

KOMMENTAR

Wie viel kosten uns die
arbeitsfreien Feiertage?

Arne Hansen und Dirk Meyer

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Zölle im transatlantischen
Handel: Worauf, wie viel und
wie gerecht?

Gabriel Felbermayr

Trumps Importzölle auf
Stahl und Aluminium

*Gabriel Felbermayr und
Alexander Sandkamp*

DATEN UND PROGNOSEN

Terms of Trade und Trading
Gain in Deutschland und
der Schweiz

*Klaus Abberger und
Wolfgang Nierhaus*

Die Blaue Karte EU:
Ein länderübergreifender
Überblick

Tanja Stitteneder

SYMPOSIUM

Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunftsfähige Steuer- und Finanz- politik

*Franz Xaver Peteranderl, Clemens Fuest, Franz Josef Pschierer,
Deborah Schanz*



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>

SYMPOSIUM

Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunftsfähige Steuer- und Finanzpolitik

3

Die Steuer- und Finanzpolitik legt die Grundlagen für eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung des Staates. Wie wird in den nächsten Jahren die Steuer- und Finanzpolitik gestaltet werden? Wo liegen die Probleme? Wo sehen Wissenschaft, Handwerk und Politik Handlungsbedarf? Um diese Fragen zu beleuchten und Antworten herauszuarbeiten, veranstalteten der Bayerische Handwerkstag und das ifo Institut am 6. März 2018 ein Symposium unter dem Titel »Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunftsfähige Steuer- und Finanzpolitik«. Der Präsident des Bayerischen Handwerks, *Franz Xaver Peteranderl*, wies in seinen einleitenden Worten darauf hin, dass die Steuerpolitik erheblichen Einfluss auf den Wettbewerb nehme und sowohl Investitionsentscheidungen als auch den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Unternehmensformen beeinflusse. Generell sei es erforderlich, das komplexe Steuersystem auf den Prüfstand zu stellen. Die Vorschläge der Koalition zur Steuerpolitik seien aber bisher leider »mutlos«. ifo-Präsident *Clemens Fuest* setzte sich in seinem Vortrag kritisch mit den steuerpolitischen Vorhaben der Großen Koalition auseinander. Er konzentrierte seine Ausführungen auf den Reformbedarf in den Bereichen der Einkommensbesteuerung, der Unternehmensbesteuerung und der vermögensbezogenen Steuern. Im Bereich der Einkommensbesteuerung sollte die Politik Steuerentlastungsspielräume einsetzen, um den Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif abzubauen. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung seien Maßnahmen erforderlich, um die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb zu verbessern. Bei den vermögensbezogenen Steuern bestehe Reformbedarf bei Grundsteuern, Grunderwerbsteuern sowie bei der Erbschaftsteuer. *Franz Josef Pschierer*, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, unterstrich, dass sich die Wirtschaft in Deutschland gegenwärtig äußerst positiv entwickelt. Trotzdem müsse Deutschland zur Sicherung seiner Wettbewerbsfähigkeit handeln. So sei der internationale Steuerwettbewerb angeheizt worden, und im Koalitionsvertrag fehle ein Bekenntnis zu einer mutigen Steuerentlastung. *Deborah Schanz*, Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München, äußerte Zweifel, ob die schwarze Null zu halten sei, da der Koalitionsvertrag an verschiedensten Stellen von Steuergeschenken und massiven Investitionsversprechen gespickt sei. Auch werde eine dringend notwendige Reform der Gewerbesteuer nicht thematisiert und der internationale Steuerwettbewerb geradezu ignoriert. In der anschließenden Podiumsdiskussion unter der Moderation von *Steffen Range*, Chefredakteur der Deutschen Handwerks-Zeitung, erläuterten die Referenten noch einmal ihre Einschätzungen der steuerpolitischen Vorhaben der Großen Koalition. Insgesamt seien die steuerpolitischen Pläne enttäuschend. Sie seien eher ein Flickenteppich, es fehle eine zugrunde liegende Vision. Das Fazit: Das deutsche Steuersystem sei zu kompliziert, die Bürokratie zu groß und die Steuerverwaltung zu rückständig. Die Beiträge, die im Rahmen des Symposiums präsentiert wurden, sind hier veröffentlicht.

KOMMENTAR

Wie viel kosten uns die arbeitsfreien Feiertage?**Zur Einführung eines weiteren Feiertages in den nördlichen Bundesländern**

18

Arne Hansen und Dirk Meyer

Aktuell wird in Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein anlässlich des bundesweit einmalig freien Reformationstages 2017 über die Einführung eines weiteren gesetzlichen Feiertages diskutiert. *Arne Hansen* und *Dirk Meyer*, Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr, Hamburg, untersuchen die möglichen Auswirkungen eines weiteren arbeitsfreien Tages auf das Bruttoinlandsprodukt. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Auswirkungen je nach Wirtschaftssektor und kalendarischer Lage eines Feiertages sehr unterschiedlich ausfallen können. Im Regelfall ist ein Produktionsrückgang sowie ein Kosteneffekt spürbar: Der bezahlte Feiertag und Feiertagszuschläge erhöhen die Lohnkosten. Soweit dieses nicht durch Produktivitätssteigerungen kompensiert werden kann, entsteht ein negativer Beschäftigungseffekt, tendenziell steigen die Güterpreise und die Gewinne sinken.

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Zölle im transatlantischen Handel: Worauf, wie viel und wie gerecht?

24

Gabriel Felbermayr

Zwar gehörten Zölle schon vor den Trump'schen Maßnahmen gegen Stahl und Aluminium zum Alltag im transatlantischen Handel, aber der Fokus in den Verhandlungen zur transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft lag auf den sogenannten nicht tarifären Barrieren. Nun ist die Zollpolitik zurück. Die Zölle sind im historischen Vergleich sehr niedrig, die Zolllisten der Länder weisen jedoch Asymmetrien und Zollspitzen auf. So sind auf amerikanische Pkw 10%, auf Motorräder 6%, auf Äpfel 17% und auf Weintrauben 20% fällig. Die Zölle der USA sind im Durchschnitt niedriger – der ungewichtete Durchschnittszoll der EU liegt bei 5,2%, jener der USA bei 3,5%. Es gibt aber auch hier Zollspitzen. Bei wichtigen Milchprodukten sind durchschnittlich 20% fällig, bei Kleinlastwagen 25% und bei Handtaschen 8%. Trotz höherer Durchschnittszölle sind die Zollzahlungen der Europäer insgesamt geringer, weil die Importe der EU aus den USA um 150 Mrd. US-Dollar unter den Importen der USA aus der EU liegen. Die EU ist also keineswegs das Paradies für Freihändler, das gilt insbesondere im Vergleich mit den USA. Es wäre an der Zeit, über eine allgemeine Absenkung der verbleibenden Zölle weltweit nachzudenken. Eine Anpassung nach unten wäre sehr viel besser als eine zollpolitische Aufrüstung nach oben.

Trumps Importzölle auf Stahl und Aluminium

30

Gabriel Felbermayr und Alexander Sandkamp

Am 8. März hat US-Präsident Donald Trump Importzölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte von 25% bzw. 10% verhängt, die zunächst auf alle Handelspartner mit Ausnahme von Kanada, Mexiko und Australien anzuwenden sind. Eine Analyse von Handelsdaten der Jahre 2005 bis 2016 zeigt, dass keine starke und plötzliche Zunahme dieser Importe der USA zu verzeichnen war und dass verbündete Länder für den Großteil der Importe der USA verantwortlich zeichnen. Sowohl die Importmenge als auch die durchschnittlichen Preise haben sich zwischen 2005 und 2016 – trotz starker jährlicher Schwankungen – kaum verändert. Und ein Großteil der Importe stammt aus Nato-Ländern und anderen Verbündeten der USA. Die Begründung der Zölle mit einer plötzlichen Importschwemme oder mit Sorgen um die nationale Sicherheit scheint daher vorgeschoben.

DATEN UND PROGNOSE

Terms of Trade und Trading Gain in Deutschland und der Schweiz:

Ein Ländervergleich

38

Klaus Abberger und Wolfgang Nierhaus

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt gilt als der umfassende Maßstab für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. Seit geraumer Zeit gibt es in der Wirtschaftsstatistik einen weiteren Schlüsselindikator, nämlich das im Inland entstandene Realeinkommen. Die beiden Indikatoren unterscheiden sich um den Terms-of-Trade-Effekt. In diesem Artikel wird eine Komponentenzerlegung des im Außenhandel erzielten Trading Gain vorgestellt. Der Trading Gain einer Volkswirtschaft kann in einen Beitrag der Terms of Trade und in einen Beitrag des realen Wechselkurses zerlegt werden. Die Ergebnisse für Deutschland und die Schweiz zeigen, dass der Veränderungsbeitrag der Terms of Trade zum inländischen Realeinkommen sowohl für Deutschland als auch für die Schweiz im Zeitraum 1996 bis 2016 aufgrund des vergleichsweise höheren Gewichts im Schnitt deutlich größer als der Beitrag des realen Wechselkurses ist.

Die Blaue Karte EU: Ein länderübergreifender Überblick

43

Tanja Stitteneder

Angesichts der demographischen Entwicklung und des zunehmenden Innovationsdrucks konkurrieren die Mitgliedstaaten der EU mit anderen Ländern der Welt um hochqualifizierte Fachkräfte. Die Blaue Karte soll die dauerhafte Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen in die EU fördern und erleichtern. Zwar variieren die Gültigkeitsdauer, die Verwaltungsgebühren, die geltenden Einkommensgrenzen und die Anzahl der ausgegebenen Blauen Karten je Mitgliedstaat, die Blaue Karte hat aber das Potenzial, die Zuwanderung Hochqualifizierter für alle Mitgliedstaaten der EU positiv zu beeinflussen. Von einer Reform der Blauen Karte, über die die Mitgliedsländer seit 2016 beraten, würden nicht nur die Zielländer und Antragsteller profitieren, sondern auch international tätige Unternehmen und Organisationen – und somit der gesamte Wirtschaftsraum der EU.

Symposium »Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunftsfähige Steuer- und Finanzpolitik«

SYMPOSIUM »SPRUDELNDE EINNAHMEN, GROSSE HERAUSFORDERUNGEN – ERWARTUNGEN AN EINE ZUKUNFTSFÄHIGE STEUER- UND FINANZPOLITIK«

Symposium am 6. März 2018, 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr

Begrüßung und Einführung

Franz Xaver Peteranderl

Präsident des Bayerischen Handwerkstages

»Handlungsbedarf in der deutschen Steuerpolitik«

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts

»Politischer Ausblick«

Franz Josef Pschierer, MdL

Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie

Diskussion

Franz Josef Pschierer, MdL

Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie

Franz Xaver Peteranderl

Präsident des Bayerischen Handwerkstages

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts

Prof. Dr. Deborah Schanz

Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Moderation

Steffen Range

Chefredakteur, Deutsche Handwerks-Zeitung



Die Steuer- und Finanzpolitik legt die Grundlagen für eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung des Staates. Sie entscheidet gleichzeitig über den Umfang der Belastung der Steuerzahler sowie auch maßgeblich über die Investitions-, Arbeits- und Absatzbedingungen der Unternehmen. Wie wird in den nächsten Jahren die Steuer- und Finanzpolitik gestaltet werden? Wo liegen die Probleme? Wo sehen Wissenschaft, Handwerk und Politik Handlungsbedarf? Um diese Fragen zu beleuchten und Antworten herauszuarbeiten, veranstalteten der Bayerische Handwerkstag und das ifo Institut am 6. März 2018 ein Symposium unter dem Titel »Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunftsfähige Steuer- und Finanzpolitik«.

Der Präsident des Bayerischen Handwerkstages, Franz Xaver Peteranderl, wies in seinen einführenden Worten darauf hin, dass die Steuerpolitik erheblichen Einfluss auf den Wettbewerb nehme und sowohl Investitionsentscheidungen als auch den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Unternehmensformen beeinflusse und zu einer Benachteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen führen könne. So könnten international agierende Großkonzerne leichter auf internationale Unterschiede in der Besteuerung reagieren als kleine und mittlere Unternehmen. Sie hätten wesentlich bessere Gestaltungsmöglichkeiten, um Steuerschlupflöcher oder Vergünstigungen auf internationaler Ebene zu nutzen, während kleine und mittlere Unternehmen die volle Last tragen müssten. Nicht nur die internationale Entwicklung lege es nahe, auch in Deutschland über eine Reform der Besteuerung nachzudenken. Generell sei es erforderlich, das komplexe Steuersystem auf den Prüfstand zu stellen. Gerade im



Diskussionsrunde: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Franz Xaver Peteranderl, Steffen Range, Franz Josef Pschierer, Prof. Dr. Deborah Schanz

Handwerk bestehe ein erheblicher Investitionsbedarf. Durch eine Reduzierung der Steuerlast und eine investitionsfreundliche Gestaltung der Besteuerung sollten die Spielräume für die Betriebe erweitert werden, damit sie diese Investitionen tätigen können. Die Vorschläge der Koalition zur Steuerpolitik seien aber bisher leider »mutlos«.

ifo-Präsident Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest setzte sich in seinem Vortrag kritisch mit den steuerpolitischen Vorhaben der Großen Koalition auseinander. Er wies darauf hin, dass es im deutschen Steuersystem erheblichen Erneuerungsbedarf gibt, und konzentrierte seine Ausführungen auf den Reformbedarf in den Bereichen der Einkommensbesteuerung, der Unternehmensbesteuerung und der vermögensbezogenen Steuern. Im Bereich der Einkommensbesteuerung sollte die Politik Steuerentlastungsspielräume einsetzen, um den Mittelstandsbauch im Einkommenssteuertarif abzubauen. Um den Anstieg der Steuerbelastung durch die kalte Progression zu beseitigen, sollte ein automatischer Ausgleich in Form eines »Tarifs auf Rädern« eingeführt werden. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung seien Maßnahmen erforderlich, um die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb zu verbessern. Eine angemessene und schnell umsetzbare Antwort auf den wachsenden Steuerwettbewerb wäre eine Senkung der Körperschaftsteuer. Bei den vermögensbezogenen Steuern bestehe Reformbedarf bei Grundsteuern, Grunderwerbsteuern sowie bei der Erbschaftsteuer. Und bei der Umsatzsteuer wäre es an der Zeit, endlich zu einem einheitlichen Steuersatz überzugehen.

Franz Josef Pschierer, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, unterstrich, dass sich die Wirtschaft in Deutschland und auch die öffentlichen Haushalte gegenwärtig, ungeachtet der politischen Herausforderungen, äußerst positiv entwickeln. Trotzdem müsse Deutschland zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts handeln. So sei der internationale Steuerwettbewerb vor allem durch die US-Steuerreform angeheizt worden, und im Koalitionsvertrag fehle ein Bekenntnis zu einer mutigen Steuerentlastung. Positiv sei allerdings die im Ko-

alitionsvertrag festgeschriebene Einführung der steuerlichen Forschungsförderung insbesondere für kleine und mittelgroße Unternehmen. Damit sei ein wichtiger Schritt getan, um dem Forschungsdefizit bei kleineren und mittleren Unternehmen entgegenzuwirken und die Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland zu erhöhen. Handlungsbedarf sehe er auch für eine Reform des Einkommensteuertarifs mit einer Abflachung des Mittelstandsbauchs, einer Anhebung der Grenze für den Spitzensteuersatz und einem Abbau der kalten Progression.

Prof. Dr. Deborah Schanz, Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München, äußerte Zweifel, ob die schwarze Null zu halten sei, da der Koalitionsvertrag an verschiedensten Stellen von Steuerergeschenken und massiven Investitionsversprechen, z.B. für Schulen und Kitas, Landwirtschaft, Verkehr und Kommunen, gespickt sei. Auch werde eine dringend notwendige Reform der Gewerbesteuer nicht thematisiert, und der internationale Steuerwettbewerb, der durch massive Steuersatzsenkungen in den USA und Großbritannien eine neue Intensität erreiche, werde von den zukünftigen Koalitionsparteien geradezu ignoriert. Die niedrigen Steuersätze, hohe F&E-Anreize, die Einführung der geplanten Base Erosion Anti-Avoidance Tax sowie drohende Zölle in den USA könnten aus deutscher Sicht eine negative Verschiebung der globalen Lieferketten zur Folge haben. Deutschland müsse zum Schutz der eigenen Wirtschaft und zum Erhalt des deutschen Steueraufkommens darauf reagieren.

In der anschließenden Podiumsdiskussion unter der Moderation von Steffen Range, Chefredakteur der Deutschen Handwerks-Zeitung, erläuterten die Referenten noch einmal ihre Einschätzungen der steuerpolitischen Vorhaben der Großen Koalition. Insgesamt seien die steuerpolitischen Pläne enttäuschend. Sie seien eher ein Flickenteppich, es fehle eine zugrunde liegende Vision. Das Fazit: Das deutsche Steuersystem sei zu kompliziert, die Bürokratie zu groß und die Steuerverwaltung zu rückständig. Es bedürfe einer Entbürokratisierung durch mehr Digitalisierung.

Im Folgenden werden die Beiträge, die im Rahmen des Symposiums präsentiert wurden, veröffentlicht.

Franz Xaver Peteranderl* Begrüßung und Einführung

STEUERPOLITIK IST WETTBEWERBSPOLITIK

Zwei Punkte rücken in der steuerpolitischen Diskussion meist in den Mittelpunkt: Erstens der fiskalische Aspekt. Das Steuersystem muss die notwendigen Einnahmen generieren, um die staatlichen Aufgaben zu finanzieren. Und zweitens der sozialpolitische Aspekt: Das Steuersystem soll die soziale Gerechtigkeit fördern. Starke Schultern sollen mehr belastet werden als schwache.

In der Diskussion meist nur am Rande erwähnt wird, dass die Steuerpolitik erheblichen Einfluss auf den Wettbewerb nimmt und Investitionsentscheidungen beeinflusst. Die Besteuerung ist ein entscheidender Faktor für die Attraktivität eines Standorts und berührt damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Das Kapital sucht sich den Standort, der den höchsten Ertrag bietet. Die Besteuerung nimmt aber auch Einfluss auf den Wettbewerb zwischen verschiedenen Sektoren der Wirtschaft. So beeinflusst das Steuersystem den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Unternehmensformen. Es kann Einfluss nehmen auf den Wettbewerb zwischen Großunternehmen und Kleinunternehmen, zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften.

BENACHTEILIGUNG KLEINER UND MITTLERER UNTERNEHMEN

Kapital ist ein scheues Reh. Dieser Satz hat sich wohl auch vielen Politikern eingebrannt. Und ihnen scheint ebenfalls bewusst, dass international agierende Großkonzerne leichter auf internationale Unterschiede in der Besteuerung reagieren können als am Standort verwurzelte kleine und mittlere Unternehmen. So ist es kaum verwunderlich, dass es in vielen Bereichen Ausnahmeregelungen für Konzerne gibt, während kleine und mittlere Unternehmen die volle Last tragen müssen. Auch wenn die Umlage nach dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz vielleicht keine Steuer im strengen Sinn ist, so ist die Benachteiligung des Mittelstands hier besonders augenfällig. Die sogenannte besondere Ausgleichsregelung gilt nur für stromkostenintensive Unternehmen aus Branchen, die im internationalen Wettbewerb stehen. Ziel ist – und das wird auch offen kommuniziert – die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsplätze der stromkostenintensiven Industrie nicht zu gefährden. Auch bei der sogenannten Ökosteuer gibt es Ausnahmeregelungen, zum Beispiel für das produzierende Gewerbe. Allerdings werden kleine und mittlere Unternehmen durch Sockelbeträge von diesen Vergünstigungen zum Teil ausgeschlossen. Diese Sockelbeträge wurden im Jahr 2011 deutlich

erhöht, so dass Unternehmen mit einem Verbrauch bis 48,7 MWh Strom 16 300 l Heizöl oder 181 MWh Erdgas im Jahr den vollen Satz zahlen müssen. Dies trifft auf die weit überwiegende Mehrheit der Handwerksbetriebe zu.

Für die Handwerksbetriebe sind solche zusätzlichen Belastungen gegenüber Großbetrieben fatal. Sie stehen in vielen Bereichen in Konkurrenz zu Industrieprodukten und haben ohnehin mit vielen betriebsgrößenbedingten Wettbewerbsnachteilen zu kämpfen. Zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen sind daher kaum zu verkraften.

GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

International agierende Großunternehmen werden nicht nur vom Steuergesetzgeber häufig mit Rücksicht behandelt. Sie haben natürlich auch wesentlich bessere Gestaltungsmöglichkeiten, um Steuerschlupflöcher oder Vergünstigungen auf internationaler Ebene zu nutzen. Nicht zuletzt können sie sich hochqualifizierte Fachleute leisten, die ihnen entsprechende Strategien ausarbeiten.

Helmut Schmidt hat einmal gesagt: »Wer die Pflicht hat, Steuern zu zahlen, der hat auch das Recht, Steuern zu sparen.« Gegen die Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen ist also grundsätzlich nichts zu sagen. Allerdings möchte ich ergänzen: Dann hat der Staat auch die Pflicht, besondere Rücksicht auf diejenigen zu nehmen, die nicht die Möglichkeiten oder die Ressourcen haben, Schlupflöcher zu nutzen und komplizierte Steuervermeidungsstrategien zu entwickeln. Steuergerechtigkeit ist nicht damit vereinbar, dass man in erster Linie die »Wehrlosen« schröpft. Die Diskussion um die Panama Papers vor einigen Monaten und Berichte über die Steuervermeidung durch internationale Großkonzerne legen nahe, dass hier einiges im Argen liegt.

INTERNATIONALER STEUERWETTBEWERB

Lässt man die Nachrichten der vergangenen Monate Revue passieren, so scheint sich eine Verschärfung des internationalen Steuerwettbewerbs abzuzeichnen. Für besondere Aufmerksamkeit sorgte natürlich die US-Steuerreform, die als eines der zentralen Projekte des US-Präsidenten Trump gilt. Sie wurde Ende des Jahres 2017 von Senat und Repräsentantenhaus beschlossen und ist insbesondere für Unternehmen mit erheblichen Steuererleichterungen verbunden. Eckpunkte der Reform sind eine Senkung der Unternehmensteuern von bisher 35% auf 21%, Investitionen in Maschinen oder Produktionsanlagen werden gefördert, und es gibt Entlastungen für inhabergeführte Unternehmen. Der Freibetrag bei der Erbschaftsteuer des Bundes wird auf 10 Mio. Dollar verdoppelt. Mit dem Gesetz wurde die Position der Vereinigten Staaten im Steuerwettbewerb deut-



Franz Xaver
Peteranderl



* Franz Xaver Peteranderl ist Präsident des Bayerischen Handwerkstages.

lich verbessert. Mit der Reform könnten die USA den Startschuss im internationalen Steuerwettbewerb gegeben haben. China kündigte beispielsweise an, dass ausländische Unternehmen ihre Gewinne vorerst nicht mehr versteuern müssten, wenn sie diese unter bestimmten Bedingungen wieder im Land investieren. Und auch in Frankreich und Großbritannien gibt es Pläne für Steuersenkungen.

STEUERREFORM

Nicht nur die internationalen Entwicklungen legen es nahe, auch in Deutschland über eine Reform der Besteuerung nachzudenken. Generell ist es erforderlich, das komplexe Steuersystem immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und darauf abzuklopfen, ob es den Zielen, die damit verfolgt werden, überhaupt noch gerecht wird. Seit der Unternehmensteuerreform 2008 gab es in Deutschland, abgesehen von der Neuregelung der Erbschaftsteuer, keine nennenswerte Steuerreform mehr. Entlastungen wurden lediglich in homöopathischen Dosen gewährt. Die Folge ist, dass die Abgabenquote seit 2010 kontinuierlich angestiegen ist. Die Steuereinnahmen sprudeln. Die positiven Seiten dieser Entwicklung will ich gar nicht verschweigen. Es ist gelungen, die im Zuge der Finanzkrise auf über 80% angestiegene Schuldenstandquote wieder deutlich in Richtung des Maastricht-Referenzwerts von 60% zu senken. Die Kehrseite der Medaille ist, dass sich der Staat ein immer größeres Stück vom erwirtschafteten Kuchen nimmt. Ein Treibsatz ist dabei vor allem die sogenannte kalte Progression. Die nominalen Einkommen steigen, auch die Inflation kommt wieder in Gang. Aber die Eckpunkte des progressiven Steuertarifs bleiben weitgehend unverändert, so dass inzwischen bereits Facharbeiter dem Spitzensteuersatz unterliegen. Hinzu kommt die Belastung durch den Solidaritätszuschlag. Er wurde 1995 zur Finanzierung der Kosten der deutschen Einheit eingeführt. Er hat seinen Zweck erfüllt. Ihn weiter zu erheben, ist nicht mehr gerechtfertigt. Eine Steuerreform, die echte Entlastungen für die Bürger vorsieht, ist daher überfällig.

NOTWENDIGE ZIELSETZUNGEN AUS SICHT DES HANDWERKS

Eine durchgreifende Steuerreform muss aus Sicht des Handwerks die Rahmenbedingungen dafür verbessern, dass unser Wirtschaftsbereich die Zukunft erfolgreich meistern kann. Zwei Herausforderungen möchte ich an dieser Stelle besonders hervorheben: Den immer gravierenderen Fachkräftemangel und den enormen technischen Fortschritt, hier vor allem die rasante Digitalisierung. Beide Entwicklungen bewirken im Handwerk einen erheblichen Investitionsbedarf. Durch eine Reduzierung der Steuerlast und eine investitionsfreundliche Gestaltung der Besteuerung müssen die Spielräume für die Betriebe erweitert werden, diese Investitionen zu tätigen.

Ferner müssen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des Handwerks gegenüber Großunternehmen beseitigt werden. Dies betrifft nicht nur die Steuerlast, sondern auch den Aufwand bei der Steuerbürokratie. Es ist wissenschaftlich belegt, dass kleine Unternehmen durch Bürokratie überdurchschnittlich belastet sind. Hier besteht deshalb erheblicher Handlungsbedarf.

WAS DAS HANDWERK KONKRET ERWARTET

Einkommensteuerreform

Das Handwerk erwartet, dass die Einkommensteuerbelastung gerade für mittlere Einkommen durch eine umfassende Steuerreform deutlich gesenkt wird. Die Grenzsteuerbelastung muss über den gesamten Tarifverlauf gesenkt werden. Zur Bekämpfung der kalten Progression ist eine regelmäßige Erhöhung der Einkommensgrenzen durch eine »Rechtsverschiebung« des Einkommensteuertarifs unverzichtbar. Der Mittelstandsbauch, der gerade Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen stark belastet, muss durch die Begrädigung des Einkommensteuertarifs beseitigt werden. Ziel muss es sein, zu einem linear-progressiven Tarif zurückzukehren.

Solidaritätszuschlag

Der Solidaritätszuschlag sollte nach dem Auslaufen des Solidarpakts zügig und vollständig abgeschafft werden. Es wäre ein fatales Signal für die Glaubwürdigkeit des Staates und der Politik, wenn sich ein Zuschlag, der zur Bewältigung besonderer Herausforderungen eingeführt wurde, dauerhaft verfestigen würde.

Thesaurierungsrücklage

Die mittelstandsfreundliche Ausgestaltung der Thesaurierungsrücklage im Sinne des § 34a EStG ist ein Ansatz, um die Innenfinanzierung im Handwerk und damit die Investitionskraft der Betriebe zu stärken. Nach der derzeitigen Ausgestaltung können nur wenige auf Dauer ertragsstarke Personenunternehmen die Regelung zur Begünstigung nicht entnommener Gewinne nutzen. Aber gerade kleinere Unternehmen sind auf höheres Eigenkapital und damit eine höhere Kreditfähigkeit angewiesen. Aus Sicht des Handwerks sollte vor allem möglich sein, dass bis zu einem Entnahmevermögen von 100 000 Euro (200 000 Euro für Zusammenveranlagte) laufende Entnahmen aus bereits vollständig versteuertem Eigenkapital möglich sind.

Investitionsabzugsbetrag, Sonderabschreibung § 7g EStG

Zur Belebung von Investitionen ist eine weitere Stärkung der Innenfinanzierung der Unternehmen notwendig. Die Voraussetzung zur Inanspruchnahme des

Investitionsabzugsbetrages (§ 7g Absatz 1 EStG) ist zu verbessern. Eine Anhebung der Grenze von 100 000 auf 200 000 Euro (bei Einnahmen-Überschuss-Rechnung) bzw. 235 000 auf 350 000 Euro (bei Bilanzierung) würde die Innenfinanzierung in besonderem Maß stärken. Eine Erweiterung der begünstigten Anschaffungen auf immaterielle Wirtschaftsgüter (digitale Wirtschaftsgüter) wäre ein Anreiz für digitalisierungsrelevante Investitionen und würde dem damit verbundenen technologisch bedingten schnelleren Wertverzehr Rechnung tragen.

Energetische Gebäudesanierung

Der Gebäudebereich – insbesondere der Bestand – weist ganz erhebliche Potenziale zur Energie- und CO₂-Einsparung auf. Um diese zu erschließen, bedarf es auch steuerlicher Anreize zur energetischen Gebäudesanierung. Die Förderung finanziert sich über die ausgelösten Investitionen durch Mehreinnahmen des Staates an anderer Stelle zum großen Teil selbst. Eine Gegenfinanzierung, zum Beispiel durch Kürzungen beim Steuerbonus für Handwerkerleistungen, wie sie in diesem Zusammenhang oft diskutiert wurde, ist daher unnötig.

Umsatzsteuer

Für den Mittelstand ist eine einfache, praxisgerechte, wettbewerbsneutrale, liquiditätsschonende und rechtssichere Ausgestaltung der Umsatzsteuer von entscheidender Bedeutung. 2009 sind die Ist-Versteigerungsgrenzen bei der Umsatzsteuer auf bundesweit einheitlich 500 000 Euro normiert worden. Dies bedeutet, dass – anders als bei der Soll-Versteuerung, die die Regel ist – die Mehrwertsteuer erst dann an das Finanzamt abgeführt werden muss, wenn der Auftraggeber die Rechnung bezahlt und der leistende Unternehmer für die erbrachte Leistung die notwendige Liquidität zur Entrichtung der Umsatzsteuer erhält. Gerade kleine und mittlere Betriebe, die in der Regel über eine geringe Eigenkapitalquote verfügen, sind in besonderer Weise auf eine ausreichende Liquidität zur Vorfinanzierung und Abwicklung ihrer Aufträge angewiesen. Um diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, ist eine Anhebung der Ist-Versteigerungsgrenzen auf 1 Mio. Euro – schon allein aufgrund der gestiegenen Materialpreise – sachgerecht und erforderlich.

Grundsteuer

Aktuell befasst sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage, ob die Grundsteuer mit der Einheitsbewertung des Grundvermögens noch verfassungsgemäß ist. Eine eventuell erforderliche Reform der Grundsteuer muss einfach, klar und gerecht sein. Steuererhöhungen sind zu vermeiden. Die Grundsteuer muss eine Objektsteuer bleiben und darf durch eine alleinige Anknüpfung am Verkehrswert nicht zu einer Vermögensteuer durch die Hintertür werden.

