung des Rentenniveaus auf mindestens 48% sowie des Rentenbeitrags auf maximal 20% auch für die Zeit nach 2025 befürworten?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2018.

© ifo Institut

er seine hohen Ziele in die Realität umsetzen will (vgl. Forudastan 2018).

Auch Professor Martin Werding von der Ruhr-Universität Bochum, Experte für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, sieht den Vorschlag von Olaf Scholz kritisch: »Haltelinien beim Rentenniveau lassen sich – mit oder ohne Fixierung des Beitragssatzes – nach 2030 nicht lange durchhalten. Sie jetzt anzukündigen und dann wieder abzuschaffen, leistet dem Populismus weit mehr Vorschub als eine offene Diskussion über tragfähige Reformen.«

Immerhin ist es Scholz mit seinem Vorstoß gelungen, die Rente wieder der öffentlichen Debatte auszusetzen.

Das 20. Ökonomenpanel von ifo und FAZ ging der Frage nach, wie Volkswirte diese neuesten Vorschläge zur zukünftigen Ausrichtung der Rentenpolitik bewerten sowie die Entwicklungen in diesem Bereich im Allgemeinen beurteilen.

BEWERTUNG DER RENTEN-REFORMVORSCHLÄGE VON OLAF SCHOLZ

Zunächst wurden die Ökonomen befragt, ob sie die von Olaf Scholz vorgeschlagene Fixierung des Rentenniveaus auf mindestens 48% sowie die Deckelung des Rentenbeitrages auf maximal 20% auch für die Zeit nach 2025 befürworten würden. Eine deutliche Mehrheit von 61% würde einem entsprechenden Vorschlag der doppelten Haltelinie »überhaupt nicht« bzw. »eher nicht« zustimmen (vgl. Abb. 1). Lediglich 19% der Teilnehmer würden den vorge-

schlagenen Fixierungen beim Rentenniveau und -beitrag »voll und ganz« bzw. »eher« zustimmen, während 14% mit »teils-teils« antworteten.

Im Zuge der Vorstellung der oben genannten Ideen wurde Olaf Scholz mit den Worten »Wenn wir keine Trumps in Deutschland haben wollen, dann müssen wir etwas dafür tun. Stabile Renten sind dafür wahrscheinlich ein Beitrag.« zitiert (vgl. Böcking 2018). Befragt dazu, ob sie dieser Aussage zustimmen, ergibt sich ein recht gemischtes Meinungsbild unter den teilnehmenden Ökonomen (vgl. Abb. 2). 41%

der Teilnehmer stimmen dem Zitat »überhaupt nicht« bzw. »eher nicht« zu, während 31% der Teilnehmer durchaus ihre volle bzw. vornehmliche Zustimmung dazu signalisieren. 23% antworteten mit »teils-teils«.

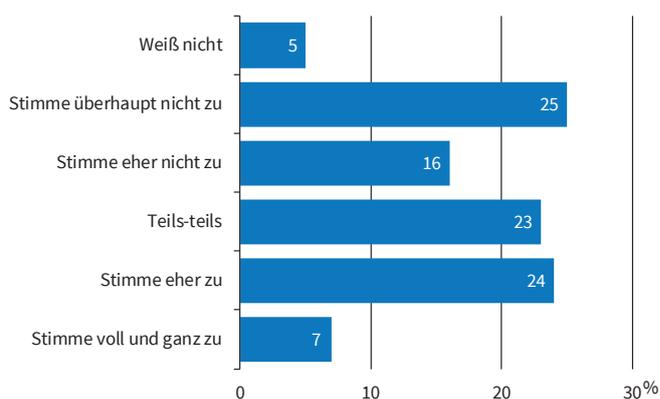
Zur Sicherstellung des aktuellen Rentenniveaus bis 2040 schlägt Olaf Scholz angesichts des demographischen Wandels einen mit Steuergeldern finanzierten Fonds (»Demographiereserve«) vor. Die Mehrheit der Teilnehmer des Ökonomenpanels (57%) bewertet diesen Vorschlag allerdings als nicht sinnvoll (vgl. Abb. 3). Lediglich 21% der Teilnehmer beurteilen die Idee einer Demographiereserve als sinnvoll, während 20% unentschieden sind.

Professor Karl-Heinz Paqué von der Universität Magdeburg, Vorsitzender der Friedrich-Naumann-Stiftung, findet ebenfalls klare Worte gegen die erweiterte Finanzierung der Rente mit Steuergeldern. In einem Gastbeitrag im Handelsblatt schreibt er, dass »[bereits] heute [...] fast 100 Mrd. Euro an steuerfinanzierten Zuschüssen in die Rentenkassen [fließen]. Das

Abb. 2

Relevanz stabiler Renten

Der Spiegel zitiert Vizekanzler und Finanzminister Olaf Scholz mit den Worten »Wenn wir keine Trumps in Deutschland haben wollen, dann müssen wir etwas dafür tun. Stabile Renten sind dafür wahrscheinlich ein Beitrag.« **Inwieweit stimmen Sie dieser Aussage zu?**



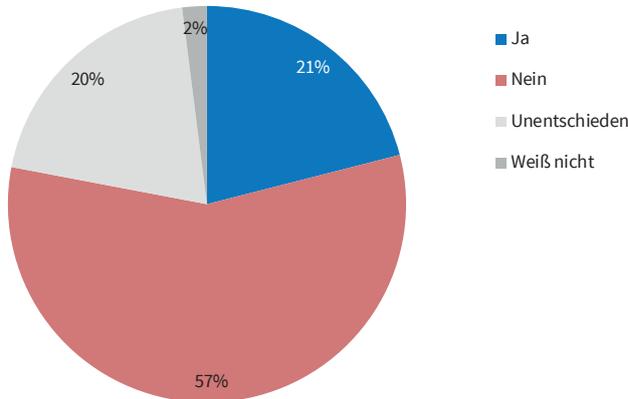
Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2018.

© ifo Institut

Abb. 3

Einführung einer Demographiereserve

Halten Sie den Vorschlag zur Einführung einer Demographiereserve zur Finanzierung der Rente für sinnvoll?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2018.

© ifo Institut

sind – je nach Abgrenzung – gut 30% der gesamten Einnahmen des Rentensystems. Damit ist also heute schon die Rente keineswegs mehr rein beitragsfinanziert. Eine weitere drastische Erhöhung dieses Anteils würde den endgültigen Abschied von der Idee des Generationenvertrags bedeuten« (Paqué 2018). Durch den Vorschlag von Scholz sieht Paqué die Rentendiskussion nahe einer endgültigen Weggabelung angekommen, nämlich zwischen der liberalen Idee der Eigenverantwortung und der sozialistischen Vorstellung von der staatlichen Finanzierung durch den Steuerzahler.

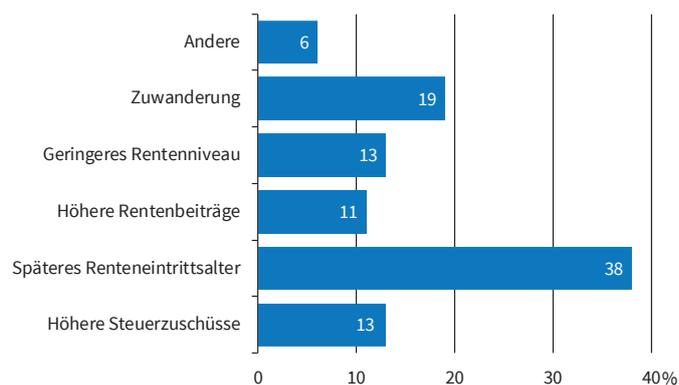
LANGFRISTIGE FINANZIERUNG DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Auch unabhängig von den Vorschlägen von Olaf Scholz gibt es eine lebhafte Debatte über die zukünftige Ausrichtung der Rentenpolitik in Deutschland. Ein wichtiger Diskussionspunkt ist dabei häufig die langfristige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung. Befragt dazu, welche Maßnahmen sie der Politik empfehlen würden, um eine langfristige Finanzierung sicherzustellen, empfiehlt ein Großteil der Teilnehmer des Ökonomenpanels die Einführung eines späteren Renteneintrittsalters (die Teilnehmer konnten dabei mehrere Möglichkeiten empfehlen, vgl. Abb. 4) Dabei wird insbesondere ein Eintrittsalter von 68 bis 70 Jahren vorgeschlagen. Seit 2012 und bis einschließlich 2029, wird das Renteneintrittsalter in Deutschland schrittweise von 65 auf 67 angehoben, Ausnahmeregelungen miteinbegriffen.

Abb. 4

Maßnahmen zur langfristigen Rentenfinanzierung I

Welche Maßnahmen würden Sie der Politik empfehlen, um die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu finanzieren? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2018.

© ifo Institut

Nach jahrelangen politischen Diskussionen und Gegenwind von den Gewerkschaften war die Erhöhung des Renteneintrittsalters 2010 beschlossen worden (vgl. Greive und Hollstein 2013).

Professor David Stadelmann von der Universität Bayreuth äußert sich zu der Idee eines späteren Renteneintritts wie folgt: »Altern heißt heute mehr gesunde Lebensjahre und ein höheres Produktionspotenzial. Das bietet Chancen, die durch mehr Altersarbeit zu ergreifen sind. Durch eine starke Senkung, z.B. Halbierung der

Einkommensteuer sollten Arbeitsanreize für jene geschaffen werden, die freiwillig über das gesetzliche Rentenalter hinaus weiterarbeiten. Durch Steuerensenkungen wird Altersarbeit attraktiver. Der Staat hätte einen doppelten Gewinn, da weiterhin Steuern bezahlt würden und der Renteneintritt erst später erfolgt. Ohne Zwang würde damit das Rentensystem stabiler.«

Mit 19% befindet sich die Empfehlung, die Finanzierung über die Zuwanderung zu sichern, auf dem zweiten Platz, gefolgt von der Idee eines geringeren Rentenniveaus (13%), höheren Steuerzuschüssen (13%) sowie höheren Rentenbeiträgen (11%). Die Befragten hatten zusätzlich die Möglichkeit, eigene Vorschläge zu machen. Dabei wurde insbesondere eine Flexibilisierung des Renteneintrittsalters abhängig von der Lebenserwartung vorgeschlagen. Aber auch eine Änderung des Systems nach skandinavischem Vorbild (steuerfinanzierte Grundrente und verpflichtende private Altersvorsorge) gehörte zu den genannten Empfehlungen. Zusätzlich spielt auch

das Thema Umverteilung und Gleichheit in den Vorschlägen der Ökonomen eine Rolle. So werden unter anderem die Umverteilung unter Rentnern, als auch Steuerreformen im Hinblick auf einen gerechteren Vermögensaufbau genannt.

Auch im Ökonomenpanel vom Juni 2016 empfahl schon eine deutliche Mehrheit der Teilnehmer ein späteres Renteneintrittsalter (ebenfalls zwischen 68 und 70 oder gekoppelt and die Lebenserwartung). Ebenso empfohlen wurden damals ein geringeres Rentenniveau sowie höhere Rentenbeiträge und höhere Steuerzuschüsse. Anstelle der Finanzierung über Zuwanderung, die damals auch nicht zur Auswahl stand, sprachen sich auch einige Ökonomen für die Aufnahme von Selbständigen und Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung aus, um die Rente nachhaltig finanzieren zu können (vgl. Dorn et al. 2016).

Der in Deutschland umstrittene flexible Renteneintritt ist in Skandinavien schon lange Standard. In Schweden liegt er zum Beispiel zwischen 61 und 67 Jahren, in Norwegen sogar in der Spanne zwischen 62 und 75 Jahren. Befürchtungen, dass viele den Berufsausstieg dadurch so früh wie möglich wählen, haben sich nicht bewahrheitet: Im Durchschnitt arbeiten Schweden zwei Jahre länger als Deutsche. Hohe Abschlagsraten in den ersten Jahren sorgen dafür, dass sich die meisten dafür entscheiden, deutlich länger als bis 61 zu arbeiten (vgl. Schwenn und Schäfers 2014).

