Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

R. T. Riphahn — Wissenschaft braucht Daten ... 306

Kurz kommentiert

S. Mütze-Niewöhner — Homeoffice: Nach der Krise ist vor der Krise ... 308
C. Boll — Gleichberechtigung: Salto vorwärts oder rückwärts? ... 309
G. Felbermayr, J. Stehn — Corona-Krise: Königreich für einen Flickenteppich ... 310
D. Rehse — Contact-Tracing-App: Mit Anreizen und Tempo zur App ... 311
J. P. Fritsche — Negative Einkommensteuer: Faire Alternative ... 312
A. Obermeyer et al. — Tempolimit: Es geht um mehr als (nur) um CO_2 ... 313

Zeitgespräch

Über die WTO hinaus – Eckpunkte einer zukunftsfähigen Handelsordnung nach Corona
Überblick ... 314
M. Klein — WTO-Reform: Formale Regelgleichheit reicht nicht aus, alle Mitgliedsländer brauchen gleiche wirtschaftliche Chancen ... 315
G. Kolev, J. Matthes — Multilaterale Abkommen: Enthusiasmus und Enttäuschung ... 320
B. Diekmann — Globale Handelsordnung – mit den oder ohne die USA? ... 324
N. F. Poitiers — Institutionelle Aspekte einer neuen Handelsordnung ... 328
S.-A. Mildner et al. — WTO – die Hüterin des Welthandels in der Krise ... 332
C. Scherrer — Plädoyer für eine inklusive Welthandelsordnung ... 337
G. Felbermayr — Welthandel post Coronam ... 340

Analysen und Berichte

Corona-Krise
A. Winkler — COVID-19, Grippewellen und ökonomische Aktivität – die Perspektive der Wirkungsanalyse ... 344
H.-B. Schäfer — ESM-Kredite zur Bekämpfung der Corona-Krise greifen zu kurz ... 351
R. Freier, R. Geißler — Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen ... 356
T. M. Treptow — Auswirkungen der Corona-Krise auf die europäische Klimaschutzpolitik ... 364
R. Koch, D. Langenmayr — Der steuerliche Umgang mit Verlusten: Reformoptionen für die Corona-Krise ... 367
Geldpolitik
J. Klose — Negativzinsen, Überschussreserven und Tiering der EZB ... 374
Grundsteuer
T. Büttner, H. Zimmermann — Eine Bodenwertsteuer als Grundsteuer? ... 380

Ökonomische Trends

K.-H. Röhl, G. Vogt — Unternehmensinsolvenzen: Corona-Krise verstört ... 384
K.-J. Gern et al. — Konjunkturschlaglicht: Weltweiter Corona-Schock am Arbeitsmarkt ... 387

DOI: 10.1007/s10273-020-2638-y

Wissenschaft braucht Daten

Unter dem Leitmotiv „Gesellschaft braucht Wissenschaft – Wissenschaft braucht Daten“ stand 2020 die 8. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). Als wir das Thema festlegten, war nicht absehbar, dass die Verfügbarkeit von Daten einmal so sehr in der öffentlichen Wahrnehmung stehen würde, wie das heute der Fall ist. Die Corona-Pandemie bringt Daten in die Schlagzeilen: Jeden Tag wird der neueste Stand zu Neuinfektionen, Genesenen, Verdopplungszeit und Reproduktionswert durchgegeben und von der Bevölkerung aufmerksam verfolgt. In den Abendnachrichten wurden Statistiker gebeten, einem Millionenpublikum die Bedeutung von Zufallsstichproben zu erklären (Tagesschau vom 28.4.2020).

Schaut man einmal hinter die Kulissen und fragt nach der Verlässlichkeit der Maße, mit denen wir die tägliche Corona-Lage einschätzen, so beginnen die vormals so eindeutigen Fakten zu verschwimmen. Wie sollen die Todesfälle gezählt und abgegrenzt werden, „mit“ oder „durch“ COVID-19? Was bedeutet der Zusammenhang zwischen der Zahl der Neuinfektionen und der Testhäufigkeit? Wie aktuell sind die Daten, die hinter der Reproduktionszahl stecken und wie wichtig sind Modellannahmen? Die Relevanz verlässlicher Daten wird spürbar, wenn man mit den Zahlen arbeiten muss, die man hat. Diese Situation ist der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung nicht unbekannt, so geht es uns in vielen Feldern. Schwerer zu verstehen ist, dass wir oft mit beschränkt aussagekräftigen Daten arbeiten müssen, obwohl es gute Daten gibt, die aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Sie werden der empirischen Forschung vorenthalten.

Vier Beispiele: (a) Vor Corona hat uns der Wohnungsmarkt beschäftigt. Viele wichtige Fragen ließen sich mit Transaktionsdaten zu den Verkäufen von Häusern und Grundstücken beantworten. Diese Daten liegen den Gutachterausschüssen vor. In manchen Regionen werden sie der Forschung zur Verfügung gestellt, in anderen nicht – gerne wegen des „Datenschutzes“. In anderen Ländern ist das anders. In Großbritannien ist jede Transaktion einer Wohneinheit mit Verkaufspreis, Wohnungstyp, Adresse und Transaktionsdatum über eine staatliche Stelle frei verfügbar. Das ermöglicht Forschung und unterstützt damit evidenzbasierte Politikgestaltung. (b) Die Kultusministerkonferenz hat 2003 beschlossen, Schülerkerndatensätze zu erstellen, die Bildungsbiografien in Deutschland abbilden. Auch aus den Daten von Schuleingangsuntersuchungen könnten wir viel lernen, etwa über die Wirksamkeit von Reformen und die Relevanz von Rahmenbedingungen. Allein, die Länder stellen diese Daten in der Regel nicht zur Verfügung und bereiten sie teilweise gar nicht erst auf. (c) Viele finanzwissenschaftliche Analysen etwa zu Reformwirkungen, zu Vollzugsdefiziten im Steuersystem oder zu Verteilungseffekten können nicht erfolgen, da Steuerdaten nicht verfügbar sind. Vieles wird gar nicht erst erhoben. Aber vielfach werden selbst vorliegende Daten der Landesfinanzbehörden für die Forschung nicht bereitgestellt. (d) In vielen Bereichen staatlichen Handelns fehlt der klar geregelte Zugang der Forschung zu einschlägigen Registern. Dies gilt insbesondere für Melderegister, Ausländerzentralregister, Bildungsregister, und Mortalitätsregister. Hier würde eine Registermodernisierung – etwa ein Gesetz, das den grundsätzlichen Zugang der Wissenschaft zu Registerdaten regelt, wie es z. B. in Österreich verabschiedet wurde – weiterhelfen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.


© Foto Scholz

Regina T. Riphahn ist Inhaberin des Lehrstuhls für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Vorsitzende des RatSWD.

Die Datenstrategie der Bundesregierung könnte solche Problemlagen systematisch angehen und vorhandene Daten zugänglich machen. Für die genannten Fälle liegt die Lösung auf der Hand: Über den Weg der akkreditierten Forschungsdatenzentren (FDZ) können staatliche Akteure schon heute sensible Mikrodaten unter strenger Einhaltung des Datenschutzes für die Forschung bereitstellen. Die statistischen Ämter leisten das schon lange und sehr erfolgreich.

Neben dem Datenzugang tun sich Probleme in mindestens vier weiteren Gebieten auf: (a) Oft behindert der gesetzliche Rahmen zu Datenverknüpfungen innovative Forschung. Das Bundesstatistikgesetz erlaubt beispielsweise nicht das Zusammenspielen von Unternehmensdaten des Statistischen Bundesamtes mit Mikrodaten anderer Datenproduzenten oder von Surveydaten mit Registerdaten. Eine Rechtsgrundlage für Datenverknüpfungen zu wissenschaftlichen Zwecken fehlt. (b) Ein weiteres Desiderat betrifft die nutzungsfreundliche Umsetzung eines Zugangs zu Daten der amtlichen Statistik etwa vom individuellen Forschungs-Arbeitsplatz aus – in anderen Ländern problemlos möglich und gerade in Pandemiezeiten wichtig. In Deutschland erfordert ein solches Remote-Desktop-Verfahren für den Zugang zu formal anonymisierten Einzeldaten eine Anpassung von § 16 Abs. 6 Bundesstatistikgesetz. (c) Uns fehlt die gesetzlich geregelte Institution eines Datentreuhänders, der die Kooperation zwischen Forschung und Unternehmen unterstützen würde. Vertrauensvolle Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Datenanbietenden wäre für Forschungszwecke möglich, wenn für alle Beteiligten Rechte und Beschränkungen verlässlich geregelt wären. Unternehmen könnten in gesichertem Rahmen ihre Daten an einen Datentreuhänder abgeben, der Vertraulichkeit sichert und Daten der Forschung zugänglich macht. (d) Daten fehlen in vielen wichtigen Themenfeldern. So weisen die deutschen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken erhebliche Lücken auf. Gegenwärtig gibt es keine bundesgesetzliche Grundlage für eine flächendeckende und einheitliche Erfassung. Die Statistiken nutzen verschiedene Zählweisen, Aufbereitungs- und Erhebungskonzepte. Eine Harmonisierung ist überfällig. Momentan sind keine Analysen möglich, die den Verlauf zwischen Tatverdacht, Verurteilung und gegebenenfalls Freilassung oder wiederholten Straftaten nachzeichnen. Erst solche Studien ermöglichen aber eine rationale Sicherheits- und Justizpolitik.

Dafür, dass Deutschland im internationalen Vergleich im Bereich der Datenbereitstellung für die Wissenschaft rückständig ist, gibt es viele Gründe. Nicht selten spielt ein hierzulande besonders intensives Datenschutz-Misstrauen eine Rolle, das empirische Forschung durch Beschränkungen bei Datenzugang und -nutzung erschwert. Hier ist es wichtig, über Motivation und Anliegen der Wissenschaft aufzuklären, die nie über die Re-Identifizierung von Individuen ihre Ziele erreicht. Datenschutz wird von der Verwaltung oft vorgeschoben, wenn es Behörden eigentlich an Personal und Kompetenz fehlt, um Forschenden den Zugang zu vorhandenen Daten zu ermöglichen. Hier ist ein systematisches Nachsteuern und verlässliche Unterstützung erforderlich. Der RatSWD engagiert sich seit vielen Jahren für Datenbereitstellung und Datenzugang. Mit aussagekräftigen Daten gelingt verlässliche empirische Forschung. In Pandemiezeiten akzeptiert jeder, dass Infektionen nur mit Tests, also Datensammlung, beherrschbar werden. Aber der Zusammenhang zwischen Evidenz und vernünftigen Entscheidungen gilt für viele Bereiche: Gute Politik braucht gute Wissenschaft und gute Wissenschaft braucht (gute) Daten. Um hier – auch über die Corona-Krise hinaus – Fortschritte zu machen, ist der Gesetzgeber gefragt. Mit dem Digitale-Versorgung-Gesetz werden Forschungsdatenzentren für die Gesundheitsforschung gefordert, ein wichtiger Schritt. Mit Unterstützung der Datenstrategie der Bundesregierung besteht derzeit die große Chance, den Datenzugang der Wissenschaft systematisch auf breiter Basis zu stärken und bestehende Hindernisse abzubauen. Dies ebnet den Weg zu neuen Erkenntnissen im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Wir haben manches erreicht, aber es bleibt viel zu tun.

Regina T. Riphahn
Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg/RatSWD
regina.riphahn@fau.de

DOI: 10.1007/s10273-020-2639-x

Homeoffice

Nach der Krise ist vor der Krise

Wer hätte vor Corona gedacht, dass ausgerechnet ein Virus die Digitalisierung und Flexibilisierung von Arbeit vorantreiben würde? Wenngleich in vielen Arbeitsbereichen die Möglichkeiten für eine Einführung von Homeoffice und anderen Formen des mobilen und virtuellen Arbeitens auch vor der Corona-Krise durchaus vorhanden waren, hat erst der auferlegte Zwang zu ihrer breiteren und intensiveren Nutzung geführt. Immer mehr Menschen arbeiten von zu Hause aus und bearbeiten über organisatorische Grenzen hinweg Projekte und Aufgabenstellungen in virtuellen Arbeitsräumen. Dabei bauen sie wichtige digitale Kompetenzen auf, legen Vorbehalte ab und gewinnen die nötige Sicherheit für die erfolgreiche Teilhabe am zunehmend virtuellen Arbeitsleben.

Die Potenziale von orts- und zeitflexiblen Arbeitsformen sind nicht nur freiwilligen NutzerInnen hinlänglich bekannt: ungestörtes, selbstorganisiertes und deshalb effektiveres und effizienteres Arbeiten; eine bessere, zum Teil überhaupt erst möglich werdende Vereinbarkeit von Berufstätigkeit, Familie und anderen Lebensbereichen; die Überwindung von zeitlichen und räumlichen Distanzen sowie damit verbundene Zeitgewinne infolge entfallender Anfahrten, Dienstreisen oder sonstiger Aufwände, die bis zum eigentlichen Arbeitsbeginn am aushäusigen Arbeitsplatz üblicherweise anfallen. Können diese und weitere Potenziale ausgeschöpft werden, profitiert auch der Arbeitgeber von der höheren Produktivität motivierter, gesunder und zufriedener MitarbeiterInnen, die sich – dank virtueller Lernangebote – in der hinzugewonnenen Arbeitszeit auch noch eigenständig ihrer Kompetenzentwicklung widmen. Insgesamt eröffnen sich vielfältige Chancen zur Förderung sozialer und ökonomischer wie auch ökologischer Nachhaltigkeit.

In Corona-Zeiten klingt diese wohl begründete Aufzählung von potenziellen Vorteilen fast zynisch. Die aktuelle Krise hat uns zwar gezeigt, dass Arbeit sehr wohl flexibler organisiert werden kann, sie lässt uns aber auch die Risiken virtueller (Heim-)Arbeit spüren: Es fehlt der ungeplante fachliche oder private Austausch mit KollegInnen, die Grenzen zwischen Arbeit und Privatleben lösen sich auf, persönliches Feedback und Anerkennung werden auf ein Minimum reduziert. Situatives Erfahrungslernen sowie der Aufbau von belastbaren Beziehungen (insbesondere auch zu neuen MitarbeiterInnen) sind nahezu unmöglich. Auch die notwendigen Voraussetzungen für eine allseits gewinnbringende Gestaltung digital gestützter Arbeit werden deutlich, angefangen bei stabilen und sicheren Netzwerkanbindungen über arbeits- und datenschutzkonforme, ergonomische Hardware- und Softwareausstattungen bis hin zu flexiblen Arbeitszeitmodellen nebst EU-konformer Arbeitszeiterfassungssysteme.

Die Qualifizierung und Aufwertung von Datenschutzbeauftragten zu Fachkräften für Datensicherheit und Datenschutz erscheint ebenso überfällig wie eine durch Schulungen begleitete Einführung zertifizierter Softwaresysteme, die die barrierefreie, virtuelle Kooperation innerhalb von Organisationen sowie über ihre Grenzen hinaus – etwa zur Ermöglichung von Partizipation und offener Innovation – unterstützen und absichern. Für Familien sind nicht zuletzt zuverlässige Betreuungssysteme eine zwingende Voraussetzung dafür, dass die Potenziale von Heimarbeit auch ausgeschöpft werden können.

Damit die in Bezug auf Arbeitsort, -zeit und -mittel generierten Flexibilitätsgewinne nicht so schnell zerrinnen, wie sie erzielt worden sind, sollten die unter dem Einfluss von Corona spontan gefundenen Lösungen und Regeln spätestens nach der Krise sozialpartnerschaftlich und arbeitswissenschaftlich evaluiert und gegebenenfalls optimiert werden. Ebenso müssen soziale und kulturelle Faktoren in den Fokus genommen werden: Orts- und zeitflexible Arbeit, insbesondere Zusammenarbeit, verlangt – neben Regularien und Ausstattung – eine Kultur, die auf Vertrauen und Wertschätzung basiert. Gerade im Hinblick auf langfristige Bindung, Vertrauensbildung, gemeinsam verfolgte Ziele und Verantwortungsübernahme ist der völlige Verzicht auf Face-to-Face-Kommunikation allerdings keine Option.

Es bleibt die gemeinsame Aufgabe für Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft, den eingeschlagenen Weg in Richtung einer flexibleren, digital gestützten Arbeitsorganisation reflektiert, aber konsequent weiterzugehen. Im Zuge eines auf den Menschen zentrierten Gestaltungsprozesses gilt es, die Potenziale besser auszuschöpfen und eine gesunde Balance zwischen direkter und digital vermittelter Kommunikation und Kooperation, zwischen Flexibilität und Stabilität, zwischen sozialer und technologischer Innovation zu finden. Zusätzliche Motivation liefert die Aussicht, im Falle des Gelingens auf die nächste Krise besser vorbereitet zu sein.

Susanne Mütze-Niewöhner
Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
s.muetze@iaw.rwth-aachen.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2640-4

Gleichberechtigung

Salto vorwärts oder rückwärts?