Gewerbesteuer

Die Hinzurechnung ertragsunabhängiger Elemente bei der Gewerbesteuer führt insbesondere in Verlustjahren zu einer erheblichen Substanzbesteuerung. Das Handwerk fordert, diese abzuschaffen.

Bürokratieabbau

Möglichkeiten zum Abbau bürokratischer Belastungen bei der Besteuerung müssen konsequent genutzt werden. Ansatzpunkte wären zum Beispiel die Verkürzung von Aufbewahrungspflichten oder die weitere Anhebung der Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter auf mindestens 1 000 Euro.

AKTUELLE VORSCHLÄGE UND AUSBLICK

Die Große Koalition auf Bundesebene hat im Koalitionsvertrag auch die Eckpunkte für die Steuerpolitik der laufenden Legislaturperiode abgesteckt. Leider wurde die günstige Gelegenheit, die sprudelnden Steuereinnahmen zu einer zukunftsorientierten und wachstumsfördernden Steuerreform zu nutzen, verpasst. Die Vorhaben der Koalition sind mutlos. Steuerentlastungen beschränken sich auf den teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags. Ich bin realistisch genug, zu erkennen, dass nicht alles, was wünschenswert ist, auch finanzierbar ist. Die Vorhaben werden den Anforderungen aber in keiner Weise gerecht. Sie steigern nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, sie beseitigen nicht die Wettbewerbsverzerrungen zwischen Großunternehmen und Mittelstand, sie entschärfen nicht das Problem der kalten Progression, und es wird die Gelegenheit versäumt, einen gerechten und in sich stimmigen Einkommensteuertarif zu gestalten. Das Handwerk betont daher die Notwendigkeit einer zukunftsorientierten Steuerreform. Dabei sollte jeder verantwortliche Politiker die Worte Friederichs des Großen im Hinterkopf haben:

»Eine Regierung muss sparsam sein, weil das Geld, das sie erhält, aus dem Blut und Schweiß ihres Volkes stammt. Es ist gerecht, dass jeder einzelne dazu beiträgt, die Ausgaben des Staates tragen zu helfen. Aber es ist nicht gerecht, dass er die Hälfte seines jährlichen Einkommens mit dem Staate teilen muss.«

Clemens Fuest* Handlungsbedarf in der deutschen Steuerpolitik



Clemens Fuest

Die gegen Ende des Jahres 2017 beschlossene US-Steuerreform hat die deutsche Steuerpolitik recht unsanft aus einer Art Dornröschenschlaf geweckt. Jahrelang hatte die Steuerpolitik in der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik keine große Rolle gespielt. Die Steuereinnahmen stiegen stetig, und andere Themen standen im Mittelpunkt, vor allem die Überwindung der Eurokrise und der globalen Finanzkrise, dann sozialpolitische Umverteilungsprojekte wie der Mindestlohn und die Mietpreisbremse. Die Steuerpolitik stand aber nicht deshalb am Rande, weil keine Reformen nötig sind. Im deutschen Steuersystem gibt es erheblichen Erneuerungsbedarf. Dieser ergibt sich nicht nur aus dem Druck des Steuerwettbewerbs, der durch die Steuerenkungen in den USA verschärft wird. In diesem Beitrag wird der Reformbedarf in den Bereichen der Einkommensbesteuerung, der Unternehmensbesteuerung und der vermögensbezogenen Steuern diskutiert.

WACHSENDE EINKOMMENSTEUERBELASTUNG, DER MITTELSTANDSBAUCH UND DIE KALTE PROGRESSION

Vor dem Hintergrund wachsender Überschüsse in den öffentlichen Haushalten und einer wachsenden Steuerquote konzentrierte sich die steuerpolitische Diskussion vor der letzten Bundestagswahl auf Möglichkeiten der Entlastung mittlerer und niedriger Einkommen. Dabei geht es um zwei Probleme. Das eine ist der sogenannte Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif, also der schnelle Anstieg der Grenzsteuersätze im Bereich eines zu versteuernden Einkommens zwischen 9 000 und 13 997 Euro von 14% auf 24% (Stand: 2018), also um 10 Prozentpunkte. Oberhalb der Grenze von 13 997 Euro erhöht sich der Grenzsteuersatz deutlich langsamer (vgl. Abb. 1).

In der Diskussion über den Mittelstandsbauch geht es nicht nur um Verteilungsfragen, sondern auch um die negativen Beschäftigungseffekte, die von der hohen Grenzbelastung ausgehen. Kombiniert man die hohen Grenzsteuersätze mit Belastungen durch Sozialversicherungsbeiträge und den Wirkungen der bei wachsenden Einkommen auslaufenden Transfers wie etwa Wohngeld, kommt man auf Grenzabga-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

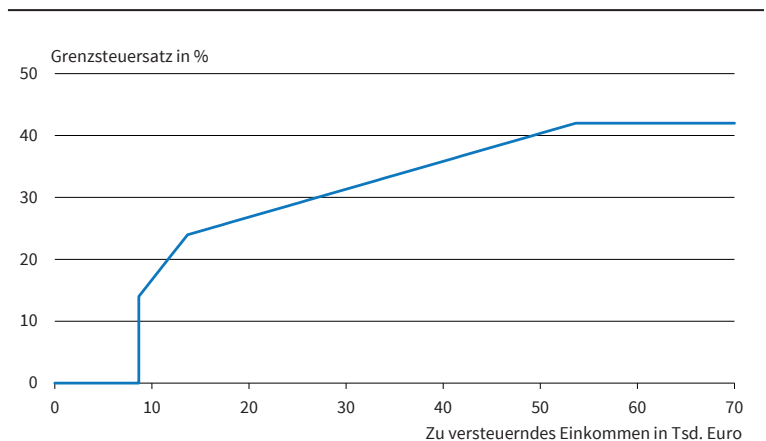
benbelastungen, die sogar teilweise bei über 100% liegen (vgl. Bruckmeier, Mühlhan und Peichl 2018). Das verweist auf einen Reformbedarf, der über die Einkommensteuer hinausgeht. Aber niedrigere Grenzbelastungen bei der Einkommensteuer wären ein wichtiger Beitrag zum Abbau von beschäftigungsfeindlichen Fehlreizen in diesem Segment des Arbeitsmarktes.

Das zweite Problem, das die steuerpolitische Debatte vor der Bundestagswahl geprägt hat, ist der schleichende Anstieg der Gesamtsteuerbelastung in den letzten Jahren. Abbildung 2 illustriert den Anstieg der Steuerquote, also des Quotienten aus Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2014.¹ Im Zeitraum zwischen 2014 und 2017 ist die Steuerquote von 22,1% auf 22,5% gestiegen. Wenn es keine Steuerentlastungen gibt, wird die Quote bis 2021 auf 23,2% steigen. Diesen Berechnungen liegen die Zahlen der Steuerschätzung vom November 2017 zugrunde. Seitdem hat sich das konjunkturelle Bild weiter aufgeheitelt, das Wirtschaftswachstum wird voraussichtlich höher ausfallen, als in der Steuerschätzung angenommen. Deshalb wird der Anstieg der Steuerquote voraussichtlich eher höher sein als hier dargestellt, denn Treiber der steigenden Quote ist die kalte Progression, deren Ausmaß vom nominalen Wirtschaftswachstum bestimmt wird.

Eine steigende Steuerquote bedeutet, dass der Staat einen wachsenden Anteil der Wirtschaftsleistung beansprucht. Das ist aus ökonomischer Sicht weder richtig noch falsch, sondern eine politische Entscheidung darüber, ob der Staat mehr oder weniger öffentliche Leistungen bereitstellen soll. In Deutschland ist im letzten Wahlkampf allerdings keine der großen Parteien mit der expliziten Forderung angetreten, den öffentlichen Sektor auf Kosten des privaten auszudeh-

¹ In der Debatte über die Steuerquote wird das Jahr 2014 oft als Basisjahr gewählt, da es das erste Jahr mit einem ausgeglichenen Bundeshaushalt war, also der Defizitabbau keinen weiteren Anstieg der Steuerquote rechtfertigte. Da die Steuerquote alle staatlichen Ebenen betrifft, ist das nicht zwingend, gesamtwirtschaftlich waren die öffentlichen Haushalte in Deutschland bereits im Jahr 2012 ausgeglichen.

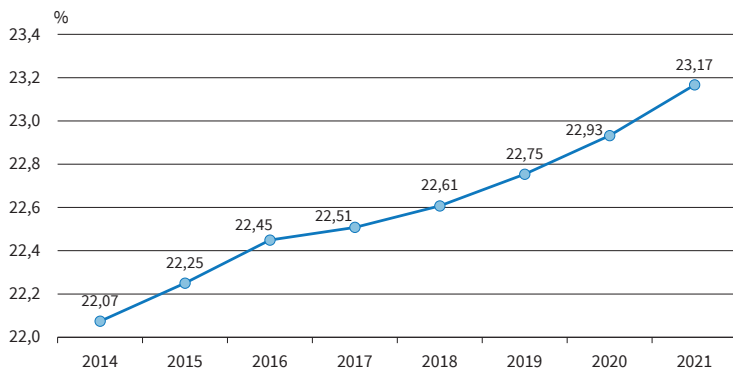
Abb. 1
Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif 2018



Quelle: Dorn et al. (2017).

© ifo Institut

Abb. 2
Steuerquote 2014 bis 2021



Gep plante, aber noch nicht beschlossene Steuerentlastungen sind nicht einberechnet.

Quelle: Steuerschätzung; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

nen. In Zeiten sinkender Arbeitslosigkeit sollte man sogar eher fallende öffentliche Ausgaben erwarten, weil weniger Mittel für die Arbeitslosenunterstützung benötigt werden.

Wenn man als Leitlinie für die Finanzpolitik zugrunde legt, dass der öffentliche Sektor weder expandieren noch schrumpfen soll, dann erfordert das eine Stabilisierung der Steuerquote. Um das zu erreichen, sind Steuerentlastungen erforderlich, vor allem zum Ausgleich der automatischen Steuererhöhungen in Folge der kalten Progression. Entscheidend dafür ist, welches Basisjahr und damit welches Niveau der Steuerquote man zugrunde legt. Abbildung 3 zeigt den Entlastungsbedarf in der laufenden Legislaturperiode für die Basisjahre 2014 und 2017.

Um die Steuerquote auf das Niveau des Jahres 2014 zurückzuführen und dort zu halten, müssten die Steuern im Zeitraum 2018 bis 2021 um 113 Mrd. Euro, also um gut 28 Mrd. Euro pro Jahr, gesenkt werden. Das könnte durch eine Beseitigung des Mittelstandsbauhauses erreicht werden, allerdings wurde die Chance zur Steuerentlastung im Jahr 2018 bereits verpasst. Klar ist auch, dass die Rückführung der Steuerquote entsprechende Ausgabenkürzungen in den öffentlichen Haushalten erfordern würde, denn mit der steigenden Steuerquote seit 2014 haben auch die Ausgaben zugenommen.

Wählt man als Basis das Jahr 2017, strebt man also eine dauerhaft höhere Steuerquote an, dann reduziert sich der Steuerentlastungsbedarf über die laufende Legislaturperiode hinweg auf etwa 52 Mrd. Euro, also 13 Mrd. Euro pro Jahr. Das ist immer noch weitaus mehr als das, was sich die Große Koalition aus Union und SPD vorgenommen hat. Der geplante Einstieg

in die Abschaffung des Solidaritätszuschlags bringt eine Entlastung von 10 Mrd. Euro, aber eben erst im Jahr 2021. Hinzukommen soll ein Ausgleich für die kalte Progression, der in seiner Höhe im Koalitionsvertrag nicht beziffert wird. Man muss aber davon ausgehen, dass das kein vollständiger Ausgleich wird. In ihrem letzten Bericht zur kalten Progression schreibt die Bundesregierung:

»Als kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes der Einkommensteuer bezeichnet, der allein auf die den Preisanstieg (Inflation) ausgleichenden Lohn- und

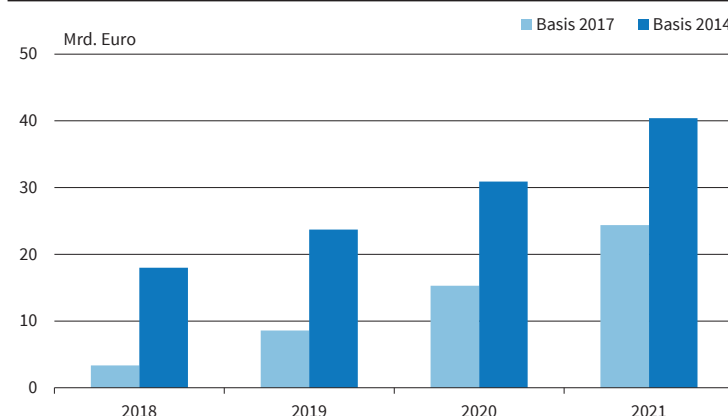
Gehaltserhöhungen zurückzuführen ist. ... Infolge der niedrigen Inflationsrate im Jahr 2016 in Verbindung mit den den zum Jahresanfang in Kraft getretenen steuerlichen Maßnahmen kommt es im Jahr 2016 in der Gesamtbetrachtung über alle Steuerpflichtigen zu keiner kalten Progression. Im Jahr 2017 wird mit einem Effekt der kalten Progression in Höhe von rd. 2,1 Mrd. Euro gerechnet...« (BMF 2016)

Die Bundesregierung beschränkt sich also darauf, die kalte Progression nur insoweit auszugleichen, wie sie auf die Inflation zurückzuführen ist. Das wird wie folgt begründet:

»Einkommenssteigerungen, die über die Inflationsrate hinausgehen, erhöhen ... die steuerliche Leistungsfähigkeit.« (BMF 2016)

Diese Begründung ist nicht tragfähig. Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist eine Norm zur Regelung der Steuerlastverteilung unter den Steuerzahlern. Sie besagt aber nicht, dass bei steigender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit die Steuerquote insgesamt steigen sollte, der öffentliche Sektor sich also auf Kosten des privaten ausdehnen sollte.

Abb. 3
Entlastungsbedarf für konstante Steuerquote



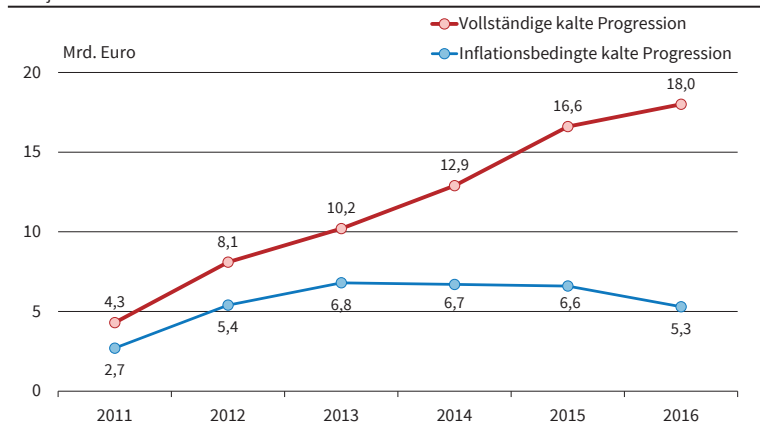
Quelle: Steuerschätzung.

© ifo Institut

Abb. 4

Steuerbelastung durch inflationsbedingte und vollständige kalte Progression 2011 bis 2016

Basisjahr 2010



Quelle: Dorn et al. (2016).

© ifo Institut

Die Beschränkung der Entlastungen auf die allein inflationsbedingte kalte Progression bedeutet, dass die durch reales Wachstum verursachte kalte Progression nicht ausgeglichen wird und die Steuerlast immer weiter zunimmt. Abbildung 4, in der für den Zeitraum 2011 bis 2016 die Steuer mehrbelastung durch rein inflationsbedingte und vollständige kalte Progression verglichen wird, zeigt, dass der Unterschied erheblich ist.

Statt, wie derzeit geplant, alle zwei Jahre einen Bericht über die durch Inflation bedingte kalte Progression vorzulegen und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen zu beschließen, sollte die Bundesregierung einen Tarif auf Rädern einführen, der die gesamte kalte Progression automatisch ausgleicht.² Viele Länder haben einen solchen Tarif auf Rädern, darunter Frankreich, Portugal, Spanien, Großbritannien, Dänemark und Norwegen (vgl. dazu etwa Lemmer 2014). Heimliche Steuererhöhungen durch kalte Progression sind der demokratischen Kontrolle der Steuerpolitik abträglich.

UNTERNEHMENSBESTEUERUNG

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung liegt die letzte größere Reform zehn Jahre zurück. Im Jahr 2008 wurde die tarifliche Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen in Deutschland bei Kapitalgesellschaften von 38 auf rund 30% gesenkt. Von der Gesamtbelastung in Höhe von 30% entfallen 15,8 Prozentpunkte auf die Körperschaftsteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag und durchschnittlich etwa 14 Prozentpunkte auf die Gewerbesteuer, wobei die genaue Gewerbesteuerbelastung vom Hebesatz der Gemeinde abhängt, in der

² Bach (2016) verweist darauf, dass bei Mengensteuern ein negativer kalter Progressionseffekt eintritt, also eine automatische Steuerentlastung. Das trifft zu, Mengensteuern spielen im Steuersystem allerdings eine untergeordnete Rolle. Außerdem verweist Bach auf die automatische Stabilisierungswirkung der kalten Progression. Das spricht für einen Ausgleich in längeren als jährlichen Abständen, aber nicht für einen Aufwärtstrend in der Steuerquote.

das Unternehmen tätig ist. Wenn Kapitalgesellschaften Gewinne an ihre Teilhaber ausschütten, fallen auf die Ausschüttung noch einmal rund 26,4% Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag an. Daraus ergibt sich eine Gesamtsteuerbelastung von 48,3%. Seit 2008 ist die Belastung mit Gewerbesteuern allerdings leicht gestiegen. Der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer in Deutschland lag im Jahr 2008 noch bei 388%, im Jahr 2016 dagegen bei 400%. Dieser Anstieg bedeutet eine Erhöhung der tariflichen Steuerbelastung für einbehaltene Gewinne von etwa 0,42 Prozentpunkten, kein großer Betrag, aber dennoch

eine Erhöhung.

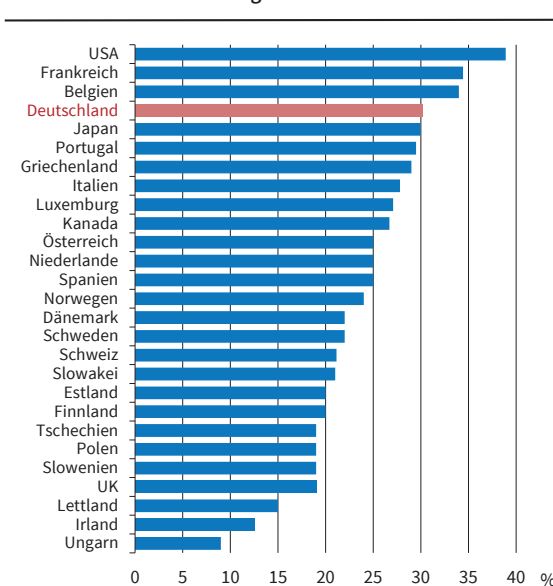
Seit 2008 hat sich das internationale Steuerumfeld geändert. Viele Länder haben ihre Steuern gesenkt. Abbildung 5 zeigt, dass 2017 nur wenige Länder höhere Steuern auf einbehaltene Unternehmensgewinne erheben als Deutschland, darunter die USA und Frankreich.

Im Jahr 2018 haben die USA ihre Steuern, wie bereits erwähnt, drastisch reduziert, der Satz der Bundessteuer auf Unternehmensgewinne sank von 35 auf 21%.³ Auch Frankreich hat Steuersenkungen beschlossen, von heute 33,3% auf 25% im Jahr 2022. Ähnliches gilt für Großbritannien (von heute 20% auf 17%

³ Zusätzlich erheben nicht alle, aber die meisten Bundesstaaten Steuern auf Unternehmensgewinne. Die Steuersätze liegen 2018 zwischen 3 und 12% (vgl. Scarboro 2018). Durch Abzugsfähigkeit der Steuern auf Bundesstaatenebene ist die effektive Gesamtbelastung aus Staaten- und Bundessteuer niedriger als die Summe der Steuersätze. Die OECD weist für die USA für 2017 eine durchschnittliche Gesamtbelastung von 38,91% aus.

Abb. 5

Unternehmensbesteuerung 2017



Quelle: OECD.

© ifo Institut

ab 2021) und Belgien (schrittweise Senkung, nur noch 25% ab 2020).

Gelegentlich wird gefordert, Deutschland solle auf diesen Steuerwettbewerb nicht reagieren, weil dies den Steuerwettbewerb nur unnötig anheize. Dieses Argument überzeugt nicht. Deutschland ist eine große Volkswirtschaft, aber nicht groß genug, um mit seiner Steuerpolitik die Steuerpolitik der anderen Volkswirtschaften hinreichend zu beeinflussen. Das haben die letzten zehn Jahre gezeigt – Deutschland hat die Steuern nicht gesenkt, andere haben das aber getan, allen voran die USA. Wenn Deutschland nicht reagiert, wird dies Steuersenkungen anderer Länder nicht in nennenswertem Ausmaß verhindern, Deutschland selbst wird aber wirtschaftlich geschädigt. Wenn das steuerliche Gefälle zwischen Deutschland und anderen Ländern zunimmt, werden Investitionen und Arbeitsplätze abwandern oder erst gar nicht in Deutschland entstehen. Außerdem werden Unternehmen Gewinne künftig verstärkt in anderen Ländern ausweisen. Das kostet Deutschland Wachstum, Beschäftigung und Steueraufkommen. Um dem entgegenzutreten, sollte Deutschland Frankreich folgen und die tarifliche Belastung der Unternehmensgewinne in den nächsten Jahren schrittweise auf 25% abbauen.

Die von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag angekündigte Strategie, als Antwort auf die US-Steuerreform einen EU-weiten Mindestsatz für die Unternehmensbesteuerung einzuführen, wird Deutschland im Steuerwettbewerb nicht helfen. Dass in der EU die erforderliche einstimmige Unterstützung für einen Mindeststeuersatz zustande kommt, ist sehr unwahrscheinlich. Vor allem die durch geographische Randlage oder einen niedrigeren ökonomischen Entwicklungsstand benachteiligten Mitgliedstaaten, wie Bulgarien oder die baltischen Staaten, werden die Unternehmensbesteuerung als wichtiges Instrument der Standortpolitik nicht aus der Hand geben. Auch bei der geplanten Harmonisierung der Bemessungsgrundlage sind Fortschritte derzeit zumindest nicht absehbar. So lange steuerpolitische Entscheidungen in der EU nur einstimmig gefällt werden können, hätte eine Festlegung von Steuersätzen und Bemessungsgrundlage auf EU-Ebene auch den Nachteil, dass für künftig erforderliche Änderungen die notwendige Handlungsfähigkeit fehlt.

Eine riskante Entwicklung auf EU-Ebene ist die Politik, von multinationalen Unternehmen mit Niederlassungen in der EU und konsolidierten Konzernumsätzen von mindestens 750 Mio. Euro pro Jahr eine öffentliche länderweise Berichterstattung über Ertragsteuerzahlungen zu verlangen (öffentliches Country-by-Country-Reporting). Seit April 2016 liegt ein EU-Richtlinienvorschlag vor, der das beinhaltet. Das soll für mehr Transparenz und öffentlicher Kontrolle sorgen.

Von der Einführung eines öffentlichen Country-by-Country-Reporting kann man nur abraten. Die Finanzverwaltungen erhalten diese länderweisen Informationen ohnehin, aber das Steuergeheimnis der Unternehmen sollte gewahrt bleiben. Dass öffentli-

che Beobachtung unerwünschte Steuervermeidung in besonders krassen Fällen erschweren kann, mag durchaus zutreffen. Aber es ist mindestens ebenso wahrscheinlich, dass die Steuerzahlungen einzelner Unternehmen in der öffentlichen Debatte falsch bewertet werden. Wichtiger ist jedoch, dass Konkurrenten dadurch an Informationen gelangen, die geeignet sind, die Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen zu verschlechtern. Hinzu kommt, dass die öffentliche Berichtspflicht viele Unternehmen veranlassen wird, die EU als Standort zu meiden und ihre Unternehmenssitze künftig beispielsweise nach Großbritannien zu verlagern.

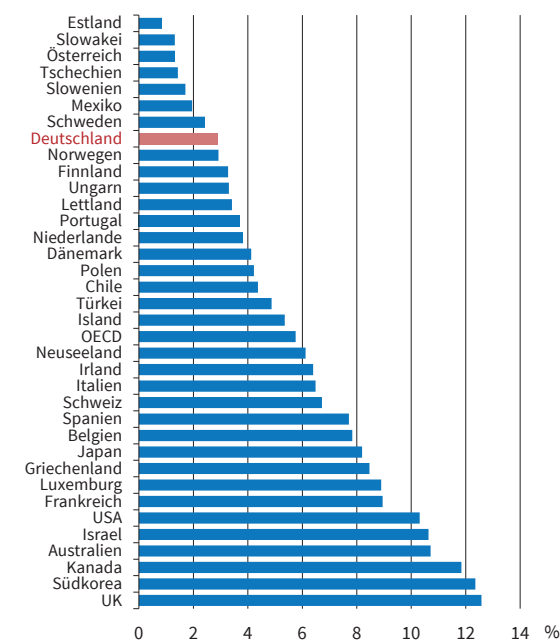
DIE DEBATTE ÜBER VERMÖGENSBEZOGENEN STEUERN

In Deutschland wird immer wieder gefordert, stärker auf vermögensbezogene Steuern zurückzugreifen. Begründet wird dies zum einen damit, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch sei. Zum anderen sei der Anteil vermögensbezogener Steuern am Gesamtsteueraufkommen in Deutschland vergleichsweise niedrig.

Ob die Vermögensverteilung in Deutschland zu ungleich ist oder nicht, ist eine Frage der politischen Bewertung. Hier sei nur darauf hingewiesen, dass internationale Vergleiche Rentenansprüche in der Regel ausblenden. Da Rentenansprüche in Deutschland höhere Bedeutung für die Vermögensposition der privaten Haushalte haben als in den meisten anderen Ländern, ist die Aussagekraft internationaler Vergleiche, die diesen Aspekt ausblenden, begrenzt.

Abb. 6

Anteil vermögensbezogener Steuern am gesamten Steueraufkommen 2015



Quelle: OECD.

© ifo Institut

Abb. 7

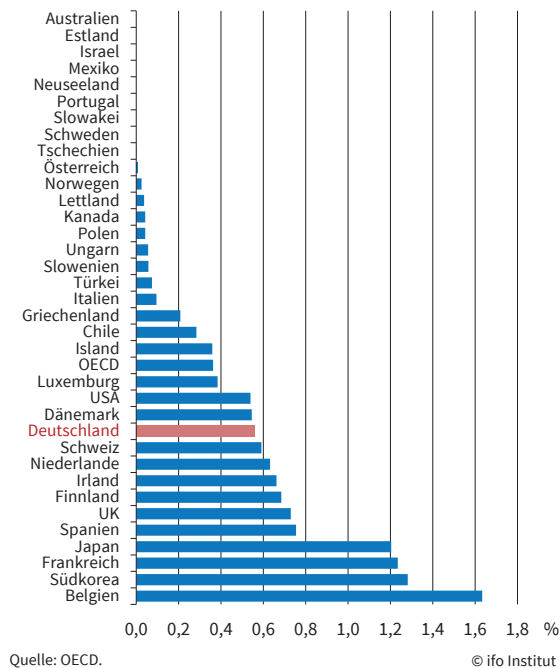
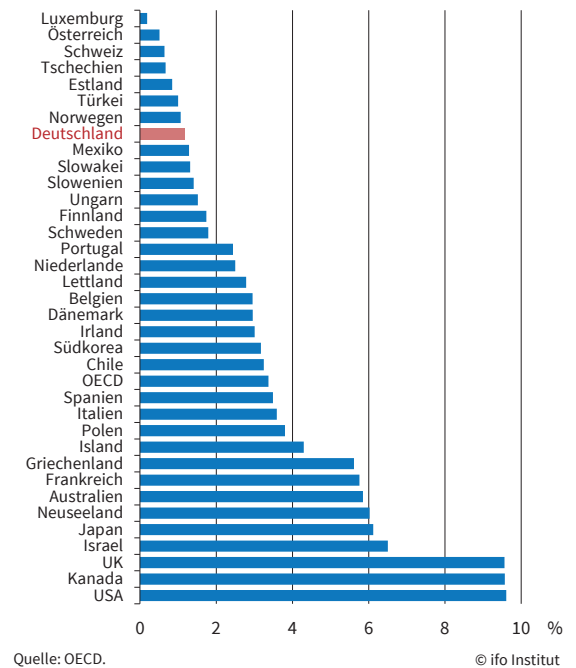
Anteil von Erbschaftsteuern am Gesamteueraufkommen 2015


Abb. 8

Anteil von Grundsteuern am Gesamteueraufkommen 2015


Richtig ist hingegen, dass der Anteil der vermögensbezogenen Steuern in Deutschland im internationalen Vergleich eher niedrig ist (vgl. Abb. 6). Das liegt aber nicht daran, dass andere Länder im Durchschnitt höhere Erbschaftsteuern oder Nettovermögensteuern erheben. Nettovermögensteuern existieren in den meisten Ländern überhaupt nicht, Erbschaftsteuern erbringen meistens nur geringes Steueraufkommen, vor allem weil für Betriebsvermögen Vergünstigungen gewährt werden (vgl. Abb. 7).

Der Unterschied im Gewicht der vermögensbezogenen Steuern zwischen Deutschland und anderen Ländern ergibt sich in erster Linie daraus, dass andere Länder höhere Grundsteuern erheben (vgl. Abb. 8). Auch bei diesem Vergleich sind allerdings institutionelle Unterschiede zu beachten. In anderen Ländern haben Grundsteuern auch die Funktion kommunaler Gebühren wie etwa Müllgebühren. Dadurch werden die Unterschiede in der Bedeutung von Grundsteuern überzeichnet.

Trotzdem spricht einiges dafür, dass Grundsteuern in Deutschland eine größere Rolle bei der Finanzierung staatlichen Handelns spielen sollten. Vor allem haben Grundsteuern den Vorteil, dass sie nicht zur Abwanderung des besteuerten Vermögens führen, denn zumindest Grund und Boden ist definitionsgemäß nicht mobil. Bei den darauf errichteten Gebäuden kann es durchaus Abwanderung in der Form unterlassener Investitionen in Erhaltung oder Neubau geben. Wenn man an eine stärkere Nutzung vermögensbezogener Steuern in Deutschland denkt, sollte man sich auf Grundsteuern konzentrieren, dabei allerdings auf die regelmäßigen Grundsteuern, nicht auf Grunder-

werbsteuern, denn die verursachen wieder erhebliche Ausweichreaktionen und Verzerrungen. Viele Bundesländer haben die Steuersätze bei den Grunderwerbsteuern in den letzten Jahren stark angehoben, unter anderem deshalb, weil der Finanzausgleich entsprechende Anreize schafft. Diese Entwicklung ist wirtschaftlich schädlich. Hier sollte die Steuerpolitik Maßnahmen ergreifen, um einen weiteren Anstieg der Steuersätze zu vermeiden.

SCHLUSSEFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Im Bereich der Einkommensbesteuerung sollte die Politik Steuerentlastungsspielräume einsetzen, um den Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif abzubauen. Um den Anstieg der Steuerbelastung durch kalte Progression in der Zukunft zu beseitigen, sollte die Steuerpolitik einen automatischen Ausgleich in Form eines Tarifs auf Rädern beschließen. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind Maßnahmen erforderlich, um zu verhindern, dass sich die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb verschlechtert. Auf EU-Ebene sollten Schritte wie die Einführung eines öffentlichen Country-by-Country-Reporting unterbleiben, die Anreize zur Standortverlagerung in Nicht-EU-Staaten schaffen. Eine angemessene und schnell umsetzbare Antwort auf den wachsenden Steuerwettbewerb wäre eine Senkung der Körperschaftsteuer auf 10%. Damit würde die Gesamtsteuerbelastung für eingehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften inklusive Gewerbesteuer auf rund 25% fallen. Deutschland würde damit Frankreich folgen.

Der Steuerreformbedarf ist damit allerdings bei weitem nicht erschöpft. Wünschenswert wäre in Deutschland vor allem eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung, bei der die Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt wird. In diesem Kontext müssten die Kommunalfinanzen neu geordnet werden. Bei den vermögensbezogenen Steuern besteht nicht nur Reformbedarf bei Grundsteuern und Grunderwerbsteuern, sondern auch bei der Erbschaftsteuer. Hier entsteht durch die Kombination aus hohen Steuersätzen und Ausnahmen vor allem für Betriebsvermögen, die allerdings an den Verzicht auf Umstrukturierungen gebunden sind, eine ungerechte und wirtschaftlich hochgradig schädliche Besteuerung. Es ist höchste Zeit, bei der Erbschaftsteuer die Steuersätze deutlich zu reduzieren und die Ausnahmen abzubauen. In diesem Beitrag nicht thematisiert wurde die Umsatzsteuer. Auch wäre es an der Zeit, endlich zu einem einheitlichen Steuersatz überzugehen.

LITERATUR

- Bach, St. (2016), *Unsere Steuern – Wer zahlt? Wie viel? Wofür?*, Westend Verlag, Frankfurt am Main.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016), *Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen*, November, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Effekt-der-kalten-Progression-bei-Einkommenssteuer.html>.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(3), 25–28.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Häring, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017), »Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten«, *ifo Schnelldienst* 70(9), 31–38.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, Studie im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz, ifo Institut, München.
- Lemmer, J. (2014), *Regelungen zum Abbau der kalten Progression im internationalen Vergleich*, DSI kompakt Nr. 12, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin.
- Scarboro, M. (2018), *State Corporate Income Tax Rates and Brackets for 2018*, Tax Foundation Fiscal Fact Nr. 571, Februar, verfügbar unter: <https://files.taxfoundation.org/20180212095539/Tax-Foundation-FF571-1.pdf>.

Franz Josef Pschierer*

Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunfts-fähige Steuer- und Finanzpolitik



Franz Josef Pschierer

Die Wirtschaft in Deutschland boomt. Und die öffentlichen Haushalte entwickeln sich ungeachtet der politischen Herausforderungen äußerst positiv. Bund, Länder und Gemeinden erzielen aktuell und voraussichtlich auch in den kommenden Jahren Überschüsse. Das Wachstum erreicht die Breite der Gesellschaft, die Beschäftigung liegt auf einem Rekordniveau, die finanziellen Spielräume sind gewachsen. Es ist deshalb nicht übertrieben, festzustellen: So gut wie heute ging es uns noch nie.

Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand kommen jedoch nicht von allein. Wir müssen dafür immer wieder die richtigen Weichen stellen.

Dabei dürfen wir nicht übersehen, dass es unsere Unternehmen sind, denen wir den wirtschaftlichen Erfolg verdanken. Wir müssen diese deshalb in die Lage versetzen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu erhöhen.

Unsere Wirtschaft ist auf eine verlässliche und wettbewerbsfähige Gesetzgebung angewiesen, die Investitionen und Innovationen voranbringt. Denn die Herausforderungen und Risiken für den Standort sind zuletzt wieder deutlich gestiegen.

INTERNATIONALER STEUERWETTBEWERB

Die (wirtschaftspolitisch durchaus notwendige) US-Steuerreform hat den globalen Steuerwettbewerb angeheizt. Die Senkung des Unternehmenssteuersatzes von 35% auf 21%, Sofortabschreibungen für Investitionen und niedrige Besteuerung ausländischer Gewinne auf immaterielle Wirtschaftsgüter erhöhen die steuerliche Attraktivität der USA, denn eine niedrige Steuerlast ist ein entscheidender Wettbewerbsfaktor. China hat seinerseits auf die US-Steuerreform mit Steuererleichterungen für ausländische Unternehmen reagiert. In Europa wird mit dem Brexit eine Steuersenkung in Großbritannien erwartet, und auch Länder, wie z.B. Frankreich oder Österreich, haben Entlastungen angekündigt.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu sichern, muss auch Deutschland handeln.

Mir ist die Enttäuschung der Wirtschaftsverbände über den Koalitionsvertrag bekannt. Und auch ich hätte mir mutigere Schritte und ein klares wirtschafts-

* Franz Josef Pschierer ist Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie.

politisches Bekenntnis gewünscht, insbesondere eine mutigere Steuerentlastung.

Eine Korrektur des Einkommensteuertarifs wäre mit der SPD aber nur im Gegenzug mit einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes machbar gewesen – ein wirtschaftspolitisch falsches Signal zu Lasten vor allem der mittelständischen Personenunternehmen und der Leistungsträger der Gesellschaft.

Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung erzielten 2017 einen Rekordüberschuss von zusammen 36,6 Mrd. Euro. Spielraum für Steuersenkungen wäre also da.

Immerhin ist es gelungen, Steuer Mehrbelastungen zu verhindern etwa die Erhöhung des Spitzensteuersatzes, Verschärfungen bei der Erbschaftsteuer oder gar die Wiedereinführung der Vermögensteuer. Das ist angesichts der politischen Konstellation durchaus ein Erfolg.

Es bleibt aber wichtig, bessere Abschreibungsmöglichkeiten, bessere Möglichkeiten Verluste zu berücksichtigen, eine Streichung von Hinzurechnungen in der Gewerbesteuer und die Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung in Angriff zu nehmen. Denn Steuerpolitik ist Standortpolitik!

MEGATREND DIGITALISIERUNG

Ein Schlüsselbereich für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ist die Digitalisierung. Dabei kommt dem flächendeckenden Ausbau des Glasfasernetzes höchste Priorität zu. Für die Unternehmen stellt es eine erhebliche Herausforderung dar, mit den sich schnell wandelnden, technologischen Entwicklungen mitzuhalten, um im Wettbewerb bestehen zu können.

Um die Digitalisierung konsequent voranzutreiben, ist es gesamtwirtschaftlich zielführend, diesen Investitionsprozess, etwa durch eine beschleunigte Abschreibung, zu erleichtern. Die Unternehmen werden dadurch bei den hohen Umstellungsinvestitionen für vernetzte Maschinen und Anlagen unterstützt. Beschleunigte Abschreibungen für digitalisierungsrelevante Investitionen tragen zudem dem technologisch bedingten schnelleren Wertverzehr Rechnung. Denn der rasante Fortschritt bei digitalen Komponenten führt dazu, dass sich die Dauer einer sinnvollen Nutzung der angeschafften Anlagen verkürzt. Sie sind zudem ein Anreiz für Digitalisierungsprojekte in den Unternehmen.

In diesem Zusammenhang begrüße ich die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Einführung der steuerlichen Forschungsförderung insbesondere für kleine und mittelgroße Unternehmen ausdrücklich. Gerade die steuerliche Forschungsförderung ist ein wichtiges Kriterium, wohin Unternehmen künftig ihre Investitionen lenken. Deutschland muss hier aufholen, da es als eines der wenigen OECD- und EU-Mitgliedstaaten über keine steuerliche FuE-Förderung verfügt.

Die steuerliche Forschungsförderung für kleine und mittelgroße Unternehmen ist ein wichtiger Schritt, um dem Forschungsdefizit bei kleineren und mittleren Unternehmen entgegenzuwirken und die Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland zu erhöhen. Dass neben den Personalkosten auch Auftragskosten einbezogen sind, kommt speziell den KMU entgegen, die häufig kein eigenes Forschungspersonal einsetzen können, sondern externe Forschungsaufträge vergeben.

Wichtig ist zudem, dass die steuerliche FuE-Förderung in Ergänzung zur Projektförderung erfolgt und dieses bewährte Instrument damit unberührt bleibt.

INNOVATIONSFÄHIGKEIT STÄRKEN

Unternehmen, gerade in der deutschen Industrie, zeichnet aus, dass sie mit guten Ideen immer wieder ihre Produkte verbessern und neue Märkte erschließen. Doch gute Ideen und auch der größte Gestaltungswille reichen nicht aus. Um die Ideen umsetzen, um ein Unternehmen gründen zu können, um es ausbauen und an die nächste Generation weitergeben zu können, braucht es ausreichend finanzielle Mittel. Umfassende Finanzierungsmöglichkeiten sind das Schmiermittel für die Wirtschaft.

Deshalb muss die Prüfung der Verbesserung der Bedingungen für Wagniskapital, auf die sich die Koalitionäre geeinigt haben, zu einem positiven Ergebnis kommen.

Gründungen und schnell wachsende junge, technologieorientierte Unternehmen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit des Standorts Deutschland und zukünftiges Wachstum. Insbesondere für diese Unternehmen ist ein leistungsfähiger Wagniskapitalmarkt von zentraler Bedeutung, da eine Finanzierung durch Bankkredite oftmals nicht in Betracht kommt.

Leider ist der Markt für Wagniskapital hierzulande nur unterdurchschnittlich entwickelt. Ziel muss es sein, das vorhandene Kapital noch wesentlich stärker in Investitionen in Start-ups zu lenken.

Sinnvoll ist etwa eine steuerwirksame Sofortabschreibungsmöglichkeit bei Erwerb von Anteilen an begünstigten Start-ups. Denn benötigt werden substanzielle Anreize zur Verringerung des finanziellen Risikos des Investors. Aber auch die Umsatzsteuerbefreiung auf Verwaltungsleistungen bei Wagniskapitalfonds halte ich für notwendig. Denn anders als in vielen anderen EU-Ländern unterliegt die Verwaltungsleistung an Venture-Capital-Fonds in Deutschland der Umsatzsteuer. Sie stellt eine nicht unerhebliche Markteintrittsbarriere für deutsche VC-Fonds dar. Dringend benötigtes Wagniskapital wird in der Folge jungen, technologieorientierten Start-ups vorenthalten. Ein Wegfall der Besteuerung wäre eine Angleichung an eine gängige Praxis in der EU und würde den Fondsstandort Deutschland insgesamt stärken.

WEITERER HANDLUNGSBEDARF

Ungeachtet der Einigung auf einen Koalitionsvertrag auf Bundesebene halte ich beim Thema Steuerentlastung weitere Schritte für notwendig. Die Steuerentlastung darf sich nicht auf den Solidaritätszuschlag beschränken. Bayern wird sich deshalb weiterhin für eine Reform des Einkommensteuertarifs mit einer Abflachung des leistungsfeindlichen Mittelstandbauchs, einer Anhebung der Grenze für den Spitzensteuersatz und einem dauerhaften Abbau der kalten Progression einsetzen. Die Grenze für den Spitzensteuersatz wird aktuell bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von knapp 55 000 Euro erreicht. Der Spitzensteuersatz trifft damit schon lange keine Spitzenverdiener mehr, sondern Facharbeiter, Handwerker und Kleinunternehmer.

Genau zu verfolgen sein wird die weitere Entwicklung im Bereich der internationalen Unternehmensbesteuerung, um angesichts des stärker werdenden Steuerwettbewerbs gegebenenfalls rechtzeitig weitere Reformen auf den Weg zu bringen.

Initiativen auf europäischer Ebene, wie die im Koalitionsvertrag genannte Unterstützung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage bei den Unternehmenssteuern, als Antwort auf die Veränderungen in den USA, sind ein vernünftiger Ansatz. Hieraus müssen sich spürbare Vorteile für die Unternehmen ergeben. Ein gemeinsames Vorgehen gegen Steuerdumping und Steuervermeidung auf europäischer Ebene reicht allein nicht aus.

FAZIT

Mehr Wirtschaft wagen, das würde ich der neuen Bundesregierung gern mit auf den Weg geben. Dabei wünsche ich dem CDU-Bundeswirtschaftsminister innerhalb der Regierung starke Durchsetzungskraft und Mut.

Deborah Schanz* Kernthesen



Deborah Schanz

EINNAHMEN, AUSGABEN UND DIE SCHWARZE NULL

Deutschlands Steuereinnahmen erreichen von Jahr zu Jahr neue Rekordhöhen. Im Koalitionsvertrag wird grundsätzlich vereinbart, die Steuerbelastung der Bürger sowie die Verschuldung nicht zu erhöhen. Das ist nur konsequent und zu begrüßen. Fraglich ist dennoch, ob die schwarze Null zu halten ist: Der Koalitionsvertrag ist an verschiedensten Stellen von kleinen (oft sicherlich wirkungslosen) Steueranreizen und -geschenken und massiven Investitionsversprechen, z.B. für Schulen und Kitas, Landwirtschaft, Verkehr und Kommunen, gespickt. In den Belastungsberechnungen im Koalitionsvertrag (S. 67 f.) sind viele Steuererleichterungen und Investitionsversprechen, unter anderem die F&E-Förderung, nicht enthalten. Die Bundesregierung sollte klarstellen, welche der angesprochenen Themen unter Finanzierungsvorbehalt stehen. Angesichts der vollen Staatskassen und des geringen Zinsniveaus wäre es angezeigt, unsinnige Ausgaben zu überprüfen, statt unsystematisch punktuelle Anreize zu setzen und verstreut staatliche Investitions- und Fördervorhaben zu realisieren: Dann wären sogar ein konsequenterer Schuldenabbau sowie eine echte Entlastung der Steuerpflichtigen möglich.

STEUERPOLITISCHE SCHWERPUNKTE

Liest man den Koalitionsvertrag, fällt auf, dass beim Thema »Steuern« nicht von einer Steuerreform die Rede ist, sondern Steuern nur als Flickwerk vorkommen:

So werden an vielen Stellen kleinere oder größere Steuergeschenke verteilt, um hier und da Anreize zu setzen (z.B. Baukindergeld, Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer für den Ersterwerb von Wohneigentum, befristete Sonderabschreibungen für sozialen Wohnungsbau, Energetische Gebäudesanierung, Entlastung für ehrenamtliches Engagement, teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags, Mobilisierung von Wagniskapital, temporäre Umsatzsteuerbefreiung von Start-ups, F&E-Förderung).

Die erste Erwähnung eines Steuerthemas im Koalitionsvertrag lautet: »Wir bekämpfen Steuerdumping, -betrug, -vermeidung und Geldwäsche gleichermaßen international und in der EU.« (Koalitionsvertrag, S. 7). Angesichts des Steueraufkommens auf Rekordniveau, den umfangreichen Anti-Base-Erosion-and-Profit-Shifting-Regelungen, die Deutschland bereits implementiert hat, und der Steuer- und Bürokratielast der deutschen kleinen, mittleren und großen Unternehmen ist kaum vorstellbar, dass das Deutschlands drängendstes Problem ist.

* Prof. Dr. Deborah Schanz ist Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Eine dringend notwendige Reform der Gewerbesteuer wird nicht thematisiert; die damit verbundenen Problematiken der Substanzbesteuerung sowie der fehlenden internationalen Kompatibilität werden nicht angesprochen.

Der internationale Steuerwettbewerb, der durch massive Steuersatzsenkungen in den USA, Frankreich und Großbritannien eine neue Intensität erreicht, wird von den zukünftigen Koalitionsparteien geradezu ignoriert. Die niedrigen Steuersätze, hohe F&E-Anreize, die Einführung der geplanten Base Erosion Anti-Avoidance Tax (BEAT) sowie drohende Zölle in den USA könnten aus deutscher Sicht eine negative Verschiebung der globalen Lieferketten zur Folge haben. Deutschland muss – zum Schutz der eigenen Wirtschaft und zum Erhalt des deutschen Steueraufkommens – darauf reagieren. Die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen muss ein steuerpolitischer Schwerpunkt der kommenden Wahlperiode bleiben.

BESTEUERUNG DER DIGITALISIERTEN UNTERNEHMEN

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass die digitale Wirtschaft sich nicht mehr von der »traditionellen« Wirtschaft trennen lässt. Dennoch wird im Bundesministerium der Finanzen intensiv die Unterstützung der Equalization Tax als Zusatzsteuer für digitale Unternehmen, die nach geltendem Recht als unverhältnismäßig gering besteuert empfunden werden, diskutiert, und Deutschland will diese Position auch beim ECO-FIN-Treffen unterstützen und im Frühjahr einen Richtlinienentwurf mit herausbringen. Dies birgt jedoch die Gefahr, dass primär nicht ausländische Unternehmen wie Google oder Apple betroffen sein werden, sondern vielmehr deutsche Unternehmen, die ebenfalls in großen Schritten ihre Geschäftsmodelle digitalisieren. Die Einführung einer Equalization Tax steht im Widerspruch zu der Position, Investitionen von Unternehmen in die Digitalisierung steuerlich zu fördern (so im Sondierungspapier (S. 7), bereits etwas schwächer im Koalitionsvertrag (S. 59) formuliert). Eine »Strafsteuer« auf digitale Geschäftsmodelle oder »Internetkonzerne« (Koalitionsvertrag, S. 69) benachteiligt deutsche Unternehmen insbesondere gegenüber Unternehmen in den Ländern, die z.B. mittels Patentboxen und starker F&E-Begünstigung Investitionen in Zukunftstechnologien fördern.

STEUERVERWALTUNG

Andere Länder sind insbesondere in der automatisierten Steuerverwaltung Deutschland weit voraus, z.B. bei dem Echtzeitzugriff und Abgleich von Rechnungen des Empfängers und Rechnungsstellers bei der Umsatzsteuer (mit Beispielen Brasilien, Mexiko, Indien, Spanien) oder bei digitalisierten Steuererklärungen und -prüfungen. Als Beispiel kann Estland dienen: Dort

haben bereits 2015 96% aller Esten ihre Steuererklärung online vorausgefüllt zur Verfügung gestellt bekommen und sie nur noch überprüft und abgeschickt; die durchschnittliche Bearbeitungszeit lag bei drei bis fünf Minuten (SZ-online.de, Steuererklärung in Estland: Ein Blick, ein Klick – fertig, vom 17. April 2016). Deutschland hat erkannt, dass – vor allem aufgrund von Nachwuchsproblemen in der Finanzverwaltung – ein Vorschreiten notwendig ist. Zwischen Erkenntnis und Umsetzung liegt gerade in dem föderal organisierten Deutschland jedoch ein weiter Weg. Deutschland muss aufholen und die Digitalisierung nutzen, um einerseits z.B. Steuerhinterziehung bei der Umsatzsteuer zu bekämpfen und andererseits sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Finanzverwaltung zu entlasten.

MISSBRAUCHSBEKÄMPFUNG UND BÜROKRATISIERUNG

In den Medien und der Politik geht die Diskussion seit Jahren stark um die Bekämpfung von ertragsteuerlichem Missbrauch. Der angenommene flächendeckende Missbrauch des Steuersystems durch deutsche Unternehmen steht in eklatantem Widerspruch zu dem anhaltend steigenden Steueraufkommen; zugleich führt die Bekämpfung zu steigender Bürokratie und Dokumentationsaufwendungen sowie einem immer komplexer werdenden Steuerrecht. Ein gutes Beispiel für die zunehmende Bürokratisierung sind die „Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff“ (GoBD), mit deren Umsetzung gerade kleine Unternehmen stark belastet sind. Der Fokus der Bundesregierung sollte sich zu zukünftiger Wettbewerbsfähigkeit und echter Entbürokratisierung verlagern.

TAX COMPLIANCE MANAGEMENT SYSTEM

Die Geschäftsführung hat ein Unternehmen so zu organisieren und zu beaufsichtigen, dass keine Gesetzesverstöße erfolgen. Dazu hat die Geschäftsführung eine Compliance-Organisation einzurichten. Dies gilt auch für den Steuerbereich und hier vor allem bei der Klärung der Frage, ob bei Gesetzesverstößen mit Vorsatz oder leichtfertig gehandelt wird. Was diese Aussage im Bereich Steuern bedeutet, hat sich in den letzten Jahren konkretisiert: Die Verschärfung der Selbstanzeige zum 1. Januar 2015 machte eine bessere Abgrenzung von einer Berichtigung gem. § 153 AO zu einer Selbstanzeige notwendig. Gemäß dem zu dieser Frage 2016 eingeführten Anwendungserlass zu § 153 AO kann das Vorhandensein eines innerbetrieblichen Kontrollsystems (IKS) ein Indiz dafür sein, das gegen Vorsatz und Leichtfertigkeit spricht; zudem kann sich ein IKS positiv auf die Strafzumessung auswirken. Zu der Frage, wie ein solches IKS aufgebaut sein muss, damit es eine Wirkung entfaltet, besteht jedoch weiterhin Unsicherheit. Gerade für kleinere und mittlere Unternehmen

stehen den Kosten der Einführung bzw. Professionalisierung eines IKS (bzw. Tax Compliance Management System) unsichere, zunächst noch wenig konkrete Vorteile gegenüber. Zugleich werden Betriebsprüfungen als immer schärfer empfunden, mit immer häufigerem Einschalten der für Steuerstrafrecht zuständigen BuStra. Hier ist von Seiten der Politik alles zu tun, um bei denjenigen Steuerpflichtigen, die sich um Einhaltung der Regeln nach besten Kräften bemühen, für Sicherheit zu sorgen, dass bei dennoch auftretenden Arbeitsfehlern die Konsequenzen angemessen sind.

TEILWEISE ABSCHAFFUNG DER ABGELTUNGSTEUER

Der nun in Kraft getretene internationale Informationsaustausch bei Finanzkonten macht den Grundgedanken obsolet, dass nur niedrige Steuersätze auf Zinsen zu Steuerehrlichkeit führen können (»besser 25% von x als 42% von nix«). Infolgedessen ist nun eine Regelbesteuerung von Zinserträgen möglich und geplant. Es ist zu begrüßen, dass die Abgeltungsteuer bei Dividenden und Veräußerungsgewinnen bestehen bleibt, da diese Erträge bereits mit Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer belastet sind. Als Folge der geplanten Regelbesteuerung der Zinserträge mit bis zu 42% nimmt die Abgrenzung von Zinsen und Dividenden an Bedeutung zu; hier muss frühzeitig Klarheit geschaffen werden. Zudem bietet die geplante unterschiedliche Besteuerung von Zinsen einerseits und Dividenden und Veräußerungsgewinnen andererseits massiven Spielraum für Steuergestaltungen. Die Abzugsfähigkeit von Werbungskosten bei voller Besteuerung der Zinsen ist sicherzustellen; zudem sollten sorgfältige Überlegungen, z.B. bezüglich möglicher Gestaltungen, einer Reform vorangehen. Die geplante teilweise Abschaffung der Abgeltungsteuer verändert ein eingespieltes System: Derzeit nehmen i.d.R. die Banken den Abzug der Steuern auf Zinserträge vor: Steuerpflichtige müssen Zinserträge nicht mehr in ihrer Einkommensteuererklärung angeben. Dies wird zukünftig wieder anders werden. Insgesamt birgt die Reform viele potenzielle Probleme, die sogar dazu führen könnten, dass trotz des Anstiegs des Nominalsteuersatzes das damit generierte Steueraufkommen sinkt.

Arne Hansen* und Dirk Meyer**

Wie viel kosten uns die arbeitsfreien Feiertage?

Zur Einführung eines weiteren Feiertages in den nördlichen Bundesländern

Aktuell wird in einigen Bundesländern über die Einführung eines weiteren gesetzlichen Feiertages diskutiert. Arne Hansen und Dirk Meyer untersuchen die möglichen Auswirkungen eines weiteren arbeitsfreien Tages auf das Bruttoinlandsprodukt.

Das vergangene Jahr (2017) galt als arbeitnehmerfreundlich, 2015 war hingegen arbeitgeberfreundlich, während 2018 eher zum Interessenausgleich neigt. Gemeint ist die Zahl der Feiertage, die auf einen Werktag fallen. Dabei besteht ein Gefälle zwischen dem protestantisch geprägten Norden und dem eher katholischen Süden, denn die Feiertagsregelung obliegt – bis auf Nationalfeiertage – den jeweiligen Bundesländern.¹ So kommen beispielsweise in Bayern die Heiligen Drei Könige (6. Januar), Fronleichnam, Mariä Himmelfahrt (15. August) und Allerheiligen (1. November) als kirchlich-gesetzliche Feiertage hinzu. Wer gar in Augsburg wohnt, kommt mit dem Friedensfest am 8. August zusätzlich in den Genuss eines weiteren Feiertages. Je nach Jahr schwankt die Zahl regional aufgrund des Kalendereffektes zwischen sieben und neun bzw. neun und 13 werktäglichen Feiertagen. In geschickter Kombination mit einzelnen oder paarweise zusammenhängenden zusätzlichen Brückentagen (Urlaubstage/Überstundenabbau) ermöglichen sie mitunter mehrere Kurzarbeite im Jahr. Das neue Jahr bietet mit insgesamt zehn Urlaubstagen die Möglichkeit, bis zu 28 freie Tage zu »erwirtschaften« – ein »Effizienzquotient« von 2,8.² In katholisch geprägten Regionen können gar mit 16 Brückentagen 45 freie Tage herauskommen. Demgegenüber konnten 2017 lediglich zwölf arbeitsfreie Tage bei einem Einsatz von allerdings nur drei Urlaubstagen erzielt werden – ein »Effizienzquotient« von 4,0. In Bayern und Baden-Württemberg waren es immerhin 25 freie Tage bei sieben Brückentagen.

* Dr. Arne Hansen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Ordnungsökonomik an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

** Prof. Dr. Dirk Meyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Ordnungsökonomik an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

¹ Art. 140 Grundgesetz (GG) i.V.m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung (WRV) legt fest: »Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.« Mangels ausdrücklicher Zuweisung an den Bund sind grundsätzlich die Länder für die Normsetzung zuständig (Art. 70 GG). Entsprechend haben die Bundesländer jeweilige Feiertagsgesetze beschlossen. Zu den Rechtsgrundlagen vgl. Heinemann (2004, S. 7–40).

² Errechnet nach Angaben von eglitis-media (2017).

Tritt bei manchem Feiertag der eigentliche Anlass in den Hintergrund, so herrscht doch Konsens hinsichtlich des Freizeitnutzens. Wären da nicht die »Wohlstandsjäger«, die mit jedem arbeitsfreien Feiertag um Wachstum und eine Verringerung der Steuerbasis fürchten. Die Abschaffung des Buß- und Bettages (außer in Sachsen) zur Finanzierung der Pflegeversicherung und Überlegungen, den Tag der deutschen Einheit immer auf einen Sonntag zu legen, entsprechen dieser Einstellung. Schließlich gibt es aber auch entgegengesetzte Forderungen einer Nachholung eines Feiertages am darauffolgenden Montag, sollte dieser auf einen Sonntag fallen – so die Praxis in verschiedenen anderen Staaten (Spanien, Großbritannien, Irland, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, USA, Japan, China, Singapur, Australien).³

Wohl unstrittig dürften die entstehenden Wohlfahrtsgewinne sein: Die kollektive Unterbrechung der intensiv genutzten Arbeitszeit dient der Erholung. Feiertage ermöglichen – anders als Urlaubstage – die Stiftung gemeinsamer Identifikation, eine Sozialsynchronisation und kulturelle Rhythmisierung. Rein praktisch gesprochen werden eine zeitliche Koordination und damit die Pflege sozialer Netzwerke und der Familie unterstützt (vgl. Jaenichen, Steinrücken und Schneider 2005, S. 10 ff.).

Aktuell wird in Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein anlässlich des bundesweit einmalig freien Reformationstages 2017 über die Einführung eines weiteren gesetzlichen Feiertages diskutiert. Während die SPD vornehmlich mit der geringen Zahl der Feiertage im Norden argumentiert, unterstützt die CDU landeskirchliche Forderungen. Als gesetzlicher Feiertag besteht der Reformationstag bereits in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Niedersachsen wurde die Einführung eines weiteren gesetzlichen Feiertages im Koalitionsvertrag vereinbart. Anfang des Jahres sprachen

³ Vgl. Müller-Gemmeke (2016). Allerdings sind dies Länder, die zumeist weniger Feiertage und eine wesentlich höhere tarifliche Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigung haben.

chen sich die Ministerpräsidenten der vier Nordländer für den Reformationstag als einheitliche Lösung aus.⁴ Der Beitrag untersucht die möglichen Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP).

ANSÄTZE ZUR MESSUNG DER WOHLSTANDSWIRKUNG EINES ZUSÄTZLICHEN FEIERTAGES

Der Wohlfahrtseffekt im Sinne einer Änderung des BIP kann sowohl über den volkswirtschaftlichen Input als auch über den Output gemessen werden. Der Inputansatz ist monetär ausgerichtet und fußt auf Kostenfaktoren bzw. Einkommen. Der Arbeitnehmer hat an gesetzlichen Feiertagen einen Lohnfortzahlungsanspruch, der mit seinem Festgehalt oder durch gesonderte Berechnung abgedeckt wird: »Für Arbeitszeit, die infolge eines gesetzlichen Feiertages ausfällt, hat der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer das Arbeitsentgelt zu zahlen, das er ohne den Arbeitsausfall erhalten hätte« § 2 Abs. 1 Entgeltfortzahlungsgesetz (EntgFG). Zusätzlich gilt: »Werden Arbeitnehmer an einem auf einen Werktag fallenden Feiertag beschäftigt, müssen sie einen Ersatzruhetag haben, der innerhalb eines den Beschäftigungstag einschließenden Zeitraums von acht Wochen zu gewähren ist« § 11 Abs. 3 Arbeitszeitgesetz (ArbZG). Nur in Ausnahmefällen kann ein Lohnausgleich gezahlt werden. Ein gesetzlich verankerter Anspruch auf Zuschläge besteht nicht. Hinzu kommen jedoch gegebenenfalls Zulagen aus tarifvertraglichen Regelungen, Betriebsvereinbarungen oder dem jeweilige Einzelarbeitsvertrag.⁵ Sie bleiben grundsätzlich von der Lohn- und Einkommensteuer befreit und sind bei den Sozialbeiträgen begünstigt. Im Ergebnis steigen die Lohn(zusatz)kosten, deren Anstieg je nach Konjunktur und Produkt abhängig von der Preiselastizität der Nachfrage auf die Güterpreise überwältigt wird.