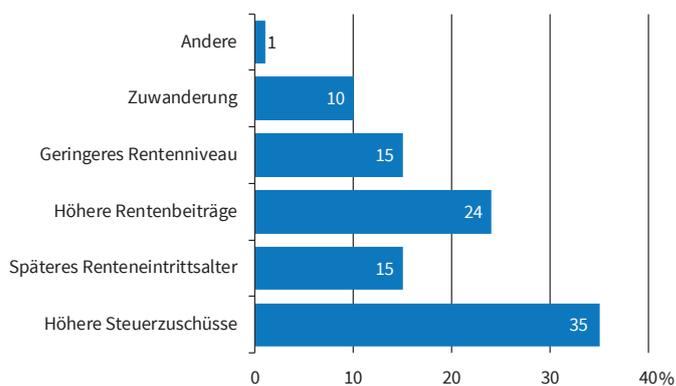
Einschätzen sollten die Ökonomen auch, welche Maßnahmen die Politik ihrer Meinung nach tatsächlich wählen wird, um die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu finanzieren. Auch hierbei waren wieder Mehrfachnennungen möglich. Es zeigt sich ein deutlich anderes Bild als bei der vorherigen normativen Frage (vgl. Abb. 5). Die Mehrheit der Teilnehmer geht davon aus, dass die Politik zukünftig auf höhere Steuerzuschüsse setzen wird. Dazu kommen Maßnahmen wie höhere Rentenbeiträge und ein geringeres Rentenniveau als Mittel für eine langfristige Finanzierung der

Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Maßnahmen, die von den Ökonomen eigentlich empfohlen werden – nämlich ein späteres Renteneintrittsalter sowie eine verstärkte Zuwanderung – landen dagegen nur auf den hinteren Plätzen. Die Einschätzung der Ökonomen ist nicht überraschend, wenn den Stimmen aus der Politik Beachtung geschenkt wird: Mit der Idee der »Demographiereserve Rente« wird deutlich auf zukünftig höhere Steuerzuschüsse gesetzt (ohne, dass dabei schon konkrete Finanzierungsquellen gefunden sind oder zumindest diskutiert werden), einen späteren Renteneintritt schließt Bundesfinanzminister Scholz selbst kategorisch aus, Beitragszahlungen über den im Moment aktuellen ca. 19% des Einkommens kommen für Union und SPD nicht in Frage, und die Migrationsfrage bleibt nach wie vor umstritten (vgl. Funk 2018).

Professor Robert Fenge von der Universität Rostock, der sich insbesondere mit dem demographischen Wandel beschäftigt, kritisiert die Rentenpolitik der Bundesregierung deutlich: »Die gegenwärtige Rentenpolitik läuft grundsätzlich in die falsche Richtung: Keine Partei bereitet die Leute auf ein höheres Renteneintrittsalter vor. Rentengeschenke werden wahllos an die jetzigen Rentner verteilt, denen es verhältnismäßig gut geht. Dafür werden die jüngeren Generationen immer stärker belastet, die aufgrund der demographischen Entwicklung Mühe genug haben, ihr eigenes Renteneinkommen in angemessener Höhe aufrechtzuerhalten.«

Auch Professor Andreas Peichl vom ifo Institut wünscht sich eine andere Rentenpolitik: »Die GroKo macht Politik für die Alten und vergisst die Jungen. Eine zukunftsorientierte Politik sähe anders aus und würde sich am skandinavischen System orientieren mit steuerfinanzierter Grundrente und verpflichtender privater Altersvorsorge (im aktuellen System sollte die Rentenhöhe für Kinderlose deutlich niedriger sein, da die Anzahl der Kinder das entscheidende Kriterium für die Tragfähigkeit ist)«.

Abb. 5
Maßnahmen zur langfristigen Rentenfinanzierung II
 Welche Maßnahmen wird die Politik Ihrer Meinung nach in Zukunft wählen, um die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu finanzieren? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2018.

© ifo Institut

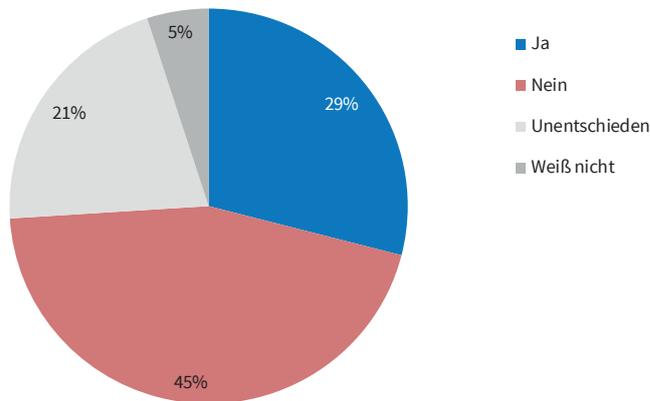
DAS SYSTEM DER TEILHABEÄQUIVALENZ

Die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland basiert ursprünglich auf der sogenannten Teilhabeäquivalenz: Diejenigen, die verhältnismäßig viel Beiträge eingezahlt haben, sollten auch verhältnismäßig viel Rente erhalten (sog. Bismarcksches Rentenversicherungssystem). Zusätzlich spielte die Dauer der versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit eine wichtige Rolle. Das Gegenteil dazu wäre eine pauschale Grund-

Abb. 6

Teilhabeäquivalenz im deutschen Rentensystem

Befürworten Sie die gegenwärtige Entwicklung zu geringerer Teilhabeäquivalenz?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2018.

© ifo Institut

rente, bei der alle Versicherten Anrecht auf einen einheitlichen Betrag haben, unabhängig von der jeweiligen Einzahlungshöhe – dies gibt es in Deutschland allerdings nicht. Jedoch ist gegenwärtig durch Instrumente wie die Grundsicherung oder die Einführung von Entgeltpunkten auch für viele Nicht-Erwerbszeiten ein beträchtlicher Teil der heutigen Ausgaben nicht mehr teilhabeäquivalent, so dass sich eine Entwicklung zu einer geringeren Teilhabeäquivalenz beobachten lässt. Das Solidarprinzip rechtfertigt zwar grundsätzlich die Durchbrechung der Teilhabeäquivalenz, in welchem Ausmaß jedoch bleibt eine Frage der Interpretation (vgl. Bäcker und Kistler 2016). Eine Mehrheit von 45% der Teilnehmer lehnt diese gegenwärtig zu beobachtende Tendenz weg von der Teilhabeäquivalenz ab (vgl. Abb. 6). Als Gründe werden dabei häufig die damit verbundene Anreizverzerrung bzw. die drohende Aushöhlung des bestehenden Systems genannt. Zudem dürfte, nach Ansicht der Befragten, die Bevölkerung durch entsprechende Maßnahmen den Rentenbeitrag immer mehr als eine Steuer wahrnehmen, wodurch die Akzeptanz für entsprechende Beitragszahlen sinken dürfte. Einige der genannten Gründe lassen allerdings auch darauf schließen, dass die Befragten durchaus Handlungsbedarf für mehr Absicherung im Rentenalter sehen, jedoch sollte dies zusätzlich zur Rente geschehen und nicht durch Veränderungen des Rentenmodells. 29% der Teilnehmer befürworten dagegen die entsprechende Entwicklung, da es ihrer Meinung nach dazu beiträgt, eine drohende Altersarmut durch Implementierung einer Grundsicherung zu vermeiden.

Zudem sollte nach Ansicht der Teilnehmer, die bei dieser Frage mit »Ja« geantwortet haben, ein Rentensystem durchaus zu einer Verringerung der sozialen Ungleichheit beitragen und daher nicht nur auf der Teilhabeäquivalenz beruhen. 21% der Befragten waren bei dieser Frage unentschieden.

ALTERSARMUT UND BETRIEBLICHE SOWIE PRIVATE ALTERSVORSORGE

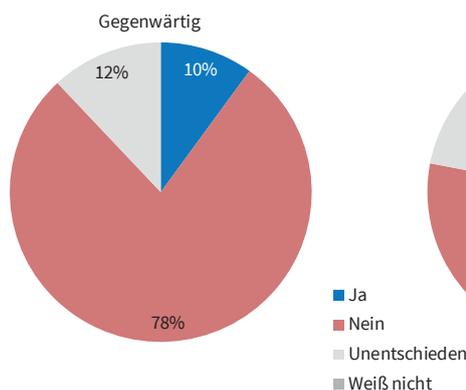
Die Thematik der drohenden Altersarmut wird gegenwärtig häufig in den Medien diskutiert.

Eine deutliche Mehrheit von 78% der Teilnehmer des Ökonomenpanels glaubt allerdings nicht, dass Altersarmut in der Gegenwart ein gesellschaftlich großes Problem ist, das auch weite Teile der älteren Bevölkerung betrifft. Lediglich 10% halten dieses Thema für relevant, während 12% unentschieden sind. Im Hinblick auf die Frage, wie dies zukünftig aussehen wird, verändert sich das Meinungsbild der Ökonomen allerdings. Eine Mehrheit von 46% der Teilnehmer schreibt der Thematik Altersarmut in der Zukunft durchaus einen hohen Stellenwert zu. 32% der Teilnehmer meinen aber weiterhin, dass die Altersarmut auch zukünftig kein gesellschaftlich großes Problem sein wird, während 20% unentschieden sind (vgl. Abb. 7). Das Thema Altersarmut ist durchaus mit Auslegungsschwierigkeiten verbunden; das zeigt nicht nur das vermeintlich überraschende Ergebnis der Ökonomenbefragung, die nicht unbedingt das öffentlich wahrgenommene Stimmungsbild wiedergibt. Im Kontrast dazu gaben demnach laut Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zwei von drei Bür-

Abb. 7

Altersarmut

Meinen Sie, dass Altersarmut gegenwärtig/in Zukunft ein gesellschaftlich großes Problem darstellt, das weite Teile der älteren Bevölkerung betrifft/betreffen wird?



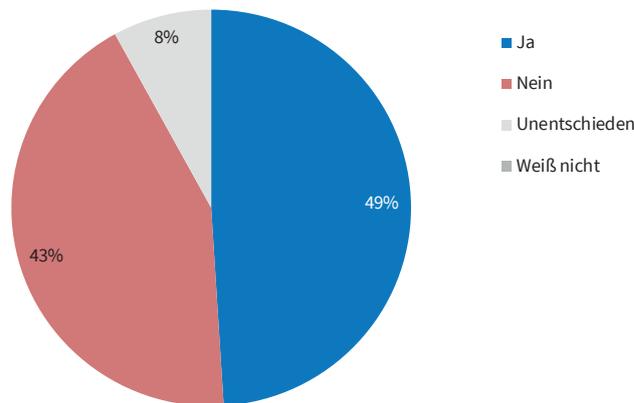
Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2018.

© ifo Institut

Abb. 8

Maßnahmen zur privaten oder betrieblichen Altersvorsorge

Meinen Sie, dass eine zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge für jeden zur Pflicht werden sollte?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2018.

© ifo Institut

gern an, dass sie befürchten, im Ruhestand vor Altersarmut nicht sicher zu sein. Ende 2016 bekamen zum Beispiel 8,6 Mio. Rentner in Deutschland (entspricht 48% aller Rentner) weniger als 800 Euro monatlich gesetzliche Rente (vgl. Richter 2018). Obwohl dies unter der Grundsicherungsschwelle von 814 Euro liegt, bleibt es dennoch schwierig zu ermessen, inwiefern noch weiteres Einkommen zur Verfügung steht, etwa durch weitere Haushaltsmitglieder, private Altersvorsorge oder auch Einnahmen durch Immobilien und andere Vermögenswerte. Auch wird der Durchschnitt stark durch Kleinstrenten verzerrt. Insbesondere spätere Beamte und Selbständige, aber auch viele Mütter und Hausfrauen haben nur kurz in die gesetzlichen Rentenkassen eingezahlt, sind aber durchaus im Alter abgesichert. Das durchschnittliche Nettogesamteinkommen von Ehepaaren aus Alterssicherungsleistungen und zusätzlichen Einkommen lag somit im Jahr 2016 bei 2 543 Euro monatlich (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016).

In diesem Zusammenhang wurden die Ökonomen auch dazu befragt, ob aus ihrer Sicht eine zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge für jedermann zur Pflicht werden sollte. Auch hierbei ergibt sich ein verhältnismäßig gemischtes Meinungsbild (vgl. Abb. 8). Während 49% der Teilnehmer eine solche Pflicht befürworten würden, lehnen 43% der Teilnehmer diese ab. 8% sind unentschieden. Im Ökonomenpanel vom Juni 2016 standen sich die Befürworter und Ablehner noch mit jeweils 42% gegenüber, 16% äußerten sich damals nicht eindeutig (vgl. Dorn et al. 2016). Professor Andreas Knabe von der Universität Magdeburg befürwortet die betriebliche und private Altersvorsorge: »Wichtiger als das Leistungsniveau der Gesetzlichen Rentenversicherung allein ist das Gesamtversorgungsniveau, das auch die betriebliche und private Altersvorsorge einschließt. Es sollte noch mehr getan werden, um die private Vorsorge zu stärken. Hierzu muss die Riester-Rente reformiert werden, indem mit einem einfachen, transparenten

und kostengünstigen Standardprodukt eine attraktivere Vorsorgemöglichkeit angeboten wird. Außerdem wäre es sinnvoll, alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten automatisch auch in die zusätzliche, kapitalgedeckte Altersvorsorge einzubeziehen, ihnen aber auf Wunsch die Möglichkeit des Austritts zu geben (Opt-Out). Mit dem Modell der Deutschlandrente liegt ein solcher Reformvorschlag vor.«

Ebenso positiv hatte sich auch schon der Präsident des ifo Instituts, Clemens Fuest, 2016 für eine obligatorische

zusätzliche Einführung von privater oder betrieblicher Altersvorsorge für jeden Bürger ausgesprochen (vgl. Dorn et al. 2016; Fuest 2016).