Corona, so derzeit die Hoffnung mancher, könnte neben all den unerfreulichen Konsequenzen möglicherweise immerhin eines schaffen, nämlich die Arbeitsteilung in Paarhaushalten etwas mehr in Richtung Gleichverteilung verschieben. Drei Wirkungskanäle lassen sich in der Debatte identifizieren. Erstens wird eine Aufwertung von systemrelevanten Berufen erwartet, von denen ein Gutteil frauendominiert ist. Der positive Effekt auf die Frauenlöhne senkt den Gender Pay Gap, sodass der komparative Vorteil von Frauen für Erwerbsarbeit steigt und sich zudem ihre Verhandlungsposition im Paar verbessert. Zweitens wird davon ausgegangen, dass Corona einen Digitalisierungsschub bringt. Unumkehrbare Lerneffekte bezüglich der Machbarkeit und Produktivität von Homeoffice werden Präsenzkulturen weiter zurückdrängen. Flexible Arbeit und Telearbeit werden keine Karrierekiller mehr sein. Der dritte Wirkungsmechanismus läuft über die Erwartung, dass in Corona-Zeiten Homeoffice-fähige Väter mehr Zeit für Kinderbetreuung aufwenden. Dadurch werden neue Rollen eingeübt, die zu einer nachhaltigen Entlastung von Frauen und Müttern durch unbezahlte Arbeit führen. Diese könnten dann mehr Zeit und Energie für ihre berufliche Entwicklung aufwenden. Ach wie schön wäre es doch, wenn es dazu käme. Wie erfreulich wäre es, wenn wir in zehn Jahren rückblickend mit Corona nicht nur einen positiven Klimaeffekt, sondern auch einen Sprung vorwärts in Sachen Gleichstellung verbänden!

Die Befunde deuten derzeit leider eher in die gegenteilige Richtung. Wie Beschäftigtenbefragungen in der Krise zeigen, sind es derzeit die Frauen, die den überwiegenden Teil der Betreuungsarbeit übernehmen, wenn Kinder im Haushalt zu versorgen sind. Mütter schränken in diesen Tagen häufiger ihre Arbeitszeit ein und gehen sogar häufiger als Väter gar keiner bezahlten Tätigkeit nach, wie andere Umfragen verdeutlichen. Wirklich überraschend ist dies nicht. Ein Anpassungsdruck in Richtung eines „Mehr“ an väterlicher Kinderbetreuung kommt nicht automatisch durch erhöhte Präsenzzeiten des Vaters zuhause zustande. Grundsätzlich entsteht ein Anpassungsdruck über ein verändertes relatives Zeitbudget der Partner nur dann, wenn diese Veränderung nicht durch eine ungünstige Veränderung des Einkommensverhältnisses der Partner oder gegenläufig wirkende Geschlechterrollen ausgehebelt wird. Die Corona-Krise entfaltet hier leider mehrere Wirkungen zugleich, und zwar in unterschiedliche Richtungen.

Personen, die im Homeoffice arbeiten, sind eher höher gebildet, arbeiten seltener in Branchen, die in der Krise Kurzarbeit einsetzen. Sie haben, soweit sie nicht selbstständig beschäftigt sind, derzeit ein geringeres Job- und Einkommensrisiko. Ein akademisch gebildeter Vater im Homeoffice bringt daher zwar zunächst ein zusätzliches Zeitbudget ein; dies ändert sich jedoch, wenn der Frau als Selbstständige die Aufträge fehlen oder ihr Betrieb Kurzarbeit angemeldet hat. Dann hat auch sie mehr Zeit und mit dem Einkommensverhältnis hat sich auch der komparative Vorteil für Erwerbsarbeit und die relative Verhandlungsposition im Paar zuungunsten der Frau verschoben. Trifft die Arbeitslosigkeit hingegen ihn, ist, wo Männlichkeitskonzepte an die Ernährerrolle gekoppelt sind, ebenfalls nicht unbedingt mit einem gleichstellungspolitischen Fortschritt zu rechnen: Arbeitslose Männer engagieren sich deutlich weniger im Haushalt als arbeitslose Frauen. Und selbst wenn sie es ist, die den sicheren Job hat: Sie verdient pro Stunde durchschnittlich 20% weniger als er, sodass die Haushaltskasse ihre Arbeitszeiteinschränkung besser verkraftet als seine.

Wenn Frauen in der Krise ohne Einkommen dastehen, liegt das oft auch daran, dass sie die Mehrheit unter den Minijobber*innen stellen, die gerade in krisengeplagten Branchen wie Handel und Gastgewerbe eine große Rolle spielen. Geringfügig Beschäftigte haben keinen Anspruch auf gesetzliches Kurzarbeitergeld. Da Frauen häufiger in kleinen Betrieben ohne Tarifvertrag arbeiten, wird das Kurzarbeitergeld zudem auch seltener aufgestockt. Und die Steuerklasse 5 stellt Frauen durch die Nettoentgeltbindung des Kurzarbeitergelds in Deutschland ein zusätzliches Bein. Hinzu kommt, dass Frauen derzeit auch häufiger (unbezahlt) freigestellt sind als Männer. Neben strukturellen Ungleichheiten der Geschlechter tragen nach wie vor verankerte traditionelle Rollenbilder dazu bei, dass der Löwenanteil der unbezahlten Arbeit, die in Corona-Zeiten neben der Hausarbeit und der Betreuung von Kindern auch deren Beschulung umfasst, an den Frauen hängen bleibt. Schon vor Corona galt dies auch für Paare in Vollzeit-Vollzeit-Konstellationen. Es ist derzeit nicht ausgemacht, wie das Corona-Experiment ausgeht: Ob wir einen Salto vorwärts oder rückwärts in Sachen Gleichberechtigung machen. Ob sich die Ungleichheit in der Krise reduziert oder reproduziert, wird davon abhängen, was Betriebe, Sozialpartner und Staat sowie wir alle aus dieser Krise lernen.

Christina Boll
Deutsches Jugendinstitut
boll@dji.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2641-3

Corona-Krise

Königreich für einen Flickenteppich

Die Corona-Krise bringt fast täglich neue Erkenntnisse hervor. Eine Erkenntnis ist, dass die meisten Politiker, viele Medien und auch ein Großteil der Bevölkerung in Deutschland Flickenteppiche verabscheuen. Maßnahmen zur Eindämmung der Krise müssen zwischen allen politischen Ebenen abgestimmt werden, um einheitliche Regeln zu gewährleisten. Gelingt dies nicht, wird den politisch Handelnden schnell empört vorgeworfen, sie schüfen einen ebensolchen Flickenteppich. Bemerkenswert ist, dass diese Empörung von so Vielen geteilt wird, obwohl bisher niemand eine hinreichende Begründung genannt hat, warum Flickenteppiche verabscheuungswürdig sein sollen. Offensichtlich gibt es einen breiten Konsens, dass bundeseinheitliche Regeln grundsätzlich gut und vielfältige und differierende Regeln in den Bundesländern oder Kreisen grundsätzlich schlecht sind. Daher verwundert es nicht, dass die politischen Entscheidungsträger im Zuge der Lockerung der Corona-Beschränkungen großen Aufwand betrieben haben, um einen bundesweit möglichst einheitlichen Weg zu gehen.

Viele Ökonomen sind angesichts dieses weitgehend einheitlichen Tenors in der Minderheit, wenn sie auf die Vorteile von föderalistisch differenzierten Maßnahmen bei der Lockerung der Corona-Beschränkungen verweisen. Dabei gibt es für regional unterschiedliche Regeln grundsätzlich und insbesondere in der Corona-Krise gute Gründe. Das aus der fiskalischen Theorie des Föderalismus abgeleitete ökonomische Subsidiaritätsprinzip verdeutlicht, dass eine Verlagerung von Aufgaben von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen und damit zu Wohlfahrtsverlusten führt. Werden alle öffentlichen Leistungen nur von einer zentralen Gebietskörperschaft angeboten, so ist die Höhe und die Art des Angebots stets ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Präferenzen verschiedener Gruppen. Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern, Dienstleistungen und Regeln dürfte sowohl zwischen den als auch innerhalb der Bundesländer nach Kreisen variieren. Eine Aufgabenverlagerung auf die Bundesebene hat stets zur Folge, dass viele Menschen nicht die öffentlichen Leistungen bekommen, die sie sich wünschen. Der Bundesebene sollten nach dem Subsidiaritätsprinzip nur dann Aufgaben übertragen werden, wenn Effizienzgewinne zu realisieren sind, welche die Wohlfahrtseffekte infolge der Vernachlässigung regionaler Präferenzen mehr als ausgleichen.

In der Corona-Krise variieren sowohl die Zahl der jemals Infizierten als auch das Ausmaß der von den Schließungen betroffenen wirtschaftlichen Aktivitäten stark zwischen den Bundesländern und Kreisen. Vor allem Bundesländer mit einem überdurchschnittlichen Anteil von konsumnahen Dienstleistungen, Restaurants, Beherbergungsstätten und einer ausgeprägten touristischen Infrastruktur dürften ein höheres Interesse an einer weitergehenden Öffnung haben als Bundesländer mit einem hohen Anteil an maschineller industrieller Fertigung. Folglich dürften auch die Präferenzen regional stark unterschiedlich und die Kosten einer Vernachlässigung dieser Präferenzen entsprechend hoch sein. Werden diese Präferenzen durch bundeseinheitliche Regelungen ignoriert, geht erheblicher Wohlstand verloren, und der Weg aus der Krise wird erschwert. Durch unterschiedliche regionale Corona-Regeln lassen sich Erfolgsmodelle leichter identifizieren und imitieren. Außerdem ist es weniger riskant, viele den regionalen Umständen angepasste Ausstiegsexperimente zu machen, als ein einziges Großexperiment, denn Fehlentscheidungen haben aufgrund der kleineren Gebietseinheiten geringere Folgen als Fehlschläge auf Bundesebene. Vor allem Regionen mit unterdurchschnittlichen Corona-Fallzahlen und besonders hohen wirtschaftlichen Kosten durch die Corona-Schließungen könnten bei den Öffnungen vorangehen. Die Feinsteuerung der erforderlichen virologischen und ökonomischen Maßnahmen wäre in kleineren Gebietskörperschaften deutlich effizienter. Solange es Reisebeschränkungen gibt, wird es trotz regionaler Unterschiede auch nicht zu seuchenpolitisch bedenklichem Tourismus von strengen in weniger strenge Regionen kommen.

Bundeseinheitliche Vorgaben könnten sich auf das Abstandsgebot, Zugangskontrollen und grundlegende Hygieneanforderungen beschränken. Eine Ausnahme gilt für die Industrie, in der es eine besondere Aufgabe sein wird, nationale und internationale Lieferketten wieder aufzubauen. Hier bietet ein national oder international abgestimmtes Vorgehen Größenvorteile und ermöglicht so Effizienzgewinne gegenüber einem regionalen Vorgehen. Aus Effizienzgründen spricht daher vieles dafür, das „Königreich“ bundeseinheitlicher Verordnungen gegen einen Flickenteppich aus kunterbunten regionalen Maßnahmen einzutauschen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Gabriel Felbermayr, Jürgen Stehn
Institut für Wirtschaftsforschung Kiel
felbermayr@ifw-kiel.de
juergen.stehn@ifw-kiel.de

DOI: 10.1007/s10273-020-2642-2

Contact-Tracing-App

Mit Anreizen und Tempo zur App

Die einzige zurzeit mögliche Maßnahme, um Corona wirkungsvoll zu bekämpfen, ist die frühzeitige Isolierung von Infizierten. Eine Contact-Tracing-App zur Nachverfolgung von Infektionsketten würde dies erheblich vereinfachen. Die Contact-Tracing-App hat das Potenzial, die bislang weitgehend händische Arbeit der Gesundheitsämter skalierbar zu machen, insbesondere während einer möglichen zweiten Infektionswelle. Eine frühzeitige Isolierung von Infizierten könnte die Notwendigkeit weitflächiger Bewegungs- und Kontaktbeschränkungen reduzieren. Um die volle Wirkung zu entfalten, müssten jedoch mehr als zwei Drittel der Bevölkerung die App nutzen. In Singapur ist eine entsprechende App schon seit Mitte März 2020 verfügbar, aber bis jetzt nutzt sie lediglich jeder Vierte. Doch wie kann man in Deutschland hier einen deutlich höheren Anteil erreichen?

Die bisherige Entwicklung der App war holprig. Nach langem Hin und Her soll sie nun durch die Deutsche Telekom und SAP umgesetzt werden. Bluetooth-Schnittstellen von Apple und Google bilden dafür die Grundlage. Es ist geplant, die App nicht verpflichtend zu machen. Die Bürger müssen also überzeugt werden! Zu Beginn wird es vermutlich einen Appell politischer Entscheidungsträger geben. Das Ziel sollte die sich am schnellsten und am weitesten verbreitende App aller Zeiten sein. Dies klingt vermessen, aber eine App, die zwei Drittel der Bürger erreicht, dürfte es bisher noch nicht gegeben haben. Fast jeder Smartphone-Besitzer müsste die App installieren.

Die durch Umfragen belegte Bereitschaft, die App zu installieren, scheint grundsätzlich hoch zu sein. Geäußerte Präferenzen und tatsächliches Handeln unterscheiden sich jedoch häufig. Zudem deutet die Dynamik der öffentlichen Diskussion der vergangenen Wochen an, dass Datenschutzbedenken und Sorgen um staatliche Überwachung das Meinungsbild schnell kippen könnten. Diesen Bedenken muss konstruktiv und vorausschauend begegnet werden.

Erfolgreiche Apps sind meist so beschaffen, dass das Einladen weiterer Nutzer sehr einfach, spielerisch gestaltet oder mit konkreten Vorteilen verbunden ist. Das Ziel ist ein schnelles, sich selbst verstärkendes Wachstum. Weder staatliche Organe noch Unternehmen wie die Deutsche Telekom oder SAP haben praktische Erfahrung damit, solche Verbreitungsdynamiken zu erzeugen. Ein Patentrezept gibt es jedoch ohnehin nicht. Steile Adaptionskurven, also eine schnelle und weitreichende Verbreitung, sind meist das Ergebnis von vielen Iterationen, in denen verschiedene Hypothesen zur Produktgestaltung und zur Verbreitung empirisch an den Nutzern getestet werden. Diesem Vorbild sollte auch bei der Verbreitung der Contact-Tracing-App gefolgt werden. Dazu müssen die technischen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden. Dies beinhaltet die politische Unterstützung breit angelegter Experimente, was starke Überzeugungsarbeit notwendig machen dürfte.

Wenn Hypothesen für eine schnelle und weite Verbreitung formuliert werden, können Ökonomen, die sich mit digitalen Plattformen und der App-Ökonomie beschäftigen, sowie Verhaltensökonomen einen wertvollen Beitrag leisten. Sie beschäftigen sich mit solchen Dynamiken (wie dem Verbreitungsgrad) und der Wirkung von Anreizen. Anreize dürfen in diesem Zusammenhang nicht nur als monetäre Vorteile verstanden werden, sondern können auch Wege der sozialen Anerkennung sein. Während der Cloud-Speicherdienst „Dropbox“ anfänglich für Kundenanwerbungen zusätzliche Speicherkapazität versprach, wird im Frage-Antwort-Forum „Stack Overflow“ Hilfsbereitschaft durch virtuelle Auszeichnungen angeregt. Nicht alle diese Beispiele sind Eins-zu-Eins auf Contact-Tracing-Apps übertragbar, sie bieten jedoch eine Grundlage, um Hypothesen zu bilden. Zu bedenken ist dabei, dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen auch unterschiedlich auf Anreize reagieren könnten. Weiterhin sollte der Gemeinsinn durch Anreize nicht geschwächt, sondern verstärkt werden. Die Priorisierung der zu testenden Hypothesen sollte diese Aspekte berücksichtigen. Letztlich werden jedoch nur Tests „im Feld“ Klarheit bringen. Die zu erwartenden hohen Nutzerzahlen der App und die Natur von einfach veränderbarer Software, würden viele experimentelle Interventionen in kurzer Zeit ermöglichen. Nach erfolgreichen Tests könnte die jeweilige Intervention dann breiter ausgerollt werden.

Akademiker und Praktiker der digitalen Ökonomie sowie Verhaltensökonomen sollten sich in die Formulierung der Hypothesen und die Begleitung ihrer Überprüfung einbringen. Auch andere Sozialwissenschaften sind angesprochen. Viele relevante Akteure sind auf Twitter aktiv. Sie sind eingeladen, sich unter dem Hashtag #AnreizeGegenCorona mit der Frage einer umfassenden Verbreitung von Contact-Tracing-Apps auseinanderzusetzen.

Dominik Rehse
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
dominik.rehse@zew.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2643-1

Negative Einkommensteuer

Faire Alternative

Helikoptergeld und Grundeinkommen – diese beiden von Ökonom*innen lange gemiedenen Begriffe erfahren seit Ausbruch der Corona-Epidemie in Deutschland wieder Aufwind. Zu Recht, denn sie versprechen, drei Probleme zu lösen: ein Konsumklima im freien Fall, eine beschränkte Geldpolitik und die Trägheit des Niedriglohnsektors. Mit einem Programm im Gesamtvolumen von 50 Mrd. Euro schuf die Bundesregierung in der Corona-Krise 2020 Fakten in der Diskussion: Sie stellte je Kleinunternehmen bis zu 15.000 Euro zur Verfügung. Die Soforthilfen erreichen aber nur einen Teil der Betroffenen und manche, obwohl sie nicht darauf angewiesen wären. Grundeinkommen und Helikoptergeld vereinen die Idee, schnell, direkt und unbürokratisch Geld an die Bevölkerung auszugeben. Helikoptergeld meint derzeit häufig unbürokratische Einmaltransfers vom Staat, früher aber Zahlungen der Zentralbank. Als geldpolitisches Instrument führt es weder zu einer steigenden Steuerlast noch zu Staatschulden. Dennoch ist Helikoptergeld als geldpolitische Maßnahme umstritten. Es ist unerprobt, und die Effekte auf die Inflation sind nicht einfach abzusehen.