Der Outputansatz setzt an der – feiertagsbedingt ausfallenden – Güterproduktion an. Wird die an einem Feiertag ausfallende Arbeitszeit nicht durch anderweitige Mehrarbeit (Überstunden, Sonderschichten) ausgeglichen, sinkt das Arbeitsvolumen und damit die Güterproduktion. In zahlreichen Fällen dürfte der Arbeitsausfall allerdings geringer sein als die sich aus dem Arbeitsverhältnis ergebende Normalarbeitszeit während des Feiertages. Zum einen mindern Ausfallstunden (Krankheit, Kurzarbeit, Schlechtwetter, Telearbeit, Erholungsurlaub) den Feiertagsverlust an

Arbeitsstunden. Zum anderen kommt es insbesondere bei unabwendbarer Bedarfsdeckung und kontinuierlicher Produktion sowie bei Aufgaben mit teils extern vorgegebenem Arbeitsanfall (Notfalldienste, Infrastruktur/Versorgung/Entsorgung, Verwaltung, Medien) zu Vorarbeit, Nacharbeit und Schichtdiensten. Das Gast- und Hotelgewerbe lebt gar von der Freizeit. Überstunden und Mehrarbeit finden bei Selbständigen sowie bei Auftrags-/Terminarbeiten statt. Schließlich steigen die Do-it-yourself-Vorleistungsumsätze in Baumärkten. Entsprechende Aufholeffekte reduzieren den Feiertageffekt teils erheblich.

ÜBERBLICK ZU VERSCHIEDENEN STUDIEN

Wie wirkt der Kalendereffekt eines zusätzlichen Feiertages tatsächlich auf das BIP?⁶ Rein rechnerisch müsste das BIP pro (betroffenem) Monat bei 21 Arbeitstagen und einem zusätzlichen Feiertag um 4,8% sinken (entsprechend 0,4% p.a.).⁷ Tatsächlich liegt der durchschnittliche Rückgang des Outputs nach Erhebungen durch die Bundesbank basierend auf dem Zeitraum 1991 bis 2012 bei lediglich 0,12% p.a.⁸ Allerdings bestehen je nach Branche große Unterschiede. Im Bauhauptgewerbe geht die Produktion bezogen auf den Monat pro zusätzlichen Feiertag zwischen April und Oktober um 4,5% zurück. Aufgrund der Witterung wäre der Rückgang zwischen November und März mit 3,2% etwas niedriger. Hier wird die Produktion feiertagsbedingt weitgehend eingestellt und nicht durch Überstunden ausgeglichen. Der entgegengesetzte Fall ist bei der Energieversorgung sichtbar. Die Produktion geht dort nur um 0,8% zurück. Strom wird immer benötigt, feiertagsbedingt jedoch teils reduziert um die industriellen Nachfrager. Niedrig ist mit 1,4% auch der Einnahmeausfall im Dienstleistungsgewerbe. Notdienste, die Aufrechterhaltung der Versorgung (Bus, Bahn) sowie der nicht unerhebliche Wirtschaftszweig der Freizeitindustrie erklären diesen

⁶ Genauer formuliert, wird nach dem Effekt eines damit entfallenden Arbeitstages gefragt. Die Deutsche Bundesbank (2012, S. 53) unterscheidet zwei kalendarische Effekte: Zum einen die Saisonkomponente einer Zeitreihe, die die Unterschiede aus der Zahl der Tage eines Monats (30, 31, 28 Tage) erfasst; zum anderen einen Kalendereffekt, der die Auswirkungen einer Verschiebung der Zahl der Arbeitstage in einem Monat abbildet. Hierzu würde der 29. Februar wie auch ein zusätzlicher Feiertag als Arbeitstag rechnen. Hinzu treten irreguläre Einflüsse wie die konjunkturelle Situation oder Witterungseinflüsse, die gesondert ausgewiesen werden. Beispielsweise würde der Nachholeffekt eines Feiertages durch Überstunden bei einer schlecht laufenden Konjunktur weitgehend unterbleiben. Zur exakten Messung kalendarischer Effekte wären tägliche statistische Erhebungen notwendig. Die lediglich monatsweisen Erhebungen stellen insofern eine Annäherung dar (vgl. Deutsche Bundesbank 2012, S. 55).

⁷ Laut Statistischem Bundesamt hat ein Durchschnittsmonat 20,8 Arbeitstage.

⁸ Vgl. im Folgenden Deutsche Bundesbank (2012, S. 56–59). Die Bundesbank errechnet eine durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Arbeitstage-Elastizität von etwa 0,3: Ein 1%-iger Anstieg der Arbeitstage führt demnach zu einem durchschnittlichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Leistung um 0,3%. Bei durchschnittlich ca. 250 Arbeitstagen – so die Berechnungsgrundlage des Statistischen Bundesamtes – beträgt die Semi-Elastizität als Erhöhung der Wertschöpfung pro Arbeitstag 0,12% p.a. Die nachfolgenden Angaben beziehen sich auf den durchschnittlichen prozentualen Rückgang der Produktion im jeweiligen Monat (vgl. auch Döhrn 2014, S. 27–29).

⁴ »In ökumenischer Offenheit und unter Beteiligung anderer Religionen gedacht« (Brief der Evangelischen Kirche Deutschlands an Spitzenpolitiker), stößt der Reformationstag durchaus auf politisch positive Resonanz (vgl. Bingener 2017a; 2017b). Kritik gegen den Reformationstag gab es hingegen seitens der katholischen Kirche, von Vertretern des Judentums sowie Grüne, FDP und Linkspartei. Im Februar wurde die Einführung des Reformationstages als gesetzlicher Feiertag für Schleswig-Holstein und Hamburg durch die jeweiligen Landesparlamente bereits beschlossen.

⁵ Die Zuschläge differieren je nach Tarifgebiet, Feiertag und Tageszeit. Beim Verdi-Tarif liegen sie zwischen 50 bis 100%, bei der IG Metall zwischen 50 und 150%. Für das Bauhauptgewerbe sind die Zulagen zwischen 75 und 200% gestaffelt. Besondere Bedeutung haben die Zuschläge für die Hotellerie, Gastronomie und die Touristik aufgrund der dort ‚freizeitnahen‘ Arbeitszeiten. Dort schwanken sie zwischen 125 und 150%. Im Einzelhandel betragen sie bis zu 200%.

Wert. Das Verarbeitende Gewerbe liegt mit 3,4% Produktionsrückgang etwa in der Mitte.⁹ Speziell im Einzelhandel ist eine Verlagerung von Einkäufen, insbesondere zu Ostern und Weihnachten, zu beobachten, was eine differenzierte, feiertagsspezifische Analyse notwendig macht.¹⁰ Schließlich haben nicht nur Feiertage, sondern auch Brückentage einen wohlstandsmindernden Effekt. Infolge dieser kalendarischen Konstellation findet an solch einem Tag nur etwa $\frac{2}{3}$ der industriellen Wertschöpfung eines normalen Arbeitstages statt. Demnach schlägt sich dieser Rückgang mit ca. 1,6% nieder.

Anlässlich der Einführung der Pflegeversicherung 1995 und der Kompensation der Beitragslast der Arbeitgeber durch den Wegfall des Buß- und Betages als gesetzlichen Feiertag hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) ein Sondergutachten zu den möglichen (Kosten-)Entlastungseffekten erstellt.¹¹ In seinen Berechnungen zum Arbeitsinput unterscheidet er zwei extreme Szenarien, die hier auf den entgegengesetzten Fall eines zusätzlichen Feiertages angepasst wurden. Szenario 1 geht von einem unveränderten Arbeitsvolumen und einer konstanten Produktion aus. Arbeitszeit und Beschäftigung werden demnach durch Überstunden bzw. eine Erhöhung der Zahl der Beschäftigten arbeitsvolumenneutral angepasst. Bei dieser Berechnung werden Korrekturen um Ausfallstunden, um die Feiertagszuschläge für Arbeitnehmer, die an Feiertagen arbeiten, sowie um Arbeitnehmer, die an Feiertagen arbeiten und keinen Freizeitausgleich in Anspruch nehmen (Verzicht gegen Abgeltung), berücksichtigt. Szenario 2 setzt bei einem zusätzlichen Feiertag eine entsprechende Absenkung des Arbeitsvolumens und der Produktion voraus. Hierbei sind Annahmen über die Preisanpassung und die Nachfragerreaktion zu tref-

⁹ Im Dezember wäre der Verlust mit 2,6% allerdings etwas geringer.

¹⁰ Auch die Lage des Feiertages im Jahr dürfte nicht ganz ohne Einfluss bleiben. So spielen Witterungseinflüsse in der Landwirtschaft und im Baugewerbe eine Rolle. Eine zeitliche Parallele mit den Schulferien führt zur vermehrten Inanspruchnahme von Brückentagen oder Kurzarbeiten – die allerdings als Gegenposten im laufenden Jahr als Urlaubstage entfallen (vgl. Deutsche Bundesbank 2012, S. 59 f. sowie Döhrn 2014, S. 28). Ob demnach entsprechend der Diskussion in Hamburg der Internationale Frauentag (8. März), ein Tag der Befreiung (8. Mai), ein Tag des Grundgesetzes (23. Mai) oder der Reformationstag (31. Oktober) als ein möglicher Feiertag neu eingeführt wird, wäre vom konkreten Wohlstandseffekt her nicht vollständig gleich.

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995, S. 266–315). Insofern geht der SVR von einer umgekehrten Fragestellung wie hier untersucht aus.

fen.¹² Erhöhte Arbeitskosten und anteilige fixe Kosten (Abschreibungen) belasten die Kostenrechnung der Unternehmen und wirken gewinnmindernd. Unter der realistischen Annahme negativer Preiselastizitäten der Nachfrage dürfte der Spielraum für Preisüberwälzungen – abhängig von der konjunkturellen Situation – begrenzt sein. Für die alten Bundesländer errechnet der SVR 1995 auf der Basis von Szenario 1 eine Mehrbelastung in Höhe von 5,09 bis 5,60 Mrd. DM (Anpassung über Überstunden) respektive 5,47 bis 6,01 Mrd. DM (Anpassung über Einstellungen). Für Szenario 2 errechnet er 6,95 bis 7,66 Mrd. DM (konstante Preise) bzw. 5,02 bis 5,51 Mrd. DM (auf Basis variabler Lohnstückkosten).¹³ Der Wegfall eines Arbeitstages (Semi-Elastizität) würde demnach mit einem negativen BIP-Effekt in Höhe von 0,16 bis 0,25% einhergehen. Für die gesamtwirtschaftliche Arbeitstage-Elastizität ergibt sich ein Wert von 0,41 bis 0,62.

EIGENE BERECHNUNGEN

Die kalendarischen Effekte auf die Wirtschaftsleistung werden standardmäßig mittels sogenannter Kalenderfaktoren quantifiziert. Diese Kalenderfaktoren werden von der Bundesbank unter Verwendung eines

¹² Im einfachen Fall wird von konstanten Preisen ausgegangen, so dass die Preiselastizität keine Rolle spielt.

¹³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995, S. 278 f.). Für die alten Bundesländer lag das BIP 1995 bei 3 081 Mrd. DM.

Tab. 1

Einfluss von Arbeitstageeffekten auf das Wachstum des realen BIP

Jahr	Kalenderfaktor	Arbeitstageeffekt auf reales BIP in % ^a	Ursprungswerte reales BIP-Wachstum in %	Kalenderbereinigtes reales BIP-Wachstum in %
1991	99,69			
1992	100,09	0,4	1,9	1,5
1993	100,11	0,0	-1,0	-1,0
1994	100,05	-0,1	2,5	2,5
1995	99,98	-0,1	1,7	1,8
1996	99,95	0,0	0,8	0,9
1997	99,86	-0,1	1,8	1,9
1998	100,08	0,2	2,0	1,8
1999	100,21	0,1	2,0	1,9
2000	100,00	-0,2	3,0	3,2
2001	99,87	-0,1	1,7	1,8
2002	99,84	0,0	0,0	0,0
2003	99,84	0,0	-0,7	-0,7
2004	100,32	0,5	1,2	0,7
2005	100,14	-0,2	0,7	0,9
2006	99,98	-0,2	3,7	3,9
2007	99,87	-0,1	3,3	3,4
2008	100,13	0,3	1,1	0,8
2009	100,07	-0,1	-5,6	-5,6
2010	100,20	0,1	4,1	3,9
2011	100,14	-0,1	3,7	3,7
2012	99,96	-0,2	0,5	0,7
2013	99,84	-0,1	0,5	0,6
2014	99,84	0,0	1,9	1,9
2015	100,08	0,2	1,7	1,5
2016	100,17	0,1	1,9	1,9

^a Veränderung der Kalenderfaktoren gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Ergebnisse 2016, S. 44; Darstellung der Autoren.

Tab. 2

Arbeitstage-Elastizität des realen BIP

Jahr	Arbeitstage	Veränderung der Arbeitstage in %	Kalenderfaktor	Arbeitstageeffekt auf reales BIP in % ^a	Arbeitstage-Elastizität des realen BIP
1991	246,9		99,69		
1992	250,5	1,5	100,09	0,4	0,3
1993	250,8	0,1	100,11	0,0	0,1
1994	250,5	-0,1	100,05	-0,1	0,5
1995	249,5	-0,4	99,98	-0,1	0,2
1996	248,9	-0,2	99,95	0,0	0,1
1997	248,2	-0,3	99,86	-0,1	0,3
1998	250,5	0,9	100,08	0,2	0,2
1999	251,8	0,5	100,21	0,1	0,3
2000	249,5	-0,9	100,00	-0,2	0,2
2001	247,9	-0,6	99,87	-0,1	0,2
2002	247,9	0,0	99,84	0,0	
2003	248,2	0,1	99,84	0,0	0,1
2004	252,8	1,9	100,32	0,5	0,3
2005	251,5	-0,5	100,14	-0,2	0,3
2006	249,5	-0,8	99,98	-0,2	0,2
2007	247,9	-0,6	99,87	-0,1	0,2
2008	250,6	1,1	100,13	0,3	0,2
2009	250,5	0,0	100,07	-0,1	1,6
2010	251,8	0,5	100,20	0,1	0,3
2011	251,5	-0,1	100,14	-0,1	0,5
2012	248,5	-1,2	99,96	-0,2	0,2
2013	247,9	-0,2	99,84	-0,1	0,5
2014	248,2	0,1	99,84	0,0	0,0
2015	250,5	0,9	100,08	0,2	0,3
2016	251,5	0,4	100,17	0,1	0,2
2017	248,6	-1,2	99,89	-0,3	0,2
2018	247,9	-0,3	99,88	0,0	0,0
2019	247,9	0,0	99,84	0,0	
2020	251,5	1,5	100,19	0,3	0,2
2021	251,8	0,1	100,20	0,0	0,1
2022	251,5	-0,1	100,14	-0,1	0,5

^a Veränderung der Kalenderfaktoren gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Ergebnisse 2016, S. 44, Darstellung der Autoren; Angaben des Statistischen Bundesamtes per E-Mail vom 28. November 2017 an die Autoren; Angaben der Deutschen Bundesbank per E-Mail vom 22. November 2017 an die Autoren; Berechnungen der Autoren.

Zeitreihenmodellansatzes geschätzt, der systematische trendzyklische und saisonale Einflüsse berücksichtigt.¹⁴ Um das kalenderbereinigte BIP zu berechnen, wird der BIP-Ursprungswert durch den jeweiligen Kalenderfaktor dividiert.¹⁵ Ein Kalenderfaktor von 100,00 bedeutet in diesem Zusammenhang, dass für die betrachtete Periode keine kalendarischen Effekte (oder auch Arbeitstageeffekte) auf das BIP einwirken. Die auftretenden Effekte würden sich dann über die Periode hinweg gegenseitig aufheben. Ein Kalenderfaktor oberhalb (unterhalb) von 100,00 impliziert hingegen einen positiven (negativen) Arbeitstageeffekt auf das BIP. Das kalenderbereinigte BIP fällt entsprechend niedriger (höher) aus.

In Tabelle 1 sind die Kalenderfaktoren für die Berechnung des BIP in Deutschland aufgeführt. Die jährliche Veränderung des Kalenderfaktors ergibt den prozentualen Arbeitstageeffekt auf das reale BIP. Bereinigt man die Ursprungswerte des realen BIP-Wachstums um diesen Arbeitstageeffekt, so erhält man

das kalenderbereinigte reale BIP-Wachstum. Im Jahr 2012 ergab sich beispielsweise ein negativer Arbeitstageeffekt, das BIP-Wachstum wurde durch die Lage und Anzahl der Arbeitstage reduziert. Anders sah es etwa im Jahr 2015 aus, wo der Arbeitstageeffekt das BIP-Wachstum vergrößerte (vgl. Tab. 1).¹⁶

Um nun die Auswirkungen eines zusätzlichen Feiertages auf die Wirtschaftsleistung zu quantifizieren, erscheint es zweckmäßig, in einem ersten Schritt die Arbeitstage-Elastizität des realen BIP zu betrachten. Diese Kennziffer misst den durchschnittlichen prozentualen Anstieg der Wirtschaftsleistung bei einem 1%-igen Anstieg der Anzahl von Arbeitstagen.¹⁷ Sie lässt sich als Quotient aus dem Arbeitstageeffekt auf das BIP und der Veränderungsrate der Anzahl der Arbeitstage berechnen. In Tabelle 2 wird diese Elastizität für die Jahre 1992 bis 2022 ausgewiesen. Naturgemäß weist der Wert eine gewisse Schwankungsbreite

¹⁴ Verwendet werden dafür RegARIMA-Modelle, vgl. hierzu Deutsche Bundesbank (2012, S. 62 f.).

¹⁵ Jahreswerte stellen dabei im Gegensatz zu Quartals- oder Monatswerten auch saisonbereinigte Daten dar.

¹⁶ Im Jahr 2004 ergaben sich besonders starke positive Effekte, einerseits wegen der Lage der Feiertage, aber auch weil es als Schaltjahr fast 2% mehr Arbeitstage als das Vorjahr aufwies. Vgl. Tab. 2 sowie Döhrn (2014, S. 28 f.).

¹⁷ Ein Durchschnittsjahr weist laut Statistischem Bundesamt 249,7 Arbeitstage auf. Es wird hierbei eine Fünf-Tage-Woche angenommen. Feiertage gehen basierend auf empirischen Analysen mit unterschiedlichen Arbeitstageanteilen in die Kalenderbereinigung ein.

Tab. 3

Möglicher Einfluss eines zusätzlichen Feiertages auf das reale BIP

Jahr	Arbeitstage	Änderung der Arbeitstage bei einem zusätzlichen Feiertag in %	Durchschnittlicher Effekt eines zusätzlichen Feiertages auf reales BIP in % ^a	Arbeitstageeffekt auf reales BIP ohne zusätzlichen Feiertag in %	Möglicher Arbeitstageeffekt auf reales BIP bei zusätzlichem Feiertag in %
2018	247,9	- 0,40	- 0,12	- 0,01	- 0,13
2019	247,9	- 0,40	- 0,12	- 0,04	- 0,16
2020	251,5	- 0,40	- 0,12	0,35	0,23
2021	251,8	- 0,40	- 0,12	0,02	- 0,10
2022	251,5	- 0,40	- 0,12	- 0,06	- 0,18

^a Semi-Elastizität, bei einer durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Arbeitstage-Elastizität von 0,3.

Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamtes per E-Mail vom 28. November 2017 an die Autoren; Angaben der Deutschen Bundesbank per E-Mail vom 22. November 2017 an die Autoren; Berechnungen der Autoren.

auf.¹⁸ Im langfristigen Durchschnitt liegt die gesamtwirtschaftliche Arbeitstage-Elastizität laut aktuellen Angaben der Bundesbank relativ stabil bei 0,3.¹⁹ Demzufolge führt ein Anstieg (Sinken) der Arbeitstagean-

zahl um 1% zu einem Anstieg (Sinken) der gesamtwirtschaftlichen Leistung um 0,3%.²⁰

In einem weiteren Schritt lassen sich nun die Effekte eines zusätzlichen Feiertages etwas genauer

¹⁸ Im Jahr 2009 fällt die Arbeitstage-Elastizität wegen eines geringen Nenners sehr hoch aus.

¹⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank (2012, S. 59). Dieser Wert wurde den Autoren im November 2017 von der Bundesbank als aktuell bestätigt.

²⁰ Hierbei handelt es sich um eine Durchschnitts-Betrachtung. Für die tatsächlichen Auswirkungen wäre unter anderem von besonderer Relevanz, ob der betreffende Arbeitstag am Jahresende liegt, da hier die Auswirkungen aufgrund von Weihnachtseffekten geringer ausfallen dürften.

Tab. 4

Arbeitstageeffekte in ausgewählten Sektoren

Wirtschaftsbereich	Indikator	Kalender-Variable	Semi-Elastizität ^a	t-Wert	
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	Energieversorgung	Produktionsindex	Arbeitstage Jan.– Nov.: 29. Feb.:	0,7 2,8	5,9 3,0
		Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Produktionsindex	Arbeitstage NRW:	2,4
	Verarbeitendes Gewerbe	Produktionsindex	Arbeitstage Jan.– Nov.:	3,5	52,8
			Arbeitstage Dez.:	2,3	15,1
Baugewerbe	Bauhauptgewerbe	Produktionsindex	Arbeitstage Apr.– Okt.:	4,5	17,1
		Arbeitstage Nov.– Mrz.:	3,6	10,6	
	Ausbaugewerbe	Umsätze	Arbeitstage:	2,3	5,1
Investitionsgüterproduzenten ohne Kfz	Inlandsumsatz	Arbeitstage Jan.– Nov.:	3,8	30,6	
		Arbeitstage Dez.:	2,7	9,4	
Handel	Großhandel ohne Kfz	Umsätze	Arbeitstage Jan.– Nov.:	3,3	41,7
		Arbeitstage Dez.:	2,3	12,7	
	Kfz-Handel	Umsätze	Arbeitstage Jan.– Nov.:	3,6	28,7
			Arbeitstage Dez.:	2,5	8,2
	Einzelhandel ohne Kfz	Umsätze	Sonntage Jan.– Nov.:	- 2,6	- 18,1
			Sonntage Dez bis 2005:	- 1,6	- 2,7
			29. Feb.:	3,6	7,9
			Feiertage Mrz./Apr.:	- 1,8	- 7,3
			Feiertage Mai/Jun.:	- 1,6	- 9,7
			Tag der Deutschen Einheit:	- 1,4	- 2,4
Verkehr	Eisenbahn	Nettotonnenkilometer im Güterverkehr	Arbeitstage:	3,2	14,5
			Personenkilometer im Linienverkehr	Arbeitstage:	2,4
	Busse und Bahnen	Nettotonnenkilometer	Arbeitstage:	4,2	31,0
			Lkw		
Außenhandel	Waren	Ausfuhr	Arbeitstage:	2,8	20,2
		Einfuhr	Arbeitstage:	2,0	12,8
		Investitionsgüter ohne Kfz	Einfuhr	Arbeitstage:	2,3
	Dienstleistungen	Einnahmen	Arbeitstage:	1,3	6,0
		Ausgaben	Arbeitstage:	2,2	9,4

^a Semi-Elastizität, beziffert hier die durchschnittliche prozentuale Veränderung bei einem zusätzlichen Arbeitstag im jeweiligen Monat.

Quelle: Angaben der Deutschen Bundesbank per E-Mail vom 22. November 2017 an die Autoren; Darstellung der Autoren.

bestimmen. Unter Verwendung der durchschnittlichen Arbeitstage-Elastizität von 0,3 sowie der prozentualen Änderung der Arbeitstageanzahl bei einem zusätzlichen Feiertag gibt Tabelle 3 einen Hinweis auf die möglichen Auswirkungen in den kommenden Jahren.²¹ Demnach könnte die jährliche Wirtschaftsleistung durch einen zusätzlichen Feiertag um 0,12% sinken. Der ohnehin negative Arbeitstageeffekt auf das BIP würde sich dadurch in den Jahren 2018, 2019 und 2022 verstärken. Für das Jahr 2021 würde der leicht positive Arbeitstageeffekt zu einem negativen Effekt werden. Im Jahr 2020 würde sich durch einen zusätzlichen Feiertag der ursprünglich stark positive Arbeitstageeffekt um ca. ein Drittel verringern.

Die bisherigen Betrachtungen beziehen sich auf die möglichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. In den einzelnen Wirtschaftsbereichen können die Effekte jedoch verschieden ausfallen. Zudem kann die kalendarische Lage des Feiertages von unterschiedlicher Relevanz sein.²² In Tabelle 4 werden daher die von der Bundesbank errechneten Auswirkungen eines zusätzlichen Arbeitstages für ausgewählte Sektoren aufgeführt. Hierbei stellt die Semi-Elastizität die durchschnittliche prozentuale Veränderung des Indikators bei einem zusätzlichen Arbeitstag im jeweiligen Monat dar. Im Kontext eines möglichen zusätzlichen Feiertages ließe sich diese Semi-Elastizität am Beispiel des Bauhauptgewerbes wie folgt interpretieren:²³ Ein zusätzlicher Feiertag in den Monaten von April bis Oktober würde die monatliche Produktion durchschnittlich um 4,5% reduzieren. In den restlichen Monaten wäre der negative Effekt etwas geringer (-3,6%).

Es handelt sich hierbei um Daten für das gesamte Bundesgebiet, aber sie könnten als Hinweis dafür dienen, welche sektoralen Effekte bei Einführung eines zusätzlichen Feiertages an den aktuell in einigen norddeutschen Bundesländern dafür erwogenen Tagen zu erwarten wären. So könnte der Reformationstag (31. Oktober) als zusätzlicher Feiertag zu stärkeren negativen Effekten im Verarbeitenden Gewerbe (-3,5%), Bauhauptgewerbe (-4,5%)²⁴, Großhandel (-3,3%), Kfz-Handel (-3,6%), Eisenbahnverkehr (-3,2%), Lkw-Verkehr (-4,2%) sowie in der Investitionsgüterproduktion (-3,8%) führen. Weniger stark betroffen wäre hingegen die Energieversorgung (-0,7%). Für einen zusätzlichen Feiertag am Tag der Befreiung (8. Mai) oder am Tag des Grundgesetzes (23. Mai) wären grundsätzlich ähnliche Auswirkungen zu erwarten, allerdings dürfte der negative Produktionseffekt im Bauhauptgewerbe witterungsbedingt etwas stärker ausfallen. In diesem Bereich hätte unter den diskutierten Alternativen der Weltfrauentag (8. März) wohl die geringsten Folgen.

²¹ Hierbei wird angenommen, dass ein zusätzlicher Feiertag die Anzahl der Arbeitstage genau um einen Tag verringert.

²² Vergleiche hierzu auch oben.

²³ Wiederum unter der Annahme, dass ein zusätzlicher Feiertag die Anzahl Arbeitstage genau um einen Tag reduziert.

²⁴ Da der Reformationstag genau an der Grenze des hier betrachteten Zeitfensters liegt, dürfte der tatsächliche Effekt etwas geringer ausfallen.

FAZIT

In Maßen gefeiert, stört das den Wohlstand in geringerem Ausmaß, als man zunächst vermuten würde. Die Auswirkungen können jedoch je nach Wirtschaftssektor und kalendarischer Lage eines Feiertages sehr unterschiedlich ausfallen. Im Regelfall ist allerdings ein Produktionsrückgang sowie ein Kosteneffekt spürbar: Der bezahlte Feiertag und Feiertagszuschläge erhöhen die Lohnkosten. Soweit dieses nicht durch Produktivitätssteigerungen kompensiert werden kann, entsteht ein negativer Beschäftigungseffekt, tendenziell steigen die Güterpreise und die Gewinne sinken.

LITERATUR

- Bingener, R. (2017a), »Reformationstag könnte dauerhafter Feiertag werden«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. November, 1.
- Bingener, R. (2017b), »Ein guter Grund – Wie ein neuer Feiertag entsteht«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. November, 5.
- Deutsche Bundesbank (2012), »Kalendarische Einflüsse auf das Wirtschaftsgeschehen«, *Monatsbericht*, Dezember, 53–63.
- Daten zu Arbeitstagen, Feiertagen, etc. mit speziellen Einstellungsmöglichkeiten, verfügbar unter: <https://www.schnelle-online.info/Arbeitstage/Anzahl-Arbeitstage-2014.html>, aufgerufen am 3. November 2017.
- Die Verfassung des Deutschen Reichs (WRF) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 401-2, veröffentlichten bereinigten Fassung.
- Döhrn, R. (2014), *Konjunkturdiagnose und -prognose*, Springer, Berlin, Heidelberg.
- eglitis-media (Hrsg.) (2017), »Feiertags.info«, Oldenburg, verfügbar unter: <https://feiertags.info/brueckentage>, aufgerufen am 6. November 2017.
- Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall (Entgeltfortzahlungsgesetz, EntgFG) zuletzt geändert durch Art. 7 G v. 16.7.2015 I 1211.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.
- Heinemann, J. (2004), *Grundgesetzliche Vorgaben bei der staatlichen Anerkennung von Feiertagen*, Dissertation, Düsseldorf.
- Jaenichen, S., T. Steinrücken und L. Schneider (2005), »Zu den ökonomischen Wirkungen gesetzlicher Feiertage – Eine Diskussion unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik«, Diskussionspapier Nr. 44 des Instituts für Volkswirtschaftslehre der TU-Ilmenau.
- Müller-Gemmeke, B. (2016), »Sollen Feiertage nachgeholt werden, wenn sie auf einen Sonntag fallen?«, *Mitbestimmung – Magazin der Hans-Böckler-Stiftung*, 9.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996), *Jahresgutachten 1995/96, Sondergutachten: Zur Kompensation in der Pflegeversicherung*, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3016.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen« verfügbar unter: <http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/publ.asp#Gesamtrechnungen>, aufgerufen am 7. November 2017.
- Statistisches Bundesamt (2016), »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Ergebnisse«, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktberechnungEndgueltigPDF_2180140.pdf;jsessionid=6C2402DEC96EA1D6B1C-399C28A17308E.InternetLive2?__blob=publicationFile, aufgerufen am 30. November 2017.

Gabriel Felbermayr

Zölle im transatlantischen Handel: Worauf, wie viel und wie gerecht?

Zölle gehörten schon vor den Trump'schen Maßnahmen gegen Stahl und Aluminium zum Alltag im transatlantischen Handel. So sind auf amerikanische Pkw 10%, auf Motorräder 6%, auf Äpfel 17% und auf Weintrauben 20% fällig. Die Zölle der USA sind im Durchschnitt niedriger. Es gibt aber auch hier Zollspitzen, die den EU-Exporteuren wehtun: Bei wichtigen Milchprodukten sind durchschnittlich 20% fällig, bei Kleinlastwagen 25%, bei Handtaschen 8%, bei Babynahrung 23% und bei Schokolade 9%. Insgesamt waren Exporte der USA in die EU im Jahr 2015 mit 5,7 Mrd. US-Dollar an Zollzahlungen belastet, während Exporte der EU in die USA zu Zollzahlungen von ca. 7,1 Mrd. US-Dollar geführt haben. Trotz höherer Durchschnittszölle sind die Zollzahlungen der Europäer insgesamt geringer, weil die Importe der EU aus den USA um 150 Mrd. US-Dollar unter den Importen der USA aus der EU liegen.