Auch wenn in dem 20. Ökonomenpanel keine gezielte Frage zur Nachhaltigkeit des deutschen Rentensystems gestellt wurde (im Juli 2016 antwortete nur 1% der Teilnehmer auf die Aussage »Das gegenwärtige Gesetzliche Rentensystem ist nachhaltig aufgestellt, um auch langfristig eine zum Leben angemessene Rente zu garantieren« mit »stimme voll und ganz zu«; 10% antworteten mit »stimme eher zu«, 22% mit »teils-teils«, 39% mit »stimme eher nicht zu« und 28% mit »stimme überhaupt nicht zu«), so hat sich das Stimmungsbild scheinbar kaum geändert. Weiterhin besteht eine große Diskrepanz zwischen dem, was die Politik im Hinblick auf die Alterssicherung umsetzt und für die Zukunft plant, und dem, was die Teilnehmer am Ökonomenpanel empfehlen.

LITERATUR

Bäcker, G. und E. Kistler (2016), »Teilhabeäquivalenz«, Bundeszentrale für politische Bildung, verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/223007/teilhabeaequivalenz>, aufgerufen am 6. November 2018.

Böcking, D. (2018), »Was hilft gegen Trump? Olaf Scholz hat eine Idee«, *Spiegel Online*, 6. Juli, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/olaf-scholz-empfehl-stabile-renten-gegen-trump-politik-a-1217096.html>, aufgerufen am 6. November 2018.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), »Rentenversicherungs- und Alterssicherungsbericht 2016«, Pressemitteilung, 30. November, verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.html>, aufgerufen am 13. November 2018.

Deutsche Rentenversicherung (2017), »Wie hat sich das Rentenniveau seit 2000 entwickelt?«, verfügbar unter: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/Allgemeines/FAQ/Rente/_%20rentenniveau/rentenniveau.html, aufgerufen am 6. November 2018.

Dorn, F., B. Kauf, M. Krause und N. Potrafke (2016), »Altersvorsorge und Gesetzliche Rentenversicherung – nachhaltig aufgestellt?«, *ifo Schnelldienst* 69(17), 44–48.

Forudastan, F. (2018), »Ein Bärendienst für die SPD«, *Süddeutsche Zeitung*, 21. August, verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/rentenplaene-von-olaf-scholz-ein-baerendienst-fuer-die-spd-1.4097666>, aufgerufen am 6. November 2018.

Fuest, C. (2016), »Wir brauchen eine Pflicht zur Altersvorsorge«, Interview von B. Marschall, *Rheinische Post Online*, 14. Mai, verfügbar unter: https://rp-online.de/wirtschaft/ifo-chef-clemens-fuest-wir-brauchen-eine-pflicht-zur-altersvorsorge_aid-19694537, aufgerufen am 6. November 2018.

Funk, A. (2018), »Wie Olaf Scholz seine Rentengarantie finanzieren will«, *Der Tagesspiegel*, 27. August, verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/spd-plaene-zur-rente-wie-olaf-scholz-seine-rentengarantie-finanzieren-will/22955300.html>, aufgerufen am 6. November 2018.

Gammelin, C. (2018), »Schatzmeisters Schachzug«, *Süddeutsche Zeitung*, 13. Juli, verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/renten-niveau-schatzmeisters-schachzug-1.4053450>, aufgerufen am 6. November 2018.

Greive, M und M. Hollstein (2013), »In Rente gehen mit 65 – das ist jetzt vorbei«, *Die Welt*, 6. August, verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article118748672/In-Rente-gehen-mit-65-das-ist-jetzt-vorbei.html>, aufgerufen am 6. November 2018.

Paqué, K-H. (2018), »Olaf Scholz revolutioniert die Rente – aber nicht zum Besseren«, *Handelsblatt*, 24. August, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastbeitrag-olaf-scholz-revolutioniert-die-rente-aber-nicht-zum-besseren/22949354.html?ticket=ST-3661783-7SjmYph6EuEflcqYkwka-ap2>, aufgerufen am 6. November 2018.

Richter, S. (2018), »Fast jede zweite Altersrente liegt unter 800 Euro«, *Zeit Online*, 12. Juli, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-07/altersarmut-deutschland-rente-die-linke>, aufgerufen am 13. November 2018.

Schwenn, K. und M. Schäfers (2014), »Die Rente mit 60 – oder auch erst mit 70«, *Frankfurter Allgemeine*, 12. Mai, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/vorbild-skandinavien-die-rente-mit-60-oder-auch-erst-mit-70-12934052.html>, aufgerufen am 6. November 2018.

Johanna Garnitz und Dorine Boumans

ifo Weltwirtschaftsklima verschlechtert sich abermals

Ergebnisse des 142. World Economic Survey (WES) für das vierte Quartal 2018¹

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist zum dritten Mal in Folge zurückgegangen. Der Indikator sank im vierten Quartal von + 2,9 auf – 2,2 Punkte. Die Lagebeurteilung verschlechterte sich stark, sie liegt aber immer noch über ihrem langjährigen Durchschnitt. Auch die Erwartungen gingen deutlich zurück (vgl. Abb. 1). Das Wachstum der Weltwirtschaft flaut ab. Das Wirtschaftsklima verschlechterte sich insbesondere in den Schwellen- und Entwicklungsländern (vgl. Abb. 2). Mit Ausnahme Lateinamerikas verschlechterten sich die Erwartungen deutlich stärker als die Beurteilung der aktuellen Lage. Dagegen zog das Wirtschaftsklima in Lateinamerika aufgrund optimistischerer Erwartungen an. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften blieb das Wirtschaftsklima weitgehend unverändert. Es zeigt sich aber eine Zweiteilung: Während sich in den USA die Lagebeurteilung und die Erwartungen verbesserten, kühlten sie in der Europäischen Union ab. Den Experten zufolge schlugen sich die verschlechterten weltweiten Erwartungen insbesondere in einem schwächeren privaten Konsum nieder, während die erwartete Investitionstätigkeit nicht weiter zurückgeht. Die Befragten erwarteten zudem ein deutlich schwächeres Wachstum des Welthandels (vgl. Abb. 6), wohl auch, weil sie nicht davon ausgingen, dass bestehende Handelsbarrieren abgebaut werden (vgl. Tab. 3). Insgesamt rechneten sie mit einem Anstieg des Weltbruttoinlandsprodukts von durchschnittlich 3,6% in den kommenden Jahren (vgl. Tab. 2).

WIRTSCHAFTSKLIMA IN FORTGESCHRITTENEN VOLKSWIRTSCHAFTEN STABILISIERT SICH AUF EINEM ZUFRIEDENSTELLENDEN NIVEAU

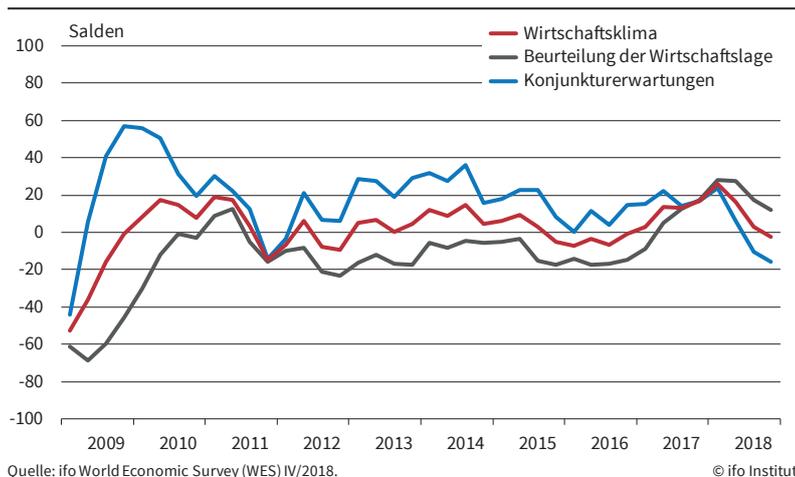
Das günstige Wirtschaftsklima in den **fortgeschrittenen Volkswirtschaften** verharrte fast unverändert bei 13,6 Saldenpunkten (vgl. Abb. 8.1). Auch die aktuelle Lage blieb mit 47,5 Saldenpunkten recht robust. Die Konjunkturerwartungen lagen das zweite Mal in Folge mit – 15,7 Punkte im pessimistischen Bereich. Die Experten berichteten im vierten Quartal 2018 von guten Bau- und Ausrüstungsinvestitionen sowie einem schwungvollen Konsum. Beides dürfte

sich aber in den nächsten sechs Monaten etwas verschlechtern. Die Befragten befanden den Mangel an Fachkräften und die Vergrößerung der Einkommensschere als Hauptprobleme für die Wirtschaft der fortgeschrittenen Volkswirtschaften (vgl. Tab. 3). Bei näherer Betrachtung der unterschiedlichen Regionen innerhalb der fortgeschrittenen Volkswirtschaften gibt es eine klare Zweiteilung: Während sich die Beurteilungen zur Lage und auch zu den Konjunkturerwartungen in den USA verbesserten, trübten sie sich in der Europäischen Union und dem Euroraum ein.

Die Stimmung im **Euroraum** verschlechterte sich weiter. Das ifo Wirtschaftsklima ist deutlich von 19,6 auf 6,6 Saldenpunkte gefallen. Das ist der niedrigste Wert seit Mitte 2016. Die Experten korrigierten sowohl ihre Lageeinschätzung als auch ihre Erwartungen kräftig nach unten. Die Konjunktur im Euroraum steuert auf unruhiges Fahrwasser zu. Vor allem in **Italien** und **Spanien** sind die Bewertungen der Experten eingebrochen. In Spanien fielen die Erwartungen im Vergleich zum Vorquartal merklich pessimistischer aus. Bei der aktuellen Lagebewertung gab es nur eine vergleichsweise geringe Korrektur nach unten. Spaniens Wirtschaftsklimaindikator erreichte mit – 23,2 Saldenpunkten den niedrigsten Stand seit Ende 2013.

¹ Im Oktober 2018 hat das ifo Institut zum 142. Mal seine weltweite Umfrage »ifo World Economic Survey« – kurz WES – bei 1 230 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 119 Ländern durchgeführt. Die Aufgabe des WES ist es, vierteljährlich ein möglichst aktuelles Bild über die Wirtschaftslage sowie Prognosen für wichtige Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu liefern. Im Gegensatz zur amtlichen Statistik, die in erster Linie auf quantitativen (in Werteinheiten messbaren) Informationen aufbaut, werden beim WES qualitativen Informationen – Urteile und Erwartungen von Wirtschaftsexperten – abgefragt. Während amtliche Statistiken auf internationaler Ebene oft nur mit großen Zeitverzögerungen erhältlich sind, zeichnen sich die WES Umfrageergebnisse durch ihre hohe Aktualität und internationale Vergleichbarkeit aus. Gerade in Ländern, in denen die amtliche Statistik auf einer unsicheren Datenbasis steht, sind die von Wirtschaftsexperten vor Ort abgegebenen Urteile und Erwartungen von besonderer Bedeutung.