Das größte Problem von Grundeinkommen und Helikoptergeld ist die starke Auswirkung auf die Verteilung. Es bleibt sowohl zwischen den Generationen als auch innerhalb der Gesellschaft fraglich, ob die gleiche Summe für alle – unabhängig von der Bedürftigkeit der Empfangenden – fair ist. Brauchen Gutsituierte einen Konsumgutschein? Wahrscheinlich entfaltet die Finanzierung solcher Maßnahmen eine größere Wirkung als die Maßnahmen selbst. Würde ein Grundeinkommen durch eine Konsumsteuer finanziert, könnten Menschen mit einer hohen Konsumquote – beispielsweise alleinerziehende Geringverdiener*innen – durch die steigende Steuerlast mit Grundeinkommen am Ende schlechter gestellt sein als mit dem Grundeinkommen.

Die Politik hat mit der Verabschiedung ihrer Maßnahmen zur Unterstützung von Solo-Selbstständigen die Bereitschaft signalisiert, schnelle Hilfe für alle, die durch die Absicherungssysteme bestehender Institutionen fallen, leisten zu wollen. Gleichzeitig besteht weitreichender Konsens darüber, dass das deutsche Sozial- und Steuersystem eine Vereinfachung vertragen könnte. Eine negative Einkommensteuer schafft in Krisenzeiten soziale Gerechtigkeit, vermindert Unsicherheit und garantiert ein Grundeinkommen. Negativ bedeutet, dass der Staat am unteren Einkommensende Steuern auszahlt, statt zu erheben: Bei einem Einkommen von null wird ein Grundsicherungsbetrag ausbezahlt. Mit steigendem Einkommen geht die Einkommenssubvention zurück, bis sie vom Steuerfreibetrag in eine reguläre Besteuerung übergeht. Die Idee dahinter: Auch Arbeit für wenig Geld soll sich lohnen. Jeder dazuverdiente Euro erhöht das verfügbare Einkommen – anders als bei manchen Sozialleistungen, die nur bis zu einer Verdienstobergrenze gezahlt werden. In der Praxis könnte die negative Einkommensteuer direkt über das Finanzamt ausgezahlt werden, da dieses bereits über alle einkommensteuerrelevanten Daten verfügt. Fällt die Erwerbstätigkeit weg, könnte es am Monatsanfang beantragt und folgend ausgezahlt werden. Wenn die Ertragslage sich am Ende des Jahres viel günstiger entwickelt als erwartet, müssen, wie bisher auch, Steuern gezahlt werden.

Aus makroökonomischer Perspektive gibt es einen entscheidenden Vorteil gegenüber den etablierten Institutionen: Die negative Einkommensteuer macht das Wirtschaftsleben im Notfall reaktionsfähiger und besser planbar. Leider reagieren in Krisen Kapazitäten und Preise nicht flexibel genug. Fehlt es beispielsweise im Krankenhaus an Budget, um das Personal zu erhöhen, würde eine negative Einkommensteuer kurzfristig geringer ausfallende Löhne kompensieren und Neuanstellungen ermöglichen. Veranstalter*innen können ihre Disko nicht augenblicklich zu einem profitablen Testcenter ausbauen, und Medizinprodukte aus dem 3D-Drucker sind vielleicht in der ferneren Zukunft gewinnbringend, aber zunächst eine riskante (Zeit-) Investition. Wäre ihr Einkommen gesichert, könnten Menschen, die durch die Krise Einkommensverluste erleiden, auch dort helfen, wo der Markt nicht für die Existenzsicherung sorgt. Das könnte Innovationen beschleunigen und Menschen den mittelfristigen Berufswechsel erleichtern. Bei einer möglichen Rückkehr einer Corona-Welle wären sowohl die direkte Hilfe für ein Krankenhaus als auch die Produktion dringend benötigter Güter sehr willkommen.

Die Corona-Krise zeigt, wie wichtig rasche politische Entscheidungen sind. Vor diesem Hintergrund kann es nur sinnvoll sein, über automatische Mechanismen zu verfügen, statt unter Zugzwang Programme mit heißer Nadel zu stricken. Eine negative Einkommensteuer würde – wie ein Airbag – blitzschnell, aber nur im Notfall aktiviert werden. In normalen Zeiten wäre sie im besten Fall nur durch weniger Bürokratie und fairere Anreize von der heutigen Ausgestaltung des Sozialstaats unterscheidbar.

Jan Philipp Fritsche
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
JFritsche@diw.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2644-0

Tempolimit

Es geht um mehr als (nur) um CO_2

Mit einer gewissen Regelmäßigkeit kommt sie immer wieder auf, die Debatte um das Tempolimit. Erst kürzlich scheiterten zwei aufeinanderfolgende Vorstöße im Bundestag und Bundesrat zur Einführung einer generellen Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit auf den Autobahnen Deutschlands. Die Positionen von Gegnern und Befürwortern scheinen oft verhärtet. Vorgebracht werden jeweils die Argumente, die die eigene Position stützen. Erforderlich ist aber eine ganzheitliche Betrachtung, bei der die verschiedenen Auswirkungen eines Tempolimits gegeneinander abgewogen werden.

Zentrale Argumente für die Einführung eines Tempolimits zielen einerseits auf potenziell positive Verkehrssicherheits- und Umwelteffekte ab. Derzeit steht vor allem das CO_2-Einsparpotenzial im Fokus. Andererseits hat eine zwangsweise Reduzierung der Fahrzeuggeschwindigkeit auch einen individuellen Nutzenverlust zur Folge. Wäre dem nicht so, hätten die betreffenden Personen von vornherein eine niedrigere Geschwindigkeit gewählt. Insoweit ist ein Tempolimit keinesfalls kostenlos, selbst wenn die offensichtlichen, monetären Kosten relativ gering ausfallen sollten. Woraus sich der individuelle Nutzen einer höheren Geschwindigkeit ergibt, ist dabei grundsätzlich irrelevant. Damit ist allerdings auch zu akzeptieren, dass dieser Nutzen womöglich aus der Freude am schnellen Fahren resultiert. Denn jede Person kann für sich selbst am besten entscheiden, was für sie von Nutzen ist. Eine Ausnahme hiervon kann allenfalls gelten, wenn Entscheidungen, etwa aufgrund einer Überschätzung des Zeiteinsparpotenzials bei schnellerem Fahren, offensichtlich irrational sind.

Das Kernproblem bei der Festlegung der eigenen Geschwindigkeit ist ein Auseinanderfallen der privaten und sozialen Grenzkosten. In der Folge ergibt sich eine gesellschaftlich ineffiziente Entscheidung. Zur Effizienzsteigerung sind die individuellen Kosten der Entscheidung beispielsweise über eine Steuer auf die Höhe der gesellschaftlichen Kosten anzuheben. Dies hat nichts mit „Ablasshandel“ zu tun, wie in Bezug auf die CO_2-Bepreisung vereinzelt zu vernehmen ist. Es geht hier um ein einfaches Prinzip: Wer eine Entscheidung trifft, muss auch bereit sein, die Kosten dieser Entscheidung zu tragen. Dies schließt insbesondere auch die Lasten ein, die anderen aufgebürdet werden. In Bezug auf die Geschwindigkeitswahl geht es vor allem um eine reduzierte Verkehrssicherheit und um negative Umweltwirkungen. Ein häufiges Problem hierbei ist, dass Preise zur Bewertung dieser Lasten nicht unmittelbar vorliegen, sondern deren Wert in monetären Größen über Umwege zu ermitteln ist. Sie sind im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Betrachtung jedoch nicht weniger relevant. Schließlich beeinflussen sie den Nutzen des Individuums, und dieser steht im Zentrum jedes volkswirtschaftlichen Abwägungsprozesses.

Erzeugt eine Geschwindigkeitserhöhung zusätzliche negative externe Effekte, dann müssen sich die Kosten hierfür in dem für die erhöhte Geschwindigkeit zu zahlenden Preis widerspiegeln. Aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs von Kraftstoffverbrauch und Fahrzeuggeschwindigkeit bietet sich zur Abbildung der externen Kosten ein Aufschlag auf den Kraftstoffpreis an. Dies darf allerdings nicht ungeachtet der derzeitig existierenden Kraftstoffbesteuerung erfolgen. Erstaunlicherweise wird dieser Tatsache in der Debatte um die Angemessenheit eines Tempolimits kaum Beachtung geschenkt. Eine mögliche Ursache hierfür mag sein, dass die derzeitige Besteuerung von Kraftstoffen nicht explizit auf die Deckung externer Kosten abzielt. Dies ist aber mit Blick auf die Effizienz der individuellen Entscheidung irrelevant. Von Bedeutung ist lediglich, ob der soziale Nettonutzen einer marginalen Geschwindigkeitserhöhung im individuellen Geschwindigkeitsoptimum – welches sich unter Berücksichtigung aller privaten Kosten einschließlich etwaiger Steuern auf Kraftstoff ergibt – positiv oder negativ ist. Sollte er für die Gesamtheit aller Fahrer positiv sein, dann wäre eine weitere Intervention in Form einer Geschwindigkeitsregulierung aus Effizienzgründen grundsätzlich unangemessen, trotz des Vorhandenseins von externen Effekten der Geschwindigkeit. So hätten beispielsweise negative Effekte auf die Verkehrssicherheit weiterhin Bestand.

Es ist also abzuwägen, ob Geschwindigkeitsexternalitäten bereits durch die derzeit bestehende Kraftstoffbesteuerung (oder andere Instrumente) abgegolten sind oder ob ein zusätzliches Eingreifen des Staates – etwa in Form eines Tempolimits – angebracht ist. Die Beantwortung einer solchen Frage bedarf einer systematischen Erfassung, Quantifizierung und Monetarisierung der relevanten Effekte. Die Forderung oder Ablehnung eines Tempolimits auf Grundlage einzelner positiver oder negativer Wirkungen einer solchen Maßnahme greift aus Effizienzgesichtspunkten zu kurz. Eine ganzheitliche Betrachtung ist erforderlich.

Andy Obermeyer, Stefan Tscharaktschiew
Technische Universität Dresden
andy.obermeyer@tu-dresden.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2645-z

Über die WTO hinaus – Eckpunkte einer zukunftsfähigen Handelsordnung nach Corona

Die Welthandelsorganisation (WTO) mit ihren Aufgaben, Handelshemmnisse abzubauen, den internationalen Handel zu liberalisieren und Handelskonflikte zu schlichten, ist stark angeschlagen. In der 25-jährigen Geschichte der Organisation kam es trotz Regelgleichheit zu unterschiedlich erfolgreichen Ländergruppen. Die Schwellen- und Industrieländer zählen zu den Gewinnern, die zudem seit der Finanzkrise 2008 immer stärkere protektionistische Tendenzen aufweisen. Die Corona-Krise verschärft diese Tendenzen noch. Multilaterale Abkommen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Wichtig ist es, dass Europa seine strukturellen Schwächen abbaut und seine Verhandlungsposition gegenüber China und den USA stärkt.

WTO-Reform: Formale Regelgleichheit reicht nicht aus, alle Mitgliedsländer brauchen gleiche wirtschaftliche Chancen

Martin Klein, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Multilaterale Abkommen: Enthusiasmus und Enttäuschung

Galina Kolev, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln; Hochschule RheinMain, Wiesbaden.

Jürgen Matthes, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Globale Handelsordnung – mit den oder ohne die USA?

Berend Diekmann, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Institutionelle Aspekte einer neuen Handelsordnung

Niclas Frederic Poitiers, Bruegel, Belgien.

WTO – die Hüterin des Welthandels in der Krise

Stormy-Annika Mildner, Bundesverband der deutschen Industrie, Berlin; Hertie School of Governance, Berlin.

Eckart von Unger, Bundesverband der deutschen Industrie, Berlin.

Katherine Tepper, Bundesverband der deutschen Industrie, Berlin.

Plädoyer für eine inklusive Welthandelsordnung

Christoph Scherrer, Universität Kassel.

Welthandel post Coronam

Gabriel Felbermayr, Institut für Weltwirtschaft, Kiel; Christian-Albrechts-Universität Kiel.

Title: *Beyond the WTO – Cornerstones of a Sustainable Trade Order after Corona*

Abstract: *The World Trade Organization (WTO), with its tasks of dismantling trade barriers, liberalising international trade and settling trade disputes, has been badly hit. The organisation's 25-year history has led to countries with varying degrees of success despite identical rules. The emerging and industrialised countries who have shown ever stronger protectionist tendencies since the financial crisis of 2008 are among the winners. The Corona crisis has exacerbated these tendencies. Multilateral agreements are becoming more meaningful. It is important for Europe to reduce its structural weaknesses and strengthen its negotiating position vis-à-vis China and the USA.*

JEL Classification: *F10, F55, F60*

DOI: 10.1007/s10273-020-2646-y

Martin Klein*

WTO-Reform: Formale Regelgleichheit reicht nicht aus, alle Mitgliedsländer brauchen gleiche wirtschaftliche Chancen

Die Entwicklung der multilateralen Ordnung von der Nachkriegszeit bis heute wird gerne als Erfolgsgeschichte erzählt. Nach zwei Weltkriegen war es gelungen, eine weltwirtschaftliche Ordnung zu schaffen, die den teilnehmenden Ländern freien Handel, Wohlstand und Frieden sicherte. Die Welthandelsorganisation (WTO) und ihre Vorläuferorganisation, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), waren ein integraler Teil dieser Erfolgsgeschichte. Im Verbund mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und vielen anderen größeren und kleineren internationalen Organisationen bildeten sie das institutionelle Exoskelett der Weltwirtschaft.

Anders als der Beitritt zu den Bretton-Woods-Organisationen IWF und Weltbank war und ist der Beitritt zu GATT/WTO eher mühsam. Beitrittskandidaten müssen mit allen interessierten Mitgliedsländern Handelskonzessionen vereinbaren, um am Ende grünes Licht für den Beitritt zu erhalten. Bei großen Ländern (vor allem bei Russland und China) waren die Beitrittsverfahren politisch überfrachtet. Trotz dieser Schwierigkeiten ist die Mitgliederzahl des GATT bzw. der WTO im Laufe der Jahre von den 23 Vertragsparteien des GATT auf nunmehr 164 Länder angestiegen.

Die Wachstumskurve der Mitgliederzahl von GATT und WTO zeichnet eine Geschichte der Globalisierung nach (vgl. Abbildung 1). Der erste Schub der Globalisierung nach dem Krieg war die Gründung des GATT, die parallel zur Gründung der Vereinten Nationen, des IWF und der Weltbank stattfand und damit in einer Art „Urknall“ die Basis der Nachkriegsordnung legte. Sie ermöglichte auch der Bundesrepublik erste Schritte zur Reintegration nicht nur in die Weltwirtschaft, sondern überhaupt in die internationale Politik. Der deutsche Beitritt zur WTO 1951 erfolgte ein Jahr vor dem Beitritt zum IWF und der Weltbank und 22 Jahre vor dem Beitritt zu den Vereinten Nationen. Der GATT-Beitritt Japans, das sich in einer ähnlichen Lage wie Deutschland befand, brachte 1955 die erste Phase der Nachkriegsglobalisierung zum Abschluss (Rode, 2006).

Die zweite Globalisierungsphase wurde durch die Dekolonialisierung Afrikas vorangetrieben. Den Anfang machte Ghana, das 1957 Mitglied des GATT wurde, kaum sechs Monate, nachdem es seine Unabhängigkeit von Großbritannien erlangt hatte. In schneller Folge traten die neuen Länder Afrikas dem GATT bei, bis diese Phase 1966 mit dem Beitritt Ruandas zu Ende ging.

Erst 1986 mit dem Beginn der Uruguay-Runde in Punta del Este nahm die Globalisierung wieder Fahrt auf. Nachdem unter den US-Präsidenten Bush und Clinton entscheidende Durchbrüche bei den Verhandlungen erzielt worden waren, gewann das GATT in schneller Folge neue Länder hinzu, die sich als Mitglieder einen Einfluss auf das Verhandlungsergebnis und den Zugang zur WTO sichern wollten. Die Gründung der WTO, die ihre Arbeit Anfang 1995 aufnahm, schloss diese Phase ab.

In den folgenden Jahren stieg die Mitgliederzahl der WTO in eher gemächlichem Rhythmus an, wobei allerdings 2001 der Beitritt Chinas zur WTO einen letzten wichtigen Meilenstein der Globalisierung bildete. Wie der Bundesverband der Deutschen Industrie (2019) schreibt, wurden mit Chinas Beitritt die Hoffnungen verbunden, dass die Einbindung in die multilaterale Organisation als Katalysator für Strukturreformen wirken und freies unternehmerisches Handeln fördern würde. Diese Hoffnungen wurden weitestgehend enttäuscht.

Nach fast 75 Jahren als Treiber der Globalisierung steht die WTO heute vor der größten Herausforderung ihrer Geschichte. Sie steht in Gefahr, für den Welthandel irrelevant zu werden. Eine Ursache ist die Boykotthaltung, die die USA unter Präsident Trump gegenüber der WTO und insbesondere gegenüber ihrem Streitschlichtungsverfah-

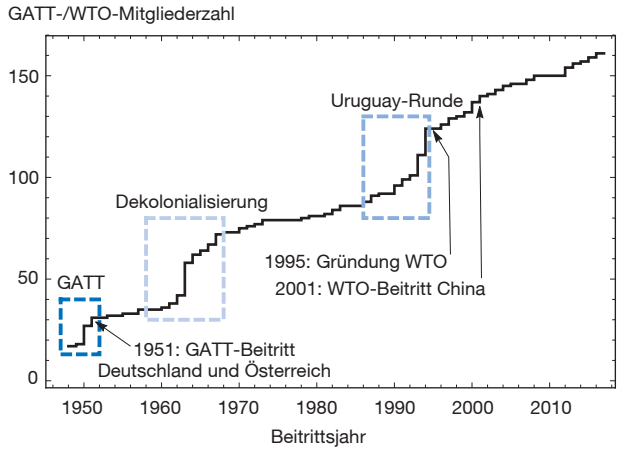
© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.