Die Zollpolitik ist zurück. Lag der Fokus in den Verhandlungen zur transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf den sogenannten nicht tarifären Barrieren, so geht es in der nun ausgebrochenen handelspolitischen Eiszeit zwischen der EU und den USA um Zölle. Diese sind zwar im historischen Vergleich sehr niedrig. Aber die Zolllisten der Länder weisen Asymmetrien und Zollspitzen auf.

Dazu kommen nicht tarifäre Handelsbarrieren auf beiden Seiten, deren Quantifizierung jedoch schwierig und methodisch umstritten und deren protektionistische Wirkung häufig die unerwünschte Nebenwirkung einer sinnvollen und legitimen Maßnahme zum Schutz von Umwelt, Gesundheit, Arbeitnehmerrechten etc. ist.¹ Solche Barrieren haben in den letzten Jahren stark zugenommen (vgl. Yalcin et al. 2017); sie stehen aber nicht im Fokus dieses Beitrages.

Das letzte Mal wurden die Zölle zwischen der EU und den USA während der Uruguay-Runde (1986–1994) verhandelt und vertraglich festgelegt. Die heute verbindlichen Werte sind also fast ein Vierteljahrhundert alt. Während die Zolltabellen damals das Ergebnis eines komplizierten Kompromisses zwischen den 124 Mitgliedern des GATT waren, haben sich die Geschäftsbedingungen im Welthandelssystem dramatisch verändert. Die EU ist von zwölf auf 28 Mitglieder angewachsen; China, Vietnam und Russland sind neben mehr als 40 anderen Ländern der nunmehr existierenden Welthandelsorganisation (WTO) beigetreten, die Rolle der Schwellenländer insgesamt und Chinas im Besonderen hat massiv zugenommen. Außerdem hat der rasend

schnelle technologische Fortschritt die grenzüberschreitenden Kommunikations- und Logistikkosten deutlich sinken lassen: Dies hat zu einer Ausbreitung globaler Wertschöpfungsketten geführt, zu einer stärkeren Fragmentierung der Produktion und zu einem signifikanten Absinken des Anteils der heimischen Wertschöpfung an den Bruttoexporten. Das wurde unter anderem von Aichele et al. (2013) dokumentiert und hat zu einer Neuinterpretation der Herausforderungen der Handelspolitik geführt. Pascal Lamy, der frühere Generaldirektor der Welthandelsorganisation und EU-Kommissar für Handel, prägte dabei den Begriff »New World of Trade« (Lamy 2015). Die »neue Welt« wäre eine, in der vor allem Zwischenprodukte entlang komplexer Wertschöpfungsketten gehandelt werden und in der nicht tarifäre Handelsbarrieren die wichtigsten Hemmnisse sind; die »alte Welt« wäre hingegen eine, in der finale Produkte von einem Land in das andere verkauft werden und die Handelsbarrieren vor allem in Form von Zöllen vorliegen.

Die Regeln und Zollverpflichtungen der Welthandelsorganisation reflektieren die »alte Welt«; für die »neue Welt« gibt es noch keine passenden internationalen Regelwerke. Die Doha-Runde der WTO, die 2001 gestartet wurde, ist an den neuen geostrategischen Realitäten gescheitert: Ziele in dieser Verhandlungsrunde wären neben Verbesserungen für Entwicklungsländer auch eine weitere Absenkung der Zölle und eine allgemeine Modernisierung der Regeln gewesen. Die Runde ist gescheitert, weil die bereits niedrigen Zölle der Industrieländer wenig Raum für weitere Zugeständnisse an die Entwicklungsländer boten, während diese ihren noch relativ hohen Zollschutz vor allem mit Blick

¹ Berden et al. (2009) bieten eine umfassende Beschreibung der nicht tarifären Barrieren im transatlantischen Handel.

Abb. 1

Tweet von Präsident Trump vom 3. März 2018



auf den starken Wettbewerb aus China nicht absenken wollten.

Das Paradox der »neuen« amerikanischen Handelspolitik ist, dass sie mit den Instrumenten der »alten Welt« in der »neuen Welt« agieren will.

Noch vor zwei Jahren war die Situation anders: Damals verhandelten die EU und die USA über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), in der neben einer Abschaffung im Prinzip aller Einfuhrzölle vor allem über Themen der »neuen Welt« – Regulierungszusammenarbeit, Investitionsschutz usw. – gesprochen wurde. Seit der Wahl des amerikanischen Präsidenten wird nicht mehr verhandelt. Dabei ist interessant, dass Donald Trump den Prozess nicht in einem spektakulären Akt abgebrochen hat, sondern dass es in erster Linie die europäische Seite war, die – vor allem wohl wegen den nahenden Wahlen in Frankreich und Deutschland – die Verhandlungen »auf Eis« gelegt hat (EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström). Glaubt man dem offiziellen handelspolitischen Programm von Trump, dann sind bilaterale Abkommen – wie eben TTIP eines gewesen wäre – gerade ein Ziel seiner Aktivitäten.²

In den letzten Tagen hat sich der amerikanische Präsident Donald Trump mehrfach darüber geäußert, dass das geltende Zollsystem für sein Land unfair sei. Die USA ließen ausländische

Waren beinahe zollfrei ins Land, während sich andere, wie die EU, mit »massiven« Zöllen schützen (vgl. Abb. 1). Er forderte, reziproke Steuern einzuführen, um wieder Gerechtigkeit herzustellen.

Hat er Recht? Wie hoch sind die Zölle der EU wirklich, und welche Produkte betreffen sie? Wie sieht es für europäische Exporteure in den USA aus? Um welche Summen geht es?

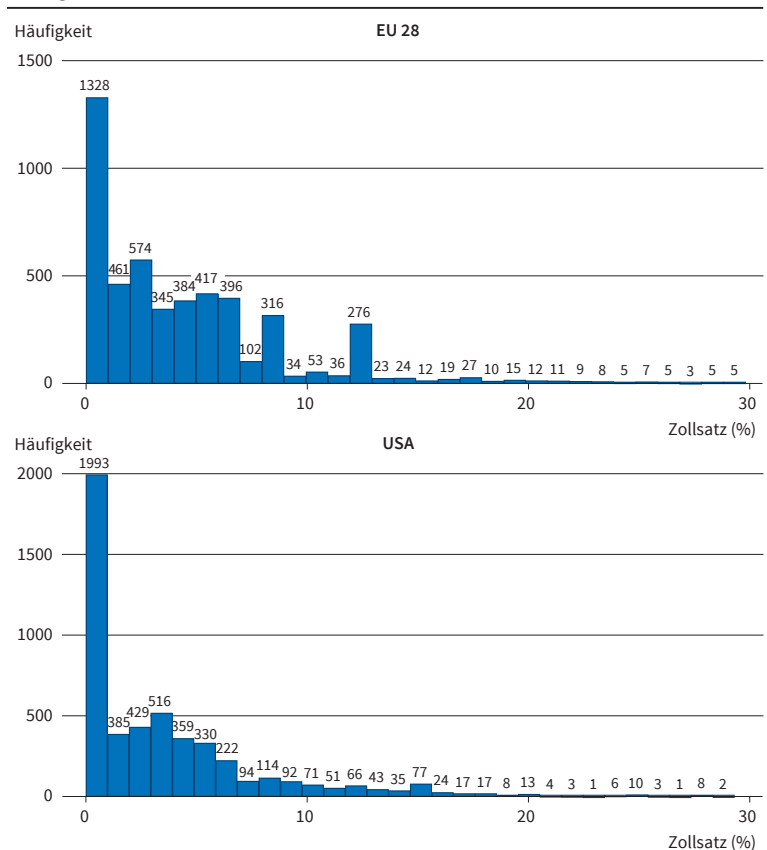
AUSSENZÖLLE DER EU UND DER USA

Wie hoch sind die Außenzölle der EU und der USA? Dies klingt nach einer einfach zu beantwortenden

Frage. Das Problem ist aber, dass die beiden Volkswirtschaften unterschiedliche Zollsätze für mehrere Tausend Produkte definieren; dazu kommt der Umstand, dass manche Zölle nicht in Prozenten des Importwerts, sondern als konstante Steuer pro Gütereinheit (pro Stück oder Tonne) definiert sind. Vor allem im Agrarbereich gibt es weitere Komplikationen, weil hier weiterhin mengenmäßige Beschränkungen (Quoten) und

Abb. 2

Histogramm der Außenzölle von der EU und den USA (2016)

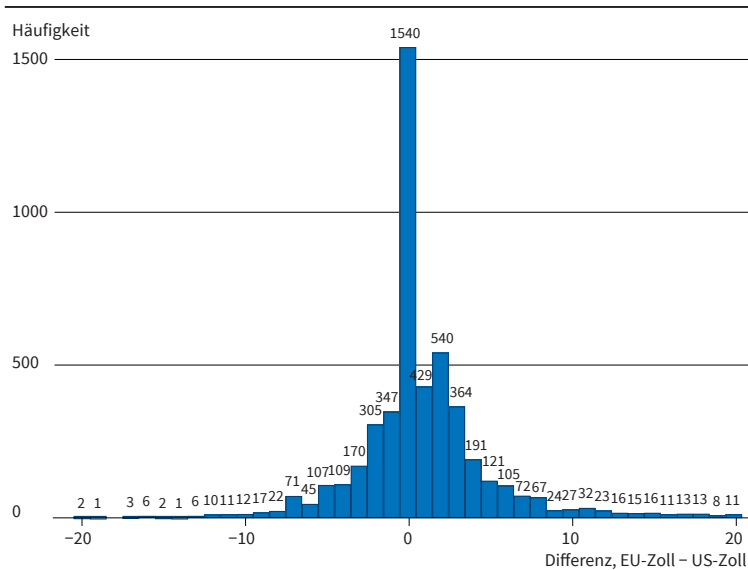


² Dies wird zum Beispiel in der »Trade Policy Agenda« für das Jahr 2017 sehr klar (vgl. USTR 2017), siehe auch USTR (2018).

Die Balken messen die Anzahl der Produkte (HS92, 6-Steller), die zwischen x und x + 1 Prozentpunkten liegen, wobei x eine ganze Zahl zwischen 0 und 30 ist. Zwecks besserer Übersichtlichkeit sind keine Spitzenzölle dargestellt. Quelle: ifo Zolldatenbank; Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Abb. 3

Histogramm der Unterschiede in den Außenzöllen der EU und der USA



Die Balken messen die Anzahl der Produkte (HS92, 6-Steller), die zwischen $x - 0,5$ und $x + 0,5$ Prozentpunkten liegen, wobei x eine ganze Zahl zwischen -20 und 20 ist.
Quelle: ifo Zolldatenbank; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

sogenannte Quotenzölle existieren. Außerdem sind die Produktklassifikationen der beiden Länder nicht bis in das letzte Detail vergleichbar. Das ifo Institut (Felbermayr et al. 2018) hat eine umfangreiche Zolldatenbank angelegt, die für 5 018 sogenannte 6-Steller-Produkte für den Handel fast aller Länder untereinander die geltenden präferentiellen oder Meistbegünstigungszölle (MFN-Zölle) in Prozent ausweist.

Von den insgesamt 5 018 betrachteten Produkten werden 90% auch tatsächlich zwischen der EU und den USA gehandelt. Bei 88% aller Produkte exportieren

und importieren die EU und die USA gleichzeitig voneinander; es findet also intraindustrieller Handel auf Produktebene statt.

Die Aggregation von auf detaillierter Produktgliederung vorliegenden Zöllen auf eine einzelne Kennzahl, mit der sich die Zollpolitik eines Landes summarisch beschreiben ließe, ist aber problematisch. Die Schwierigkeit besteht darin, dass die Höhe der einzelnen Zölle immer auch die Nachfrage nach den importierten Gütern beeinflusst. Gewichtet man also die Einzelzölle mit den Importwerten, so erhält man einen Durchschnitt, der die wahre Verzerrung des Handels durch Zölle sehr stark untertreiben kann, denn die höchsten Zölle werden tendenziell mit den geringsten Gewichten und die niedrigsten Zölle mit den höchsten Gewichten verrechnet. Daher werden häufig ungewichtete Durchschnitte oder Medianzölle ausgewiesen, wobei dann aber offen bleibt, ob und wie stark die verzollten Produkte überhaupt angeboten und nachgefragt werden.

Für einen ersten Überblick zeigt Abbildung 2 ein Histogramm der Zölle, die die EU auf Importe aus den USA und die USA auf Importe aus der EU anwenden. Bei 1 328 aller Produkte (das sind 26% aller Produkte) erhebt die EU einen Zoll, der zwischen 0% und 1% liegt; bei 1 246 Produkten (25%) liegt der Zoll genau

Tab. 1

EU- versus US-Außenzölle in breiten Warenkategorien

	Anzahl der Produkte	EU		USA	
		Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
1 Beförderungsmittel	132	4,0	2,7	3,0	1,0
2 Chemische Industrie	759	4,7	5,5	2,9	3,4
3 Fette & Öle	52	9,5	5,7	3,4	2,6
4 Holz	79	2,4	1,0	1,5	0,0
5 Kunstgegenst. & Antiquitäten	7	0,0	0,0	0,0	0,0
6 Kunststoffe	189	4,7	6,1	3,6	3,7
7 Lebende Tiere	194	19,8	12,0	3,1	0,0
8 Lebensmittel, Getränke & Tabak	181	18,3	16,4	8,3	4,0
9 Leder	74	2,2	2,0	3,4	2,5
10 Mechanische Geräte & Elektrotech.	762	1,9	1,7	1,5	0,9
11 Mineralische Stoffe	151	0,3	0,0	0,3	0,0
12 Optische Instrumente	230	2,3	2,4	4,6	1,9
13 Papier & Pappe	149	0,2	0,0	0,1	0,0
14 Schmuck	52	0,6	0,0	2,2	0,0
15 Schuhe	55	7,3	4,7	8,0	5,9
16 Spinnstoffe & Bekleidung	809	7,9	8,0	9,0	8,6
17 Steine & Glas	138	3,4	3,0	3,5	2,9
18 Unedle Metalle	587	2,1	1,7	2,0	1,3
19 Verschiedene Waren	131	2,5	2,7	2,8	1,5
20 Waffen & Munition.	17	2,5	2,7	1,3	1,1
21 Waren pflanz. Ursprungs	270	11,5	5,7	2,7	0,9
Alle 6-Steller Produkte	5018	5,2	3,3	3,5	2,3

Die Produktkategorien entsprechen den HS-Sektionen.

Quelle: ifo Zolldatenbank, Darstellung des ifo Instituts.

Tab. 2

Top-Produkte mit hohen Importzöllen der USA

	Anzahl 6-Steller	US-MFN-Zoll (in %)	US-Importe aus EU (Mrd. US-Dollar)	Zollzahlung (Mio. US-Dollar)
Erdölprodukte	1	7,2	9 700	703
Milchprodukte	6	20,3	1 049	192
Kleinlastwagen	4	22,4	683	159
Kunststoff und -artikel	19	6,1	2 120	127
Handtaschen	4	8,3	1 277	105
Schmuck aus Edelmetall	2	7,0	1 719	105
Schuhe	4	9,2	1 533	99
Keramikprodukte	2	9,3	889	79
Bekleidung	7	12,6	551	71
Andere verarbeitete Lebensmittel	1	10,7	562	60
Schokolade	4	9,0	529	49
Organische Chemikalien	3	5,4	777	41
Tiernahrung	1	24,7	152	38
Kugellager	4	5,8	610	35
Zucker	2	35,7	255	33
Tabak, Tabakprodukte	4	48,7	74	31
Titaniumartikel	1	8,1	267	23
Schmierstoffe	3	6,5	268	17
Saucen und Konzentrate	2	6,4	198	14
Andere verarbeitete Lebensmittel aus Getreide	1	17,8	63	11
Beleuchtungskörper	1	5,1	189	10
Nicht alkoholische Getränke	1	13,7	68	9
Bohrgeräte	1	5,4	173	9
Aluminiumbauteile	1	5,7	116	7
Schnittblumen	1	6,2	92	6
Sanitärartikel aus Papier	1	7,6	52	4
Kosmetikartikel	1	5,4	59	3
Babynahrung	1	20,9	12	3
Gefrorene Kartoffelprodukte	1	7,2	19	1
Frühstückserealien	1	5,7	22	1
Gefrorene Hühnerfleisch	1	7,5	0	0
Sojabohnenöl	1	19,1	0	0
Summe der 87 sensitiven Produkte	87		24 078	2 044
Anteile an Gesamtvolumen in % (5 018 Produkte)	1,7		6,0	28,8
Gewichteter Durchschnitt		8,5		
Ungewichteter Durchschnitt		12,2		

Quelle: ifo Zolldatenbank; COMTRADE-Handelsdaten; Berechnungen des ifo Instituts.

bei null. In den USA haben 1 993 Produkte einen Zollsatz zwischen 0 und 1% und 1 802 Produkte einen von genau null. In Europa werden auf 1 926 Produkte Zölle von mindestens 5% erhoben; in den USA ist das bei 1 307 Produkten der Fall. Bei 660 Produkten liegen die europäischen Zölle bei mindestens 10%, in 96 Fällen bei mindestens 30%. In den USA ist dies bei 472 beziehungsweise bei 24 Fällen der Fall.

Ganz offensichtlich ist die EU bezüglich der Zollsätze also etwas protektionistischer als die USA. Dies wird auch deutlich, betrachtet man die Verteilung der Zollsatzunterschiede zwischen den beiden Handelsmächten. Bei 2 391 Produkten (48% aller Produkte) verlangt die EU einen höheren Zollsatz als die USA, bei 1 483 Gütern (30%) ist das Umgekehrte der Fall. Und bei 1 144 Produkten sind die Zölle der beiden exakt gleich, davon liegen in 1 005 Fällen (bei 22% aller Produkte) die Zölle in beiden Ländern exakt bei null.

Abbildung 3 zeigt, dass im Intervall (-0,5; 0,5] 1 540 Produkte liegen; das heißt, hier gibt es keine wesentlichen Unterschiede in der Protektion zwischen den USA und der EU. Die Höhe der einzelnen Säulen rechts von null ist typischerweise höher als links von

null. Das heißt, es gibt mehr Produkte, bei denen der Zollunterschied zwischen der EU und den USA beispielsweise im Intervall (0,5; 1,5] liegt (429 Fälle) als im Intervall (-1,5; -0,5] liegt (347 Fälle).

UM WELCHE PRODUKTE GEHT ES EIGENTLICH?

Tabelle 1 zeigt Durchschnitte, Medianwerte und Standardabweichungen der Zölle der EU und der USA in breiten Produktkategorien.

Die Tabelle zeigt, dass die EU in vielen Produktgruppen höhere Durchschnitts- und Medianzölle erhebt als die USA. Bei Beförderungsmitteln liegt der Durchschnittszoll in der EU etwa bei 4% und in USA bei 3%. Der Unterschied ist klein; hinter den Durchschnitt verbirgt sich aber sehr viel Heterogenität; immerhin sind in der Gruppe Beförderungsmittel 132 Produkte. Bei landwirtschaftlichen Produkten oder in der Lebensmittelbranche sind die Zölle der EU noch deutlich stärker über jenen der USA. Umgekehrt aber haben die Amerikaner in den Bereichen Leder, Textilien, Schuhe, aber auch bei optischen Geräten, höhere Zölle als die Europäer.

Tab. 3

Top-Produkte mit hohen Importzöllen der EU

	Anzahl 6-Steller	EU-MFN- Zoll (in %)	EU-Importe aus USA (Mio. US-Dollar)	Zollzahlung (Mio. US-Dollar)
Pkw	7,0	10,0	9200	921
Verschiedene Lebensmittel	18,0	25,8	1600	319
Kunststoffe- und -artikel	28,0	6,3	4800	299
Rindfleisch, frisch oder gefroren	3,0	67,9	214	133
Organische Chemikalien	6,0	6,0	2000	128
Andere Chemikalien	6,0	6,0	1900	112
Unedle Metalle	6	6,9	1500	100
Fischfilets	2,0	9,7	578	58
TV Empfänger	1	8,8	488	43
Motorräder	1,0	6,0	668	40
Rohtabak	1	7,2	283	20
Agrarchemie	3,0	6,0	312	19
Walnüsse	1	5,1	319	16
Farben	3,0	6,2	226	14
Kugellager	1,0	8,0	170	14
Schmier- und Klebstoffe	2,0	5,7	179	11
Kleinlastwagen	4,0	15,1	77	11
Kosmetikartikel	1,0	6,5	116	8
Anorganische Chemikalien	2,0	5,5	133	7
Schweinefleisch, frisch oder gefroren	3	26,4	11	3
Weintrauben	1	20,2	14	3
Geröstete Kaffeebohnen	1,0	7,5	35	3
Spinnstoffe & Bekleidung	2	6,7	35	2
Äpfel	1	17,3	7	1
Hühnerfleisch, frisch oder gefroren	2,0	20,6	2	1
Zugmaschinen	1	16,0	2	0
Kunstdünger	3,0	6,5	4	0
Autobusse	1,0	13,0	1	0
Orangen	1,0	5,4	0	0
Summe der 112 sensitiven Produkte	112,0		24873	2285
Anteile an Gesamtvolumen in % (5 018 Produkte)	2,2		8,9	40,1
Gewichteter Durchschnitt		9,2		
Ungewichteter Durchschnitt		12,3		

Quelle: ifo Zolldatenbank; COMTRADE-Handelsdaten; Berechnungen des ifo Instituts.

Das Problem bei einer solchen Betrachtung ist allerdings, dass die beiden transatlantischen Partner häufig Zölle auf Produkte erheben, die sie ohnehin nicht oder nicht (mehr) in hohen Mengen herstellen, z.B. Kleidung.

In welchen Bereichen wären die USA oder die EU wettbewerbsfähig, können aber wegen hoher Zölle nicht exportieren? Um dies zu beantworten, bietet es sich an, Produkte zu selektieren, bei denen der Importzoll der EU (USA) mindestens 5% beträgt und die Gesamtexporte der USA (EU) mehr als eine halbe Million US Dollar ausmachen.

Dieses Kriterium erfüllen 87 6-Steller-Güter der EU: Hier haben die USA einen Importzoll von mindestens 5%, und die EU exportiert (extra-EU) Güter im Wert von mehr als 0,5 Mio. US-Dollar. Der mittlere ungewichtete US-Importzoll über diese Güter beträgt 12,2%; der Medianzoll 6,9% und der importgewichtete durchschnittliche Importzoll 8,5% (vgl. Tab. 2). Dies bedeutet, dass (i) einige wenige sehr hohe Zollsätze den Durchschnitt weg vom Medianwert nach oben treiben und dass (ii) die Gewichtung mit Importzahlen den Durchschnittszoll deutlich nach unten treibt, weil bei Produkten mit hohem Zoll wenig Handel stattfindet. Bei diesen Produkten beträgt der

US-Anteil an den gesamten EU-Exporten ca. 13%; über alle Produkte gerechnet, entfallen auf die USA 21% der EU-Exporte. Ganz offensichtlich hemmen also die hohen Zölle die Exporte der EU. Die Verbraucher in den USA zahlen auf diese 87 aus der EU importierten Güter in Summe Zölle von ca. 2,04 Mrd. US-Dollar. Über alle 5 018 Produkte entstehen Zollzahlungen von 7,1 Mrd. US-Dollar.

Besonders stark sind Milchprodukte von US-Zöllen betroffen; diese betragen für die sechs erfassten Produkte im Durchschnitt 20,3%. Die Importe der US aus der EU betragen hier 1 049 Mio. US-Dollar; es sind Zollzahlungen von ca. 192 Millionen fällig. Bei Kleinlastwagen liegt der US-Importzoll im Durchschnitt bei 22%; der Handel ist mit ca. 159 Mio. US-Dollar belastet. Hohe Zollzahlungen von bis zu 100 Mio. US-Dollar liegen auf Exporten der EU in die USA auch bei Handtaschen, Schmuckgegenständen und Schuhen. Aber auch Tabakprodukte (48,7%), Babynahrung (22,9%) und Schokolade (9%) sind einerseits mit hohen Zöllen belastet; andererseits haben hier die europäischen Firmen relativ hohe Verkäufe (mehr als eine halbe Milliarde US-Dollar jeweils) auf den Weltmärkten und sind offensichtlich wettbewerbsfähig.

Tabelle 3 zeigt die Situation für US-Exporteure in der EU. Hier sind vor allem Pkw zu nennen, bei denen US-Exporte von 9,2 Mrd. US-Dollar vorliegen (Stand: 2015) und ein Zollsatz von 10% angewandt wird. Es entstehen also Zollzahlungen von 920 Mio. US-Dollar. Auch diverse Lebensmittel sind stark belastet; auf EU-Importe von 1,6 Mrd. US-Dollar müssen mehr als 300 Mio. US-Dollar an Zöllen bezahlt werden. Insbesondere bei Rindfleisch ist die Situation extrem: Hier sind Importzölle von fast 70% zu zahlen.³ Bei Schweinefleisch sind 26,4%, bei Äpfeln 17,3% und bei Weintrauben 20,2% zu zahlen. In all diesen Bereichen sind die USA wettbewerbsfähig, können in Europa aber nur kleine Mengen absetzen.

Relativ hohe Zölle sind auch in der EU auf Kleinlastwagen fällig (15%), auf Motorräder (6%), Autobusse (13%) und Zugmaschinen (16%). In manchen dieser Bereiche sind die Exporte der USA de facto null, obwohl die USA erhebliche Lieferungen dieser Produkte an andere Länder (die typischerweise geringere Zollschränken haben) leisten.

Insgesamt waren Exporte der USA in die EU mit 2,3 Mrd. US-Dollar an Zollzahlungen (Stand: 2015) belastet. Über alle 5 018 Produkte hinweg geht es um Zollzahlungen von ca. 5,7 Mrd. US-Dollar.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die EU ist keineswegs das Paradies für Freihändler, für das sie sich gerne hält; das gilt insbesondere im Vergleich mit den USA. Der ungewichtete Durchschnittszoll der EU liegt bei 5,2%, jener der USA bei 3,5%, wobei 5 018 in der ifo Zolldatenbank erfasste 6-Steller-Produkte der Berechnung zugrunde liegen. Diese Durchschnitte verbergen hohe Zollspitzen in vielen wichtigen Branchen. Wenn Präsident Trump über »massive Zölle« klagt, hat er also zumindest punktuell nicht Unrecht. Gleichzeitig gilt – wenn auch in kleinerem Ausmaß – diese Klage auch für die Barrieren der USA. Es wäre an der Zeit, über eine allgemeine Absenkung der verbleibenden Zölle weltweit nachzudenken. Eine Anpassung nach unten wäre sehr viel besser als eine zollpolitische Aufrüstung nach oben.

LITERATUR

Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2013), »Neues aus der Basarökonomie«, *ifo Schnelldienst* 66(6), 17–28.

Berden, K., J. Francois, M. Thelle, P. Wymenga und S. Tamminen (2009), *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*, Studie im Auftrag der EU-Kommission, Referenz OJ 2007/S 180-219493, ECORYS Nederland BV, Rotterdam, verfügbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf.

Felbermayr, G. (2018), »Ein Schaf unter Wölfen? Die Europäische Union und der Freihandel«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (4–5), 22. Januar.

Lamy, P. (2015), »Looking Ahead: The New World of Trade«, Jan Tumlir Lecture, ECIPE, Brüssel, verfügbar unter: <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/28/05/2015/looking-ahead-new-world-trade>.

USTR (2017), *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Office of the United States Trade Representative, verfügbar unter: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>.

USTR (2018), *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Office of the United States Trade Representative, verfügbar unter: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>.

Yalcin, E., L. Kinzius und G. Felbermayr (2017), *Hidden Protectionism: Non-Tariff Barriers and Implications for International Trade*, Studie des ifo Instituts für die Bertelsmann Stiftung, verfügbar unter: <https://ged-project.de/research/studies/how-hidden-protectionism-impacts-international-trade/>.

³ Diese Zahl ist eine Schätzung der WTO, weil hier spezifische Zölle und Quotenregelungen vorliegen.

Gabriel Felbermayr und Alexander Sandkamp

Trumps Importzölle auf Stahl und Aluminium

Am 8. März hat US-Präsident Donald Trump Importzölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte von 25% bzw. 10% verhängt, die zunächst auf alle Handelspartner mit Ausnahme von Kanada, Mexiko und Australien anzuwenden sind. Eine Analyse von Handelsdaten der Jahre 2005 bis 2016 zeigt, dass keine starke und plötzliche Zunahme der Importe der USA zu verzeichnen war und dass verbündete Länder für den Großteil der Importe der USA verantwortlich zeichnen. Die Begründung der Zölle mit einer plötzlichen Importschwemme oder mit Sorgen um die nationale Sicherheit scheint daher vorgeschoben. Mehr als ein Viertel des betroffenen Importwertes entfällt auf die EU (6,4 Mrd. US-Dollar); das am zweitstärksten betroffene China weist weniger als die Hälfte dieses Wertes aus. Deutschland ist mit 1,7 Mrd. US-Dollar belastet. Dies entspricht 0,14% der deutschen Gesamtexporte bzw. 0,05% des BIP. Andere EU-Staaten wie Schweden oder Österreich sind deutlich stärker betroffen. Vietnam oder Korea werden mehr als sechsmal so stark belastet wie etwa China.

Die offizielle Begründung für die neuen US-Zölle lautet: *«...steel (aluminium) articles are being imported into the United States in such quantities and under such circumstances as to threaten to impair the national security of the United States.»*¹ Die US-Regierung beruft sich dabei auf nationale Gesetze aus den Jahren 1962 (Section 232 des Trade Expansion Act) und 1974 (Section 604 des Trade Act).

Der US-Wirtschaftsminister Wilbur Ross schrieb im Wallstreet Journal vom 8. März *«The president will not stand idle while unfair practices erode America's steel and aluminum industries and threaten national security.»* Die Vorstellung ist also, dass »unfaire« Handelspraktiken ausländischer Anbieter zu einer Reduktion der amerikanischen Produktion von Stahl und Aluminium geführt haben. Wenn die Auslastung der amerikanischen Kapazität in diesen Branchen unter 80% liege, so die offizielle Begründung, sei die nationale Sicherheit gefährdet, weil Stahl und Aluminium wichtige Werkstoffe der Rüstungsindustrie seien.²

Konkret sollen 186 Produkte (nach HS6-Klassifikation) in den Sektoren Stahl, Stahlprodukte und Aluminium mit den neuen Zöllen belegt werden. Demgegenüber stehen in den drei Sektoren 142 Produkte, die nicht von Zöllen betroffen sind. Im Allge-

meinen sind Produkte mittlerer Fertigungstiefe mit den Zöllen belastet: Rohstoffe (wie Roh- und Spiegeleisen, Schrott, Eisenlegierungen) und komplexere Endprodukte (wie Stahl tanks, Stahlföfen ...) sind ausgenommen.