Abb. 1
ifo Weltwirtschaftsklima



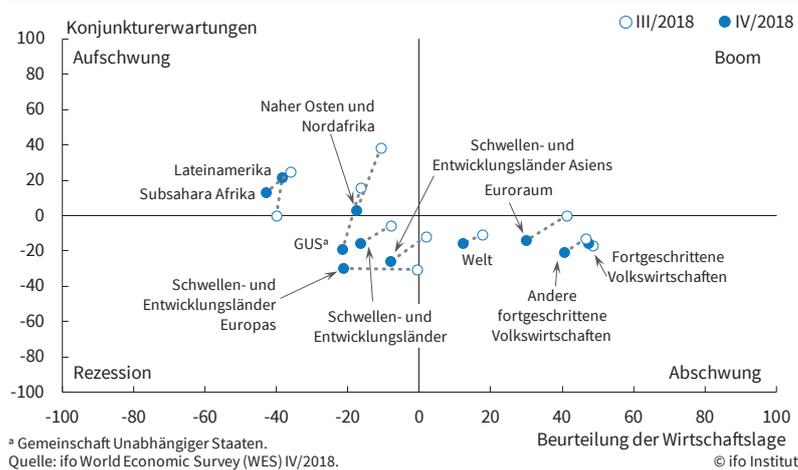
85% der WES-Experten berichteten über ein mangelndes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik der Regierung. Zusätzlich erklärten mehr Experten (47,4% im Vergleich zu 29,4% vor sechs Monaten), dass das Schuldenmanagement ineffizient sei. In **Italien** stuften die Experten sowohl die Lage als auch die Erwartungen als deutlich negativer ein, was in den niedrigsten Wert des Klimaindikatoren seit Ende 2011 mit -56,7 Saldenpunkten mündete. 93,3% der Befragten klagten über wenig Vertrauen in die Wirtschaftspolitik des Landes. Zudem beschrieben sie das Klima für ausländische Investoren als ungünstig. In **Deutschland** und **Frankreich** blieb der Saldo der Erwartungen fast unverändert, während sich die Lagebewertungen leicht verschlechterten. Im Ergebnis sank der Wirtschaftsklimaindikator in beiden Ländern. Dennoch blieb das Wirtschaftsklima in Deutschland günstig und in Frankreich zufriedenstellend. In den **Niederlanden** hat sich die Lagebewertung verbessert. Allerdings modifizierten die Befragten ihre Konjunkturerwartungen nicht, die mit -10,0 Saldenpunkten im pessimistischen Bereich blieben. Eine klare Mehrheit der befragten Experten gab an, dass der Fachkräftemangel ein immer bedeutenderes Problem für die Wirtschaft werde. In **Portugal** hoben die WES-Experten ihre Konjunkturerwartungen an, aber waren bezüglich der aktuellen Lage weniger positiv gestimmt. Im Ergebnis verblieb der Klimaindikator auf demselben Niveau wie in der vorangegangenen Umfrage. Die Investitionen wurden von den Befragten als sehr schwach beurteilt. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass 78,9% der Experten über einen Kapi-

talmangel in Portugal berichteten. Im Vergleich zu anderen Ländern im Euroraum konstatierten nur wenige Experten (27,8%), dass das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik fehle. Die Experten senkten ihre Handelserwartungen für den Euroraum (vgl. Abb. 6). Dies geht einher mit ihrer Einschätzung, dass sich Handelsschranken erhöht haben. Gleichzeitig erwarteten die Experten vermehrt, dass die kurz- und langfristigen Zinsen in den nächsten sechs Monaten steigen werden und dass der US-Dollar an Wert zulegt (vgl. Abb. 7). Die Prognose für die Inflationsrate für dieses Jahr wurde von 1,7% auf 1,8% angehoben (vgl. Tab. 1). Das Vertrauen der Experten in die Wirtschaftspolitik schwindet weiter (vgl. Tab. 3).

Das Wirtschaftsklima in den G-7-Staaten stabilisierte sich auf 15,1 Saldenpunkte (vgl. Abb. 8.1). Das Wirtschaftsklima insbesondere der europäischen Länder dieser Ländergruppe verschlechterte sich. In den **USA** wurden beide Klimakomponenten von den Befragten besser beurteilt als im Vorquartal, auch wenn der Wirtschaftsausblick mit -14,0 Punkten negativ blieb. Die Lagebeurteilung erreichte dagegen mit 78,9 Saldenpunkten den besten Wert seit Ende 2000. Eine große Mehrheit der Experten in den USA (82,5%) berichtete, dass die zunehmende Einkommensungleichheit die derzeit größte wirtschaftliche Herausforderung auch in diesem Quartal bleibe. Eine geringere Anzahl der Experten glaubte, dass sowohl das Import- als auch das Exportvolumen in den kommenden Monaten sinken werden. Die Befragten korrigierten ihre Prognose für die Inflation in fünf Jahren geringfügig von 2,6% auf 2,5% (vgl. Tab. 1). Die

Veränderung von III/2018 nach IV/2018; Salden

Abb. 2
ifo Konjunkturuhr für ausgewählte Ländergruppen
Veränderung von III/2018 nach IV/2018; Salden



ifo Konjunkturuhr und das ifo Weltwirtschaftsklima

Die ifo Konjunkturuhr für das ifo Weltwirtschaftsklima verdeutlicht die aktuelle Datenkonstellation im globalen Konjunkturzyklus.

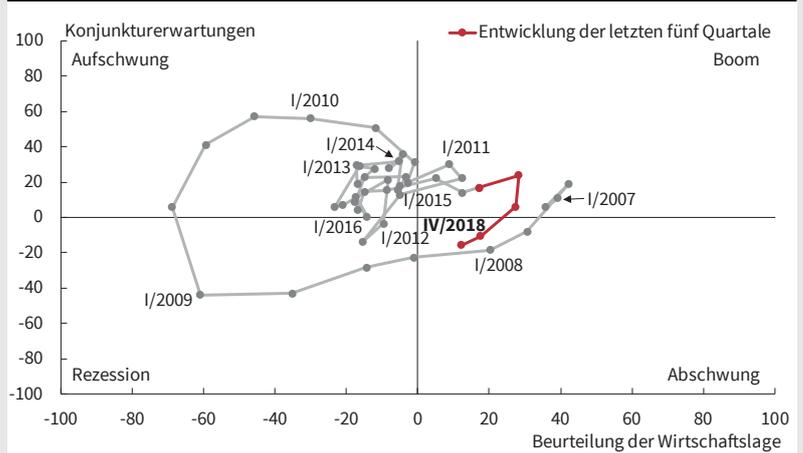
Der ifo Indikator für die Weltwirtschaft ist den Ergebnissen vom Oktober 2018 zufolge noch weiter in den Abschwungsquadranten gesunken (vgl. Abb. 3). Sowohl die Lageeinschätzung der Experten als auch ihre Konjunkturerwartungen verschlechterten sich abermals im Vergleich zum vorangegangenen Quartal. Der Indikator verbleibt im Abschwungsquadranten nahe dem Fadenkreuz, was für einen nur leichten Abschwung spricht.

Um zu untersuchen, welche Länder am meisten zu diesem globalen Abschwung beigetragen haben, sind die wichtigsten fortgeschrittenen Volkswirtschaften und Schwellenländer in der ifo Konjunkturuhr eingezeichnet, sowie die jeweilige Veränderung im Vergleich zum dritten Quartal graphisch dargestellt (vgl. Abb. 4). Die fortgeschrittenen Volkswirtschaften weisen ein sehr diversifiziertes Bild auf. Frankreich ist das einzige Land, das im Boomquadranten verbleibt. Spanien dagegen gesellte sich zu den anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften in den Abschwungsquadranten. Die aktuelle Lage verbesserte sich zwar in den Niederlanden, Japan und den USA, diese Länder befinden sich aber aufgrund ihres pessimistischen Ausblicks weiterhin im Abschwungsquadranten. Italien stürzte sogar noch tiefer in den Rezessionsquadranten. Aus der Reihe der bedeutendsten Schwellenländer bleiben Südafrika und Brasilien im Aufschwungsquadranten. Der Ausblick für Indien trübte sich ein, und die Volkswirtschaft glitt in einen leichten Abschwung. Die Konjunkturerwartungen für Russland drehten ins Negative, was dem Land einen Rückschritt in die Rezession bescherte. Zusammenfassend sind die meisten Länder entweder im Abschwungs- oder Rezessionsquadranten der ifo Konjunkturuhr. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften, wo die aktuelle Lage noch als günstig beurteilt wird, bleibt für das nächste Quartal abzuwarten, ob sich die leicht eingetrübten Konjunkturerwartungen weiter verschlechtern.

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist das geometrische Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung in den nächsten sechs Monaten. Der Zusammenhang zwischen den beiden Komponenten des Weltwirtschaftsklimas kann in einem Vierquadrantenschema dargestellt werden (»ifo Konjunkturuhr«). Auf der Abszisse der Konjunkturuhr werden die Meldungen der befragten WES-Experten zur gegenwärtigen Lage aufgetragen, auf der Ordinate die Antworten zur erwarteten Entwicklung.

Abb. 3

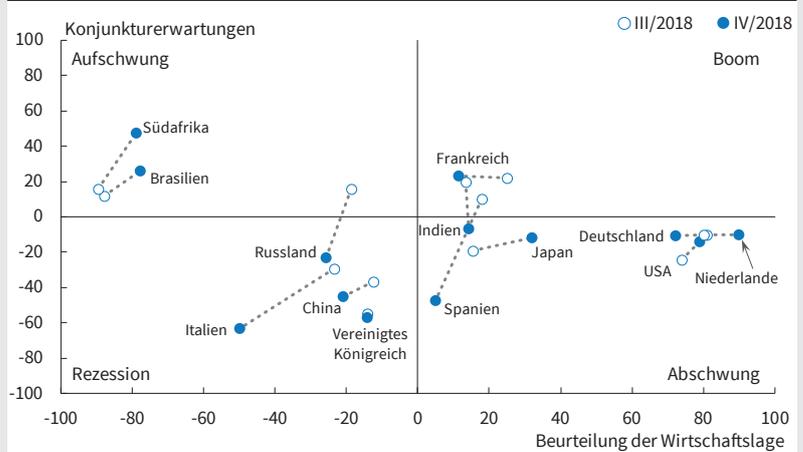
ifo Konjunkturuhr Weltwirtschaft
Salden



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

Abb. 4

ifo Konjunkturuhr für ausgewählte Länder
Veränderung von III/2018 nach IV/2018; Salden



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

Durch das Fadenkreuz der beiden Linien, die nach der WES-Werteskala eine zufriedenstellende Beurteilung der Lage (0) bzw. eine unveränderte Einschätzung der Erwartungen (0) markieren, wird das Diagramm in vier Quadranten geteilt, die die vier Phasen der Weltkonjunktur definieren.

erwartete BIP-Expansion in den nächsten drei bis fünf Jahren wurde um 0,3 Prozentpunkte auf 2,3% nach unten revidiert (vgl. Tab. 2). Ähnlich wie im Euroraum glaubte eine zunehmende Mehrheit der Experten, dass die kurz- und langfristigen Zinsen in den nächsten sechs Monaten steigen werden (vgl. Abb. 7). Der Wirtschaftsklimaindikator für Japan erholte sich von -2,7 auf +8,8 Saldenpunkte aufgrund einer günstigeren Lage und einem weniger negativen Konjunkturausblick. Den Befragten zufolge sind die zwei drängendsten Probleme, mit denen sich Japan kon-

frontiert sieht, eine fehlende Innovationskraft und ein Mangel an Fachkräften. Das Klima für ausländische Investoren scheint dagegen derzeit hervorragend zu sein. Die Inflationserwartungen blieben bei 0,9% für 2018 und bei 1,4% für 2023 (vgl. Tab. 1). Die Prognose für das Bruttoinlandsprodukt in drei bis fünf Jahren wurde dagegen um 0,2 Prozentpunkte auf 1,2% nach unten revidiert (vgl. Tab. 2). Das Wirtschaftsklima in Kanada verbesserte sich um 21,6 Punkte und liegt nun bei 30,3 Saldenpunkten. Dies ist hauptsächlich auf die positiveren Erwartungen zurückzuführen, die sich vom Tiefschlag im dritten Quartal erholten und

Tab. 1

Inflationserwartungen der WES-Teilnehmer für 2018 und in fünf Jahren (2023)