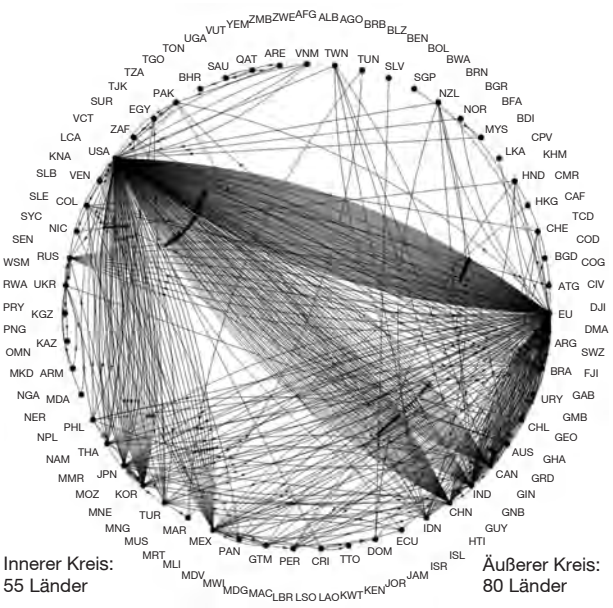
Prof. Dr. Martin Klein ist Professor für International Economics an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Abbildung 1
GATT-/WTO-Beitrittsgeschichte



Quelle: WTO.

Abbildung 2
Netzwerk der WTO-Streitschlichtung



Die Mitgliedsländer der WTO werden durch ihre ISO-Kürzel dargestellt.

Quelle: WTO und eigene Berechnungen.

ren einnehmen. Eine weitere Ursache ist der dramatische Einbruch des Welthandels durch die COVID-19-Pandemie. Die WTO (2020) selbst hat unlängst vor einem Einbruch des Welthandels zwischen 13 % und 32 % gewarnt. Schon ist die Rede von der Renationalisierung der Wertschöpfungsketten (Reshoring), von Deglobalisierung und einem Wiedererstarken des Protektionismus. Damit treibt die Pandemie genau jene unheilvollen Tendenzen an, zu deren Eindämmung GATT und WTO einst geschaffen wurden.

Die Misere der WTO-Streitschlichtung

Die Boykottpolitik der Trump-Regierung gegenüber der WTO-Streitschlichtung begann schon 2017 durch Blockierung der Nominierung nachrückender Mitglieder für das Berufungsgremium (Appellate Body) der Streitschlichtung. Im Dezember 2019 war das Berufungsgremium dadurch auf ein Mitglied geschrumpft und damit unter die Mindestzahl von drei Mitgliedern, die für eine Berufungsentscheidung erforderlich ist. Nach eigenem Bekunden will die Trump-Regierung damit eine tiefgreifende Reform der WTO erzwingen.

Die Europäische Union war federführend bei der Schaffung einer Notlösung, die darauf abzielt, eine Art „Ersatz-Berufungsverfahren“ für teilnahmewillige WTO-Mitglieder zu schaffen. Das entsprechende „Multi-party interim appeal arbitration arrangement“ (MPIA) liegt seit Ende März 2020 vor. Außer der EU nehmen 16 weitere WTO-Mitglieder daran teil, darunter auch China. Es ist allerdings fraglich, ob das MPIA eine große Wirkung entfalten wird. Die Trump-Regierung geht inzwischen so weit, dass sie sich an keine Beschlüsse der WTO-Streitschlichtung mehr gebunden fühlt, weil – so ihr Argument – das Schiedsverfahren nicht mehr WTO-rechtskonform sei.[1]

In dieser Lage ist ein einfaches „weiter so“ nicht möglich. Die Streitschlichtung der WTO wird an einer Reform nicht vorbeikommen. Und dabei werden natürlich auch andere Probleme ins Blickfeld geraten. Was auffällt, ist vor allem die extreme Ungleichheit bei der Nutzung der Streitschlichtung. Abbildung 2 zeigt die Streitschlichtung der WTO als ein Netzwerk von Klägern und Beklagten (claimants/respondents). Alle Mitgliedsländer der EU (die nach den Regeln der WTO auch einzeln Ziel von Handelsstreitigkeiten werden können) wurden zur besseren Übersichtlichkeit der EU zugeschlagen. Ein Pfeil z. B. von den USA zur EU repräsentiert einen Streitfall, bei dem die USA der Europäischen Union oder einem ihrer Mitgliedsländer eine Verletzung der Verpflichtungen, die diese durch ihren Beitritt zur WTO eingegangen sind, vorwirft. Abbildung 2 verdeutlicht eine extrem ungleiche Verteilung der Streitfälle. USA und EU nehmen die Streitschlichtung mit Abstand am häufigsten wahr, und sie streiten sich vor allem miteinander. Weit dahinter kommen China, Indien und ein paar andere Länder. Fast die Hälfte der WTO-Mitglieder

1 Das jüngste Beispiel betrifft einen Streitfall mit Kläger Kanada, in dem die WTO entschieden hat, dass die USA ihre Zölle auf bestimmte Papiersorten abschaffen müssen. Vgl. dazu Baschuk (2020).

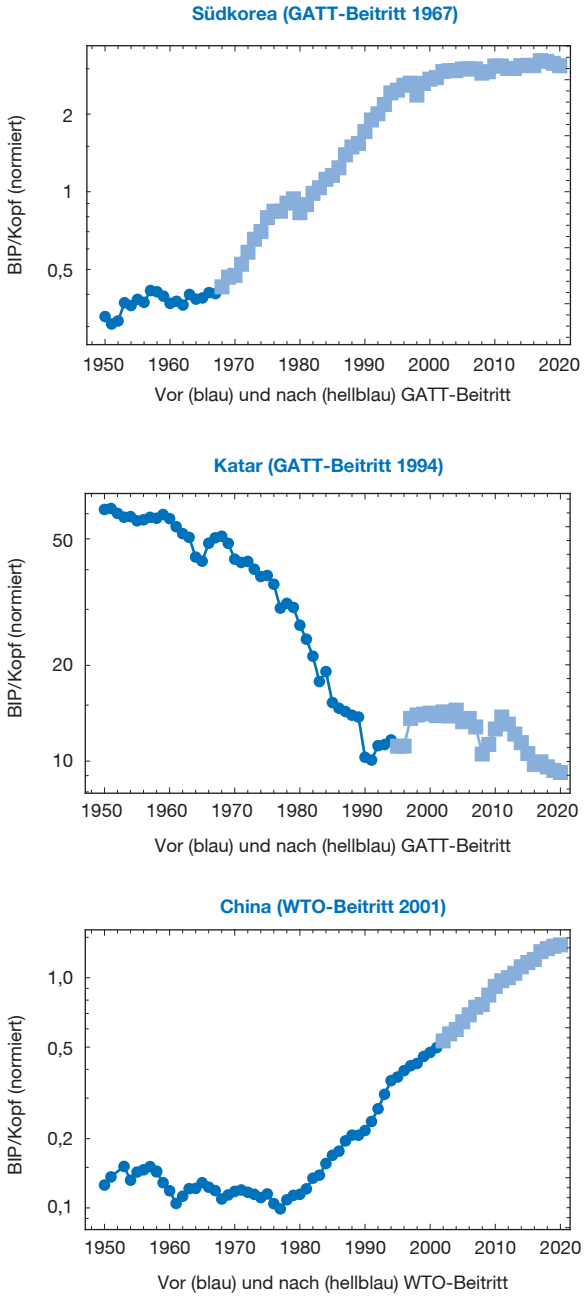
waren noch nie in die Streitschlichtung involviert. Sie schauen der Streitschlichtung, wie in Abbildung 2 veranschaulicht, gleichsam unbeteiligt zu.

Woher kommt diese extreme Ungleichheit bei der Inanspruchnahme der Streitschlichtung? Sollte man nicht meinen, dass gerade die kleineren und ärmeren Länder zu den größten Nutznießern der WTO zählen, wie Felbermayr (2019) vor kurzem meinte? Tatsächlich kann das vermeintlich rechtsgleiche Regelsystem der Streitschlichtung sehr ungleiche Wirkungen haben. Von Rechtswissenschaftlern wird schon lange darauf hingewiesen, dass die Teilnahme an der Streitschlichtung einen hohen Kostenaufwand und erheblichen juristischen Sachverstand in diesem hochspezialisierten Rechtsgebiet erfordert. Reiche Länder können sich bei Handelsstreitigkeiten von spezialisierten Kanzleien beraten lassen, die Kosten dafür stellen für sie keinen Hinderungsgrund dar. In den ärmeren Mitgliedsländern der WTO können diese Faktoren jedoch prohibitiv sein. Die Debatte zu diesen Problemen ist nicht neu (z. B. Shaeffer, 2005 und aus afrikanischer Sicht Mugota, 2017).

Wichtiger sind dabei aber die ökonomischen Aspekte. Streitfälle werden nicht abschließend durch die WTO entschieden, vielmehr spielt diese nur eine subsidiäre Rolle, indem ihr Schiedsgericht einer der streitenden Parteien das Recht auf Vergeltungsmaßnahmen in Form von Strafzöllen einräumt. Länder, denen vom Schiedsgericht Recht zugesprochen wird, dürfen ihren Kontrahenten den Zugang zu ihrem eigenen Markt verwehren, indem sie auf deren Produkte Strafzölle erheben. Die wenigsten Streitfälle enden tatsächlich mit der Erhebung von Strafzöllen, meist einigt man sich im Vorfeld oder im Verlauf des Verfahrens auf einen Kompromiss. Spieltheoretiker würden das als Verhandlungsspiel bezeichnen, dessen Ausgang von der Verhandlungsmacht der Kontrahenten abhängt. Das „Vorführen der Folterinstrumente“ gehört zum Verhandlungsprozess. Länder bzw. Regionen mit großen Absatzmärkten sind dabei klar im Vorteil. Wenn die USA oder die Europäische Union Strafzölle erheben, dann fügen sie den betroffenen Handelspartnern erhebliche wirtschaftliche Schäden zu. Deshalb ist allein schon die Androhung von Strafzöllen ein überaus wirksames Druckinstrument, um im Rahmen einer Streitschlichtung Forderungen durchzusetzen. Wenn umgekehrt ein armes Entwicklungsland den USA oder der EU androht, durch Strafzölle den Zugang zu seinem heimischen Absatzmarkt zu entziehen, so wird sich der Schrecken darüber in Grenzen halten. Die Größenunterschiede beim Einkommen pro Kopf und auch bei der Bevölkerung sind dermaßen exorbitant, dass die formale Rechtsgleichheit, die der Streitschlichtung zugrunde liegt, im Ergebnis zunichte gemacht wird. Bei extremer wirtschaftlicher Ungleichheit führt formale Rechtsgleichheit in der Realität zu Rechtsungleichheit. Gerade für die kleineren und ärmeren

Abbildung 3

Südkorea, Katar, China – BIP pro Kopf und GATT-/WTO-Beitritt

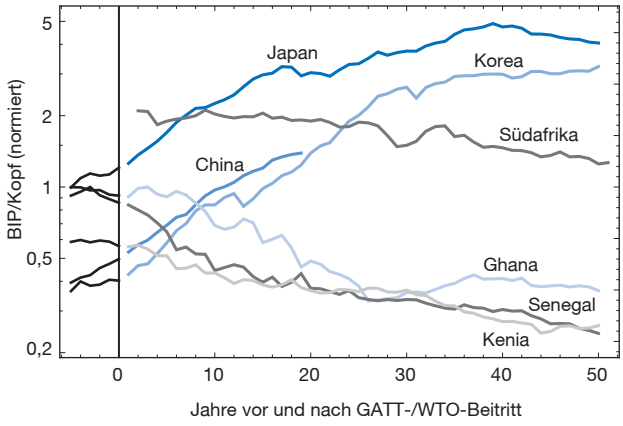


Anmerkung: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird durch den Vergleich mit dem Median des BIP aller Länder im jeweiligen Jahr normiert. Der Wert von 1 auf der vertikalen Achse bedeutet, dass 50 % aller Länder ein höheres, und ebenfalls 50 % ein geringes BIP aufwiesen.

Quelle: Die BIP-Daten stammen in der Mehrheit aus dem World Economic Outlook des IWF. In Jahren, wo in dieser Quelle für bestimmte Länder keine Daten zur Verfügung standen, wurden Daten der Penn World Tables (PWT) verwendet. Wo auch keine PWT-Daten vorhanden waren, wurde Daten aus dieser Quelle verwendet: James et al. (2012).

Abbildung 4

Asien und Afrika – relative Einkommensentwicklung nach GATT-/WTO-Beitritt

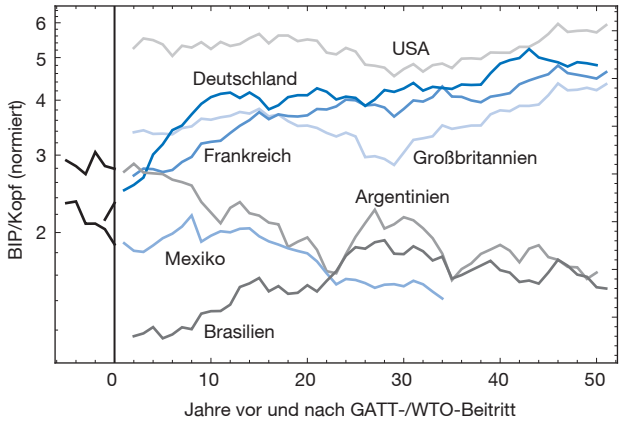


Die horizontale Achse zeigt nicht Kalenderjahre, sondern die Jahre vor und nach dem Beitritt des jeweiligen Landes. Das Jahr des Beitritts wird mit 0 bezeichnet. In Südafrika gibt es nur Daten nach dem Beitritt, weil das Land dem GATT schon 1948 beitrat. Es gehört zu den ursprünglichen Vertragsparteien (contracting parties) des GATT. In China stehen seit dem WTO-Beitritt nur Daten für 20 Jahre zur Verfügung.

Quelle: Die BIP-Daten stammen in der Mehrheit aus dem World Economic Outlook des IWF. In Jahren, wo in dieser Quelle für bestimmte Länder keine Daten zur Verfügung standen, wurden Daten der Penn World Tables (PWT) verwendet. Wo auch keine PWT-Daten vorhanden waren, wurde Daten aus dieser Quelle verwendet: James et al. (2012).

Abbildung 5

USA, Europa und Südamerika – relative Einkommensentwicklung nach GATT-/WTO-Beitritt



Quelle: Die BIP-Daten stammen in der Mehrheit aus dem World Economic Outlook des IWF. In Jahren, wo in dieser Quelle für bestimmte Länder keine Daten zur Verfügung standen, wurden Daten der Penn World Tables (PWT) verwendet. Wo auch keine PWT-Daten vorhanden waren, wurde Daten aus dieser Quelle verwendet: James et al. (2012).

Mitgliedsländer die WTO bleibt Rechtsgleichheit bei der Schlichtung von Handelsstreitigkeiten eine Fiktion.

Ungleichheit in der WTO

Wie steht es mit der wirtschaftlichen Ungleichheit in der WTO? Haben GATT und WTO im Laufe ihrer fast 75-jährigen Geschichte ihren Mitgliedsländern den wirtschaftlichen Aufstieg erlaubt, oder vertiefen sich die Gräben zwischen arm und reich? Antworten auf diese Fragen sind nicht einfach, und sie müssen auf die jeweils besonderen Umstände in den Ländern eingehen. Zuerst ist festzuhalten, dass die WTO unter ihren Mitgliedsländern zahlreiche Erfolgsgeschichten aufzuweisen hat. Abbildung 3 zeigt drei Beispiele: die Entwicklung des normierten realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf in Südkorea, Katar und China vor und nach dem Beitritt zur WTO. Südkorea trat in dieser Vergleichsgruppe zuerst dem GATT bei. Die Daten zeigen eine dramatische Erfolgsgeschichte, die das Land von einem der ärmeren der Welt zu einem der reichsten aufsteigen ließen. Der Beitritt zum GATT war entscheidend für die Wirtschaftswende der Öffnung und Modernisierung, die den wirtschaftlichen Wandel antrieb. Unter völlig anderen Vorzeichen war auch in Katar der Beitritt zum GATT (im letzten Jahr vor Gründung der WTO) ein wichtiger Baustein in der Reformagenda, die auf eine Diversifizierung der vorher rein auf Rohöl ausgerichteten Wirtschaft abzielte. Das Land konnte dadurch seinen relativen Abstieg stoppen und seine Position auf hohem Niveau stabilisieren. China schließlich trat der WTO spät bei. Es befand sich schon seit den 1980er Jahren auf Wachstumskurs. Der Beitritt zur WTO diente dem schnell wachsenden Land dazu, den Zugang vor allem zu den Märkten der Industrieländer abzusichern und damit die Fortsetzung des exportorientierten Wachstums zu ermöglichen.