Bisher ist unklar, wie die USA die neuen Zölle vor dem geltenden WTO-Recht begründen wollen. Hier gibt es im Grunde drei Möglichkeiten: Erstens könnten die Amerikaner die Zölle als Ausgleichsmaßnahmen gegen unerlaubtes Dumping oder gegen WTO-rechtswidrige Subventionen des Auslandes verstehen; dies wären dann Strafzölle. Es müsste aber regelwidriges Verhalten der Ausländer nachgewiesen und ein kausaler Zusammenhang mit schädlichen Effekten auf heimische Anbieter belegt werden. Zweitens könnte es sich um Schutzmaßnahmen gegen unvorhergesehene und dramatische Steigerungen von Importen, die die Interessen der heimischen Produzenten verletzen, handeln. Solche Zölle müssen gegen alle Handelspartner angewendet werden; die Handelspartner müssen aber kompensiert werden und haben das Recht, ihrerseits Vergeltungszölle einzuführen falls die Verhandlungen über eine Kompensation nicht erfolgreich sind (Art XIX des GATT). Drittens könnte aber auch die nationale Sicherheitsklausel des Abkommens gezogen werden (Art. XXI GATT). Diese setzt einen Kriegszustand oder etwas damit vergleichbares (Art XXI (b) iii) voraus. Dies bedeutet fast zwangsläufig eine Abkehr von der Meistbegünstigung, es sei denn, man befindet

¹ Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States, Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States, erhältlich auf der Internetseite des Weißen Hauses (whitehouse.gov).

² Siehe Fußnote 1.

sich mit allen Ländern gleichzeitig im Krieg. Im aktuellen Fall lässt sich daraus aber kaum ableiten, dass beispielsweise einzelne Nato-Mitglieder ausgenommen werden sollen; oder dass Australien ausgenommen werden soll, Neuseeland aber nicht. Es gibt bisher keine einzige Entscheidung der WTO-Schiedsgerichte über den Artikel XXI. Man ging davon aus, dass jedes Land selbst darüber entscheidet, ob seine nationale Sicherheit bedroht ist oder nicht.

Wie immer man es dreht: Wir befinden uns hier in handelspolitischem Neuland und in WTO-rechtlichem Niemandsland. Die Frage, wie sich die EU und andere betroffene Länder zur Wehr setzen können, ohne ihrerseits WTO-Recht zu brechen oder arg zu strapazieren, wird jede Menge diplomatisches und juristisches Fingerspitzengefühl verlangen (vgl. Tietje und Sacher 2018).

Im Vergleich zu diesen schwerwiegenden Fragen hat dieser Beitrag ein bescheideneres Ziel: Welche Länder sind in welchem Ausmaß von den angedrohten Zöllen auf Stahl und Aluminium betroffen?³

ERLEBEN DIE USA EINE IMPORTSCHWEMME BEI STAHL UND ALUMINIUM?

Zunächst lohnt es sich, einen Blick auf die Gesamtimporte der USA in den betroffenen Sektoren zu werfen. Dies ist relevant, weil eine rasche Zunahme von Importen über einen relativ kurzen Zeitraum ein legitimer Grund für Zölle nach Art. XIX GATT wäre.

Abbildung 1 zeigt die US-Importe in Milliarden US-Dollar sowie in Millionen Tonnen der besagten 186 mit Zöllen belegten Produkte, aufgeteilt nach den drei Sektoren Eisen und Stahl, Produkte aus Eisen und Stahl, sowie Aluminium und Aluminiumprodukte

³ In Felbermayr (2018) wird die allgemeine zollpolitische Situation zwischen der EU und den USA vorgestellt und gezeigt, dass die EU höhere Durchschnittszölle als die USA anwendet. Weil aber die Importe der USA aus der EU die Exporte um ca.150 Mrd. US-Dollar übersteigen, sind die insgesamt anfallenden Zollzahlungen auf EU-Güter höher als jene auf US-Güter.

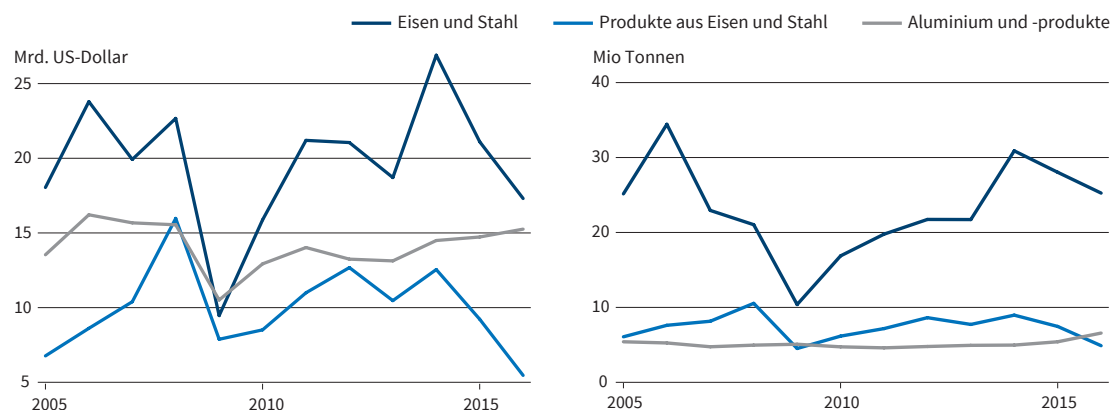
für den Zeitraum 2005 bis 2016 (aktuellste verfügbare Daten). In Summe sind im Jahr 2016 ca. 38 Mrd. US-Dollar an Importen betroffen (inklusive Kanada, Mexiko und Australien). Im Jahr 2005 wäre es ein ähnlicher Betrag gewesen.

Betrachtet man den gesamten Zeitraum, so zeigt sich also, dass die Importe relativ konstant geblieben sind. Dies gilt insbesondere für Aluminiumerzeugnisse. Im Vergleich dazu unterlag der Eisen- und Stahlsektor starken Schwankungen. So sanken die Importe während der globalen Wirtschaftskrise, erholten sich aber anschließend und liegen mittlerweile ungefähr auf Vorkrisenniveau. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei Produkten aus Eisen und Stahl.

Die Graphiken zeigen, wie wichtig es ist, das Vorkrisenniveau zu berücksichtigen. Betrachtet man lediglich die Jahre 2009 bis 2016, so dürfte die Verdopplung der Eisen- und Stahlimporte durchaus besorgniserregend wirken. Im Vergleich zu den Jahren 2005 bis 2007 stellt das schnelle Wachstum nach der Krise jedoch lediglich eine Rückkehr zum Status quo dar.

Importschwemmen gehen typischerweise mit einem Preisverfall der Importe, der oft mit Dumping (Verkauf der Ware zu einem Preis unter dem »fairen« oder »wahren« Wert) in Verbindung gebracht wird, einher. Abbildung 2 zeigt daher die Entwicklung der Stückwerte (Importwert in US-Dollar geteilt durch Menge in kg, relativ zum Basisjahr 2005) für die betroffenen Sektoren. Hier zeigt sich im Aluminiumsektor die Krise in Form von fallenden Preisen, die sich jedoch ab 2010 wieder stabilisieren, aber im Trend leicht nachgeben. Dabei ist interessant, dass sich die Preise für Eisen und Stahl sowie für Produkte aus Eisen und Stahl in den ersten Jahren der Krise kaum bewegt haben, was mit ursächlich für die fallenden Importe in diesem Zeitraum gewesen sein mag. Im Vergleich dazu mögen die fallenden Aluminiumpreise dazu beigetragen haben, dass die Importmenge auch während der Krise konstant blieb.

Abb. 1
Importe der USA von Produkten, die mit Zöllen belegt sind



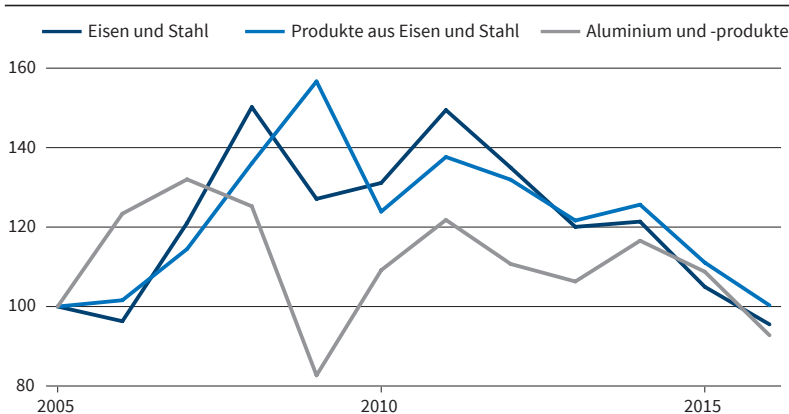
Inklusive Importen aus Kanada, Mexiko und Australien. Die Abbildung berücksichtigt innerhalb der drei Sektoren lediglich jene Produkte, die laut Proklamation von Zöllen betroffen sind.
Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

Stückwerte der von Zöllen betroffenen US-Importe

Importwerte/Menge, 2005 = 100



Inklusive Importen aus Kanada, Mexiko und Australien. Die Abbildung berücksichtigt innerhalb der drei Sektoren lediglich jene Produkte, die laut Proklamation von Zöllen betroffen sind.
Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Zwar gibt die Graphik lediglich eine grobe Orientierungshilfe, da sie Kompositionseffekte beinhaltet (eine mögliche Änderung der Importzusammensetzung), doch zeigt sie, dass sich die Durchschnittspreise in den letzten zehn Jahren nicht sonderlich verändert haben. Nach einem starken Anstieg der Preise bis zum Ausbruch der Weltwirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 erfolgte ein graduelles Absinken, wobei im Jahr 2016 das Ausgangsniveau von 2005 erreicht war. Auf keinen Fall ist ein starkes und plötzliches Absacken der Preise zu beobachten, das die pauschale Nutzung von Schutzzöllen nach Art. XIX GATT rechtfertigen würde.

Abbildung 3 zeigt, dass die USA bei den betroffenen Produkten in der Tat erhebliche Handelsbilanzdefizite aufweisen. Diese lagen bei Eisen und Stahl im Jahr 2016 bei 8,8 Mrd. US-Dollar (17,5 Mio. Tonnen), bei Produkten aus Eisen und Stahl bei 2,7 Mrd. US-Dollar (3,6 Mio. Tonnen) und bei Aluminium und -produkten bei 6,7 Mrd. US-Dollar (4,4 Mio. Tonnen). Insgesamt beträgt das Defizit 18,2 Mrd. US-Dollar;

Art. XIX GATT zwingt.

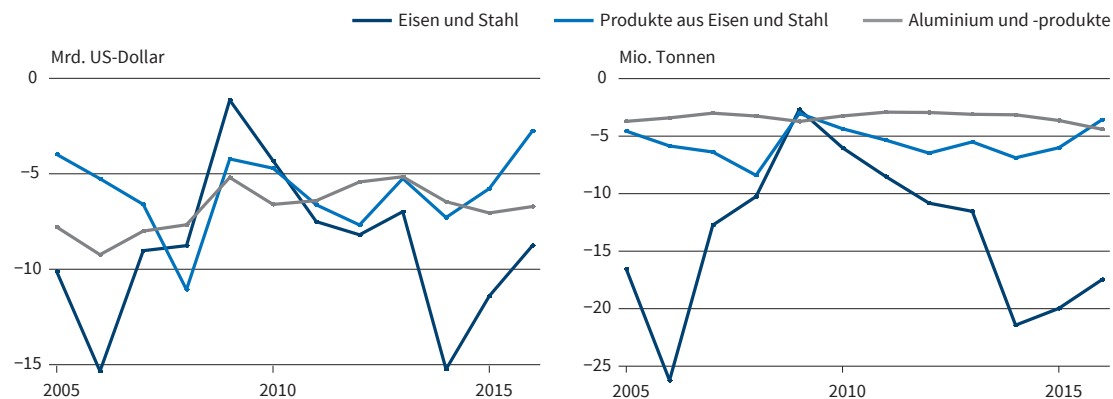
DIE RELATIVE BETROFFENHEIT DER EU

Der linke Teil der Abbildung 4 zeigt für jeden der drei Sektoren den Anteil an Produkten über alle Exporteure hinweg, der mit Zöllen belegt ist. Exporte aus Kanada, Mexiko und Australien werden dabei als nicht betroffen behandelt. Wie bereits aus dem Vergleich der Anzahl der gehandelten HS6-Produkte deutlich wurde, sind mehr als die Hälfte (knapp 58% nach Importwert) aller US-Importe im Eisen- und Stahlsektor belastet, gefolgt von Aluminium (47%). Produkte aus Eisen und Stahl sind mit einem Anteil von 12% weniger stark betroffen. Nach Gewicht steigt dieser Anteil jedoch auf 26%.

Im rechten Teil der Abbildung 4 wird ersichtlich, welche Anteile die EU in den einzelnen Bereichen hat. Bei Stahl und Eisen liegt der Anteil der EU etwa bei einem Drittel (3,9 Mrd. von 12,5 Mrd.), ebenso bei Stahlprodukten (1,1 Mrd. von 3,8 Mrd.). Bei Aluminium

Abb. 3

US-Handelsbilanz der Produkte, die mit Zöllen belegt sind

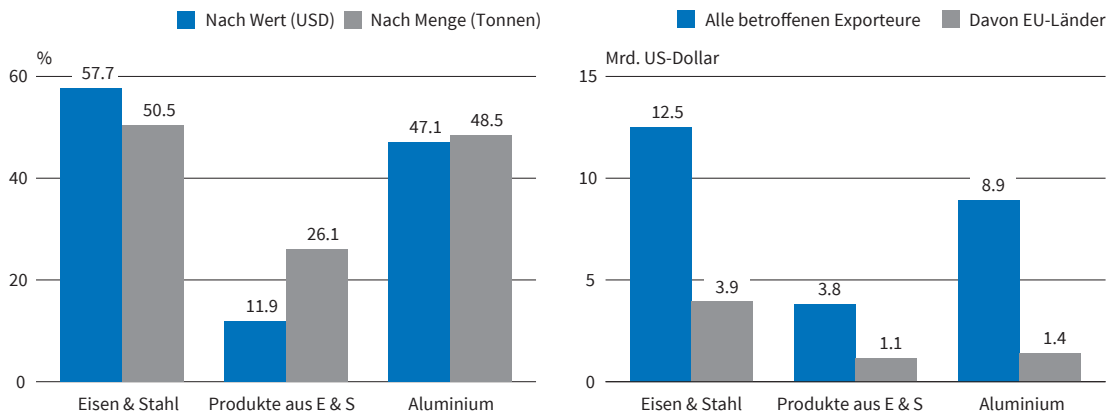


Inklusive Importen aus Kanada, Mexiko und Australien. Die Abbildung berücksichtigt innerhalb der drei Sektoren lediglich jene Produkte, die laut Proklamation von Zöllen betroffen sind.
Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 4

Anteil der von US-Zöllen betroffenen Produkte an sektoralen Gesamtimporten



Die linke Abbildung zeigt den Anteil der durch die neuen Zölle betroffenen Importe der USA in den jeweiligen Sektoren (2-Steller). Die rechte Abbildung zeigt, welche Rolle die Exporte der EU relativ zum betroffenen Gesamtvolumen spielen. Importe aus Kanada, Mexiko und Australien gelten als nicht betroffen.
Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

ist der Anteil der EU deutlich geringer: Er liegt bei ca. einem Sechstel (1,4 Mrd. von 8,9 Mrd.). Insgesamt ist ein Exportwert von 6,4 Mrd. US-Dollar in der EU von den neuen Zöllen betroffen.

Die EU ist die bei weitem am stärksten von den neuen US-Zöllen betroffene Handelsmacht der Welt (vgl. Abb. 5). Es ist daher sinnvoll, sie auch insgesamt zu betrachten, weil die einzelnen EU-Länder keine eigene Handelspolitik betreiben. Zieht man die von den Zöllen ausgenommenen Länder Kanada, Mexiko und Australien ab, so entfällt auf die EU ein Anteil der in Dollar bewerteten Importe von ca. 26%; der Anteil bei der Tonnage liegt bei fast 18%. Das Land, das am zweitstärksten beim Wert des Handels betroffen ist, China, kommt nur auf 12% (6% bei der Tonnage); Brasilien exportiert in Bezug auf die Tonnage die gleiche Menge wie Deutschland, liegt aber bezüglich des Exportwerts lediglich auf Rang 6.

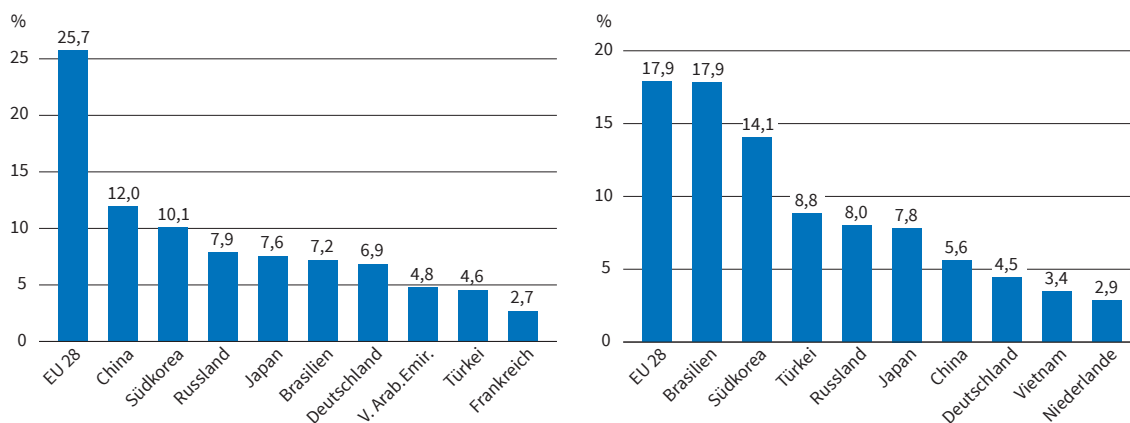
Innerhalb der EU ist Deutschland am stärksten betroffen (vgl. auch Abb. 6). Die mit den neuen Zöllen

belegten Exporte in die USA betragen im Jahr 2016 für Deutschland 1,7 Mrd. Euro; das ist mehr als doppelt so viel wie jeweils die Werte der ebenfalls stark betroffenen Länder Frankreich, Italien, Niederlande, Großbritannien, Schweden und Österreich. Es wird also bei der Formulierung einer Antwort der EU stark auf Deutschland ankommen, aber es gibt eine Reihe anderer EU-Mitglieder, die ebenfalls erheblich betroffen sind.

Abbildung 7 betrachtet die Betroffenheit nach Tonnage. Sie zeigt die US-Importe (in Mio. Tonnen) aller belasteten Produkte in allen drei Sektoren in den Jahren 2005, 2010 und 2016 für die zehn größten Exporteure in die USA (sortiert nach Exporten im Jahr 2016). Kanada ist hier der größte Exporteur, gefolgt von der EU (Deutschland ist auch zusätzlich in der EU 28 enthalten) und Brasilien. Auch sonst finden sich mit Ausnahme Russlands und Chinas hauptsächlich Nato-Mitglieder sowie sonstige Verbündete der USA unter den größten Exporteuren. Dies sät Zweifel an

Abb. 5

Anteile der zehn größten Exporteure (exklusive Kanada und Mexiko) an den von Zöllen betroffenen US-Gesamtimporten nach Importwert (links) und Importmenge (rechts)

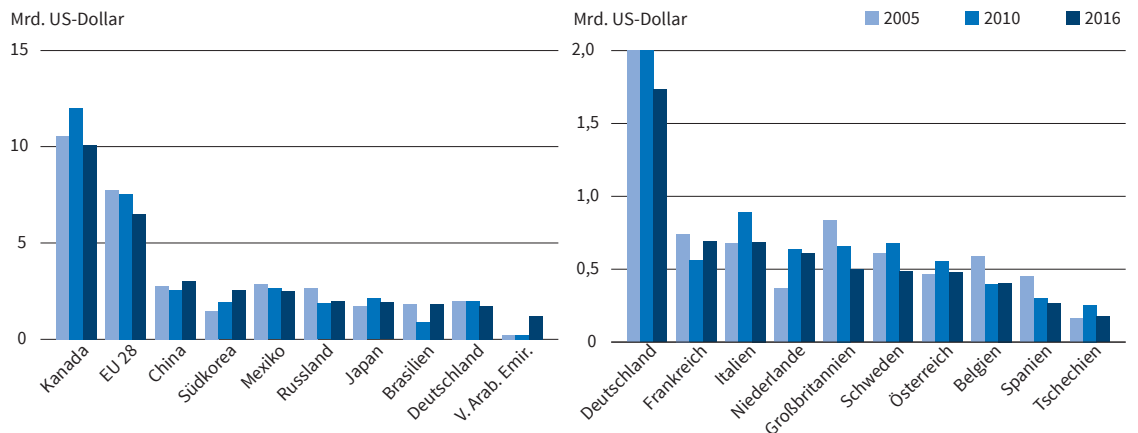


Die Abbildungen zeigen die Anteile einzelner betroffener Länder an den mit neuen Zöllen belegten Importen der USA (linke Seite: Prozent der Importwerte; rechte Seite: Prozent der importierten Mengen). Importe aus Kanada, Mexiko und Australien gelten als nicht betroffen und sind daher ausgenommen, einzelne EU-Länder sind auch in EU 28 enthalten.
Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 6

Exporte der zehn größten Exporteure betroffener Produkte in die USA nach Exportwert weltweit (links) und in der EU (rechts)



Die Abbildungen zeigen die Importe der USA in Mrd. US-Dollar für die Top 10 der betroffenen Exporteure weltweit und aus EU-Ländern. Importe aus Kanada, Mexiko und Australien gelten als nicht betroffen, sind aber zum Vergleich berücksichtigt, einzelne EU-Länder sind auch in EU 28 enthalten. Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Trumps Argumentation, die Zölle seien für die nationale Sicherheit der USA von essentieller Bedeutung.

Innerhalb der EU ist Deutschland der größte Exporteur betroffener Produkte, gefolgt von den Niederlanden und Italien.

Schließlich lohnt sich ein Blick auf die durchschnittlichen Stückwerte. Diese sind sehr unterschiedlich. Importe aus Deutschland, der EU und China sind vergleichsweise teuer, diejenigen aus Brasilien und der Türkei günstig.⁴ Untersucht man nur den Stahlsektor, so weisen Brasilien, Kanada und Mexiko die niedrigsten Stückwerte auf. Diese Werte sind aus ökonomischer Sicht wenig überraschend, da Stahl ein schweres und daher auch teuer zu transportierendes Gut ist. Ein Transport über weitere Strecken, wie z.B. aus Europa, lohnt sich daher nur für wertvolle

⁴ Die Tatsache, dass die Stückwerte Chinas relativ hoch sind, mag verwundern, ist aber eine direkte Konsequenz der Tatsache, dass eine sehr hohe Anzahl chinesischer Exporteure bereits heute mit Antidumpingzöllen belegt sind und nun die teuersten und qualitativ hochwertigsten Erzeugnisse in die USA exportieren.

Produkte, bei denen Transportkosten nicht so ins Gewicht fallen.

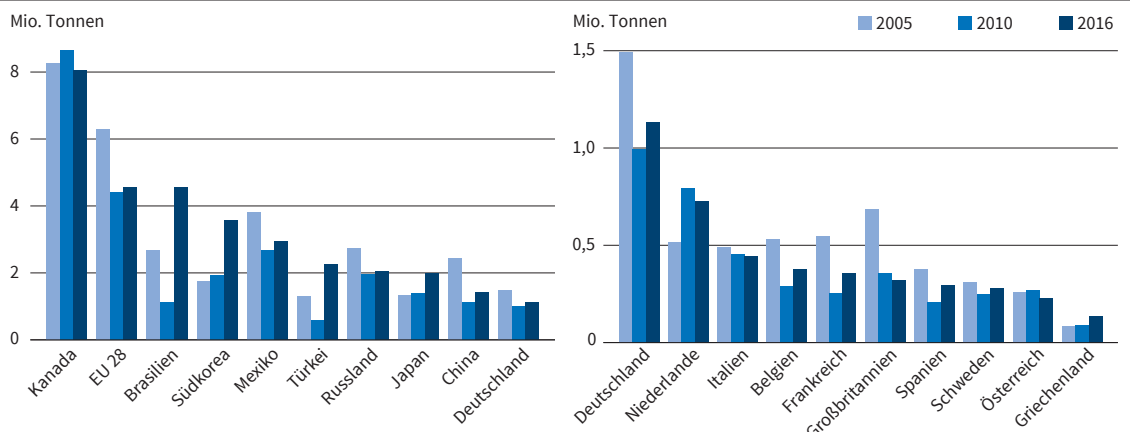
Betrachtet man lediglich den Aluminiumsektor, so wird offensichtlich, dass Länder mit niedrigen Energiekosten wie Russland, die Vereinigten Arabischen Emirate, Bahrain und Katar einen Wettbewerbsvorteil in dieser energieintensiven Industrie genießen, der sich in niedrigeren Preisen widerspiegelt. Da es sich bei Aluminium um ein vergleichsweise leichteres Produkt handelt, spielen Transportkosten hier eine geringere Rolle.

BEDEUTUNG DER USA FÜR DIE BETROFFENEN PRODUKTE DES JEWEILIGEN EXPORTEURS

Die vorangegangene Analyse lässt bereits erahnen, dass Kanada, Brasilien und die EU als größte Exporteure am stärksten von Zöllen betroffen wären. Um die Bedeutung der USA als Markt für Eisen, Stahl- und Aluminiumerzeugnisse abzuschätzen, lohnt

Abb. 7

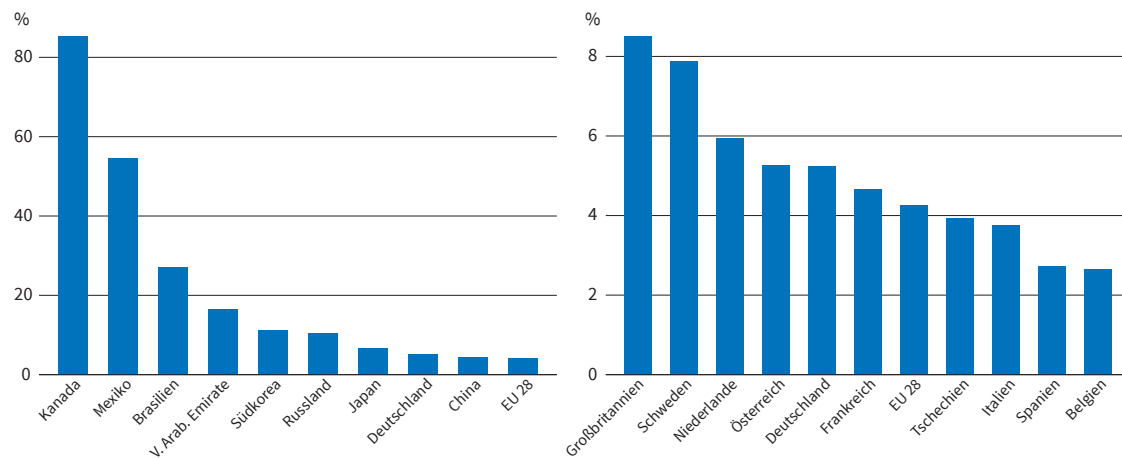
Exporte der zehn größten Exporteure betroffener Produkte in die USA nach Exportmenge weltweit (links) und in der EU (rechts)



Die Abbildungen zeigen die Importe der USA in Mio. Tonnen für die Top 10 der betroffenen Exporteure weltweit und in der EU. Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Abb. 8

US-Anteil an den Gesamtexporten betroffener Produkte der zehn größten Exporteure in die USA nach Exportwert in USD weltweit (links) und in der EU (rechts)



Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

sich allerdings eine Betrachtung des Anteils der USA an den weltweiten Exporten der entsprechenden Exporteure (in US-Dollar). Dies wird in Abbildung 8 deutlich. So exportiert Kanada 80% seiner mit Zöllen belegten Erzeugnisse in die USA (Eigenverbrauch nicht berücksichtigt), so dass Zölle in Höhe von 25% einen empfindlichen Schlag für die kanadische Stahlindustrie bedeutet hätten. Ähnliches gilt für Mexiko. Für diese Länder muss die Befreiung von den Trump'schen Zöllen daher eine große Erleichterung sein. Die deutsche und die EU-Stahlindustrie sind mit ungefähr 5% Exportanteil nicht sonderlich von den USA abhängig. Einige EU-Mitglieder wie Großbritannien, Schweden oder Griechenland (vgl. auch Abb. 9) sind hingegen deutlich überdurchschnittlich betroffen.

Abbildung 9 führt dieselbe Analyse hinsichtlich der betroffenen Mengen durch: Hier ist die Betroffenheit der EU noch niedriger; neben den ausgenommenen Ländern Kanada und Mexiko fällt hier vor allem

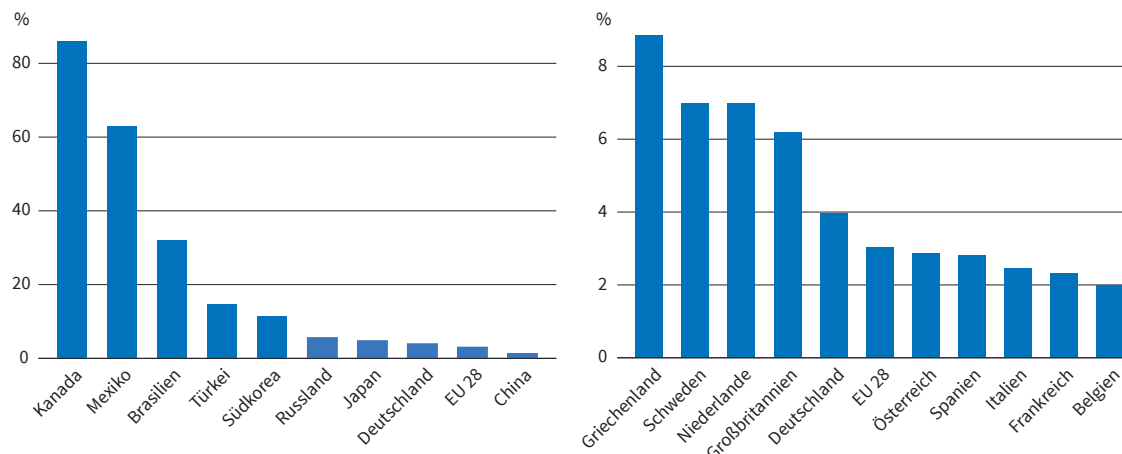
Brasilien auf, das ca. 30% seiner Exporte in die USA leitet.

GESAMTBEDEUTUNG DER US-ZÖLLE FÜR DIE WIRTSCHAFT DES BETROFFENEN EXPORTEURS

Wie groß ist die volkswirtschaftliche Bedeutung der Exporte betroffener Güter für die einzelnen Handelspartner der USA? Abbildung 10 zeigt zunächst die Bedeutung der US-Zölle für die gesamte Exportwirtschaft der EU, Deutschlands und der Welt. Es zeigt sich, dass die geplanten Zölle ca. 1,6% der EU-Exporte in die USA betreffen würden. Aus deutscher Sicht wären sogar nur 1,5% belastet. Vergleicht man die betroffenen Exporte hingegen mit dem gesamten Exportvolumen Deutschlands und der EU über alle Importeure hinweg, so schrumpft der Anteil der betroffenen Exporte auf weniger als 0,15%. Auch weltweit sind lediglich 0,17% der globalen Exporte betroffen.