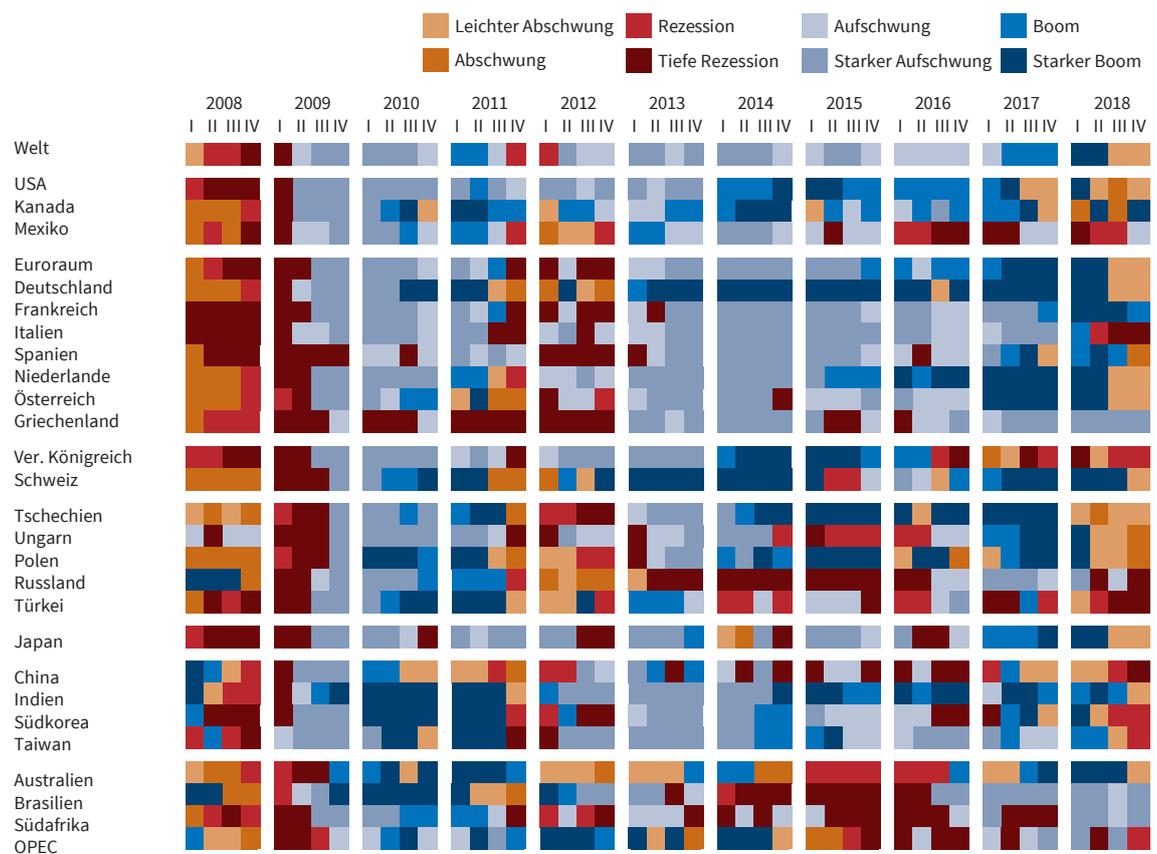
Aggregate*/Länder	2018	2023	Länder	2018	2023
Durchschnitt der Länder	3,9	3,6	Bolivien	3,7	5,9
EU (28 Länder)	2,1	2,3	Bosnien-Herzegowina	1,7	2,7
Euroraum ^a	1,8	2,2	Brasilien	4,3	4,2
Fortgeschrittene Volkswirtschaften	2,1	2,3	Bulgarien	3,0	3,1
Australien	2,2	2,7	Cabo Verde	1,8	2,5
Belgien	2,0	2,0	Chile	2,7	3,1
Dänemark	1,2	1,7	China	2,3	3,5
Deutschland	2,0	2,2	Ecuador	0,4	2,2
Estland	3,3	2,2	El Salvador	2,1	2,9
Finnland	1,3	2,7	Georgien	3,7	4,7
Frankreich	1,8	1,9	Guatemala	3,4	4,0
Griechenland	1,3	2,2	Indien	5,3	4,6
Hongkong	2,4	3,3	Kasachstan	7,6	5,8
Irland	1,4	1,8	Kenia	6,5	7,1
Israel	1,4	2,5	Kolumbien	3,3	3,0
Italien	1,5	2,1	Kosovo	1,9	2,0
Japan	0,9	1,4	Kroatien	1,9	2,3
Kanada	2,1	2,1	Lesotho	5,2	4,2
Korea	2,4	2,4	Malaysia	3,2	3,8
Lettland	2,9	2,9	Marokko	1,9	2,3
Litauen	2,7	2,8	Mexiko	4,8	4,2
Neuseeland	1,8	2,0	Namibia	5,1	6,9
Niederlande	1,9	2,2	Nigeria	13,0	11,7
Norwegen	2,3	2,2	Pakistan	7,0	6,9
Österreich	2,1	2,2	Paraguay	4,1	4,3
Portugal	1,5	2,0	Peru	2,6	2,7
Schweden	2,0	2,3	Polen	2,2	2,8
Schweiz	1,0	1,4	Rumänien	4,5	4,8
Slowakei	2,5	2,5	Russland	4,9	5,9
Slowenien	2,0	3,1	Sambia	8,3	8,2
Spanien	2,1	2,3	Simbabwe	40,3	14,7
Taiwan	1,6	1,8	Sri Lanka	6,9	4,9
Tschechien	2,4	3,0	Südafrika	5,3	5,4
USA	2,4	2,5	Thailand	1,2	1,8
Vereinigtes Königreich	2,6	2,5	Togo	2,4	2,8
Schwellen- und Entwicklungsländer	5,4	4,7	Tunesien	7,3	5,2
Ägypten	10,8	8,5	Türkei	22,7	10,4
Argentinien	41,1	11,9	Ukraine	10,7	7,0
			Ungarn	2,9	3,4
			Uruguay	8,1	7,6

* Zur Berechnung dieser Aggregate wird als Gewichtungsfaktor das jeweilige kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt PPP der einzelnen Länder verwendet (Datenbasis des IMF World Economic Outlook). ^a Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern.

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

Abb. 5

Visualisierung der WES-Ergebnisse als »Heatmap«



Die Ergebnisse des WES sind als »Heatmap« für den Zeitraum von Q1 2008 bis Q4 2018 für ausgewählte Länder visualisiert. Dabei wurden die Ergebnisse der Befragungen in ein Vier-Farben-Schema übertragen, die die Lage des betreffenden Landes im Konjunkturzyklus abbildet. Die Farben repräsentieren einen klassischen Konjunkturzyklus mit Boom, Abschwung, Rezession und Aufschwung. Diese Farben werden bei Werten zur Beurteilung der Wirtschaftslage und der Konjunkturerwartungen heller dargestellt, wenn diese innerhalb eines bestimmten Bereichs liegen, der den Übergang innerhalb der vier Phasen des Konjunkturzyklus markiert.

Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV2018.

© ifo Institut

nun wieder deutlich optimistischer sind. Investitionen und Konsum wurden schlechter beurteilt als im Vorquartal, die Konsumausgaben blieben aber im Ganzen zufriedenstellend. Die Inflationserwartung für 2018 blieb bei 2,1%, während die Rate für 2023 leicht von 2,2 auf 2,1% korrigiert wurde (vgl. Tab. 1). Die erwartete jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts in den nächsten drei bis fünf Jahren liegt bei 2,3% (vgl. Tab. 2). Keines der in der Umfrage auswählbaren Wirtschaftsprobleme erhielt von mehr als der Hälfte der Befragten Zustimmung. Dennoch wurden Export- und Handelsbarrieren, ein Mangel an Fachkräften, rechtliche und administrative Hindernisse für Unternehmen und die wachsende Ungleichheit von genau 50% der Befragten als fortschrittshemmende Faktoren in Kanada genannt. Das Wirtschaftsklima im **Vereinigten Königreich** blieb unverändert ungünstig. Die Ungewissheit hinsichtlich des Brexit war ein störender Faktor. Dennoch sollte man – worauf ein WES-Experte hinwies – nicht vergessen, dass dies nur ein akuter und kein chronischer Stressfaktor für die Britische Wirtschaft sei. Allerdings werden die Abwicklung der Verhandlungen und das Risiko für den Fall des Scheiterns dieser, sowie die Anpassungen,

um außerhalb der EU zu bestehen, dennoch gravierend sein. Dies zeigt sich auch daran, dass 94,3% der Experten über fehlendes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik und 85,7% über politische Instabilität berichteten. Die Investitionsausgaben sind derzeit sehr schwach und werden sich auch im Laufe der nächsten sechs Monate nicht erholen. Die privaten Konsumausgaben liegen im zufriedenstellenden Bereich, sie dürften sich aber in den kommenden Monaten voraussichtlich abschwächen. Die erwartete Inflationsrate wurde von 2,4% auf 2,6% angehoben (vgl. Tab. 1). Weniger Experten als in der vorangegangenen Umfrage waren sich sicher, dass die kurz- und langfristigen Zinsen im nächsten halben Jahr steigen werden (vgl. Abb. 7). Von den drei Hauptwährungen ist der US-Dollar gegenüber dem Britischen Pfund nach Meinung der WES-Experten leicht überbewertet.

In **anderen entwickelten Volkswirtschaften** kühlte sich das Wirtschaftsklima weiter ab. Der Indikator für diese Länder sank weiter, blieb aber mit 7,7 Saldenpunkten im positiven Bereich. Beide Komponenten wurden nach unten revidiert. Die aktuelle Lage blieb allerdings weiterhin günstig. Die Konjunkturerwartungen erreichten dagegen den niedrigsten

Tab. 2

**Wachstumserwartungen des realen Bruttoinlandsprodukts für die nächsten drei bis fünf Jahre
(in %) im Oktober 2018 und Oktober 2017**

Aggregate*/Länder	QIV/2018	QIV/2017	Länder	QIV/2018	QIV/2017
Durchschnitt der Länder	3,6	3,7	Bosnien-Herzegowina	2,6	2,6
EU (28 Länder)	1,9	2,1	Brasilien	2,3	3,1
Euroraum ^a	1,8	1,9	Bulgarien	3,2	3,9
			Cabo Verde	4,4	4,2
Fortgeschrittene Volkswirtschaften	2,0	2,2	Chile	3,6	3,2
Australien	2,7	2,7	China	5,9	5,6
Belgien	1,5	1,7	Ecuador	2,3	2,7
Dänemark	1,8	1,7	El Salvador	2,7	3,0
Deutschland	1,6	1,7	Georgia	4,3	4,7
Estland	3,3	3,3	Guatemala	3,2	3,8
Finnland	1,8	2,2	Indien	7,5	7,6
Frankreich	1,7	1,8	Kasachstan	3,7	3,3
Griechenland	2,3	2,3	Kenia	5,0	5,7
Hongkong	3,0	3,0	Kolumbien	3,3	3,4
Irland	3,6	3,5	Kosovo	3,8	3,5
Israel	3,4	4,9	Kroatien	2,6	2,5
Italien	1,1	1,5	Lesotho	2,0	4,0
Japan	1,2	1,4	Malaysia	4,2	4,8
Kanada	2,3	2,1	Marokko	3,8	3,3
Korea	2,2	2,8	Mexiko	2,4	2,6
Lettland	2,8	3,5	Namibia	2,4	3,1
Litauen	2,5	2,8	Nigeria	3,4	4,2
Neuseeland	2,7	2,6	Pakistan	5,1	5,5
Niederlande	1,9	2,1	Paraguay	4,4	4,0
Norwegen	1,9	2,4	Peru	3,9	3,9
Österreich	2,0	1,9	Philippinen	5,9	6,5
Portugal	1,8	2,1	Polen	3,3	3,4
Schweden	1,9	1,9	Rumänien	3,8	4,0
Schweiz	1,8	1,9	Russland	1,8	2,0
Slowakei	3,4	3,3	Sambia	4,3	5,6
Slowenien	2,9	3,0	Simbabwe	2,5	4,2
Spanien	2,2	2,5	Sri Lanka	4,4	5,5
Taiwan	2,3	2,3	Südafrika	2,1	2,7
Tschechien	2,5	2,7	Thailand	3,8	4,3
USA	2,3	2,6	Togo	4,0	5,2
Vereinigtes Königreich	1,4	1,6	Tunesien	2,9	2,8
			Türkei	3,8	4,7
Schwellen- und Entwicklungsländer	4,8	4,9	Ukraine	3,6	3,8
Ägypten	4,6	5,0	Ungarn	2,7	2,7
Argentinien	1,7	2,9	Uruguay	2,4	2,9
Bolivien	3,9	3,6	Venezuela	- 18,0	0,0

* Zur Berechnung dieser Aggregate wird als Gewichtungsfaktor das jeweilige kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt PPP der einzelnen Länder verwendet (Datenbasis des IMF World Economic Outlook). ^a Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern.