Drei unterschiedliche Länder, drei unterschiedliche Erfolgsgeschichten. Doch in dieser Metrik kann es nicht nur Gewinner geben. Abbildung 4 vergleicht in Form einer Event-Analyse die relative BIP-Entwicklung ab dem Jahr des Beitritts zu GATT/WTO in Asien und in Afrika. Abgesehen von Südafrika finden sich alle Länder im Jahr ihres Beitritts in der unteren Hälfte der weltweiten Einkommensverteilung. 50 Jahre danach haben sich die Länder klar getrennt. Die asiatischen Länder verzeichnen starke Zugewinne, die afrikanischen Länder starke Verluste. Für die einen wurde der Beitritt zum GATT eine Erfolgsgeschichte, für die anderen brachte er 50 Jahre Enttäuschungen.

Ein ähnliches Problem zeigt sich, wenn wir die relative Entwicklung Südamerikas betrachten (vgl. Abbildung 5). Wir bewegen uns hier in der oberen Hälfte der weltweiten

Einkommensverteilung (d. h. alle Länder liegen über dem Medianeinkommen), doch auch hier bildet sich in den 50 Jahren seit dem Beitritt zum GATT in zunehmendem Maße eine Lücke zu den ausgewählten europäischen Ländern und den USA heraus, die eindeutig zu den Gewinnern gehören. Besonders dramatisch ist dies bei Argentinien, das bei seinem GATT-Beitritt in einer besseren Position war als die Deutschland, 50 Jahre danach aber auf das Einkommensniveau eines Schwellenlands abgesunken ist.

Abbildung 6 zeigt, dass das Problem der wachsenden Ungleichheit unter dem GATT nicht nur einer willkürlichen Länderauswahl geschuldet ist. Die obere Abbildung 6 kontrastiert die Einkommensentwicklung der Länder in der ersten Beitrittswelle zum GATT mit der Einkommensentwicklung in der zweiten Beitrittswelle (untere Abbildung 6). In der ersten Gruppe befinden sich die wichtigsten Industrieländer der damaligen Zeit, in der zweiten Gruppe überwiegend die gerade unabhängig gewordenen Länder Afrikas. Im Verlauf von 50 Jahren nach dem Beitritt bewegt sich die Einkommensposition der ersten Gruppe nach rechts, d. h. sie werden relativ zum weltweiten Median noch reicher, während die Einkommensposition der zweiten Gruppe immer weiter absinkt. Im Laufe der Jahre klafft zunehmend eine Einkommenslücke zwischen den beiden Gruppen.

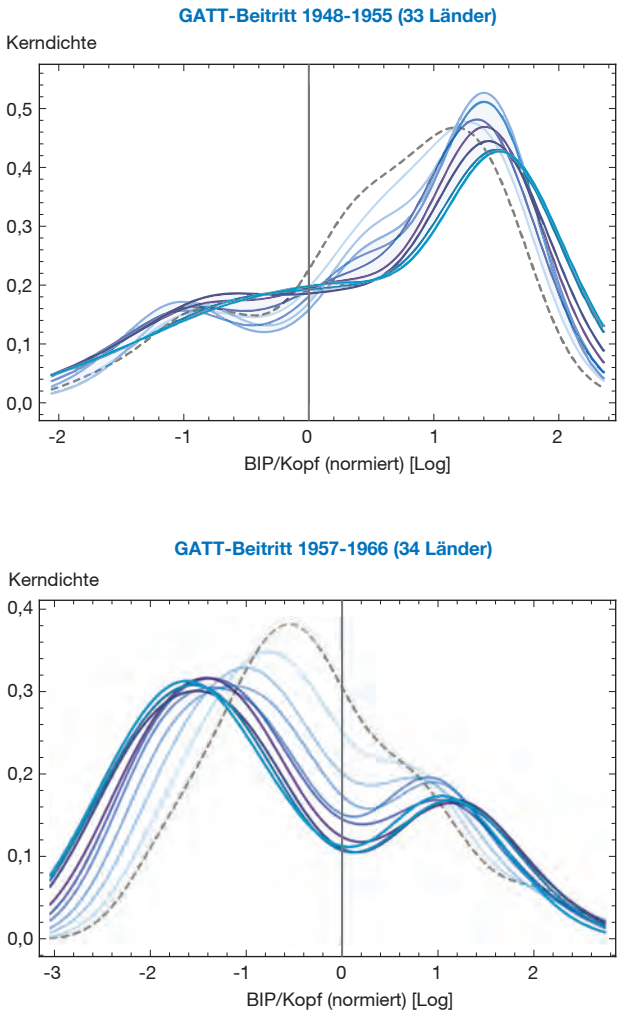
Wie geht es mit der WTO weiter?

Fast 75 Jahre nach der Gründung des GATT steht die WTO vor der größten Herausforderung ihrer Geschichte. COVID-19-Pandemie, Einbruch des Welthandels, Renationalisierung der Wertschöpfungsketten und vor allem die Boykotthaltung der USA müssen nicht unbedingt zu einer Abschaffung der WTO führen, wohl aber zu ihrem Absinken in die Irrelevanz. Es ist unbestritten, dass die WTO reformbedürftig ist, ein einfaches „weiter so“ ist nicht möglich.

Die Europäische Union versucht gegenzusteuern und hat mit anderen WTO-Mitgliedern eine Zwischenlösung zur Rettung der Streitschlichtung vereinbart. Doch außer der EU haben sich nur 16 Länder dazu bereitgefunden, 148 bleiben freiwillig außen vor, darunter z. B. auch Indien, das als Meinungsführer unter den Entwicklungs- und Schwellenländern in der WTO eine gewichtige Position einnimmt. Dies ist ein klares Zeichen, dass die Mehrheit der WTO-Mitglieder nicht bereit ist, politisches Kapital für eine Rettung der Streitschlichtung zu investieren. Sie mögen nicht die Ziele und Methoden der USA unter Präsident Trump billigen, doch auch sie sind mit dem Status quo der WTO unzufrieden.

Abbildung 6

GATT-Beitritt für afrikanische Länder wenig erfolgreich



Dabei werden die 50 Jahre nach dem GATT-Beitritt in zehn Fünfjahresscheiben zerlegt und für jede von ihnen eine Häufigkeitsverteilung (Kerndichte) berechnet. Die erste Verteilung des BIP in der Periode des Beitrittsjahres wird durch die gestrichelte Linie wiedergegeben. Die Verteilungen der Folgeperioden sind durch unterschiedliche Farbgebung schrittweise davon abgesetzt. Das weltweite Medianeinkommen wird hier durch den Wert Null dargestellt.

Quelle: Die BIP-Daten stammen in der Mehrheit aus dem World Economic Outlook des IWF. In Jahren, wo in dieser Quelle für bestimmte Länder keine Daten zur Verfügung standen, wurden Daten der Penn World Tables (PWT) verwendet. Wo auch keine PWT-Daten vorhanden waren, wurde Daten aus dieser Quelle verwendet: James et al. (2012).

Erinnern wir uns daran, dass sich die WTO immer noch in der 2001 begonnenen Verhandlungsrunde von Doha befindet, die auch als Doha-Development-Agenda bezeichnet wird, weil ihr Ziel eine grundlegende Verbesserung der Lage der Entwicklungsländer im Welthandel ist. Weil sich die Hauptkontrahenten nicht einigen konnten, konnte die Doha-Runde noch nicht abgeschlossen werden. Es muss

DOI: 10.1007/s10273-020-2647-x

auch der EU und ihren Mitgliedsländern klar sein: Solange die Industrieländer nicht bereit sind, auf die Entwicklungs- und Schwellenländer zuzugehen, wird es keine WTO-Reform geben.

Literatur

Rode, R. (2006), *Kluge Handelsmacht. Gezähmte Liberalisierung als Governanceleistung im Welthandelsregime GATT/WTO*, LIT Verlag.

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2019), China in der Welthandelsorganisation, https://bdi.eu/artikel/news/china-in-der-wto/ (27. April 2020).

World Trade Organization (WTO) (2020), Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm (27. April 2020).

Baschuk, B. (2020), U.S. says WTO's appellate body is invalid, balks at compliance, *Bloomberg*, 22. April, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-22/u-s-says-wto-s-appellate-body-is-invalid-balks-at-compliance (27. April 2020).

Felbermayr, G. (2019), 25 Jahre WTO – Ursachen des Zerfalls und Reformvorschläge für die Zukunft, https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2019/25-jahre-wto-ursachen-des-zerfalls-und-reformvorschlaege-fuer-die-zukunft-0/ (27. April 2020).

Shaeffer, G. (2005), Developing Country Use of the WTO Dispute Settlement System: Why it Matters, the Barriers Posed, and its Impact on Bargaining.

Mugota, Z. V. (2017), A Critical Analysis if The World Trade Organization's dispute settlement system is equally available to all member states and creates a fair and level playing field, https://zimlii.org/zw/journal/2016-zelj-01/%5Bnode%3Afield_jpubdate%3Acustom%3AY/critical-analysis-world-trade-organization%E2%80%99s (27. April 2020).

James, S. L., P. Gubbins, C. J. L. Murray, E. Gakidou (2012), Developing a comprehensive time series of GDP per capita for 210 countries from 1950 to 2015, *Population Health Metrics*, 10(1), 12.

World Trade Organization (WTO) (o. D.), The Doha Round, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm (27. April 2020).

Galina Kolev, Jürgen Matthes

Multilaterale Abkommen: Enthusiasmus und Enttäuschung

Die multilaterale Welthandelsordnung steht unter erheblichem Stress. Obwohl sie in längerfristiger Perspektive ein Erfolgsmodell ist, wurde die Welthandelsorganisation (WTO) in den letzten Jahren in mehrfacher Hinsicht geschwächt. Das Scheitern der Doha-Welthandelsrunde nach letzten Wiederbelebungsversuchen im Jahr 2008 hat gezeigt, dass sie ihrer Funktion, die Liberalisierung der Handelsregeln voranzubringen, nicht mehr hinreichend gerecht wird. Zudem ist ihre Funktion zur Durchsetzung des bestehenden Regelwerks empfindlich geschwächt, seit die WTO-Berufungsinstanz außer Kraft gesetzt wurde. Darüber hinaus haben protektionistische Tendenzen deutlich zugenommen. Seit Ende 2008 wurden etwa 18.000 handelshemmende Maßnahmen weltweit registriert und somit mehr als doppelt so viele wie die Zahl der handelsliberalisierenden Maßnahmen (Global Trade Alert, 2020). Auch die Globalisierungskritik wirkt bremsend auf die Weiterentwicklung der Handelsregeln und begünstigt den neuen Protektionismus.

In der aktuellen Corona-Pandemie zeigt sich weitere Skepsis bezüglich der Rolle der WTO als internationale Struktur zur Lösung von globalen Problemen. James Bacchus (2020) betont, dass die G20-Länder zwar auf die internationale Zusammenarbeit setzen, um die Folgen der Virusausbreitung einzudämmen. Einzig die WTO wird jedoch in der gemeinsamen Erklärung der G20 nicht erwähnt.

Unter Handelsexperten gibt es jedoch bereits konkrete Vorschläge, wie die WTO einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie leisten kann. Ganz oben auf der Liste sieht Bacchus (2020) die Notwendigkeit, Exportverbote für Medikamente und medizinische Versorgung zurückzunehmen und zu unterlassen. Mittlerweile hat die WTO solche Maßnahmen in 80 Ländern weltweit festgestellt (WTO, 2020a). Diese Maßnahmen können je nach Anwendung nach den WTO-Regeln legal sein, stehen jedoch im Widerspruch zum Ziel der G20, die Maßnahmen zu koordinieren, sodass unnötige Eingriffe in den internationalen Verkehr und Handel vermieden werden (Bacchus, 2020). Denn diese Eingriffe verhindern, dass begrenzte Medika-

Prof. Dr. Galina Kolev leitet die Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln und ist Professorin für VWL an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden.

Jürgen Matthes, Dipl.-Volkswirt, leitet das Kompetenzfeld Internationale Wirtschaftsordnung am IW Köln.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

mente und Vorräte dorthin gelangen, wo sie für einen wirksamen koordinierten globalen Kampf gegen das globale Coronavirus am dringendsten benötigt werden.

Zölle für medizinische Produkte

Eine weitere Baustelle für die Handelspolitik stellen die Zölle, die viele Länder auf eine ganze Reihe von medizinischen Produkten erheben, die während der Pandemie überall benötigt werden, dar (Bacchus, 2020). Alle Länder müssen mindestens einen Teil dieser Waren importieren und kaum ein Land kann die gesamte Menge an Waren in den Mengen produzieren, die es möglicherweise benötigt. Zölle auf lebensrettende Güter können somit nicht sinnvoll sein, da sie künstlich einen Engpass für diese Güter erzeugen.

Bacchus (2020) schlägt weitere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Virusbekämpfung vor, die auf WTO-Ebene initiiert werden können:

- Förderung der Transparenz bei allen nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus;
- Verzicht auf „Buy Local"-Anforderungen, die die Preise für staatliche Einkäufe in weiten Teilen der Welt erhöhen;
- Verbesserung der Handelserleichterungen zur Verringerung der Bürokratiekosten für den Handel mit gesundheitsbezogenen Produkten;
- Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse, die den Handel mit Arzneimitteln und medizinischen Geräten behindern;
- Annahme internationaler Standards zur Gewährleistung der Sicherheit und Qualität importierter Medizinprodukte;
- Genehmigung von Subventionen für die Herstellung der neuen Medikamente, die dringend benötigt werden, um das Coronavirus zu stoppen;
- Bekräftigung, dass die WTO-Regeln die Zwangslizenzierung der benötigten Arzneimittel durch Entwicklungsländer unter diesen schlimmen Umständen ermöglichen;
- Erleichterung für Beschäftigte im Gesundheitswesen, sich über Grenzen hinweg zu bewegen.

Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen finden bereits in der handelspolitischen Praxis Anwendung. So veröffentlichte die Europäische Kommission (2020) Anfang April 2020 den Beschluss, die Einfuhr von medizinischer Ausrüstung aus Nicht-EU-Ländern von Zöllen und Mehrwertsteuer gemäß Verordnung (EG) Nr. 1186/2009 des Rats und Richtlinie 2009/132/EG des Rats zu befreien, um die Belieferung von Ärzten, Pflegepersonal und Patienten mit dringend benötigter medizinischer Ausrüstung finanziell zu erleichtern. Die Entscheidung betrifft Gegenstände wie Schutzmasken, Testkits, Beatmungsgeräte und andere medizinische Ausrüstung und ist vorerst für einen Zeitraum von sechs Monaten gültig.

Rolle der WTO in der Corona-Krise

Im Zusammenhang mit der aktuellen Krise hat die WTO (2020b) im Rahmen eines Berichts die Rolle von handelspolitischen Maßnahmen im Bereich der Medizinprodukte beleuchtet und ihre eigene Rolle im Prozess der Handelsliberalisierung betont. Laut diesem Bericht entfielen im Jahr 2019 etwa 5 % des globalen Warenhandels oder etwa 2.000 Mrd. US-$ auf den Handel mit Medizinprodukten; 1,7 % des globalen Handels oder knapp 600 Mrd. US-$ umfassen den Handel mit als „kritisch" zu bezeichnenden Produkten, bei denen in der Corona-Krise erhebliche Engpässe verzeichnet wurden. Die WTO hat auf drei Wegen dazu beigetragen, dass der Handel mit Medizin- und Pharmaprodukten liberalisiert wird:

1. durch die allgemeinen Beschlüsse bei der Gründung der WTO im Jahr 1995;
2. durch den Abschluss des plurilateralen sektoralen Abkommens über pharmazeutische Produkte (das sogenannte „zero for zero"-Abkommen oder auch „Pharma-Abkommen" genannt, zu dem aktuell Kanada, die EU, Japan, Macao/China, Norwegen, die Schweiz und die USA gehören) in der Uruguay-Runde und seinen vier nachfolgenden Revisionen;
3. sowie durch die Erweiterung des Informationstechnologie-Abkommens im Jahr 2015 (die sogenannte ITA-exp, die für etwa 80 % der technologieintensiven medizinischen Ausrüstung die Zölle abschaffen und die Importkosten bis 2023 senken soll – jedoch nur unter den Teilnehmern des Abkommens, also unter Ländern, die sowieso bereits einen durchschnittlichen Zollsatz in Höhe von 0,4 % erheben).

Im Jahr 2019 war der durchschnittliche angewandte Zollsatz auf Medizinprodukte mit 4,8 % wesentlich niedriger als der durchschnittliche Zollsatz auf Nichtagrargüter (WTO, 2020b). In einigen Ländern, wie z. B. Island, Hongkong oder Singapur, werden Medizinprodukte sogar zollfrei importiert. In der EU beträgt der durchschnittliche Zollsatz gegenüber Drittländern 1,5 %. Nichtsdestotrotz bleiben die Zollsätze auf viele Produkte relativ hoch:

- Der durchschnittliche angewandte Zollsatz für Seife beträgt 17 %, bei einzelnen WTO-Mitgliedstaaten liegt er sogar bei 65 %. Mehr als die Hälfte der WTO-Mitgliedstaaten wenden einen Zollsatz von über 50 % an.

- Schutzausrüstungen werden mit einen durchschnittlichen Zollsatz in Höhe von 11,5 % belegt, in manchen Ländern werden die Importe im Durchschnitt mit 27 % verzollt. Über 40 % der Länder belegen die Importe von Schutzmasken mit einem Zollsatz von über 10 %.

- Relativ hoch mit 6,2 % sind die Zollsätze auf Krankenhaus- und Labormaterialien.