Abb. 9

US-Anteil an den Gesamtexporten betroffener Produkte der zehn größten Exporteure in die USA nach Exportmenge weltweit (links) und innerhalb der EU (rechts)

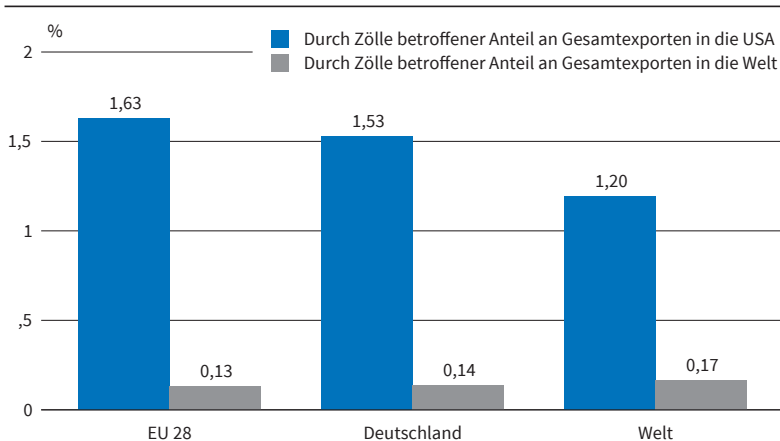


Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 10

Anteile der betroffenen Exporte an den Gesamtexporten in die USA und in die Welt 2016



Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abbildung 11 zeigt den Anteil der Exporte betroffener Produkte in die USA am gesamten Bruttoinlandsprodukt (BIP) des jeweiligen Exporteurs. Betrachtet man die gesamte Wirtschaft der jeweiligen Länder, so zeigt sich, dass Exporte dieser Güter in die USA lediglich einen Anteil von ca. 0,04% am europäischen bzw. von 0,05% am deutschen BIP haben. Selbst in Kanada sind gerade einmal etwas mehr als 0,6% des BIP betroffen. Einen Ausreißer stellt Bahrein dar, dessen Exporte in die USA knapp 1,4% des dortigen BIP ausmachen. China hingegen, das in der Rhetorik des US-Präsidenten eine wichtige Rolle spielt, ist nur mit 0,03% seines BIP von den neuen Zöllen betroffen.

Innerhalb der EU sind interessanterweise einige kleinere Länder wie Slowenien, Österreich oder Schweden am stärksten von den Zöllen betroffen. Hier machen die mit den neuen Zöllen belasteten Exporte 0,15%, 0,12% und 0,09% der gesamten Wirtschaftsleistung aus. Allerdings würde selbst ein totales Wegfallen dieser Exporte nicht zu einer Schrumpfung des BIP in dieser Höhe führen, denn die Exporte würden

zumindest teilweise in andere Länder umgeleitet werden.

WELCHE PRODUKTE SIND WIE STARK BETROFFEN?

Die bisherige Analyse wurde auf Sektorebene, und daher sehr allgemein, gehalten. Das Bild ändert sich, wenn man einzelne HS6-Produkte betrachtet. Hier lohnt ein Blick auf die Produkte, die am stärksten von US-Zöllen betroffen sind. Tabelle 1 zeigt daher die Produkte mit der größten EU- bzw. deutschen Abhängigkeit von den USA (nach Menge in Tonnen) über die drei Sektoren.

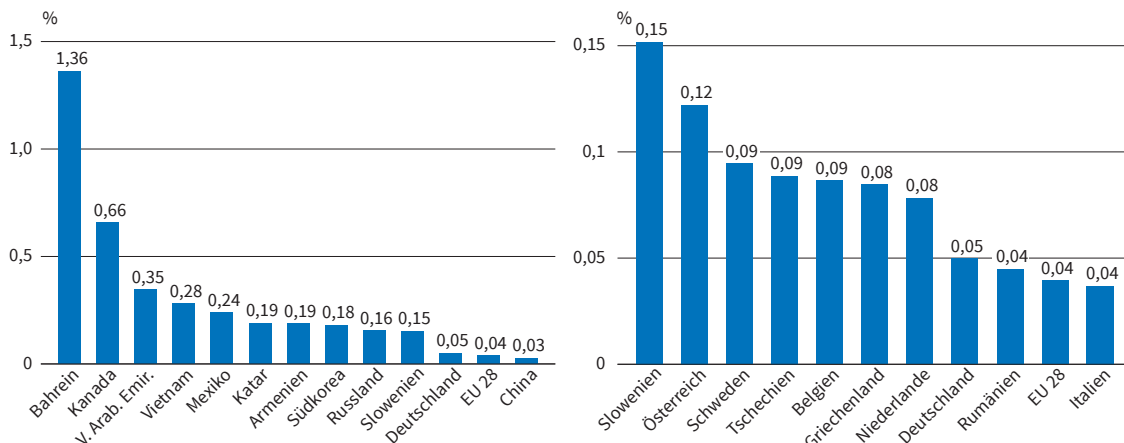
Alle diese Produkte werden vorraussichtlich mit Zöllen belegt werden. Für bestimmte Rohre aus Eisen und Stahl herrscht die höchste Abhängigkeit. So wandern über 50% der europäischen Exporte in die USA, so dass Zölle für Hersteller dieses Produktes ein ernsthaftes Problem darstellen könnten. Ähnliches gilt für Futterrohre, Steigrohre und Bohrgestänge aus Eisen oder Stahl mit einem US-Anteil von knapp 40% an den europäischen Exporten. Bei allen anderen Produkten beträgt die Exportabhängigkeit von den USA maximal um die 20%.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieser Beitrag hat zwei wesentliche Aspekte der geplanten US-Zölle auf Stahl und Aluminium verdeutlicht. Zum einen wurde die Entwicklung der US-Stahl- und -Aluminiumimporte über die letzten Jahre sowie deren Herkunft untersucht. Es zeigt sich, dass sich sowohl die Importmenge als auch die durchschnittlichen Preise zwischen 2005 und 2016 – trotz starker

Abb. 11

Anteile der betroffenen Exporte am BIP der am stärksten betroffenen Länder weltweit (links) und innerhalb der EU (rechts)



Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 1

Produkte mit der höchsten Abhängigkeit von den USA – nach Exportmenge in Tonnen – der EU und Deutschland, in Prozent

EU		US-Anteil
Produkt	Bezeichnung	
730512	Rohre, längsgeschweißt	53,2
730421	Futterrohre, Steigrohre und Bohrgestänge	38,0
730620	Andere Futterrohre	24,1
730429	Rohre und Hohlprofile mit bestimmtem Durchmesser	23,0
721899	Nicht rostender Stahl in Rohblöcken	22,9
Deutschland		US-Anteil
Produkt	Bezeichnung	
730512	Rohre, längsgeschweißt	57,6
730520	Futterrohre für das Fördern von Öl oder Gas	31,2
730620	Andere Futterrohre	31,1
730421	Futterrohre, Steigrohre und Bohrgestänge	29,8
721650	Profile aus Eisen oder Stahl	29,3

Die Bezeichnungen der einzelnen Produkte wurden gekürzt und vereinfacht, da die Originalbezeichnungen sehr detailliert sind. Für nähere Informationen siehe das Warenverzeichnis für die Außenhandelsstatistik, www.destatis.de

Quelle: UN-Comtrade-Daten; Darstellung des ifo Instituts.

jährlicher Schwankungen – kaum verändert haben, was das Argument einer Überflutung des US-amerikanischen Marktes mit Billigprodukten ad absurdum führt. Gleichzeitig wurde gezeigt, dass ein Großteil der Importe aus Nato-Ländern und sonstigen Verbündeten der USA stammt, was Bedenken bezüglich der nationalen Sicherheit ausräumen sollte.

Im zweiten Teil wurde die Bedeutung der USA für die größten Exporteure von Stahl und Aluminium untersucht. Kanada und die EU sind die mit Abstand größten Exporteure von betroffenen Produkten in die USA. Betrachtet man die Gesamtexporte eines Landes, so spielen die USA für die EU allerdings nur eine untergeordnete Rolle, so dass Zölle auf Stahl und Aluminium nur einen begrenzten Effekt auf betroffene EU-Produzenten haben sollten. Anders sieht es bei Kanada und Mexiko aus, die mehr als die Hälfte ihrer zum Export bestimmten Erzeugnisse in die USA verschiffen. Die Industrie dieser beiden Länder dürfte ob der Ausnahmeregelung entsprechend erleichtert sein. In Bezug auf die Gesamtwirtschaft dürften die Auswirkungen noch geringer sein. Der Anteil der betroffenen Exporte am BIP der EU beträgt 0,04%; am BIP Deutschlands 0,05% und am BIP Chinas 0,03%. Es gibt aber einige Länder, für die die neuen Zölle deutlich wichti-

ger sind: Der Anteil der betroffenen Exporte am BIP beträgt in Schweden 0,15% des BIP, in Österreich 0,12%, in Bahrain 1,36% und in Vietnam 0,28%.

Während die direkten Folgen der US-Zölle auf Stahl und Aluminium also verkräftbar sein sollten, besteht die wahre Gefahr in der Ausweitung protektionistischer Aktivitäten auf weitere Sektoren und Länder, die nicht zuletzt zu einer Untergrabung der WTO führen und die über Jahrzehnte hinweg mühsam erzielten Fortschritte bei der Liberalisierung des Welthandels ernsthaft gefährden könnten.

LITERATUR

Felbermayr, G. (2018), »Zölle im transatlantischen Handel: Worauf, wie viel und wie gerecht?«, *ifo Schnelldienst* 71(6), 24–29.

Herrmann, Chr. (2018), »Der aktuelle »Handelskrieg« um Stahl und Aluminium, Global Mergers & Transactions«, TLE-013-2018, verfügbar unter: <https://www.tax-legal-excellence.com/tle-013-2018-der-aktuelle-handelskrieg-um-stahl-und-aluminium/>.

Tietje, Chr. und V. Sacher (2018), »Stahl und Whiskey – ein transatlantischer Handelskrieg?«, *VerfBlog*, 3. März, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/stahl-und-whiskey-ein-transatlantischer-handelskrieg>.

Klaus Abberger* und Wolfgang Nierhaus

Terms of Trade und Trading Gain in Deutschland und der Schweiz: Ein Ländervergleich

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt gilt als der umfassende Maßstab für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. Seit geraumer Zeit gibt es in der Wirtschaftsstatistik einen weiteren Schlüsselindikator, nämlich das im Inland entstandene Realeinkommen. Die beiden Indikatoren unterscheiden sich um den Terms-of-Trade-Effekt. Im ifo Schnelldienst 4/2018 wurde darauf bereits ausführlich eingegangen (vgl. Nierhaus 2018). In dieser Ausgabe wird in Ergänzung hierzu eine Komponentenzersetzung des im Außenhandel erzielten Trading Gain vorgestellt. Der Trading Gain einer Volkswirtschaft kann in einen Beitrag der Terms of Trade und in einen Beitrag des realen Wechselkurses zerlegt werden. Hierzu werden Ergebnisse für Deutschland und die Schweiz präsentiert.

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt ist Ausdruck der gesamten im Inland erwirtschafteten Leistung in einer bestimmten Periode. Es wird als der zentrale Konjunktur- und Wachstumsindikator angesehen, nach seiner Entwicklung wird häufig der Erfolg bzw. Misserfolg der Wirtschaftspolitik bemessen. Seit der großen Revision des System of National Accounts (SNA) von 1993 gibt es einen weiteren gesamtwirtschaftlichen Schlüsselindikator, nämlich das im Inland entstandene Realeinkommen (Realwert des Bruttoinlandsprodukts) (vgl. Lützel 1987; Nierhaus 2000; Kohli 2004).

Das im Inland entstandene Realeinkommen wird zum einen durch das im Inland erzeugte Produktionsvolumen bestimmt, zum anderen durch das reale Verhältnis, mit dem Exportgüter gegen importierte Güter getauscht werden (Terms of Trade). Verbessern sich die Terms of Trade (d.h. die Relation θ von Ausfuhrpreisen p_x zu Einfuhrpreisen p_m), muss weniger als bisher exportiert werden, um die gleiche Gütermenge zu importieren, so dass bei gegebenem Produktionsvolumen mehr heimische Güter konsumiert oder investiert werden können. Das Realeinkommen der inländischen Sektoren steigt bei Terms-of-Trade-Gewinnen über c.p. höhere Unternehmensgewinne und/oder über niedrigere Inlandspreise.

Kaufkraftveränderungen durch Terms-of-Trade-Veränderungen sind im preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt nicht enthalten, weil Realeinkommensgewinne bzw. -verluste aus Verschiebungen der Preisrelationen im internationalen Handel nicht zu der im Inland erbrachten wirtschaftlichen Leistung, abgebildet durch die gesamtwirtschaftliche Produktion,

gezählt werden. Bei der Berechnung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts von der Verwendungsseite her werden sie durch die Methode der doppelten Deflationierung ausgeschaltet. Der preisbereinigte Außenbeitrag $X_r - M_r$ (X_r : preisbereinigte Exporte, M_r : preisbereinigte Importe) ergibt sich hierbei aus dem Saldo der getrennt deflationierten nominalen Ausfuhr bzw. Einfuhr. Soll die Änderung der Austauschrelationen mit dem Ausland berücksichtigt werden, muss die nominale Aus- und Einfuhr mit einem einheitlichen Preisindex p deflationiert werden.

Nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) sollte die Wahl des Deflators p den nationalen Statistikämtern überlassen bleiben, um länderspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen zu können. In der Praxis wird p vielfach dem Preisindex der (letzten) inländischen Verwendung p_{LIV} oder dem Preisindex der Exporte p_x bzw. dem Preisindex der Importe p_m gleichgesetzt.¹ Dem heute gültigen ESGV 2010 zufolge ist auch ein Mittelwert aus dem Export- und Importpreisindex (z.B. das arithmetische Mittel $\pi = \frac{1}{2} p_x + \frac{1}{2} p_m$) eine »akzeptable Alternative«. Dieser Deflator kann als Preisindex der mit dem Ausland gehandelten Güter interpretiert werden. In diesem Beitrag wird als Deflator zur Berechnung des Realeinkommens der Preisindex der (letzten) inländischen Verwendung p_{LIV} verwendet. Er repräsentiert die Preisentwicklung aller Konsum- und Investitionsgüter, die von privaten Haushalten, Unternehmen und vom Staat gekauft werden. In Deutschland benützt das Statistische Bundesamt diesen Preisindex für Realeinkommensberechnungen. Er wird auch vom

* Dr. Klaus Abberger ist Bereichsleiter Konjunkturumfragen an der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich.

¹ Eine Übersicht über Deflatoren zur Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts findet sich bei Silver und Mahdavy (1989).

amerikanischen Bureau of Economic Analysis (BEA) seit dem Jahr 2010 zur Berechnung des Command-Basis GDP herangezogen. Die Verwendung von p_{LIV} hat den Vorteil, dass sich der Realwert des Bruttoinlandsprodukts $RBIP$ direkt aus der Deflationierung des nominalen Bruttoinlandsprodukts $p_{BIP} BIP_r$ mit p_{LIV} ergibt (vgl. Nierhaus 2015). Dabei bezeichnet p_{BIP} der Preisindex des Bruttoinlandsprodukts, der sich implizit aus:

$$p_{BIP} = p_{LIV} + X_r / BIP_r (p_x - p_{LIV}) - M_r / BIP_r (p_M - p_{LIV})$$

ergibt. Alle preisbereinigten Aggregate sind, den Regeln des ESGV 2010 entsprechend, in Vorjahrespreisen bzw. zum Preisniveau des Vorjahres ausgedrückt, d.h., alle Preisindizes werden im jährlichen Wechsel auf das jeweilige Vorjahr basiert.

Der (relative) Trading Gain einer Volkswirtschaft wird in der Literatur vielfach durch den Trading-Gain-Index TGI gemessen. Hierbei wird der Realwert des Bruttoinlandsprodukts $RBIP$ einfach in Beziehung zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt BIP_r gesetzt:

$$TGI = RBIP / BIP_r$$

Der Trading-Gain-Index ist größer als 1, falls $RBIP > BIP_r$. Bei ausgeglichenem nominalen Außenbeitrag ($X_r p_x - M_r p_M = 0$) nimmt der Trading-Gain-Index den Wert 1 an; der Realwert des BIP entspricht in diesem speziellen Fall der preisbereinigten inländischen Verwendung, d.h. der Summe aus preisbereinigten Konsumausgaben und Bruttoinvestitionen. Zwischen dem in Vorjahrespreisen ausgedrückten absoluten Trading Gain $T = RBIP - BIP_r$ und dem Trading-Gain-Index TGI besteht die Beziehung: $T = (TGI - 1) BIP_r$. Die Veränderung des Trading-Gain-Index gegenüber dem Vorjahr $TGI - 1$ kann in zwei disjunkte Veränderungsbeiträge aufgespalten werden (vgl. Kohli 2006; Reinsdorf 2010; Macdonald 2010), zum einen in den Beitrag der Veränderung der Terms of Trade $\theta - 1$, zum anderen in den Beitrag der Veränderung der relativen Preise der mit dem Ausland gehandelten Güter $\pi / p_{LIV} - 1$:²

$$\begin{aligned} TGI - 1 &= p_{BIP} / p_{LIV} - 1 \\ &= 0,5 (X_r / BIP_r + M_r / BIP_r) (p_M / p_{LIV}) (\theta - 1) \\ &\quad + (X_r / BIP_r - M_r / BIP_r) (\pi / p_{LIV} - 1) \end{aligned}$$

Die Veränderung des Trading-Gain-Index wird also additiv in zwei disjunkte Teileffekte zerlegt.³ Der erste Teileffekt wird durch die Preisrelation der Terms of Trade θ angetrieben. Gewichtet wird die Veränderung der Terms of Trade mit der hälftigen Summe aus den

Anteilen der preisbereinigten Exporte und Importe am Bruttoinlandsprodukt $0,5(X_r / BIP_r + M_r / BIP_r)$, korrigiert um das Preisverhältnis p_M / p_{LIV} . Die Summe aus realer Export- und Importquote (Außenhandelsquote) ist eine Kennzahl für die Offenheit einer Volkswirtschaft. Damit besteht der erste Teileffekt aus der Veränderung der Terms of Trade, die mit dem Offenheitsgrad der Volkswirtschaft multipliziert wird. Der zweite Teileffekt hängt von der Preisrelation π / p_{LIV} ab, die als realer Wechselkurs interpretiert werden kann. Bei diesem Wechselkurskonzept ist der reale Wechselkurs als relativer Preis der international gehandelten Güter gegenüber den heimischen Gütern definiert. Damit unterscheidet sich der hier verwendete reale Wechselkurs von einem anderen realen Wechselkurskonzept, das ebenfalls häufig in der Literatur verwendet wird. Bei letzterem Ansatz ist der reale Wechselkurs definiert als nominaler Wechselkurs korrigiert um das Verhältnis des ausländischen und inländischen Preisniveaus. Im vorliegenden Fall wird der Veränderungsbeitrag des realen Wechselkurses, definiert als relativer Preis der gehandelten und der heimischen Güter, gewichtet mit dem Anteil des preisbereinigten Außenbeitrags am Bruttoinlandsprodukt $(X_r / BIP_r - M_r / BIP_r)$. Üblicherweise ist das Gewicht des realen Wechselkurses geringer als das Gewicht des Veränderungsbeitrags der Terms of Trade.⁴

Das Vorzeichen einer isolierten Änderung der Terms of Trade θ bezüglich des Trading-Gain-Index ist stets gleichgerichtet: Aus einer Term-of-Trade-Verbesserung folgt c.p. stets ein Trading Gain, aus einer Terms-of-Trade-Verschlechterung ein Trading Loss. Hingegen ist die Wirkung einer isolierten Veränderung des realen Wechselkurses π / p_{LIV} vom Vorzeichen her unbestimmt. Kohli schreibt: »An increase in the price of traded goods vs. nontraded goods (a real depreciation of the domestic currency, for given terms of trade) increases export revenues and raises the import bill. Which effect will dominate depends on the sign of the trade balance. If the trade account is in a deficit position, the latter will exceed the former, and the country will experience a fall in its real income.« (Kohli 2006, S. 48)

EMPIRISCHE ERGEBNISSE

Die Indexwerte des Realwerts des BIP und des preisbereinigten BIP für Deutschland zeigt Tabelle 1 (Rechenstand: erste Jahresergebnisse 2017). Im Zeitraum 1995 bis 2017 ist das preisbereinigte BIP um 36,1% gestiegen. Der Realwert des BIP stieg im selben Zeitraum etwas geringer, um 35,0%. Die jährlichen Wachstumsraten können zwischen dem preisbereinigten BIP und dem Realwert des BIP merklich abweichen. Betrachtet man verschiedene Zeitphasen, so zeigt sich, dass zwischen den Jahren 2001 und 2008 das preisbereinigte BIP um 9,5% stieg, während der Realwert des BIP und damit die durch inländische Produktion generierten Einkom-

² Für den in Vorjahrespreisen ausgedrückten absoluten Trading Gain $T = (TGI - 1) BIP_r$ gilt die Zerlegung: $T = 0,5 (X_r + M_r) (p_M / p_{LIV}) (\theta - 1) + (X_r - M_r) (\pi / p_{LIV} - 1)$, mit $\pi = \frac{1}{2} p_x + \frac{1}{2} p_M$.

³ Die hier vorgestellte Zerlegung unter Verwendung eines additiven Laspeyres-Mengenindex ist exakt. Sie entspricht der approximativen Zerlegung von Reinsdorf (2010) unter Verwendung eines Fisher-Index bzw. den exakten Zerlegungen von Kohli (2006) bzw. von Macdonald (2010) unter Verwendung eines Törnqvist-Index.

⁴ Für eine Aufstellung der Gewichte für verschiedene OECD-Länder siehe Macdonald (2010, S. 505).

Tab. 1

Realeinkommen und preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt für Deutschland und für die Schweiz

	Deutschland				Schweiz			
	Realwert des BIP ^a (Realeinkommen) zum Preisniveau des Vorjahres	Preisbereinigtes BIP	Realwert des BIP ^a (Realeinkommen) zum Preisniveau des Vorjahres je Einwohner	Preisbereinigtes BIP je Einwohner	Realwert des BIP ^a (Realeinkommen) zum Preisniveau des Vorjahres	Preisbereinigtes BIP	Realwert des BIP ^a (Realeinkommen) zum Preisniveau des Vorjahres je Einwohner	Preisbereinigtes BIP je Einwohner
	Index 1995 = 100				Index 1995 = 100			
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	100,8	100,8	100,6	100,6	100,3	100,5	99,9	100,1
1997	102,2	102,7	101,9	102,4	101,8	102,9	101,1	102,2
1998	104,7	104,7	104,5	104,5	105,3	106,0	104,2	104,9
1999	107,0	106,8	106,9	106,6	107,3	107,8	105,7	106,2
2000	108,8	110,0	108,6	109,8	110,6	112,0	108,4	109,8
2001	110,7	111,8	110,4	111,5	112,1	113,5	109,2	110,6
2002	111,2	111,8	110,9	111,5	113,6	113,7	109,8	109,9
2003	110,7	111,0	110,4	110,7	114,4	113,7	109,7	109,1
2004	112,0	112,3	111,8	112,1	117,0	116,9	111,5	111,3
2005	112,2	113,1	112,1	113,1	119,7	120,5	113,4	114,1
2006	115,6	117,3	115,8	117,5	124,1	125,3	116,7	117,9
2007	119,4	121,1	119,8	121,6	128,7	130,5	120,0	121,6
2008	119,9	122,4	120,7	123,3	130,8	133,3	120,5	122,7
2009	114,8	115,6	115,9	116,7	129,5	130,3	117,7	118,5
2010	118,5	120,3	120,0	121,8	133,6	134,2	120,2	120,8
2011	121,5	124,7	123,1	126,3	135,3	136,5	120,4	121,5
2012	122,1	125,3	123,4	126,7	136,5	137,9	120,2	121,4
2013	123,0	125,9	124,0	126,9	138,0	140,4	120,1	122,2
2014	125,9	128,3	126,5	128,9	140,9	143,9	121,2	123,7
2015	129,5	130,6	128,9	130,0	144,0	145,6	122,4	123,8
2016	132,6	133,1	130,9	131,4	144,1	147,6	121,2	124,1
2017	135,0	136,1	132,7	133,8	-	-	-	-

^a Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schweizerisches Bundesamt für Statistik, Berechnungen des ifo Instituts.

men weniger kräftig, um 8,3%, zunehmen. Ein Faktor, der die Entwicklung der realen Einkommen in diesem Zeitraum gebremst haben dürfte, ist der Höhenflug der Rohöl- und weiterer Rohstoffpreise. War der Preis für die Rohölsorte Brent im Jahr 2001 noch unter 40 US-Dollar je Barrel, so stieg er bis zum Jahr 2008 in der Spitze auf über 140 US-Dollar. Nach der großen Rezession 2009 war der Unterschied zwischen den beiden Maßen recht gering. So nahm im Zeitraum 2009 bis 2016 das preisbereinigte BIP um 15,1% zu und der Realwert des BIP um 15,5%.

In der Betrachtung der Kennziffern pro Kopf zeigt sich, dass vor der Rezession der Anstieg des Realwerts des BIP pro Kopf etwas stärker war als der des Niveaus des Realwerts des BIP. Nach der großen Rezession änderte sich dies, die Werte pro Kopf stiegen etwas schwächer als die Niveauewerte. Insgesamt ist der Unterschied in der Betrachtung von Werten im Niveau und pro Kopf für Deutschland nicht sehr ausgeprägt. Es gibt jedoch andere Länder, für die die Unterscheidung erheblich ist.

Tabelle 1 zeigt auch die Werte für die Schweiz. Im Zeitraum von 2009 bis 2016 stieg hier der Realwert des BIP um 10,9%. In der Betrachtung pro Kopf fällt der Anstieg jedoch deutlich geringer aus. Der Realwert des BIP pro Kopf legte in diesem Zeitraum lediglich um

3,0% zu. Aber auch im Zusammenspiel zwischen preisbereinigtem BIP und Realwert des BIP zeigen sich für die Schweiz merkbare Unterschiede zu Deutschland. Der Anstieg im Realwert des BIP ist im Zeitraum 2009 bis 2016 mit 10,9% spürbar niedriger als der Zuwachs des preisbereinigten BIP, der 13,3% betrug (pro Kopf betrug der Anstieg des Realwerts 3,0% und der des preisbereinigten BIP 4,7%). Zur besseren Einordnung der unterschiedlichen Ergebnisse muss aber auch erwähnt werden, dass die große Rezession in Deutschland tiefere Spuren hinterließ als in der Schweiz. So sank der Realwert des BIP in Deutschland im Jahr 2009 mit 4,3% erheblich stärker als in der Schweiz, wo der Realwert des BIP in dem Jahr nur um 1,0% gesunken ist (pro Kopf in Deutschland um - 4,0% und in der Schweiz - 2,3%).

Da der Ländervergleich Deutschland-Schweiz unterschiedliche Akzente im Entwicklungsmuster der Realwerte hervorbringt, soll im Weiteren eine Zerlegung des Trading-Gain-Index erfolgen. Diese Aufspaltung fördert die Interpretierbarkeit der Zahlen. Tabelle 2 enthält die Zerlegung des Trading Gain für Deutschland. Aus den Zahlen wird ersichtlich, dass die Terms of Trade mit größeren Schwankungen als die realen Wechselkurse zu den Wachstumsraten beitragen. Neben der höheren Schwankungsbreite der

Tab. 2

Beiträge zur Veränderung der Realeinkommen je Einwohner und Gewichte zum Trading Gain, Deutschland

	Realwert des BIP (Realeinkommen) je Einwohner	Trading Gain ^a			Preisbereinigtes BIP je Einwohner	Gewichte	
		Insgesamt	davon			Gewicht der Terms of Trade ^b	Gewicht des realen Wechselkurses ^c
			Beitrag der Terms of Trade	Beitrag des realen Wechselkurses			
(1) = (2)+(5)	(2) = (3)+(4)	(3)	(4)	(5)			
Veränderung in % bzw. Prozentpunkten							
1996	0,6	-0,1	-0,1	0,0	0,6	22,7	0,9
1997	1,4	-0,4	-0,4	0,0	1,8	24,5	1,6
1998	2,6	0,5	0,5	0,0	2,1	26,4	0,9
1999	2,2	0,2	0,2	0,0	2,0	27,1	0,5
2000	1,6	-1,3	-1,3	0,1	2,9	29,1	1,5
2001	1,7	0,0	0,0	0,0	1,6	31,2	1,7
2002	0,4	0,5	0,6	-0,1	-0,1	31,3	3,9
2003	-0,4	0,3	0,4	-0,1	-0,7	31,7	3,4
2004	1,3	0,0	0,1	-0,1	1,3	33,4	5,0
2005	0,3	-0,6	-0,6	0,0	0,9	34,7	5,6
2006	3,3	-0,6	-0,6	0,1	3,9	37,9	5,8
2007	3,5	0,0	0,1	-0,1	3,5	40,3	6,7
2008	0,7	-0,7	-0,7	0,0	1,4	40,1	6,6
2009	-3,9	1,4	1,6	-0,2	-5,3	37,7	3,6
2010	3,5	-0,8	-0,9	0,1	4,3	38,6	6,0
2011	2,6	-1,0	-1,2	0,1	3,7	41,2	5,9
2012	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,3	42,8	6,2
2013	0,5	0,3	0,5	-0,2	0,2	43,7	5,7
2014	1,9	0,4	0,6	-0,1	1,5	43,3	6,5
2015	1,9	1,1	1,1	-0,1	0,9	43,8	7,0
2016	1,6	0,4	0,6	-0,2	1,1	43,4	7,6
2017	1,4	-0,4	-0,4	0,0	1,8	43,3	8,0

^a Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung, Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. ^b Gewicht der Terms of Trade: Außenhandelsquote $0,5(X_i/BIP_i + M_i/BIP_i)$. ^c Gewicht des realen Wechselkurses: $X_i/BIP_i - M_i/BIP_i$.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

Terms of Trade an sich kommt hinzu, dass ihr Gewicht – die Halbierte Offenheit der Volkswirtschaft – größer ist als das Gewicht der realen Wechselkurse, das durch den relativen Exportüberschuss bzw. Exportdefizit bestimmt wird. Vergleicht man die Resultate für Deutschland mit denen für die Schweiz, die in Tabelle 3 eingetragen sind, fällt zunächst auf, dass die Offenheit der Schweizer Volkswirtschaft noch einmal deutlich höher ist als die der deutschen Wirtschaft. Aber auch der relative Exportüberschuss ist häufig für die Schweiz größer als für Deutschland. Gemeinsam ist beiden Ländern aber, dass die Schwankungsbreite der Terms of Trade im Durchschnitt größer als die der realen Wechselkurse ist. Eine Ausnahme bildet in der Schweiz die Phase zwischen 2013 und 2015, in der die Schwankungen des realen Wechselkurses relativ groß waren. Mit der Krise im Euroraum kam es zu einer starken Aufwertung des nominalen Frankenwechselkurses. Dies veranlasste die Schweizer Nationalbank im Sommer 2011 einen Mindestkurs zum Euro einzuführen. Bei der verwendeten Definition des realen Wechselkurses resultieren die negative Vorzeichen daher, dass die Preise der international gehandelten Güter relativ zu den Preisen der heimischen Güter gesunken sind. Offenbar führten die nominalen Wechselkursbewegungen in der Folge zu deutlichen Anpassungen in dieser Preisrelation. Im Jahr 2015 gab die Schweizer

Nationalbank die Politik eines Mindestkurses gegenüber dem Euro auf. In diesem Jahr war der Trading Gain insgesamt deutlich positiv, was an der Terms-of-Trade-Relation liegt. Der reale Wechselkurs dämpfte dagegen den Einkommensgewinn.