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

Stand seit Anfang 2012 (vgl. Abb. 8.2). Die Konjunkturverlangsamung in diesem Aggregat war hauptsächlich auf die schlechteren Bewertungen in asiatischen Ländern dieser Gruppe zurückzuführen. In **Südkorea** und **Taiwan** sank der Wirtschaftsklimaindikator auf - 20,0 Saldenpunkte. Mehr Experten als bisher erwarteten in Südkorea einen Anstieg der kurz- und langfristigen Zinsen in den kommenden sechs Monaten. Sowohl der US-Dollar als auch das Britische Pfund werden gegenüber dem Koreanischen Won als überbewertet angesehen. Mehr Experten als im dritten Quartal erwarteten einen Wertanstieg des US-Dollar im nächsten halben Jahr. 90% der Befragten sahen fehlendes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik des Landes als das derzeit drängendste Problem. Dies gilt auch für Taiwan, das daneben mit rechtlichen und administrativen Beschränkungen für Unterneh-

men als wirtschaftliches Hemmnis zu kämpfen hat. Die erwartete Inflationsrate für 2023 blieb unverändert bei 1,8%, die Rate für 2018 stieg dagegen leicht auf 1,6% (vgl. Tab. 1). Sowohl die Export- als auch die Importvolumina dürften in den nächsten sechs Monaten zurückgehen. Von den verbleibenden anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften wies **Norwegen** das beste Wirtschaftsklima mit 52,8 Saldenpunkten auf. Die Bewertungen zur aktuellen Lage verbesserten sich erheblich. Obwohl die Konjunkturerwartungen etwas zurückgeschraubt wurden, blieben sie positiv und deuten auf eine weitere gute wirtschaftliche Verfassung in den kommenden Monaten hin. Die erwartete jährliche Wachstumsrate des BIP für die nächsten drei bis fünf Jahre lag bei 1,9%. Dies ist erheblich niedriger als im Vorjahr, als die Experten noch mit einer jährlichen Rate von 2,4% gerechnet haben (vgl.

Tab. 3

Wirtschaftliche Probleme nach der Wichtigkeit in der Welt geordnet*

	Welt	Fortgeschrittene Volkswirtschaften	Schwellen- und Entwicklungsländer	EU	Schwellenländer in Europa	Schwellenländer in Asien	Lateinamerika	GUS	Mena	Subsahara Afrika
Wachsende Einkommensungleichheit	69,6	65,1	73,3	55,0	59,7	73,0	78,4	75,1	64,2	87,2
Fachkräftemangel	61,4	66,2	57,5	67,9	76,6	52,3	53,9	66,6	77,2	72,7
Korruption	58,3	31,4	80,0	30,8	67,6	76,7	88,2	94,2	77,1	94,6
Mangelndes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik der Regierung	56,3	58,4	54,6	64,8	87,0	40,8	76,4	77,2	60,3	79,1
Innovationschwäche	55,3	44,0	64,3	55,2	87,4	53,4	85,1	86,2	64,9	75,1
Rechtliche und administrative Hindernisse für Unternehmen	53,7	38,5	65,9	47,2	53,2	67,6	61,7	72,9	71,5	58,2
Unzureichende Infrastruktur	51,6	54,5	49,2	49,4	54,4	34,2	87,7	77,1	50,6	74,1
Mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit	43,6	33,4	51,8	39,7	42,4	41,9	71,9	77,8	71,4	71,0
Handelsbarrieren für Exporte	42,8	32,9	50,7	15,8	21,4	61,0	30,0	49,6	32,8	40,2
Ungünstiges Klima für ausländische Investoren	40,8	26,3	52,5	34,2	64,3	50,4	44,9	61,7	70,5	52,2
Ineffizientes Schuldenmanagement	39,8	32,2	46,0	23,7	55,7	48,8	38,6	13,1	59,8	58,4
Unzureichende Nachfrage	36,6	19,4	50,4	26,4	37,9	44,3	63,5	68,6	51,9	77,0
Politische Instabilität	33,5	43,3	25,6	43,7	54,8	14,5	58,8	21,2	35,5	27,6
Kapitalknappheit	29,2	11,4	43,5	24,2	77,3	28,4	49,7	79,1	80,4	78,0
Mangelnde Glaubwürdigkeit der Zentralbankpolitik	13,3	7,1	18,4	6,8	44,2	12,8	14,9	29,2	45,9	19,4

*Basierend auf dem Prozentsatz der Experten die angeben, das Problem bestehe derzeit in ihrem Land. Die farblich hervorgehobenen Probleme sind die führenden drei der jeweiligen Region.

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

Tab. 2). In der **Schweiz** und **Dänemark** wurde die aktuelle Wirtschaftslage mit 95,7 und 80,0 Saldenpunkten als sehr günstig eingeschätzt. In beiden Ländern wird sich diese gute Verfassung sobald nicht ändern. Das drängendste Problem, von dem die Befragten berichteten, ist in beiden Ländern der Mangel an Fachkräften. Das war auch die größte Sorge in **Tschechien**, **Schweden** und **Neuseeland**. In diesen Ländern wird den WES-Experten zufolge die derzeit günstige Lage auch in den nächsten sechs Monaten voraussichtlich weiter bestehen, auch wenn die befragten Experten in Tschechien und Schweden etwas vorsichtiger bezüglich des Konjunkturausblicks gestimmt waren. In **Australien** wurde die derzeitige Wirtschaftslage als günstig beurteilt. Der Indikator für die Konjunkturerwartungen sank um 18,4 Punkte auf – 5,9 Saldenpunkte, was einem Fortbestehen der wirtschaftlichen Verfassung auf dem derzeitigen Niveau entspricht. Fehlende Innovationskraft sowie eine unzureichende Infrastruktur waren die wichtigsten Probleme in diesem Land. Politische Instabilität nannten 58,8% der Experten als wirtschaftliches Hindernis für Australien. Noch vor sechs Monaten wurde das nur von 25% der Experten als ein Problem befunden. Die erwartete Inflati-

onsrate für 2018 wurde nur leicht nach oben korrigiert und lag bei 2,2%, für 2023 bei 2,7% (vgl. Tab. 1).

WIRTSCHAFTSKLIMA IN SCHWELLEN- UND ENTWICKLUNGSLÄNDER KÜHLT SICH WEITER AB

Die wirtschaftlichen Bedingungen in den **Schwellen- und Entwicklungsländern** verschlechterten sich abermals. Sowohl die Beurteilungen zur aktuellen Lage als auch zu den Konjunkturerwartungen wurden nach unten revidiert, und beide Indikatoren fielen auf etwa – 16 Saldenpunkte (vgl. Abb. 8.1). Das Wirtschaftsklima blieb in allen Untergruppen dieses Aggregats im negativen Bereich. Dies gilt auch für **Lateinamerika**, obwohl sich der Wirtschaftsausblick aufhellte und nun wieder positiv ist (vgl. Abb. 8.2). In Schwellen- und Entwicklungsländern wurde erneut die Korruption als das drängendste Problem identifiziert, diesmal zu einem höheren Grade als vor sechs Monaten (vgl. Tab. 3).

Das Wirtschaftsklima der wichtigsten Schwellenländer (**Brasilien**, **Russland**, **Indien**, **China** und **Südafrika** – **BRICS**) trübte sich weiter ein; der aggregierte Indikator fiel von – 14,1 auf – 22,8 Saldenpunkte (vgl. Abb. 8.1). Aus dieser Gruppe kam der stärkste Rück-

gang im Wirtschaftsklima aus **Russland**. Insbesondere hinsichtlich der Erwartungen für die kommenden sechs Monate waren die WES-Experten wieder pessimistisch gestimmt. Weniger Befragte als in der vorangegangenen Umfrage erwarteten einen Anstieg im Exportvolumen im nächsten halben Jahr. Die Importe werden wahrscheinlich sinken, was voraussichtlich zu einem Handelsbilanzüberschuss führen dürfte. Die Werte für die Inflationsraten sind etwas höher als in der Umfrage im Juli und dürften in diesem Jahr bei 4,9% und in fünf Jahren bei 5,9% liegen (vgl. Tab. 1). Den WES-Experten zufolge schwindet das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik weiter. Sie sahen aber auch Korruption, fehlende Innovationskraft, rechtlich-administrative Hemmnisse für Unternehmen sowie eine unzureichende Infrastruktur als bestehende Probleme für die russische Wirtschaft. Die befragten Experten erwarteten ein mittelfristiges BIP-Wachstum von 1,8% (vgl. Tab. 2). Die Experten in **China** waren hinsichtlich der aktuellen Lage und des Konjunkturausblicks negativer gestimmt als im dritten Quartal. Dies führte zu einem Rückgang des Wirtschaftsklimaindikatoren von – 25,0 auf – 33,6 Saldenpunkte. Die Bau- und Ausrüstungsinvestitionen und der private Konsum wurden als schwach angesehen und dürften sich auch in den nächsten sechs Monaten kaum erholen. Im Einklang mit der derzeit schlechten wirtschaftlichen Verfassung wurde erwartet, dass die kurz- und langfristigen Zinsen in den kommenden Monaten sinken (vgl. Abb. 7). Das erwartete Wirtschaftswachstum für die nächsten drei bis fünf Jahre erhöhte sich von 5,6% im letzten Jahr auf 5,9% und blieb damit eine der höchsten Wachstumszahlen in den Schwellenländern. Dennoch blieb **Indien** mit einem erwarteten mittelfristigen BIP-Wachstum von 7,5% die am schnellsten expandierende Volkswirtschaft in Asien (vgl. Tab. 2). Die aktuelle Lage blieb zufriedenstellend, während sich die Konjunkturerwartungen weiter eintrübten, was dazu führte, dass der Klimaindikator auf 3,5 Saldenpunkte sank. Dies entspricht einer Entwicklung, bei der das BIP mit seiner Trendrate wächst. Die indische Rupie gilt gegenüber den führenden Weltwährungen (US-Dollar, Euro, Britisches Pfund und Yen) als unterbewertet. Neben einer unzureichenden Infrastruktur und einer wachsenden Einkommensungleichheit – beides bereits in der April-Umfrage als wirtschaftliche Probleme genannt, droht der Volkswirtschaft nun auch Kapitalmangel. **Brasilien** und **Südafrika** sind die beiden Länder in diesem Block, in denen die aktuelle Lage und die Konjunkturerwartungen besser bewertet wurden als im Vorquartal. Trotz der Verbesserungen blieb der Wirtschaftsklimaindikator in beiden Ländern per saldo sehr negativ. Mit leicht positiven Konjunkturerwartungen, die der aktuellen Lage vermutlich vorlaufen, befinden sich beide Länder im Erholungsquadranten der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 4 und 5). In beiden Ländern erwarteten mehr Experten als im Vorquartal, dass die kurz- und langfristigen Zinsen im Verlauf der nächsten sechs

Monate steigen (vgl. Abb. 7). Während sich der brasilianische Real von der kürzlich stattgefundenen Abwertung gegenüber den vier Hauptwährungen (US-Dollar, Euro, Yen und Britisches Pfund) scheinbar erholt hat, erachteten die WES-Experten den Südafrikanischen Rand weiterhin als unterbewertet gegenüber den vier oben genannten Währungen. In beiden Ländern liegen die mittelfristigen Wachstumserwartungen etwas unter denen von vor einem Jahr: bei 2,3% in Brasilien und bei 2,1% in Südafrika (vgl. Tab. 2). Beide Länder leiden unter einer hohen Korruptionsrate und unter fehlendem Vertrauen in die Wirtschaftspolitik des jeweiligen Landes. Nach den kürzlich stattgefundenen Präsidentschaftswahlen in Brasilien mit dem neu gewählten Präsident Jair Bolsonaro von der PSL bleibt abzuwarten, inwieweit dieses Vertrauen wiederhergestellt werden kann.

ANDERE SCHWELLENLÄNDER

Innerhalb der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer verschlechterte sich der Klimaindikator und verblieb in den **Schwellen- und Entwicklungsländern Europas und Asiens** sowie in **Subsahara Afrika** im negativen Bereich. Der leichte Aufschwung im dritten Quartal in den Ländern des **Nahen Ostens und Nordafrika** und der **Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)** war nur von kurzer Dauer (vgl. Abb. 2, Abb. 8.1 und Abb. 8.2). In diesem Quartal drosselten die WES-Experten in beiden Aggregaten vor allem ihre Konjunkturerwartungen. Das Wirtschaftsklima verbesserte sich in **Lateinamerika** nur leicht, da die aktuelle Lage weiterhin als ungünstig bewertet wurde und nur die Erwartungen für die nächsten sechs Monate wieder ins Positive drehten.

Der Wirtschaftsklimaindikator für die **Schwellen- und Entwicklungsländer Asiens** fiel von – 5,1 Punkten im Juli auf – 17,1 in diesem Quartal. Dieses Muster spiegelt die wirtschaftliche Entwicklung vor allem von **China** und **Indien** wider, da diese beiden Länder das höchste Gewicht in diesem Aggregat vorweisen. Aber auch die fünf **ASEAN**²-Staaten erlebten einen Rückgang, auch wenn beide Klimakomponenten leicht über der Nulllinie blieben (vgl. Abb. 8.1). Die Korruption wurde in diesen Ländern weiterhin als Bedrohung für die jeweilige Wirtschaft wahrgenommen, aber auch der Fachkräftemangel wurde als größtes wirtschaftliches Hindernis genannt, gefolgt von fehlender Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsschwäche.