Bemerkenswert ist weiterhin, dass es bei Medizinprodukten eine relativ große Lücke (water in the tariff) zwischen dem Zollsatz gibt, zu dem sich die Länder in der WTO als Maximalzollsatz verpflichtet haben (bound) und dem tatsächlich angewandten Zollsatz (WTO, 2020b). Die WTO sieht das als Potenzial, die offiziell vereinbarten Grenzen für die Zollsätze zu senken. Es ist jedoch auch denkbar, dass einzelne Länder diese Lücke nutzen, um nach der Corona-Krise über die handelspolitische Schiene den Aufbau von inländischen Produktionskapazitäten voranzutreiben, ohne gegen WTO-Vereinbarungen zu verstoßen.

Des Weiteren weist die WTO (2020b) darauf hin, dass 35 % des weltweiten Angebots von Medizinprodukten aus Deutschland (14 %), den USA (12 %) und der Schweiz (9 %) stammen. Die USA und Deutschland sind mit 19 % und 9 % die größten Importeure von Medizinprodukten, gefolgt von China mit 6 %. Rechnet man die EU-Länder zusammen, so rangiert die EU sowohl was die Exporte als auch was die Importe angeht auf dem ersten Platz im internationalen Vergleich. Im Bereich der COVID-19-relevanten Produkte liegt diese Lücke bei über 20 %, für die Medizinprodukte insgesamt sind es etwa 17 %.

Die aktuelle Krisensituation offenbart die enorme Relevanz multinationaler Organisationen wie der WTO, um die internationale Kooperation zu stärken und globale Lösungen für globale Probleme zu suchen. Aus heutiger Sicht ist es jedoch alles andere als klar, ob in Zukunft die Länder weltweit ihre Zusammenarbeit in handelspolitischen Fragen ausbauen und den Multilateralismus wieder beleben werden, zumal die Unterbrechung der internationalen Wertschöpfungsketten als Folge der Virusausbreitung eine Neubewertung der mit der internationalen Arbeitsteilung verbundenen Risiken und Chancen notwendig gemacht hat. Es ist nicht ausgeschlossen, dass nach der vorübergehenden Reduktion der Handelshemmnisse im Handel mit Medizinprodukten eine neue Welle von protektionistischen Maßnahmen folgt, um wichtige Branchen vor ausländischem Wettbewerb zu schützen und Produktionskapazitäten im Inland aufzubauen. Hierbei ist es von entscheidender Bedeutung, solche Eingriffe auf das Minimum zu beschränken und in jedem Fall genau abzuwägen, ob es sich in der Tat um einen Bereich handelt, der zu der Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern gehört. Das Gebot der Stunde soll es jedoch sein, die bereits gestörten Lieferketten nicht durch zusätzliche Handelskonflikte weiter zu beeinträchtigen (Kolev und Obst, 2020).

Ursachen für die Probleme der WTO

Jenseits des Blicks auf die aktuelle Situation stellt sich die Frage, was die tieferen Ursachen für die eingangs aufgezeigten Probleme der WTO sind und wie eine erfolgreiche Zukunft der multilateralen Handelsordnung gesichert werden kann. In der Phase um und nach der Gründung der WTO im Jahr 1995 herrschte allenthalben Enthusiasmus mit Blick auf die internationale Handelspolitik. Die Uruguay-Runde war erfolgreich abgeschlossen und setzte einen Liberalisierungsschub auf breiter Front in Gang (Zollsenkungen, Integration von Agrar- und Textilhandel sowie Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte in die Handelsordnung). Die Marktwirtschaft schien gegen die Planwirtschaft gesiegt zu haben und die Globalisierung war immer weiter auf dem Vormarsch. Mitte der 1990er Jahre wurde in Europa der Binnenmarkt weiterentwickelt, die Euro-Einführung vorbereitet und auch die handelspolitischen Weichen für die Osterweiterung gestellt. Das Credo von Liberalisierung und Offenheit schien unangefochten zu dominieren.

Doch schon um die Jahrtausendwende zeigten sich erste Sollbruchstellen, die im weiteren Zeitverlauf zunehmend aufbrechen sollten. Zivilgesellschaftliche Globalisierungskritik nahm immer weiter zu, wie das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Seattle bereits 1999 zeigte. Zwar wurde 2001 die Doha-Runde begonnen und China in die WTO aufgenommen. Doch der Konkurrenzdruck, der in der Folge durch sehr schnell steigende chinesische Exporte weltweit entstand, wurde schon bald zu einer der Ursachen für das spätere Scheitern der Doha-Runde (Matthes, 2006).

Darüber hinaus erwies sich paradoxerweise ein wichtiger Erfolg der Uruguay-Runde als zentraler Hemmschuh für die weitere Handelsliberalisierung. Denn mit der Gründung der WTO wurde das Konsensprinzip eingeführt. Damit erhielt jedes einzelne Entwicklungs- und Schwellenland als Gegenleistung für die stärkere Bindungskraft der Handelsregeln eine Vetomöglichkeit. Gerade die großen aufstrebenden Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien münzten zudem ihre wirtschaftlichen Erfolge in zunehmendes Selbstbewusstsein in der WTO um. Sie verweigerten die weitere Liberalisierung des Industriegüterhandels, weil die Industrieländer aus ihrer Sicht ihre Agrar- und Textilmärkte nicht weit genug liberalisieren wollten. Vor allem an dieser Konfrontation scheiterte die Doha-Runde.

Die Unternehmen in den Industrieländern drängten trotz der stockenden Doha-Runde auf eine Erweiterung der Handelsregeln, um ihre Globalisierungsstrategien besser abzusichern. In Reaktion auf diesen politischen Druck wichen immer mehr Industrieländer vom erstbesten multilateralen Weg ab und setzten auf zumeist bilaterale und vereinzelt auch regionale Handelsabkommen. Die Zahl bilateraler Handelsabkommen nahm in der Folge vor allem nach der Jahrtausendwende rasant zu, als auch die USA auf diesen Kurs einschwenkten. Auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern setzte sich dieser Trend zunehmend durch. Dies verringerte jedoch den Lobbydruck der exportorientierten Wirtschaft bei der WTO in Genf und trug auf diese Weise mit zum Scheitern der Doha-Runde bei, da die Politik weniger Druck verspürte, die Widerstände der Agrarlobbies in den Industrieländern zu brechen. Zudem schafft das komplexe Netzwerk bilateraler Freihandelsabkommen (Spaghetti Bowl) eine vor allem für kleinere Unternehmen schwer handhabbare Bürokratie. Es wäre daher wünschenswert, wenn es gelänge, ähnliche bilaterale Abkommen zwischen mehreren Staaten zu plurilateralen Abkommen zusammenzufassen und dabei die Regeln möglichst zu vereinheitlichen.

Wie eingangs erwähnt ist die Außerkraftsetzung der Berufungsinstanz ihres Streitschlichtungsmechanismus ein schwerer Schlag für die WTO. Die USA haben so lange die Ernennung neuer Mitglieder des Appellate Body blockiert, bis dieser aufgrund einer nicht mehr ausreichenden Besetzung handlungsunfähig wurde. Dieses Vorgehen ging einher mit einer zunehmend protektionistischen Ausrichtung der US-Handelspolitik, vor allem gegenüber China, aber auch gegenüber anderen Handelspartnern wie der EU. Besonders kritisch zu sehen ist dabei, dass sich die US-Administration auf eine vermeintliche Gefährdung der nationalen Sicherheit beruft, um die Erhebung von Strafzöllen auf Stahl- und Aluminiumimporte von NATO-Verbündeten und potenzielle Handelsbarrieren gegen Automobilimporte zu rechtfertigen. Die WTO-Regeln (Artikel XXI) sehen recht weitgehende Schutzmöglichkeiten für die Sicherstellung der nationalen Sicherheit vor. Dieses potenzielle Schlupfloch für protektionistische Schutzmöglichkeiten wurde bislang in einer Art Gentlemen‘s Agreement von den WTO-Mitgliedern bewusst kaum genutzt. Die skrupellose Berufung der USA auf diese Klausel könnte daher zu einem Dammbruch führen.

Die USA haben den Appellate Body wohl auch deshalb handlungsunfähig gemacht, damit ihr bedenkliches Vorgehen nicht doch durch die WTO als rechtskräftig verurteilt werden kann. Doch neben weiteren eher technischen Gründen liegt eine wesentliche Ursache der US-Blockadepolitik darin, dass die US-Administration dem Appellate Body vorwerfen, die WTO-Regeln aus ihrer Sicht fragwürdig ausgelegt zu haben. Es wird vor allem kritisiert, dass die Nutzung von Handelsschutzinstrumenten zu sehr eingeschränkt wurde. Bei Antisubventionsmaßnahmen z. B. ist es durch die Auslegung des Appellate Body sehr schwer geworden, wettbewerbsverzerrendes Verhalten von chinesischen Staatsunternehmen einzuhegen (European Parliament, 2019). Nach Ansicht der USA hat der Appellate Body seine Kompetenzen damit überschritten, weil er nicht die institutionelle Stellung eines unabhängigen nationalen Gerichts habe, das über Präzedenzfälle Richterrecht schafft, sondern sich sehr eng an die von den souveränen Mitgliedstaaten gesetzten Regeln halten müsse. Diese Kritik erscheint durchaus nachvollziehbar.

Die Rolle Chinas in der Welthandelspolitik

Im Zusammenhang mit den angesprochenen Handelspraktiken Chinas ist zu kritisieren, dass die WTO-Regeln zu große Lücken aufweisen, um die zunehmenden Auswirkungen des chinesischen Staatskapitalismus auf die Weltmärkte einzuhegen. Hier liegt wohl der größte Kritikpunkt an der WTO und die Kernursache für die aggressive Handelspolitik der USA gegenüber China und der WTO. Es geht insbesondere um Wettbewerbsverzerrungen durch vielfältige industriepolitische Subventionen, Staatsunternehmen und resultierende Überkapazitäten. Zudem bedient sich China verschiedener Praktiken eines forcierten Technologietransfers, vor allem im Rahmen von erzwungenen Joint Ventures als Vorbedingungen für den Marktzugang in China. Zwar hat China hier zuletzt verschiedene Liberalisierungsmaßnahmen ergriffen, etwa im Rahmen des im Jahr 2020 in Kraft getretenen Investitionsgesetzes. Viele Bestimmungen bleiben dabei jedoch vage und es ist fraglich, ob sie bei nicht unabhängigen Gerichten im Zweifelsfall erfolgreich einklagbar wären. Zudem spricht einiges dafür, dass die Liberalisierungsmaßnahmen auch als Reaktion auf den massiven Druck der USA im Zuge des Handelskriegs gegenüber China umgesetzt wurden.

In der WTO hat sich China jedoch schon seit längerem den Versuchen der EU und der USA widersetzt, die WTO-Regeln zu reformieren, um die chinesischen Handelspraktiken einzuhegen. Dies betrifft selbst die Durchsetzung der WTO-Notifikationsvorgaben für Subventionen. In Reaktion auf die Blockadehaltung Chinas haben die EU, die USA und Japan im Rahmen einer trilateralen Initiative verschiedene Reformvorschläge gemacht. Einen Vorschlag zur Verbesserung der Notifikationsdisziplin haben sich weitere Staaten angeschlossen und diesen gemeinsam in die WTO eingebracht. Anfang 2020 hat die trilaterale Initiative zudem umfangreiche Regelverschärfungen für industrielle Subventionen vorgeschlagen. Es ist in diesem Zusammenhang im Übrigen bemerkenswert, dass sich die USA auf dieser Ebene durchaus konstruktiv in der WTO engagieren. Ohne die Kooperation Chinas wird es aufgrund des Konsensprinzips in der WTO jedoch nicht zu Reformen kommen. Es ist daher richtig, mit der Trilateralen Initiative gemeinsam und auch auf unilateralem Weg auf verschiedene Weise den Verhandlungsdruck

DOI: 10.1007/s10273-020-2648-9

auf China zu erhöhen. In diesem Sinne ist auch die Neuausrichtung der EU-Strategie gegenüber China zu begrüßen (Europäische Kommission, 2019).

Als Fazit bleibt festzuhalten: Wenn die Spillovers von Chinas Staatskapitalismus auf den Weltmarkt weiter zunehmen und China weiterhin ausreichende Reformen des WTO-Regelwerks blockiert, wird die WTO aus der Phase der Enttäuschung wohl nicht mehr herauskommen und auf Dauer nur noch in der Erinnerung auf die Zeiten des früheren Enthusiasmus zurückblicken können.

Literatur

Bacchus, J. (2020), Governments Should Rely More on the WTO in the Fight Against the Coronavirus, Cato Institute, 3. April, https://www.cato.org/blog/governments-should-rely-more-wto-fight-against-coronavirus (8. April 2020).

Europäische Kommission (2019), EU-China – A strategic outlook, Brüssel, 12. März, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf (17. April 2020).

Europäische Kommission (2020), Coronakrise: Kommission befreit Einfuhr von medizinischer Ausrüstung aus Nicht-EU-Ländern von Zöllen und Mehrwertsteuer, Pressemitteilung, 3. April, https://ec.europa.eu/germany/news/20200403-einfuhr-medizinischer-ausruestung-aus-nicht-eu-laendern_de (8. April 2020).

European Parliament (2019), Balanced and fairer world trade defence – EU, US and WTO perspectives, Workshop documentation, EP/EXPO/B/INTA/2018/08-10, Brüssel.

Global Trade Alert (2020), Global Dynamics, https://www.globaltradealert.org/global_dynamics (11. April 2020).

Kolev, G. und T. Obst (2020), Die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von internationalen Lieferketten, *IW-Report*, 16.

Matthes, J. (2006), Doha im Koma, *ifo-Schnelldienst*, 59(16), 11-14.

Welthandelsorganisation (WTO) (2020a), Export Prohibitions and Restrictions, Information Note, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf (24. April 2020).

Welthandelsorganisation (WTO) (2020b), Trade in Medical Goods in the Context of Tackling COVID-19, Information Note, 3. April, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf (8. April 2020).

Berend Diekmann*

Globale Handelsordnung – mit den oder ohne die USA?

Zur Ordnung des Welthandels haben die USA im 20. Jahrhundert stets eine zwiespältige Haltung eingenommen. Am Anfang einer protektionistischen Periode stand ein Zollgesetz, der Smoot-Hawley-Tariff-Act von 1930, der die US-Zölle für über 20.000 Produkte auf ein Rekordniveau anhob und den Außenhandel der USA innerhalb von drei Jahren um über 60 % zurückgehen ließ – mit desaströsen Folgen für die Weltwirtschaft. Ziel dieses protektionistischen Gesetzes war der Schutz der US-Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz. Alle Länder erhielten damals praktischen Anschauungsunterricht, zu welchen Ergebnissen eine exzessive Zollpolitik führen kann. Alle Länder, einschließlich der USA, lernten daraus. Gegen Ende des 2. Weltkriegs waren die USA der entscheidende Akteur bei der Gründung von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und später dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Die USA waren zu der Zeit das einzige große, industrialisierte Land mit intakten Produktionskapazitäten, einer modernen Kapitalausstattung und einer ausgebildeten Industriearbeiterschaft. Das überragende Interesse der USA an einer stabilen Weltwirtschaftsordnung mit offenen Märkten war also durchaus auch eigennützig: Nur stabile Märkte mit klaren Handelsregeln waren aufnahmebereit für US-Waren.

Mit wechselnden Motiven unterstützten die USA in den folgenden Dekaden die Weiterentwicklung der internationalen Handelsordnung bis hin zum Abschluss der Uruguay-Runde 1994, in der die Welthandelsorganisation (WTO) aus der Taufe gehoben wurde. Wesentliche Beweggründe waren die Idee, die ehemaligen Staatshandelsländer und etwas später auch das sich öffnende China in eine Welthandelsordnung zu integrieren, die von der Marktöffnung als Leitmotiv bestimmt war. Mit Sicherheit schwang dabei die Absicht mit, diese Märkte für Anbieter aus den USA besser zu öffnen und umgekehrt die USA selbst mit günstigen Zwischen- und Konsumprodukten zu versorgen. Diese Strategie verfolgten die USA ungeachtet des Umstands, dass das Verarbeitende Gewerbe der USA zu diesem Zeitpunkt im Außenhandel nur noch

Dr. Berend Diekmann leitet das Referat USA, Kanada, Mexiko im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Berlin.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.

eine untergeordnete Rolle spielte, weil andere Länder, zuvörderst Japan, Deutschland und Südkorea, die USA hier überflügelt hatten.

Welchen Einfluss diese Entwicklung jedoch zugleich auf die Haltung der USA zum Freihandel ausüben konnte, war an der harten US-Reaktion auf die japanischen Exporterfolge in den 1980er Jahren abzulesen. Japanische Anbieter sahen sich einem enormen Druck ausgesetzt, der zu „freiwilligen" Exportbeschränkungen und mehr oder weniger erzwungenen japanischen Direktinvestitionen in den USA führte.