FAZIT

In offenen Volkswirtschaften, insbesondere wenn sie in beträchtlichem Maße von importierten Rohstoffen abhängen, können Terms-of-Trade-bedingte Unterschiede zwischen dem Realwert des Bruttoinlandsprodukts und dem preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt bereits auf kurze Frist recht erheblich sein. Der Realwert des BIP ergibt sich hier aus der Deflationierung des nominalen Bruttoinlandsprodukts mit dem Preisindex der letzten inländischen Verwendung. Der Kaufkraftzuwachs der Volkswirtschaft (Trading Gain) durch Terms-of-Trade-Effekte wird hierbei durch den Trading-Gain-Index gemessen. Hierbei wird der Realwert des Bruttoinlandsprodukts in Beziehung zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt gesetzt. Die Veränderung des Trading-Gain-Index gegenüber dem Vorjahr kann in zwei disjunkte Veränderungsbeiträge aufgespalten werden: zum einen in den Beitrag der Veränderung der Terms of Trade, dem Verhältnis von Ex- zu Importpreisen, zum anderen in den Beitrag des rea-

Tab. 3

Beiträge zur Veränderung der Realeinkommen je Einwohner und Gewichte zum Trading Gain, Schweiz

	Realwert des BIP (Realeinkommen) je Einwohner	Trading Gain ^a			Preisbereinigtes BIP je Einwohner	Gewichte	
		Insgesamt (2) = (3)+(4)	davon			davon	
(1) = (2)+(5)	Beitrag der Terms of Trade (3)		Beitrag des realen Wechselkurses (4)	(5)	Gewicht der Terms of Trade ^b	Gewicht des realen Wechselkurses ^c	
Veränderung in % bzw. Prozentpunkten							
1996	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,1	39,7	4,0
1997	1,3	-0,8	-0,9	0,1	2,1	43,9	5,9
1998	3,1	0,4	0,4	0,0	2,7	45,0	4,2
1999	1,4	0,2	0,2	0,0	1,2	45,2	4,6
2000	2,5	-0,8	-1,0	0,1	3,4	47,7	6,9
2001	0,7	0,0	0,1	-0,1	0,7	48,6	5,6
2002	0,5	1,2	1,3	-0,1	-0,6	46,9	5,6
2003	0,0	0,7	0,7	0,0	-0,7	45,4	6,0
2004	1,6	-0,5	-0,5	0,0	2,1	46,6	9,4
2005	1,7	-0,7	-0,8	0,1	2,5	49,2	7,8
2006	3,0	-0,4	-0,6	0,3	3,3	50,6	8,8
2007	2,8	-0,4	-0,5	0,2	3,2	54,6	11,6
2008	0,4	-0,5	-0,5	0,1	0,9	56,8	11,0
2009	-2,3	1,2	1,3	0,0	-3,4	54,5	6,4
2010	2,1	0,1	-0,1	0,2	1,9	57,4	10,5
2011	0,2	-0,4	-0,3	-0,1	0,6	61,6	8,8
2012	-0,2	-0,1	-0,4	0,3	-0,1	60,0	10,5
2013	-0,1	-0,7	0,0	-0,7	0,7	69,5	12,7
2014	0,9	-0,3	0,0	-0,3	1,2	59,9	12,0
2015	1,0	1,0	1,5	-0,5	0,1	59,7	10,7
2016	-1,0	-1,3	-1,4	0,1	0,3	59,1	12,4
2017	-	-	-	-	-	-	-

^a Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung, Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. ^b Gewicht der Terms of Trade: Außenhandelsquote $0,5(X_i/BIP_i + M_i/BIP_i)$. ^c Gewicht des realen Wechselkurses: $X_i/BIP_i - M_i/BIP_i$.

Quelle: Schweizerisches Bundesamt für Statistik, Berechnungen des ifo Instituts.

len Wechselkurses, d.h. dem Verhältnis der Preise der mit dem Ausland gehandelten Güter zu den Preisen der Güter der letzten inländischen Verwendung. Der Veränderungsbeitrag der Terms of Trade zum inländischen Realeinkommen ist sowohl für Deutschland als auch für die Schweiz im Zeitraum 1996 bis 2016 aufgrund des vergleichsweise höheren Gewichts im Schnitt deutlich größer als der Beitrag des realen Wechselkurses. Wobei es im Fall der Schweiz in der Folge der Verwerfungen im Euroraum zu einer starken Aufwertung des nominalen Wechselkurses kam, die dann auch zu größeren Ausschlägen des realen Wechselkurses führte. Insgesamt zeigt sich, dass im Zeitraum 2009 bis 2016 der Realwert des Bruttoinlandsprodukts in der Schweiz merklich weniger zunahm als das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt. Für Deutschland ergibt sich dagegen in diesem Zeitraum nur eine kleine Differenz bei den beiden Maßen. Die Berechnungen bezogen auf die Einwohnerzahl zeigen zudem ein zwischen Deutschland und der Schweiz sehr unterschiedliches Muster. Während die Unterschiede in der Veränderung des Niveaus und der Veränderung pro Kopf für Deutschland recht gering sind, weichen die Werte für die Schweiz deutlich voneinander ab.

Das inländische Realeinkommen ist eine wichtige Determinante für den Konsum und die Investitionen des privaten und öffentlichen Sektors. Umso wichtiger

ist es, nicht nur auf die Veränderung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts zu fokussieren, das auf die Produktionsvorgänge im Inland abzielt, sondern das Augenmerk auch auf einen Indikator zu richten, der wohlfahrtsrelevante Realeinkommensgewinne bzw. -verluste aus Verschiebungen der Preisrelationen im internationalen Handel mit einschließt.

LITERATUR

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

Kohli, U. (2006), »Real GDP, real GDI, and trading gains: Canada, 1981–2005«, *International Productivity Monitor* 13, Herbst, 46–56.

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

Macdonald, R. (2010), »Real Gross Domestic Income, Relative Prices, and Economic Performance Across the OECD«, *Review of Income and Wealth* 56(3), 498–518.

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

Nierhaus, W. (2015), »Terms of Trade und Trading Gain«, *ifo Schnelldienst* 68(9), 16–20.

Nierhaus, W. (2018), »Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2017«, *ifo Schnelldienst* 71(4), 2018, 39–43.

Reinsdorf, M.B. (2010), »Terms of Trade Effects: Theory and Measurements«, *Review of Income and Wealth* 56(1), Special Issue, S177–S205.

Silver, M. und K. Mahdavy (1989), »The Measurement of a Nation's Terms of Trade Effect and Real National Disposable Income within a National Accounting Framework«, *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)* 152(1), 87–107.

Tanja Stitteneder

Die Blaue Karte EU: Ein länderübergreifender Überblick

Angesichts der demographischen Entwicklung und des zunehmenden Innovationsdrucks konkurrieren die Mitgliedstaaten der EU mit anderen Ländern der Welt um hochqualifizierte Fachkräfte. Die Blaue Karte soll die dauerhafte Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen in die EU fördern und erleichtern. Der Artikel beleuchtet, wie die Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde und geht auf Vorschläge zur Reformierung ein.

Ein Blick auf die Altersstrukturen der Weltbevölkerung macht demographische Veränderungen hin zu einer älter werdenden Gesellschaft deutlich. So ist vor allem in der EU in den letzten Jahren der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen deutlich gestiegen.¹ Dies hat auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt: Cedefop Prognosen rechnen bis 2025 in den meisten EU-Ländern mit einem Anstieg der über 65-Jährigen Erwerbstätigen im zweistelligen Prozentbereich. Für Deutschland würde dies eine Zunahme in dieser Altersgruppe um rund 20% bedeuten (vgl. Abb. 1). Für die Gesamterwerbsquote in Deutschland ist dagegen ein Rückgang um knapp 4% zu erwarten. Insgesamt werden also zukünftig weniger, dafür aber ältere Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Die fortschreitende Globalisierung und der damit einhergehende steigende Innovationsdruck treiben den Bedarf der Unternehmen an spezialisierten Fachkräften weiter voran. Allein im digitalen Bereich entstehen jährlich etwa 100 000 neue Arbeitsplätze (vgl. Europäische Kommission 2015). Die Europäische Kommission rechnet bis 2025 mit einem Anstieg des hochqualifizierten Beschäftigungsbedarfs um ca. 23%. Durch die zunehmende Spezialisierung kann diese Entwicklung deshalb vor allem in den MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) sowie in der Gesundheit und Pflege erwartet werden. Dieser Bedarf wird nicht allein mit nationalen und innereuropäischen Arbeitnehmern zu decken sein. Bei der Bewältigung dieser demographischen und ökonomischen Herausforderungen kommt der Arbeitsmigration daher eine entscheidende Schlüsselrolle zu.

Das Potenzial der Europäischen Union im Wettbewerb um hochqualifizierte Zuwanderer ist laut einer

Studie der OECD bislang noch ausbaufähig (vgl. David und Senne 2016). Nur etwas mehr als 25% der Migranten, die in die EU kommen, sind hochgebildet. In anderen OECD-Ländern sind es knapp 36%. Die Blaue Karte EU ist als neu geschaffener Aufenthaltstitel der EU auf die Anwerbung der dringend benötigten Fachkräfte aus Drittstaaten ausgerichtet. Wie sie in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt wird und wie es bisher um die Erfolgsaussichten in den einzelnen Ländern steht, wird in diesem Artikel genauer beleuchtet.

DIE BLAUE KARTE EU – RAHMENBEDINGUNGEN AKTUELL

Um den steigenden Fachkräftebedarf decken zu können, trat am 25. Mai 2009 die Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union mit dem Ziel, einen gemeinsamen Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige auf EU-Ebene zu schaffen, in Kraft. Bis 2012 erfolgte in 25 der 28 Mitgliedstaaten die Umsetzung der Richtlinie in die nationalen Einwanderungsbestimmungen der Länder.² Die Blaue Karte EU ist die daraus resultierende, zunächst befristete Einreise- und Aufenthaltserlaubnis, die die Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten fördern und erleichtern soll.

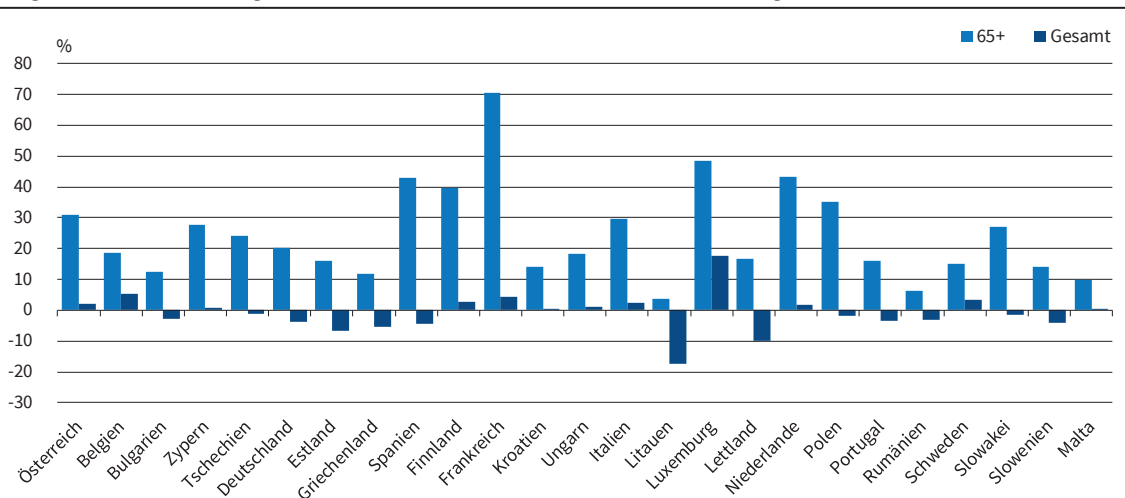
Als bedarfsorientierte Maßnahme der Arbeitsmigration ist ihr wichtigstes Kriterium die Bindung an einen gültigen Arbeitsvertrag oder zumindest an ein verbindliches Arbeitsplatzangebot. Wird der Aufenthaltstitel erteilt, dürfen Karteninhaber zwar innerhalb der Europäischen Union reisen, die Arbeitserlaubnis ist aber nur im Antragsland gültig. Bei Erstausstellung ist die Blaue Karte für einen Zeitraum von ein bis vier Jahren gültig, die genaue Bestimmung einer

¹ Eurostat-Daten zeigen einen Anstieg des EU-Bevölkerungsanteils der 65- bis 79-Jährigen von 12,7% 2006 auf 14% 2017 und einen Anstieg des Anteils der über 80-Jährigen von 4,1% 2006 auf 5,5% 2017.

² Dänemark, Irland und Großbritannien nehmen nicht am System der Blauen Karte EU teil.

Abb. 1

Prognostizierte Veränderung der Erwerbsquote zwischen 2017 und 2025 (nach Altersgruppen)



Quelle: Cedefop; European Centre for the Development of Vocational Training.

© ifo Institut

Standard-Gültigkeitsdauer obliegt dabei den einzelnen Mitgliedstaaten. Ist der Arbeitsvertrag auf unter ein Jahr befristet, so wird die Blaue Karte für mindestens die Dauer des Arbeitsverhältnisses plus drei Monate ausgestellt.

Der Antragsteller muss außerdem über eine höhere berufliche Bildung (im Sinne eines Hochschulabschlusses oder einer mindestens fünfjährigen einschlägigen Berufserfahrung) verfügen, ein gültiges Reisedokument vorlegen und das Bestehen einer Krankenversicherung nachweisen können. Die Genehmigung der Blauen Karte ist ferner an eine Einkommensgrenze gebunden, die mindestens dem 1,5-fachen durchschnittlichen Bruttojahresgehalt des jeweiligen Mitgliedstaates entsprechen soll. Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, diese Gehaltsschwelle in Mangelberufen auf das 1,2-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts zu reduzieren. Sollten Abweichungen beschlossen werden, so ist der Kommission jährlich eine Auflistung der entsprechenden Berufe zu übermitteln (vgl. Europäische Union 2009).³ Weiter dürfen gegen den Antragsteller keine Bedenken hinsichtlich einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sicherheit vorliegen. Auch enge Familienangehörige des Antragstellers dürfen sich während der gesamten Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels im jeweiligen Mitgliedstaat aufhalten und seit 2011 unmittelbar am nationalen Arbeitsmarkt partizipieren. Nach 18 Monaten im ersten Mitgliedstaat können sich Karteninhaber (inklusive deren Familien) in einem anderen Mitgliedstaat um eine Blaue Karte des jeweiligen Landes bewerben. Dafür muss wiederum ein konkretes Arbeitsplatzangebot im zweiten Mitgliedstaat vorliegen. Darüber hinaus können sich Antragsteller um eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung bewerben, sobald sie 33 Monate im jewei-

ligen Mitgliedstaat unter der Blauen Karte gelebt und gearbeitet haben. Antragsteller, die die Sprache des jeweiligen Landes gut beherrschen (Niveau B1), können dies bereits nach 21 Monaten tun. Generell kann sich der Antragsprozess zwischen den Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden.

UNTERSCHIEDLICHE UMSETZUNG DER BLAUEN KARTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Tabelle 1 zeigt die Standard-Gültigkeitsdauer, die Verwaltungsgebühren, die geltenden Einkommensgrenzen und die Anzahl der ausgegebenen Blauen Karten je Mitgliedstaat im Jahr 2016. Deutschland sticht mit 17 630 ausgegebenen Karten deutlich hervor. Seit der Einführung im Jahr 2012 bewilligte der Spitzenreiter 53 704 Antragstellern eine Blaue Karte (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017). In anderen großen Mitgliedstaaten, fällt diese Zahl wesentlich geringer aus. Frankreich erteilte diesen Aufenthaltstitel im selben Jahr deutlich seltener, nämlich 750-mal. In Italien erhielten ihn 254 und in Spanien sogar nur 21 Personen. Gemessen an der Größe des Landes, wurden in Luxemburg mit 636 verhältnismäßig viele Blaue Karten vergeben (immerhin fast so viele wie in Frankreich). Zu gewissen Teilen kann sich der geringe Erfolg der Blauen Karte damit erklären lassen, dass einige Länder ähnliche Bestimmungen zur Einreise qualifizierter Fachkräfte in ihrer nationalen Gesetzgebung verankert haben. So bewilligten 2016 beispielsweise die Niederlande 9 084 und Schweden 5 288 qualifizierten Migranten die Einreise und Arbeitsaufnahme innerhalb ihrer nationalen Programme.⁴

Um einen besseren Einblick darüber zu erhalten, warum der Erfolg der Blauen Karte in den meisten Mitgliedstaaten bisher ausbleibt, lohnt sich ein Blick auf

³ Vgl. EU-Richtlinie 2009/50/EC.

⁴ Vgl. Eurostat (Datensatz: migr_resocc).

Tab. 1

Umsetzung der Blauen Karte in den Mitgliedstaaten

	Gebühr (Euro)	Standardgültigkeit (Monate)	Einkommensgrenze (Euro)	Anzahl der ausgegebenen Blauen Karten 2016
Deutschland	140	48	52 000	17 630
Frankreich	269	36	53 837	750
Polen	111	24	16 847	673
Luxemburg	80	24	73 998	636
Italien	274	24	25 500	254
Tschechien	92	24	12 964	194
Österreich	120	24	60 984	163
Litauen	116	36	28 800	127
Bulgarien	278	36–48	8 725	115
Lettland	100	60*	14 724	112
Rumänien	179	24	32 419	92
Niederlande	938	48	66 874	42
Finnland	400–470	24	54 936	33
Kroatien	137	N/A	19 338	32
Belgien	215	13	52 978	31
Estland	120	27	20 628	22
Spanien	418	12	42 119	21
Slowenien	102	24	28 529	19
Malta	255	12	26 499	12
Schweden	204	24	60 233	11
Ungarn	60	12–48	13 716	5
Slowakei	170	36	15 102	4
Portugal	103	12	30 691	1
Griechenland	300	24	31 435	0
Zypern	50	12	33 822	0

* Sonderfall: Standard-Gültigkeitsdauer entspricht maximaler Gesamtgültigkeitsdauer.

Quelle: Eurostat; Zusammenstellung des ifo Instituts nach verschiedenen Websites der Länder.

die Umsetzung in den einzelnen Ländern. Obwohl der Aufenthaltstitel an eindeutige Kriterien gebunden ist, wurden den Mitgliedstaaten in der Umsetzung einige Freiheiten überlassen.

Die Gültigkeit der Blauen Karte richtet sich immer nach der Dauer des Arbeitsvertrages plus drei Monate und variiert zwischen zwölf und 60 Monaten. Wird das Arbeitsverhältnis über diese Zeit hinweg fortgesetzt, kann auch die Blaue Karte verlängert werden. Deutschland, die Niederlande, Bulgarien und Ungarn setzen die Gültigkeitsdauer mit bis zu 48 Monaten standardmäßig etwas höher an. Ein größerer Teil der Länder gewährt den Aufenthaltstitel in der Regel zunächst für zwei Jahre. Die zu entrichtenden Gebühren fallen ebenso unterschiedlich aus. In Finnland und Spanien sind sie am höchsten, in Zypern ist die Blaue Karte mit 50 Euro am günstigsten. Durchschnittlich kostet die Blaue Karte den Antragsteller 209 Euro.

Die Berechnung der Einkommensgrenze der Blauen Karte beruht zwar auf den durchschnittlichen Bruttogehältern, allerdings gestaltet sich ein EU-weiter Vergleich dergleichen als schwierig. Denn die genaue Definition und Berechnung ist Sache der Mitgliedstaaten, die in vielen Fällen ihre Berechnungsgrundlagen nicht veröffentlichen. In Deutschland entspricht diese Schwelle beispielsweise zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung bzw. 52% in den Mangelberufen (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013). Rumänien setzt dagegen statt dem 1,5-fachen einen höheren, nämlich vierfachen Wert des durch-

schnittlichen Bruttojahresgehalts an (vgl. Giesing und Laurentsyeva 2017). Den Mitgliedstaaten steht es frei, einen niedrigeren Schwellenwert für Mangelberufe anzuwenden. Abbildung 2 zeigt, welche Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

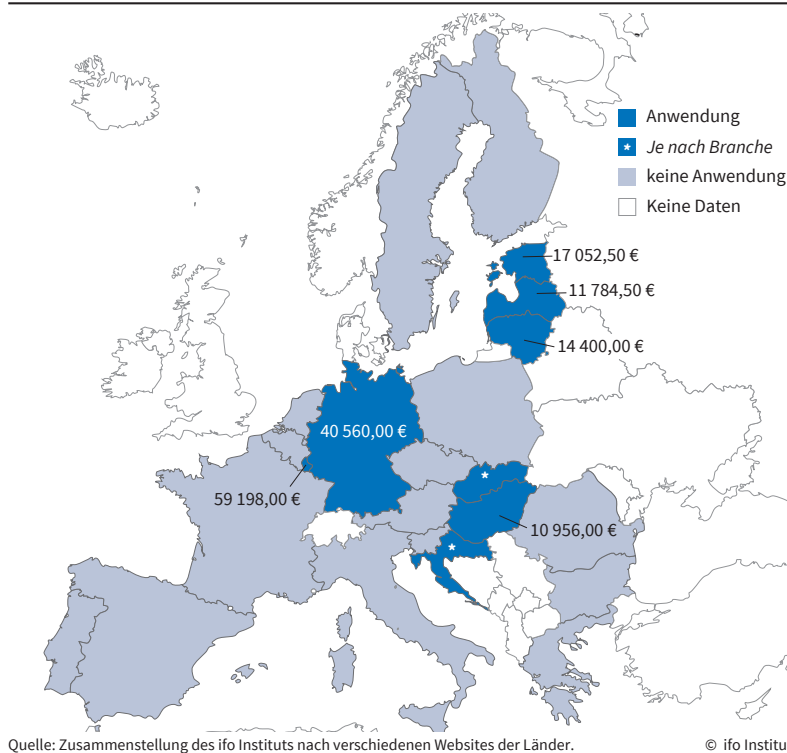
In Deutschland liegt die abgesenkte Einkommensgrenze 2018 bei 40 560 Euro. Im wirtschaftsstarke Luxemburg gelten grundsätzlich die höchsten Schwellengrenzen. Der abgesenkte Wert liegt aktuell bei 59 198 Euro. Ungarn und die Slowakei berechnen die exakte Höhe branchenabhängig. Weiter ist erwähnenswert, dass 17 der 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Einkommensgrenze abzusenken, nicht wahrnehmen.

Artikel 9 der Richtlinie gesteht den Mitgliedstaaten eine sog. Arbeitsmarktprüfung zu. Ließe sich die freie Stelle also mit einem EU-Bürger besetzen, könnte dies zur Ablehnung des Drittstaatlösers führen. Bis auf Luxemburg, die Niederlande, Schweden, Finnland, Frankreich, Deutschland, Rumänien, Portugal und Kroatien haben alle Mitgliedstaaten solch eine Vorrangprüfung in das nationale Einwanderungsrecht umgesetzt. Obwohl diese Maßnahme primär verhindern soll, die eigenen Staatsbürger auf dem Arbeitsmarkt zu benachteiligen, sorgt sie bei Interessierten der Blauen Karte unter Umständen zu einer weiteren Einreisehürde und zusätzlichem bürokratischem Aufwand.

Abgesehen von Deutschland und Luxemburg nutzen die Mitgliedsländer die Blaue Karte bisher kaum. Was sagt dies über die Blaue Karte aus? Mit dieser Frage

Abb. 2

Abgesenkte Einkommensgrenzen in Mangelberufen (je Mitgliedstaat)



hat sich auch das Europaparlament beschäftigt und gemeinsam mit der Europäischen Kommission Vorschläge zur Revision vorgelegt, zu denen im Juni 2018 eine Entscheidung erwartet wird.⁵

VORSCHLAG ZUR REVISION DER BLAUEN KARTE

Seit 2016 beraten die Mitgliedstaaten in den sogenannten Trilog-Verhandlungen über die Reformvorschläge zur Überarbeitung der Blauen Karte. Das Andauern der Gespräche könnte ein Indiz dafür sein, dass sich noch nicht alle Parteien eindeutig positionieren konnten. Folgende Themen sind Teil der Agenda:

1) Abschaffung parallel existierender nationaler Einreisebestimmungen für hochqualifizierte Zuwanderer

In vielen Mitgliedstaaten konkurriert die Blaue Karte mit den nationalen Einreisebestimmungen. So bietet das nationale Migrationsprogramm für Hochqualifizierte in den Niederlanden, Migranten die Möglichkeit vorab für die Dauer eines Jahres einzureisen. Während dieser Orientierungsphase kann der Zugewanderte nach einem passenden Arbeitsplatz suchen und eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen.⁶ Ferner berücksichtigt das nationale System das Alter

⁵ Vgl. auch: Roadmap in Appendix 5 (Europäische Kommission 2017).

⁶ Verfügbar unter: <https://ind.nl/en/work/Pages/Highly-skilled-migrant.aspx>.

der Bewerber und macht es so auch für jüngere Migranten attraktiv, die zwar über ein hohes Qualifikationsniveau verfügen, aber aufgrund fehlender Berufserfahrung von potenziellen Arbeitgebern eher auf niedrigeren Einkommensstufen eingeordnet werden. So fällt die Einkommensgrenze für die unter 30-Jährigen geringer aus als für die über 30-Jährigen. Jedoch liegt die Gehaltsgrenze des nationalen Programms für alle Altersstufen im Vergleich deutlich unter der der Blauen Karte.⁷

Der Reformvorschlag sieht vor, parallel weiterexistierende nationale Einwanderungsprogramme abzuschaffen und durch die Blaue Karte zu ersetzen. Mitgliedstaaten, die die hochqualifizierte Zuwanderung innerhalb ihres heimischen Einreiserechts erfolgreich realisieren, dürften dem

allerdings gegenüberstehen. Auch in der Wissenschaft wird eine Einigung zu diesem Punkt als schwierig erwartet (vgl. Farcy 2016). Denn die Mitgliedstaaten können innerhalb ihrer nationalen Gesetzgebung flexibler auf die Bedingungen ihrer nationalen Arbeitsmärkte reagieren (vgl. Europäisches Parlament 2016). Mit der Blauen Karte müsste eine EU-weite »Lösung für alle« geschaffen werden.

2) Eine Blaue Karte für alle: Förderung der innergemeinschaftlichen Mobilität

Andererseits werden die komplexen Regelungen kritisiert, die mit einem Umzug des Karteninhabers von einem Mitgliedstaat in den nächsten verbunden sind. Aktuell setzt jeder Mitgliedstaat seine eigene Version der Blauen Karte um, wodurch 25 ähnliche, und doch unterschiedliche Antrags- und Anwendungsprozesse Anwendung finden. Die Reformierung sieht eine Harmonisierung des bürokratischen Aufwands, der rechtlichen Bestimmungen und Wartezeiten für Antragsteller vor. Eine in allen 25 Ländern geltende Blaue Karte soll die Mobilität der Zuwanderer innerhalb Europas erleichtern.

3) Zusätzliche Rechte für Zuwanderer

Neben der regulären Beschäftigung soll auch die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit in Zukunft erlaubt

⁷ Für hochqualifizierte Migranten ab 30 Jahren ist im nationalen System ein Bruttogehalt von mindestens 4 404 Euro monatlich angesetzt, für die Blaue Karte dagegen 5 160 Euro pro Monat.

werden, was die Attraktivität der Blauen Karte zusätzlich steigern könnte. Ferner soll der Übergang in eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis nach drei Jahren in einem, oder nach fünf Jahren in mehreren Mitgliedstaaten, ermöglicht werden.

4) Ausbau der Erreichbarkeit

Die relativ hoch (oft weit über dem 1,5-fachen) angesetzten Gehaltsgrenzen sollen auf das höchstens 1,4-fache durchschnittliche Bruttojahresgehalt reduziert werden. Für Hochschulabsolventen und Mangelberufe kann eine niedrigere Gehaltsschwelle von 80% des durchschnittlichen Bruttojahresgehaltes angewendet werden. Die Regelung zur Anerkennung der Hochschulbildung äquivalenten Berufserfahrung soll zudem aufgelockert werden. Weiterhin ist die Blaue Karte an das Vorliegen eines verbindlichen Arbeitsplatzes gebunden, jedoch wird die Mindestlaufzeit des Arbeitsverhältnisses von zwölf auf sechs Monate reduziert. Den Mitgliedstaaten wird somit die Möglichkeit eingeräumt, kurzfristig auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes zu reagieren.

FAZIT

Diese Maßnahmen, so erhofft man sich, werden zukünftig dazu beitragen, die Blaue Karte sowohl für Unternehmen als auch für hochqualifizierte Zuwanderer attraktiver zu gestalten. Die Arbeitsmigration nimmt im Rahmen des Wettbewerbsausbaus, Wirtschaftswachstums und der demographischen Struktur der EU eine wichtige Rolle ein. Die Blaue Karte hat das Potenzial, die Zuwanderung Hochqualifizierter für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union positiv zu beeinflussen. Von einer reformierten Blauen Karte würden nicht nur die Zielländer und Antragsteller profitieren, sondern auch international tätige Unternehmen und Organisationen – und somit der gesamte Wirtschaftsraum der EU.

LITERATUR

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013), *Bildung und Beruf in Deutschland – Eine Broschüre zu den rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts für Drittstaatsangehörige*, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile#page=16.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017), »Mehr als 50.000 Blaue Karte EU ausgestellt«, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/20170203-005-pm-50000-erteilte-blaue-karte.html>, aufgerufen am 13. März 2018.

Europäische Kommission (2015), *Inception Impact Assessment Title of the Initiative*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_025_review_eu_blue_card_directive_en.pdf.

Europäische Kommission (2017), *Migration: A Roadmap*, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_migration_a_roadmap_en.pdf.

Europäisches Parlament (2016), *Revision of the Blue Card Directive – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of entry and Residence of Third-country Nationals for the Purposes of Higher Skilled Employment*, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI\(2017\)603942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI(2017)603942_EN.pdf).

Europäische Union (2009), »Council Directive 2009/50/EC«, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0050>.

Farcy, J-B. (2016), »EU Law Analysis: The new Blue Card proposal: Will it attract more highly skilled workers to the EU?«, verfügbar unter: <http://eulawanalysis.blogspot.de/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html>, aufgerufen am 14. März 2018.

Giesing, Y. und N. Laurentyeva (2017), »The EU Blue Card – Time to Reform?«, *ifo DICE Report* 15(2), 38–43.