Der Indikator für das Wirtschaftsklima in den **Schwellen- und Entwicklungsländern Europas** verschlechterte sich weiter von – 16,1 auf – 25,6 Punkte und erreichte damit seinen niedrigsten Wert seit sechs Jahren. Während die Konjunkturerwartungen so pessimistisch wie im Vorquartal blieben, verschlechterte sich die Lage wiederum erheblich (vgl. Abb. 2 und Abb. 8.1). Die Verschlechterung in diesem Aggregat ist

² Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand und Vietnam.

hauptsächlich auf die schwache wirtschaftliche Verfassung der **Türkei** zurückzuführen. Die Bewertungen zur aktuellen Lage verschlechterten sich deutlich, und der jeweilige Indikator liegt bei – 86,7 Saldenpunkten. Die Konjunkturerwartungen waren dagegen etwas weniger negativ als im dritten Quartal. Dennoch resultierte daraus das schlechteste Wirtschaftsklima seit über 20 Jahren. Sowohl Investitions- als auch private Konsumausgaben sind den WES-Experten zufolge sehr schwach ausgeprägt, und dürften sich in den nächsten sechs Monaten kaum erholen. Nach Meinung der Experten bleibt die Türkische Lira gegenüber dem Euro, dem Britischen Pfund und dem US Dollar unterbewertet und wird auch in naher Zukunft weiterhin gegenüber dem Dollar an Wert verlieren. Inflationserwartungen für dieses und für die nächsten fünf Jahre stiegen im Vergleich zum Vorquartal auf 22,7% beziehungsweise 10,4% stark an und zählen zu den höchsten in den Schwellenländern (vgl. Tab. 1). Kapitalknappheit und fehlendes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik gewannen als drängendste Wirtschaftsprobleme in der Türkei weiter an Bedeutung. Der Wirtschaftsklimaindikator für **Bulgarien** und **Polen** sank leicht, verblieb aber oberhalb der Nulllinie, was einem Wachstum im Trend gleichzusetzen ist. In beiden Ländern wurde die Lage erneut als günstig beurteilt, die Konjunkturerwartungen fielen jedoch stark ab und sind nun per saldo negativ. Das mittelfristige BIP-Wachstum wurde im Vergleich zum Vorjahr leicht nach unten korrigiert und für Bulgarien auf 3,2% und für Polen auf 3,3% beziffert (vgl. Tab. 2). Beide Länder leiden derzeit unter einem Fachkräftemangel.

Nach der Verbesserung im dritten Quartal trübte sich das Wirtschaftsklima in der **Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)** erneut ein. Der Indikator fiel deutlich unter die Nulllinie auf – 20,4 Saldenpunkte. Sowohl die aktuelle Lagebewertung als auch die Konjunkturerwartungen fielen auf ein ähnliches Niveau, was einer ungünstigen wirtschaftlichen Verfassung entspricht, die sich auch in naher Zukunft nicht erholen dürfte (vgl. Abb. 2 und 8.2). Dies entspricht hauptsächlich der Entwicklung in **Russland**, dessen Gewicht ungefähr 80% des Aggregats ausmacht und in dem weiterhin Ungewissheit über die Auswirkungen der US-Sanktionen herrscht. In der **Ukraine** verbesserten sich die Beurteilungen zur aktuellen Lage zwar weiterhin, lagen aber dennoch im ungünstigen Bereich. Der Wirtschaftsausblick verschlechterte sich weiter. Zumindest scheinen sich die Bau- und Ausrüstungsinvestitionen erholen zu haben, da die Experten diese nun das erste Mal seit langem als zufriedenstellend bewerteten. Sie folgen nun der Richtung der privaten Konsumausgaben, deren Entwicklung sich bereits im dritten Quartal dieses Jahres ins Positive drehte. Die Inflationserwartungen für 2018 und für die nächsten fünf Jahre blieben weitgehend stabil bei 10,7% bzw. 7,0% (vgl. Tab. 1). Während die kurzfristigen Zinsen im Verlauf der nächsten sechs Monate wahrscheinlich steigen werden, erwarteten mehr Experten als in den ver-

gangenen zwei Umfragen, dass die langfristigen Zinsen sinken. Die WES-Experten gingen im Durchschnitt von einer BIP-Expansion von 3,6% in den nächsten drei bis fünf Jahren aus (vgl. Tab. 2).

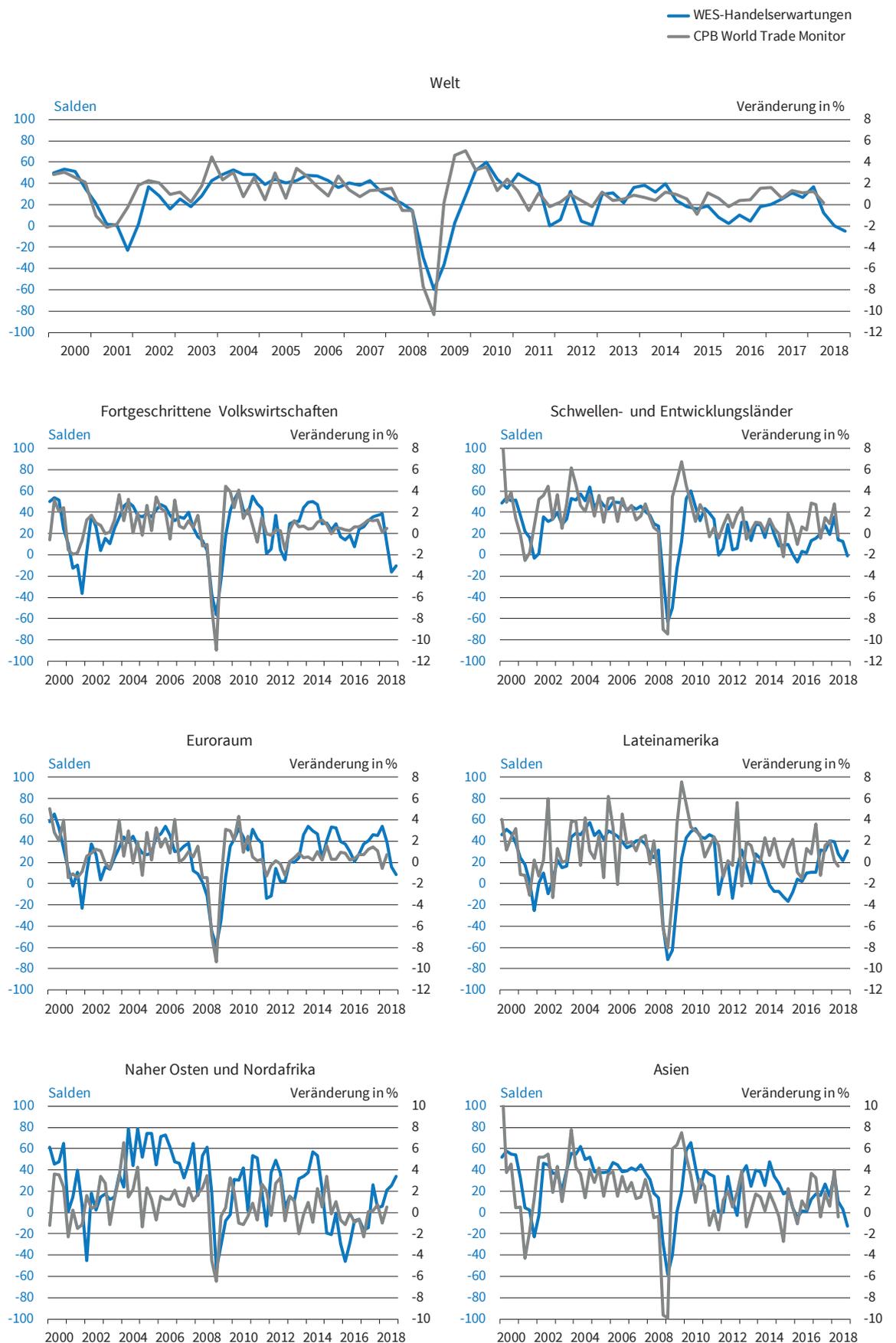
Wie bereits erwähnt, ist **Lateinamerika** die einzige Ländergruppe innerhalb der Schwellenländer, in der sich das Wirtschaftsklima verbesserte, wenn auch auf einem niedrigen Niveau (vgl. Abb. 8.2). Die Konjunkturerwartungen sind wieder positiv. Es bleibt abzuwarten ob dies den Wendepunkt in Richtung Aufschwung markiert (vgl. Abb. 2). Das Wirtschaftsklima verbesserte sich in allen großen Ländern der Region (**Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko, Peru** und **Uruguay**), wenn auch in einem unterschiedlichen Ausmaß. Der Klimaindikator bleibt sehr negativ für **Argentinien** und **Brasilien**. Die Lagebeurteilungen bleiben in beiden Ländern auf einem ungünstigen Niveau. Die Konjunkturerwartungen hellten sich vor allem in Argentinien auf, und die WES-Experten waren nun deutlich positiv mit Blick auf die weitere Entwicklung in den nächsten sechs Monaten gestimmt. Die Inflationsrate für 2018 wurde von 29,2% auf 41,1% in diesem Quartal revidiert (vgl. Tab. 1). Immerhin wurde aber kein weiterer Anstieg in den nächsten sechs Monaten erwartet. Der Argentinische Peso wurde gegenüber den vier Hauptwährungen – US-Dollar, Euro, Britisches Pfund und dem japanischen Yen – als unterbewertet angesehen, und die Experten erwarteten, dass er gegenüber dem US-Dollar weiter an Wert verliert. Die BIP-Wachstumsperspektiven für die nächsten drei bis fünf Jahre sind erheblich niedriger als vor einem Jahr und liegen nun bei 2,9% (vgl. Tab. 2). Das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik schwindet nach Meinung der WES-Experten weiter. In **Uruguay** verbesserte sich die Lage erheblich. Die Erwartungen waren weniger negativ als vor drei Monaten und hoben den Wirtschaftsklimaindikator auf – 17,4 Saldenpunkte, und damit in weniger negatives Territorium als im Juli. Nach der Lageverbesserung in **Mexiko** im dritten Quartal, verschlechterte sie sich erneut. Die Konjunkturaussichten hellten sich dagegen deutlich auf, und die WES-Experten waren das erste Mal seit einem Jahr hinsichtlich der weiteren Entwicklung wieder positiv gestimmt. Insgesamt blieb das Wirtschaftsklima aber im negativen Bereich bei – 3,1 Saldenpunkten. Mittelfristige Wachstumsperspektiven sind mit 2,4% etwas niedriger als vor einem Jahr (2,6%, vgl. Tab. 2). Mehr Experten als bisher erwarteten ein Ansteigen der kurz- bzw. langfristigen Zinsen in den nächsten sechs Monaten. Wachsende Einkommensungleichheit wird immer mehr als wachstumshemmender Faktor für Mexiko angesehen – nach der Korruption, die deutlich als Hauptproblem zitiert wird. In **Chile** und **Peru** verbesserte sich der Klimaindikator erheblich. In Chile lag das Wirtschaftsklima nun bei 44,4 Saldenpunkten, das kennzeichnet den besten Wert in Lateinamerika im vierten Quartal. Sowohl die aktuelle Lage als auch die Konjunkturerwartungen sind positiver als im Juli. In Peru sahen die WES-Experten die Lage nicht mehr ganz so günstig an

wie vor drei Monaten, waren aber zuversichtlicher hinsichtlich des Sechsmonatsausblicks. Sowohl Chile als auch Peru weisen mit einem erwarteten mittelfristigen BIP-Wachstum von 3,6% bzw. 3,9% die höchsten Wachstumsraten in der Region auf (vgl. Tab. 2).

In den Ländern des **Nahen Ostens und Nordafrika** verschlechterte sich das Wirtschaftsklima erneut. Der Indikator fiel von + 12,4 auf – 7,7 Saldenpunkte. Die allgemeine Lage wurde ungünstiger als vor drei Monaten bewertet. Auch der Ausblick trübte sich ein (vgl. Abb. 8.2). Kapitalknappheit wurde zunehmend als wirtschaftlicher Hemmschuh für die Länder dieses Aggregats genannt. Fehlende Fachkräfte und Korruption wurden außerdem als beschränkende Faktoren von den WES-Experten identifiziert (vgl. Tab. 3). In Ländern **südlich der Sahara** bereiten neben der Korruption die fehlende Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik der Regierungen und eine wachsende Einkommenskluft den Volkswirtschaften Probleme. Das Wirtschaftsklima in Subsahara Afrika verschlechterte sich aufgrund sehr negativer Beurteilungen der aktuellen Lage und weniger positiven Konjunkturerwartungen (vgl. Abb. 8.2).