Verschärfung der Konfliktlinien durch Verschiebung der weltwirtschaftlichen Gewichte …

Die Schwankungen in der US-Haltung zu einer multilateralen Handelsordnung haben sich nach 1994 sowohl durch interne wie durch externe Faktoren noch verstärkt. Zu den internen Faktoren zählten z. B. das Misstrauen gegenüber der Wirksamkeit von Regelsystemen im Welthandel und einer Beschränkung der eigenen Souveränität. Dieses Misstrauen war zwar schon immer vorhanden. Hinzu trat aber nun die verstärkte Wahrnehmung eines Gegensatzes zwischen Regeln und Resultaten. Die Regeln waren und sind aus US-Sicht entweder zu vage formuliert, die Sanktionsmechanismen zu langsam und unzureichend, sie sind für neue Herausforderungen (China) ungeeignet oder sie greifen zu sehr in die Souveränitätsrechte ein. Traditionell reagieren die USA zudem besonders empfindlich auf Konstruktionen, die dazu führen, dass internationale Entscheidungen US-Recht aushebeln können (Felbermayr, 2018). Als externe Faktoren kamen die Auslagerung von amerikanischer Produktion ins Ausland (offshoring), das Phänomen eines Wachstums ohne mehr Arbeitsplätze (jobless growth) und ein ausuferndes Handelsbilanzdefizit hinzu. Über allem rangierten der mit immer mehr Unbehagen wahrgenommene wirtschaftliche Aufstieg Chinas und das Scheitern der Integration Russlands in die Gruppe der marktwirtschaftlich und demokratisch verfassten Länder.

Diese Faktoren führten zu der Hinwendung der USA zu einer an schnelllebigen, vorteilhaften Resultaten orientierten Handelspolitik. Dies manifestiert sich nicht nur in klar definierten und inzwischen auch quantifizierten Marktzugangszielen der USA, wie schon beim von der Obama-Regierung formulierten Ziel der Verdopplung der US-Exporte zu beobachten. Vielmehr wuchs der Merkantilismus mit dem Amtsantritt der Trump-Administration in eine neue Dimension hinein. Einflussreiche Teile der neuen US-Regierung einschließlich des Präsidenten selber missverstehen die wirtschaftspolitische Aufgabe als betriebswirtschaftliches Thema und verkürzen Zusammenhänge: Sie denken in Ad-hoc-Deals, sehen ein Handelsbilanzdefizit als monetären Verlust und Handelsbilanzüberschüsse als Gewinn im betriebswirtschaftlichen Sinn. Sie beschränken sich auf die alleinige Betrachtung der Warenhandelsbilanz und blenden andere wichtige Zusammenhänge (wie z. B. den Handel mit Dienstleistungen, Primäreinkommen, Intrafirmenhandel) aus. Die schiere Größe des US-Markts bewegt sie dazu, Zölle bzw. generell politisches Wohlverhalten wie ein „Eintrittsgeld" in den US-Markt zu nutzen und die gestiegene geopolitische Unsicherheit bei kleineren Partnern merkantilistisch auszubeuten. In ihrem betriebswirtschaftlichen, kurzfristigen Kalkül gibt es sogar einen Anreiz, Unsicherheit zu schüren. Das resultatorientierte Verhalten führt zusammen mit einer betriebswirtschaftlichen Auffassung von Außenwirtschaft zu einem unsteten, um nicht zu sagen unzuverlässigen handelspolitischen Verhalten der USA.

Im transatlantischen Verhältnis ist zu beobachten, dass sich die USA auf Streitthemen konzentrieren, die durch asymmetrische Sensibilität gekennzeichnet sind, d. h. dort, wo die EU und ihre Mitgliedstaaten verwundbarer als die USA erscheinen (z. B. Autozölle, Leistungsbilanzüberschuss, Sekundärsanktionen), und dabei ihre dominante Rolle (z. B. US-Dollar als Leitwährung, New York als weltweit dominanter Finanzplatz, Technologieführerschaft, Größe des US-Markts) so unverblümt wie nie zuvor ausspielen. Die USA verknüpfen dabei gern Themen mit asymmetrischer Verwundbarkeit, zwischen denen keinerlei inhaltlicher Zusammenhang besteht, um so eine für sie noch vorteilhaftere Drohkulisse aufzubauen und der EU scheibchenweise Zugeständnisse abzupressen. Zugleich werben sie, wo von Vorteil, intensiv um Zusammenarbeit, ohne aber Konzessionen in anderen, strittigen Punkten auch nur anzudeuten.

Dieses Muster von Kooperation und Konfrontation lässt sich auch beim Streit um eine WTO-Reform beobachten. Im Mittelpunkt der US-Kritik an der WTO stehen die nicht mehr zeitgemäßen Regeln und der Streitbeilegungsmechanismus. Letzterem wird im Kern vorgeworfen, sein Auslegungsmandat zu überdehnen und das Handelsrecht durch seine Entscheidungen in einer Weise weiterentwickelt zu haben, die eigentlich Aufgabe von Verhandlungen gewesen wäre. Zugleich sei das WTO-Recht nicht geeignet, mit den chinesischen Handelspraktiken Schritt zu halten. Ferner seien Entscheidungsmechanismen ebenso wie Klassifizierungen vieler Länder als Entwicklungsländer und daraus resultierende Privilegien überholt. Allerdings nutzen die USA den von ihnen scharf kritisierten Streitbeilegungsmechanismus seit 1995 intensiv – ein Beleg für die Widersprüchlichkeit der US-Haltung. Von den in der WTO-Statistik zwischen 1995 und 2018 verzeichneten 595 Streitverfahren waren die USA in 124 Fällen

Beschwerdeführer und in 155 Fällen Beschwerdegegner (WTO, 2020; eigene Berechnungen). Damit entfielen auf die USA 47 % aller Fälle. Zusätzlich beteiligten sich die USA in 158 Fällen als Drittpartei. Folglich wird nur etwa ein Viertel aller Streitverfahren ohne US-Beteiligung geführt. In fast der Hälfte aller Verfahren traten die USA aktiv entweder als Beschwerdeführerin oder als Drittpartei auf. Besser lässt sich das rege Interesse der USA an der WTO-Streitbeilegung kaum belegen.

… und die verhärtete innenpolitische Auseinandersetzung

Geradezu exemplarisch zeigt sich die – je nach politischer Ausrichtung der Regierung – stärker denn je schwankende US-Haltung zur Rolle des Freihandels insgesamt bei einem Vergleich der Argumentation in der Studie des Council of Economic Advisers (CEA) zu den wirtschaftlichen Vorteilen des Außenhandels von 2015 mit den Aussagen in der vom US-Handelsbeauftragten (USTR) 2018 erstellten Handelsagenda des Präsidenten (Council of Economic Advisers, 2015; United States Trade Representative, 2018): Der CEA stellte 2015 heraus, dass US-Unternehmen, die exportieren, durchweg höhere Löhne zahlen. Er verwies auf die dank des Handels um ein Viertel höhere Kaufkraft des durchschnittlichen US-Bürgers. Er betonte, dass Arbeitsstandards und Einkommen im Ausland dank des Handels erhöht würden, was wiederum gut für den Absatz US-amerikanischer Exporte sei. Der Umweltschutz profitiere, weil die Verbreitung moderner Technologien über Handel und Investitionen Umweltbelastungen überkompensiere. Handel verringere Diskriminierungen, weil im Sektor handelbarer Güter die Lohndifferenzierung zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten verringert würde und sich auch andere Arten von Diskriminierungen im Schnitt verringerten. Der CEA sprach 2015 von einem wertegetriebenen Handelsansatz (values driven trade approach), der die Kernanliegen der USA zu Umweltschutz, Nicht-Diskriminierung oder Arbeitsstandards aufnehme.

Ganz anders klingt es drei Jahre später in der Handelsagenda des Präsidenten. Dort werden fünf Leitlinien betont:

1. Stärkung der nationalen Sicherheit,
2. Stärkung der US-Wirtschaft,
3. Verhandlung besserer Handelsabkommen,
4. aggressive Durchsetzung von US-Handelsrecht,
5. Reform des multilateralen Handelssystems.

Insbesondere die betonte Rolle der nationalen Sicherheit für die Handelspolitik und die explizit angekündigte aggressive Durchsetzung von US-Handelsrecht akzentuieren den veränderten Ansatz. Aber auch hinter dem Ziel verbesserter Handelsabkommen verbirgt sich handelspolitischer Sprengstoff, denn spätestens seit dem Abschluss der Neuverhandlungen zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA), nunmehr US-Mexico-Canada Agreement (USMCA) genannt, ist klar, dass damit vor allem verschärfte Ursprungsregeln und mehr „local Content“ gemeint ist, also Bedingungen, die den globalen Handel nicht fördern, sondern bremsen. Von den nur drei Jahre zuvor vom CEA aufgelisteten Argumenten ist kaum noch etwas übrig.

Welthandelsordnung fehlt zurzeit der Stabilitätsanker

Mit diesem handelspolitischen Ansatz können die USA die Rolle des kompensierenden Hegemons, die sie über Dekaden im GATT und zunächst auch in der WTO einnahmen, nicht mehr spielen. Hegemon sind die USA, weil sie über Jahrzehnte den Mitgliedern des GATT/der WTO nicht nur den Zugang zum lukrativen US-Markt zu stabilen Bedingungen boten, sondern auch ihr politisches Gewicht in die Waagschale warfen, damit die Regeln Glaubwürdigkeit und Gültigkeit behielten.

Allerdings hat die Welthandelsordnung mit dem protektionistischen Ansatz der USA nicht nur ihren Hegemon verloren. Man kann sie und die zugehörige Welthandelsorganisation WTO volkswirtschaftlich als Klubgut charakterisieren. Als Klubgut werden Güter bezeichnet, bei denen Ausschließbarkeit von der Nutzung möglich ist und keine oder eine nur geringe Rivalität im Konsum vorliegt. Die Mitgliedschaft in einem Klub ist freiwillig. Nicht-Zahler können von der Mitgliedschaft im Klub/der Nutzung des Klubguts ausgeschlossen werden. Diese Definition trifft grundsätzlich auf die WTO und ihre Mitgliedschaft zu. Allerdings funktioniert ein solches Klubgut umso besser, je homogener die Interessen der Klubmitglieder sind, je homogener die Leistungen ausfallen und je ausgewogener die Lastenverteilung ist (Langhammer, 2010). Die WTO-Mitglieder sind infolge der steigenden Mitgliederzahl inzwischen in ihren Interessen sehr heterogen. Auch die Homogenität der Themen ist angesichts der Ausweitung des Themenspektrums in der WTO nicht mehr gegeben. Um ein Extrembeispiel zu nehmen: Aus Zollverhandlungen im GATT sind zuletzt sogar Diskussionen um Handel und Geschlechtergerechtigkeit in der WTO geworden. Gerade für große WTO-Mitglieder ist es deshalb sehr attraktiv geworden, eine Homogenität des Klubgutes „Handelsordnung“ wieder herzustellen, indem sie ihre Interessen mit gleichgesinnten Partnern außerhalb der WTO verfolgen – z. B. durch bilaterale und plurilaterale Handelsabkommen.

Hier haben die USA sicher kein Alleinstellungsmerkmal, wie die zahllosen abgeschlossenen regionalen Abkommen insbesondere seit Gründung der WTO 1994 zeigen.

Damit gerät allerdings auch der originäre Anspruch der Welthandelsordnung ins Wanken: die Nicht-Diskriminierung auf Basis der Gegenseitigkeit. Sie besteht aus den beiden Komponenten Meistbegünstigung und Inländerbehandlung und ist damit so angelegt, dass auch Mitgliedsländer mit geringerer Marktgröße gleichberechtigt partizipieren können. Zusammen mit dem Gesamtverpflichtungsansatz (single undertaking), der es erlaubt, Marktöffnungen in unterschiedlichen Sektoren gegeneinander aufzurechnen, war die Handelsliberalisierung ursprünglich so strukturiert, dass alle Mitgliedstaaten ausreichend Spielräume für Erfolge und Zugeständnisse hatten. Da zugleich ein Hegemon vorhanden war, hatte das WTO-Regelwerk eine vergleichsweise hohe Bindungskraft und erschien nicht-kooperatives Verhalten lange Zeit unattraktiv.

In ihrer Distanzierung von der bisherigen Welthandelsordnung gehen die USA aber zuletzt konzeptionell auch noch deutlich über die eigenen Wege anderer großer WTO-Mitglieder wie der EU, die in ihren regionalen Abkommen durchaus eigene Akzente gesetzt hat, hinaus. Dies lässt sich gut am Beispiel des sogenannten Phase-I-Abkommens zwischen den USA und China belegen, das im Januar 2020 abgeschlossen wurde: Zwar wurde mit dem Abschluss dieses Teilabkommens eine weitere Eskalation des Handelskonflikts zwischen den zwei größten Volkswirtschaften der Welt erst einmal abgewendet. Gleichzeitig ist das Abkommen mit seinen umfassenden Kaufverpflichtungen für China aber Ausdruck eines kleinteiligen „Managed Trade“, der konzeptionell im scharfen Widerspruch zu den Grundsätzen des freien und regelbasierten Handels im Rahmen der WTO steht und im Zweifel zulasten von Drittländern geht. Anders als durch (Teil-) Substitution anderer Importe dürfte China insbesondere die Verpflichtungen im Agrarsektor, aber auch im Industriesektor, nicht erfüllen können.

Erschwerend kommt hinzu: Je höher der Anteil von Staatsunternehmen bzw. das Ausmaß staatlicher Lenkung in einem Sektor ist, desto leichter dürfte es China fallen, bestimmte quantitativ formulierte Einkaufszusagen zu erfüllen. Ein hoher Staatseinfluss ist in China beispielsweise im Energie-, Gesundheits- oder Luftfahrtsektor anzunehmen. De facto stärkt der US-Ansatz eines „Managed Trade“ mit China damit – paradoxerweise – den Staatshandelscharakter und die Rolle staatsnaher bzw. staatseigener Unternehmen in China.

Zu diesem geradezu planwirtschaftlichen Ansatz in der US-Handelspolitik tritt ein neues, kleinteiliges Buchstabieren des Reziprozitätsprinzips. Nach den Vorstellungen maßgeblicher US-Handelspolitiker soll sich die Reziprozität künftig nur noch auf die nominalen Zollsätze einzelner Produktlinien beziehen. Das käme einer vollständigen Aufgabe des Prinzips des Gesamtverpflichtungsansatzes (single undertaking) gleich. Als Hüter der bisherigen Welthandelsordnung kommen die USA, setzen sich diese Ansätze endgültig durch, nicht mehr infrage.

Aber ohne die USA geht es nicht weiter

Damit steht insbesondere die europäische Handelspolitik vor einem Dilemma: Soll sie die – notwendige – Weiterentwicklung der Handelsordnung mit oder ohne die USA vorantreiben?

An dieser Stelle lohnt ein Blick in die Handelsdaten: Der Anteil der USA am Welthandel mit Waren ging von 22 % (1948) über 15 % (1960) und 12 % (1994) auf zuletzt 9 % (2018) zurück. Der Anteil der USA am Welthandel mit Dienstleistungen blieb seit 2005 mit 14 % in etwa konstant. Aus Deutschland gingen in die USA in den letzten zehn Jahren regelmäßig 8 % bis 9 % der Waren- und 15 % der Dienstleistungsexporte. Damit sind die USA der wichtigste Abnehmer deutscher Exporte. Noch zentraler ist die Rolle der USA als Standort für ausländische Direktinvestitionen: Der Anteil der USA am Weltbestand von ausländischen Direktinvestitionen liegt bei 28 % (2017). Für die Weiterentwicklung der internationalen Handelsordnung sind die Direktinvestitionen als Indikator wichtiger, weil sie näherungsweise den Intrafirmenhandel abbilden und damit eine bessere Näherungsgröße für die zukünftigen Schwerpunkte sowohl in regionalen Freihandelsabkommen als auch für eine globale Handelsagenda abbilden.

Damit lässt sich ein Fazit ziehen: Ungeachtet der inzwischen wankelmütigen bis feindseligen US-Haltung ist eine sinnvolle Weiterentwicklung einer globalen Handelsordnung ohne die USA kaum vorstellbar. Deshalb kann die Ersatz-Streitschlichtung, die die EU mit 15 anderen WTO-Mitgliedern Anfang April 2020 vereinbart hat, um die Lähmung des WTO-Berufungsgremiums durch die USA zu umgehen, auch nur als Provisorium, nicht als dauerhafte Alternative verstanden werden.

Corona-Pandemie: Hoffnung auf eine neue Linie der USA?

Möglicherweise ändert die Corona-Epidemie die handelspolitischen Rahmenbedingungen. Der protektionistische Kurs der US-Handelspolitik, insbesondere die im Handelskonflikt mit China verhängten Zölle und die Drohungen gegenüber den wichtigsten US-Handelspartnern könnten dazu führen, dass die USA bei der Bekämpfung der

DOI: 10.1007/s10273-020-2649-8

COVID-19-Pandemie massive Schwierigkeiten bekommen, Kranke zu versorgen – unter anderem weil medizinische Schutzausrüstung in den USA knapp wird. Vor dem Handelskonflikt mit China importierten die USA Medizinprodukte im Wert von ca. 5 Mrd. US-$ pro Jahr aus China (Bown, 2020). Das entspricht ca. einem Viertel der gesamten Importe von Medizinprodukten. China war unter anderem Hauptlieferant für Schutzausrüstung, die EU lieferte in erster Linie medizinisches Gerät wie z. B. Computertomografen oder Patientenmonitore. Durch die im transpazifischen Handelskonflikt verhängten US-Zölle auf chinesische Produkte erhöhten sich bisher niedrige oder nicht vorhandene Zölle auf Medizinprodukte massiv auf 15 % bzw. 25 %. Hierdurch verlagerte sich die US-Nachfrage nach Medizinprodukten: Die Importe aus China sanken zwischen 2017 und 2019 um 16 %. Importe aus dem Rest der Welt stiegen um 23 %.