Abb. 6

Vergleich der WES-Handelserwartungen und des CPB World Trade Monitor für ausgewählte Ländergruppen

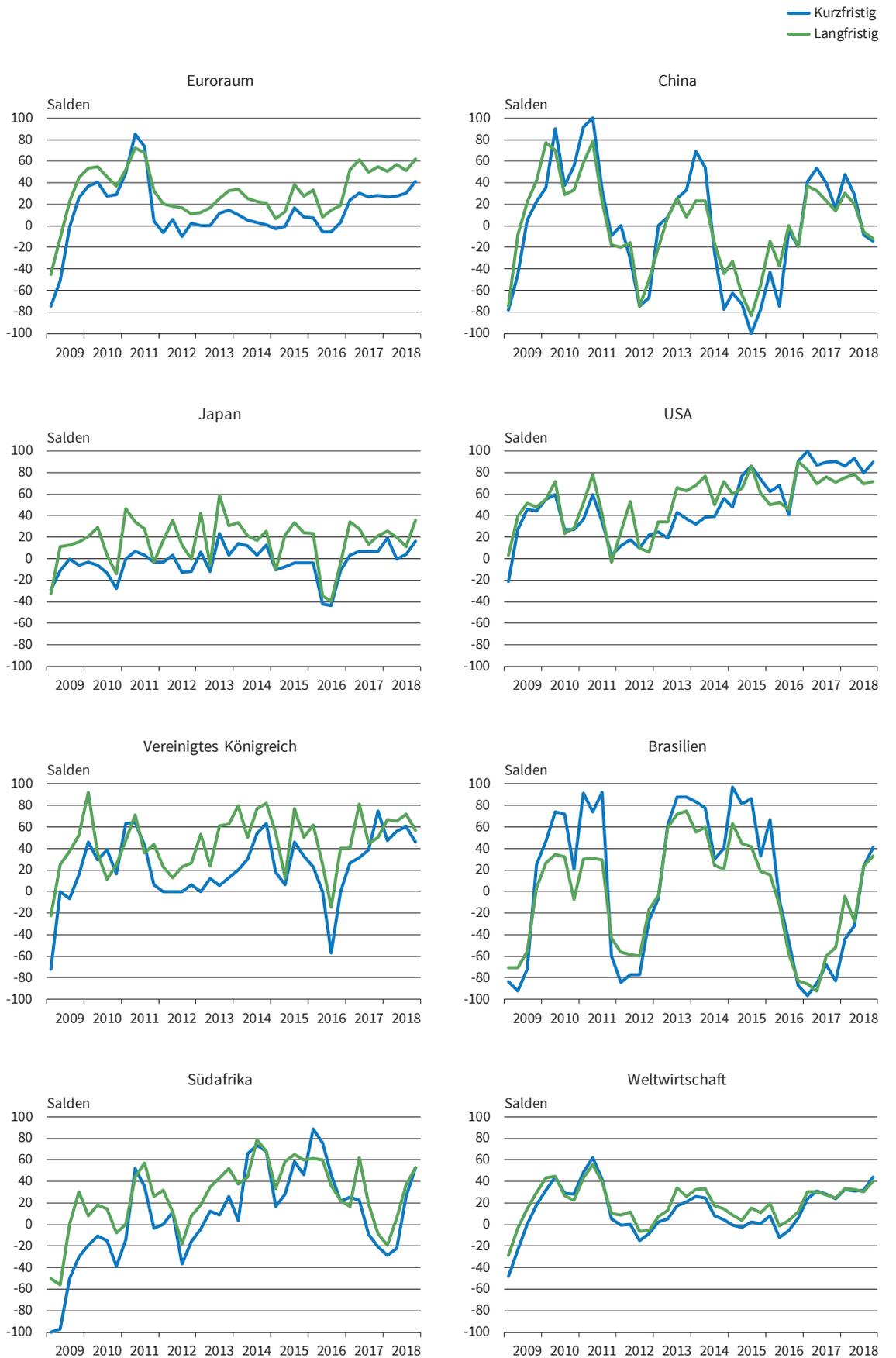


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2018; CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB).

© ifo Institut

Abb. 7

Kurz- und langfristige Zinssätze
Erwartungen für die nächsten sechs Monate

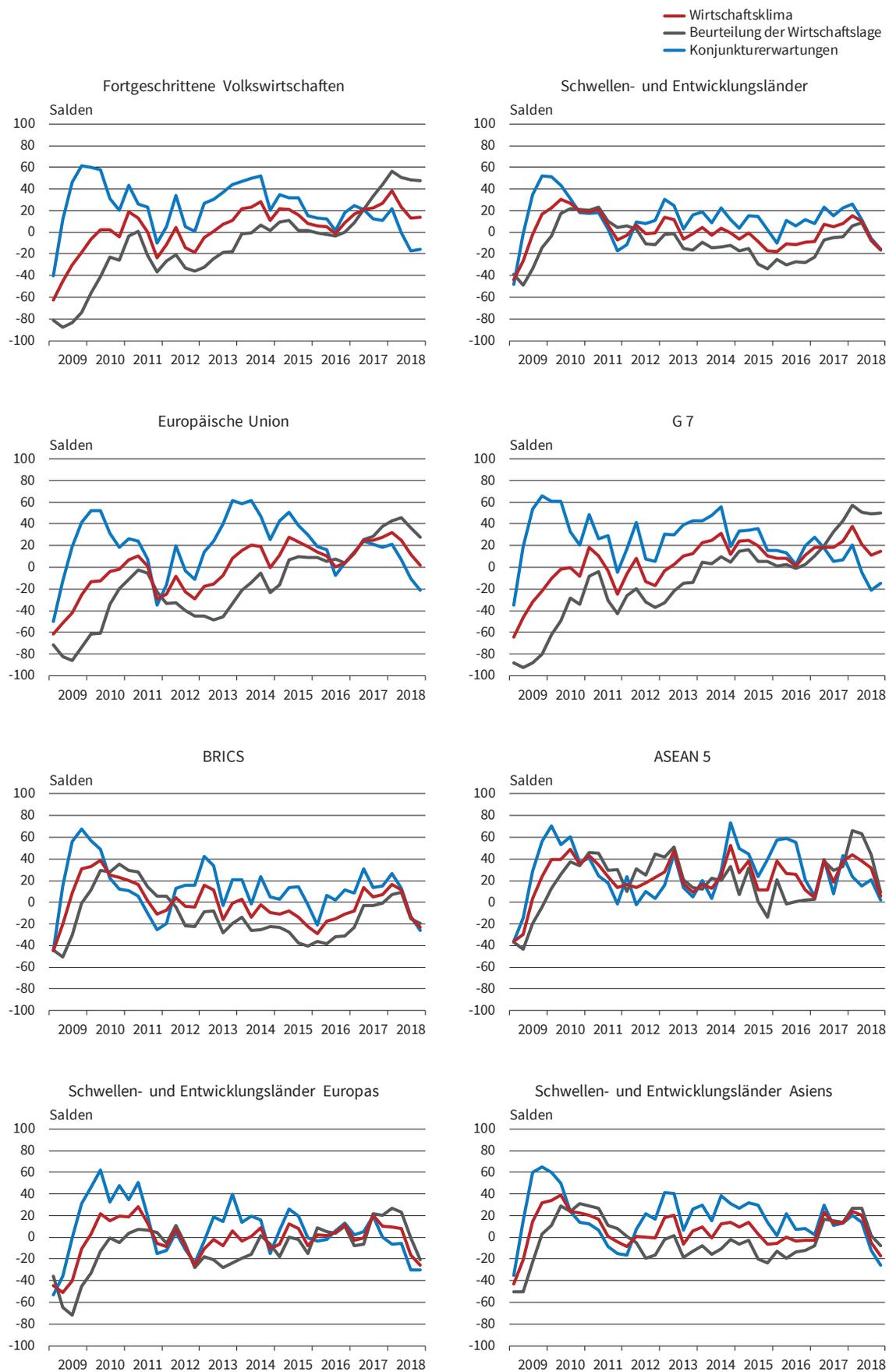


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) IV/2018.

© ifo Institut

Abb. 8.1

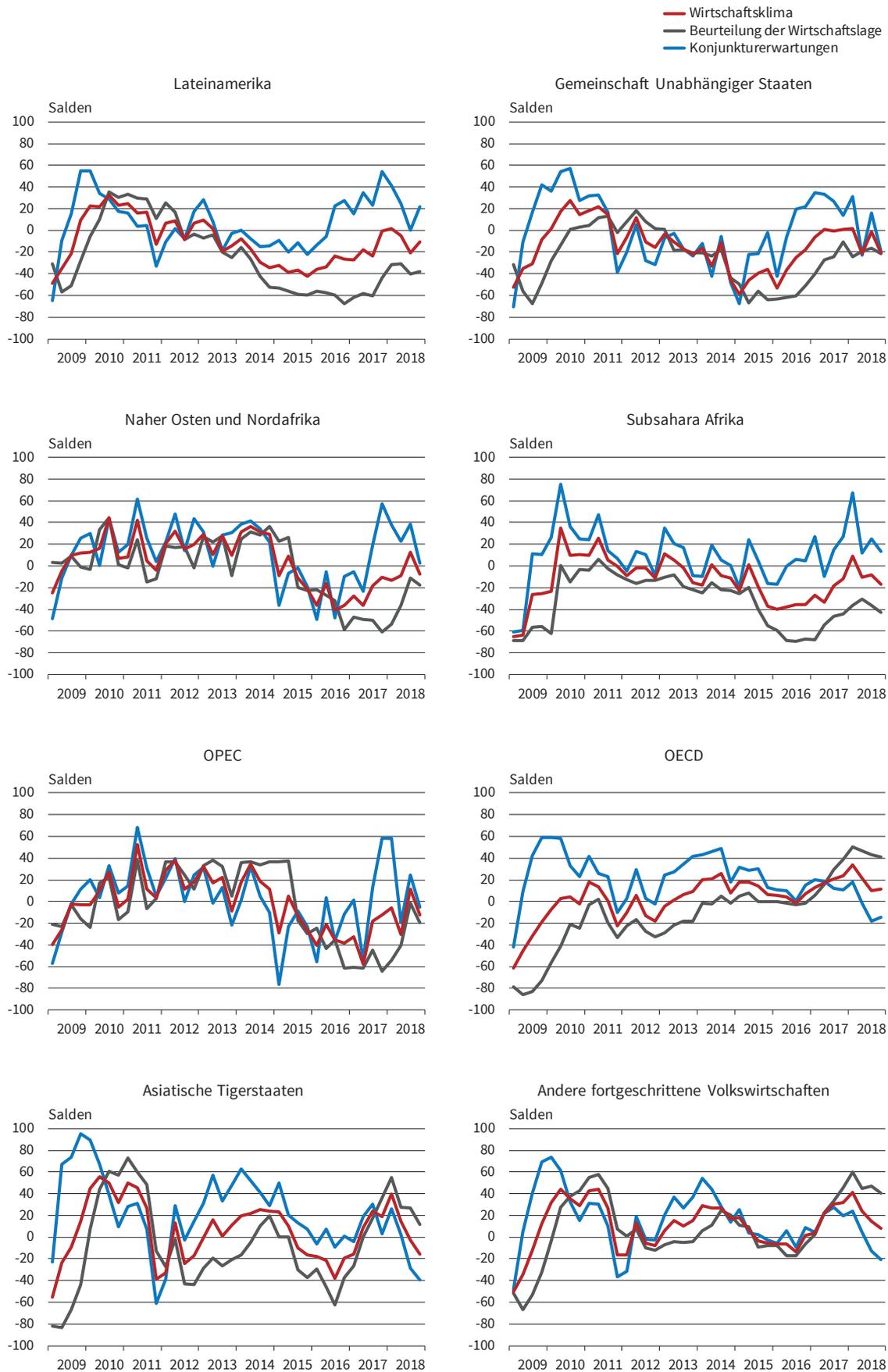
ifo Wirtschaftsklima und die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und Erwartungen



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

© ifo Institut

Abb. 8.2
ifo Wirtschaftsklima und die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und Erwartungen



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

© ifo Institut

ZULETZT ERSCHIENEN



THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

SD 23/2018 erscheint am 6. Dezember 2018

Türkei, Argentinien, Brasilien, Indien:
Schwellenländer vor neuer Krise?