Der US-Handelsbeauftragte (USTR) hat im März 2020 in Reaktion auf die Corona-Krise für bestimmte medizinische Produkte Ausnahmen von den Strafzöllen erteilt. Die Ausnahmen gelten rückwirkend zum 1. September 2019. Da die zusätzlichen Zölle für viele der jetzt rückwirkend von den Zöllen befreiten Produkte erst zum 1. September 2019 eingeführt worden waren, bedeutete die Entscheidung des USTR eine vollständige, der Not gehorchende Kehrtwende. Sie belegte zugleich eindrucksvoll die Fehlkalkulation der US-Handelspolitik, die die eigene Position (Unverwundbarkeit) überschätzte, was jetzt möglicherweise auch einer breiteren Öffentlichkeit bewusst wird und zu einer Gefahr für den Gesamtansatz der derzeitigen US-Handelspolitik werden könnte. Auch dürften die Effekte der Importerleichterungen begrenzt sein, da alle Länder – auch China – derzeit dazu neigen, den Export von medizinischen Schutzprodukten restriktiv zu handhaben und da ein halbes Jahr mit Zusatzzöllen ausgereicht haben dürfte, Handelsumlenkungen auszulösen, die nicht so schnell umkehrbar sind. Das generell gewachsene Misstrauen gegenüber der Sprunghaftigkeit der US-Handelspolitik könnte ein weiterer retardierender Faktor sein.

Dass diese Erfahrungen ausreichen, damit die USA ihren eigenen handelspolitischen Ansatz fundamental überdenken, erscheint im Lichte des US-typischen Pragmatismus möglich. Anstöße der wichtigsten US-Handelspartner zum richtigen Zeitpunkt, also unmittelbar nachdem das Schlimmste überwunden ist, könnten an der Stelle hilfreich wirken.

Literatur

Bown, C. (2020), Trump's trade policy is hampering the US fight against COVID-19, https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide (17. April 2020).

Council of Economic Advisers (2015), The Economic Benefits of U. S. Trade, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/cea_trade_report_final_non-embargoed_v2.pdf (17. April 2020).

Felbermayr, G. (2018), Zur Rückkehr der Machtpolitik in Handelsfragen: theoretische Überlegungen und politische Empfehlungen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 19(3), 232-244.

Langhammer, R. (2010), Unordnung in der internationalen Handelsordnung: Befunde, Gründe, Auswirkungen und Therapien, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11(1), 75-98.

United States Trade Representative (2018): President's Trade Agenda, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017 (17. April 2020).

Welthandelsorganisation WTO (2020), Disputes by Member, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm#top (12. Mai 2020).

Niclas Frederic Poitiers

Institutionelle Aspekte einer neuen Handelsordnung

Die internationale Handelsordnung steht vor gewaltigen Herausforderungen. Der wirtschaftliche Aufstieg Chinas und die Abwanderung des Verarbeitenden Gewerbes aus Industrienationen haben mit dazu geführt, dass China in den USA immer mehr als „Systemgegner" gesehen wird. Konservative China-Falken in den USA sprechen bereits von einem „technologischen Kalten Krieg" (Crabtree et al., 2019). Im Januar 2020 hat der Handelskrieg des US-Präsidenten Trump gegen China zunächst durch

Niclas Frederic Poitiers, Ph.D., ist Research Fellow bei Bruegel in Belgien.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

das „Phase-1-Abkommen“ ein Art Waffenstillstand erreicht. Doch dieses Abkommen löst keine der Grundursachen des Konflikts. Selbst vor der SARS-CoV-2-Pandemie war es hoch fragwürdig, ob die Zusagen, die China in diesem Abkommen gemacht hat, erreichbar waren (Bown, 2020). Diese sind jetzt endgültig nicht mehr einzuhalten, und die wichtigsten Beschwerden der USA gegenüber China sind in dem Abkommen noch gar nicht adressiert worden. Ein Kollateralschaden dieses Handelskriegs erleidet die internationale Wirtschaftsordnung, da die USA internationale Regeln zur Verhinderung von Zöllen ignoriert und die Schiedsgerichtsbarkeit der Welthandelsorganisation (WTO) lahmgelegt haben.

Nun verstärkt die SARS-CoV-2-Pandemie die negativen Trends im weltweiten Handel weiter. Die Prognosen des Internationalen Währungsfonds (IWF) sagen inzwischen für 2020 eine globale Rezession mit einem weltweiten Wirtschaftswachstum von -3 % voraus, und für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Eurozone erwartet der IWF einen Rückgang von 7,5 %. Die WTO prognostiziert, dass der Welthandel 2020 im optimistischen Fall um 12,9 % einbrechen wird. All diese Prognosen sind mit enormen Unsicherheiten behaftet. Je nachdem, wann die Pandemie eingedämmt werden kann, könnte der Rückgang der Wirtschaftstätigkeit und des Welthandels auch weitaus dramatischer ausfallen. In ihrem pessimistischen Szenario sieht die WTO einen Rückgang des Welthandels um 31,9 % voraus, vergleichbar wäre dies nur mit der Großen Depression der 1930er Jahre.

Gleichzeitig haben die Auswirkungen der Pandemie die Fronten zwischen China und den USA weiter verschärft. China übt sich in einer „Maskendiplomatie“, indem es publikumswirksam Schutzkleidung exportiert, und schürt Gerüchte, dass das Virus US-amerikanischen Ursprungs sei. Währenddessen deklariert US-Präsident Trump die Krankheit als „chinesisch“ und setzt Zahlungen an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus, da die Organisation zu viel chinesischem Einfluss ausgesetzt sei (Hass und Dong, 2020; Trump, 2020). Es tobt nicht nur ein Kampf um die Deutungshoheit über die Krise; sie hat auch außerhalb der USA protektionistische Reflexe geweckt. Schon als COVID-19 noch als ein vor allem chinesisches Problem wahrgenommen wurde, wurde der Ausfall chinesischer Zulieferer bereits genutzt, um für eine Repatriierung von Wertschöpfungsketten aus China zu werben (García-Herrero, 2020). Nun, da auch in Europa und den USA die ökonomische Aktivität weitgehend zum Erliegen gekommen ist, werden tatsächliche Mängel an medizinischem Material sowie befürchtete Knappheit von Lebensmitteln genutzt, um gegen die Globalisierung zu argumentieren. So verlangte Franksreichs Präsident Macron die „Wiedererlangung der französischen Unabhängigkeit in der Landwirtschaft, dem Gesundheitswesen, der Industrie und der Technologie“ (Macron, 2020). Vertreter der Industrie gehen noch weiter und fordern „sanitäre Unabhängigkeit“, womit gemeint ist, dass vollständige Wertschöpfungsketten wieder nach Europa verlegt werden sollen (Hudson, 2020). Peter Navarro, der Wirtschaftsberater des US-Präsidenten, fordert die Schaffung ganzer Wertschöpfungsketten in den USA (Politi, 2020). Es wurden in vielen Ländern, inklusive der EU und den USA, Exportkontrollen von medizinischen Gütern eingeführt, die insbesondere kleinere und ärmere Länder vor eine schwierige Situation stellen.

Dies erschwert die Diskussion um die Zukunft des Welthandelssystems und die Suche nach Lösungen gegen den Verfall der internationalen Wirtschaftsordnung. Dabei war der Welthandel schon vor der Corona-Pandemie im Rückzug. Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007 ist der Anteil des Handels am globalen BIP zurückgegangen. Dies hatte verschiedene Gründe, technologische und politische, hatte jedoch vor allem aber mit den Auswirkungen der Finanzkrise zu tun (Darvas, 2020; Hoekman, 2015).

Deutschland und die EU im Handelskonflikt

Die EU befindet sich inmitten des chinesisch-US-amerikanischen Konfliktes, und ist direkt und indirekt von diesem betroffen (Jean et al., 2018). So wurden erste europäische Güter direkt von den USA mit Zöllen belegt und weitere Zölle, insbesondere für den gerade für Deutschland wichtigen Automobilsektor, angedroht. Zölle werden von der US-amerikanischen Regierung inzwischen auch als Drohmittel außerhalb von Handelsstreitigkeiten benutzt (EUObserver, 2020). Indirekt betrifft der Handelskrieg Europa aber auch dadurch, dass die Zölle und Sanktionen, mit denen chinesische Produzenten belegt werden, auch Auswirkung auf ihre europäischen Geschäftspartner haben.[1]

Am größten ist jedoch das Risiko, dass die USA das internationale Handelssystem in Richtung eines Systems von staatlich gelenktem Handel (managed trade) führen. Dies würde bedeuten, dass anstatt von Angebot und Nachfrage Staatsregierungen die gehandelten Mengen bestimmen würden. Anstelle von Markteffizienz würden politische Abwägungen den internationalen Handel leiten. Große Ökonomien wie die USA könnten mit geopolitischen Mitteln andere Länder unter Druck setzten, Güter politisch wichtiger Produzenten zu kaufen. Der chinesisch-US-amerikanische Handelsvertrag gibt einen Vorgeschmack hierfür. Darin wurde festgelegt, dass

1 Für eine Übersicht von EU-China Handel: Dadush et al., 2019.

China 19,5 Billionen US-$ zusätzlich an landwirtschaftlichen Gütern aus den USA einführen muss (Landwirte stellen eine für die Republikaner wichtige Wählerschaft dar). Dies ist zum Nachteil nicht nur Chinas und der meisten US-Bürger, die im Gegenzug höhere Preise für chinesische Güter zahlen müssen, sondern auch anderer Exporteure dieser Güter, insbesondere Brasiliens (Bown, 2020). Weiterhin verhindert es, dass die Vorteile von Freihandel durch komparative Vorteile und Spezialisierung realisiert werden.

Insbesondere Deutschland, als eines der vom Welthandel am stärksten abhängigen Länder der EU, hat ein Interesse daran, dass institutionelle Lösungen für diesen Konflikt gefunden werden. Die Geschichte internationaler Institutionen im Allgemeinen und der WTO im Besonderen zeigt aber, dass diese sich nur extrem langsam fortentwickeln, und dass ohne die Zustimmung der USA nur sehr wenig zu erreichen ist. Viele der Vorstellungen der EU für eine Reform des Handelssystems scheinen auf absehbare Zeit nicht realisierbar. Stattdessen muss eine Agenda entwickelt werden, wie Europa seine Interessen in einem stärker durch Großmachtkonflikte geprägten Handelsumfeld vertreten kann.

Handelsinstitutionen und die Zukunft der WTO

Die US-Administration scheint beschlossen zu haben, dass die Regeln der WTO ihrem Vorgehen Chinas gegenüber hinderlich sind, und dass sie ihren Konflikt mit China weitgehend außerhalb des institutionellen Rahmens der WTO austragen.[2] Die EU hingegen ist aufgrund ihrer Beschaffenheit weniger agil in ihrer Außenpolitik und hat Multilateralismus und regelbasiertes Handeln in ihrer DNA. Daher ist die Priorität der EU, die WTO zu reformieren und den Konflikt zwischen den USA und China zu entschärfen.

Leider scheint dies ein struktureller Konflikt zu sein, denn auch unter den US-amerikanischen Demokraten wird China als neuer Gegenspieler wahrgenommen. Selbst wenn der Handelskrieg beendet werden sollte, wird eine Wiederherstellung des Status quo ante bellum kaum möglich sein. Langjährige fundamentale Vorbehalte der USA gegen zwischenstaatliche Organisationen haben sich mit dem Vorwurf gepaart, dass internationale Institutionen von China zu seinem Vorteil ausgenutzt werden. So gehen z. B. die US-amerikanischen Vorbehalte gegen den Appellate Body, der letzten Instanz des Schiedsgerichtshofs für zwischenstaatliche Konflikte in der WTO, bis auf seine Gründung zurück.[3] Die ersten Blockierungen der Benennung von Richtern durch die USA, die im Dezember 2019 letztendlich zur Lahmlegung des Appellate Body führten, erfolgten unter Präsident Obama.

Die EU ist als großer „dritter Block“ zu bezeichnen, da sie es als einzige Ökonomie von der Größe her mit China und den USA aufnehmen kann. Jedoch fehlen der EU viele der wirtschafts- und außenpolitischen Kompetenzen, um außerhalb von Handelsfragen mit dem gleichen Nachdruck wie China und die USA zu agieren. Gerade deshalb ist die Institutionalisierung des internationalen Handels auch jenseits von seinen grundsätzlichen Vorzügen so wichtig für die EU. Sie erlaubt es, Handelsfragen in einem relativ engen Rahmen innerhalb von EU-Kompetenzen zu erörtern. Wenn jedoch Handelspolitik mit außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen verbunden wird, fehlen der EU die formellen Kompetenzen, um ihre Interessen wirksam durchzusetzen.

Viele kleinere Länder, die nicht das wirtschaftliche Gewicht der EU haben, sind noch viel abhängiger als diese von einer regelbasierten internationalen Wirtschaftsordnung, in der nicht das Recht des Stärkeren vorherrscht. Daher versucht die EU in einigen Bereichen eine „Koalition der Willigen“ zu bilden und z. B. durch multilaterale Abkommen den von den USA lahmgelegten Appellate Body zu ersetzen.[4] Leider sind viele dieser Länder aber auch direkt wirtschaftlich oder militärisch von den USA abhängig. Insbesondere Chinas aggressive Politik im Südchinesischen Meer hat dazu geführt, dass Länder wie Japan, Südkorea oder Taiwan sich stärker vom militärischen Schutz der USA abhängig sehen (Council on Foreign Relations, 2020). Daher wird die Bereitschaft dieser Länder, eine Koalition mit der EU gegen die Interessen der USA einzugehen, nur sehr begrenzt sein. Außerhalb von einigen, weniger politisierten, Bereichen, wie z. B. E-Commerce, gibt es wenig Hoffnung, dass es zu grundlegenden Reformen der Struktur des Welthandels kommen wird.

Um ihre handelspolitischen Interessen zu erreichen, wird die EU weiterhin stark auf bilaterale Handelsabkommen setzen müssen. In den letzten Jahren hat die EU bereits eine beeindruckende Zahl solcher Abkommen abgeschlossen. Aber gerade gegen die größeren Abkommen wird in Europa häufig opponiert. Themen, die im Grunde nicht direkt mit dem Abbau von Handelsbarrieren zu tun haben, sind immer stärker in den Fokus gerückt:

2 Für einer Übersicht der offiziellen amerikanischen Beschwerden: United States Trade Representative, 2020.

3 Für eine Diskussion des Konfliktes um den Appellate Body: Hufbauer et al., 2018.

4 Für die Vorschläge der EU vgl. Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU (JOB/DSB/1/Add.12).

Umwelt- und Arbeitnehmerschutz (sogenannte „Level Playing Field"-Klauseln) sowie die institutionelle Struktur von Investitionsschiedsverfahren (ISDS). Die Einbindung dieser Themen in Handelsabkommen erlaubt es der EU, ihre politische Agenda in diesen Themen international voranzutreiben und um Rückhalt für diese Abkommen unter den EU-Bürgern zu werben. Dies trägt aber auch das Risiko in sich, dass Handelsabkommen überfrachtet werden. Insbesondere die „Level Playing Field"-Klauseln werden von den Vertragspartnern der EU teilweise als Bevormundung und Protektionismus wahrgenommen.

Viele Vorschläge auf der Agenda der EU, die das institutionelle Gefüge der WTO verbessern könnten, werden mittelfristig nicht umsetzbar sein. Der Weg zu einer weitgehenden Reform des Appellate Body scheint bis auf Weiteres versperrt. Auch die Erfolgschancen für die Bildung eines internationalen Investitionsgerichtshofs für ISDS sehen eher schlecht aus. Viele dieser Vorschläge gehen in die Richtung einer weiteren „Institutionalisierung" des Welthandels, was auf erheblichen Widerstand in den USA stößt. Diese sehen sich von solchen Institutionen in ihrem Handeln beschränkt, haben aber auch ernstzunehmende Einwände hinsichtlich deren Legitimation. Während die Mitgliedstaaten der EU es gewohnt sind, nationale Souveränität mit multilateralen Institutionen zu teilen, sehen die USA dies als undemokratische Einschränkung der Kompetenzen des US-Kongresses, der US-Gerichte und der US-Exekutive.

Diskussion zur Zukunft des Welthandels

Der Welthandel steht durch den USA-China-Konflikt an einer Wegscheide, und durch die SARS-CoV-2-Pandemie ist die Unsicherheit noch weiter gestiegen. Ob sich der Handelskrieg noch weiter verschärft, wird nicht nur davon abhängen, wer die US-Präsidentschaftswahl 2020 gewinnt, sondern auch davon, wie schnell sich die verschiedenen Regionen von der Pandemie erholen. Sollten sich pessimistische Szenarien für den Westen bewahrheiten, könnte dies zu weiteren sozio-ökonomischen Verwerfungen führen, die die EU und die USA schwächen und zu einer stärkeren Rückkehr zum Protektionismus führen. Auf der anderen Seite kann es sein, dass es in China zu einer schweren Rezession kommt, die das politische System dort infrage stellt. Es wäre zu hoffen, dass die Staaten die Krise als das erkennen, was sie im Grunde ist: ein externer Schock enormen Ausmaßes, der global und koordiniert bekämpft werden sollte. Bisher machen jedoch die Exportbeschränkungen von Medizinprodukten eher den gegenteiligen Eindruck.

Auch wenn die Politik gerade „auf Sicht" agieren muss, so bleiben die langfristigen Herausforderungen der europäischen Handelspolitik bestehen. Um Europas wirtschaftspolitische Interessen wirksam zu vertreten, ist es wichtig Außen- und Sicherheitspolitik stärker zu koordinieren und zu europäisieren. All dies bedeutet nicht, dem Multilateralismus den Rücken zu kehren. Dieser stellt einen hohen Wert an sich dar und sollte auch weiterhin die Grundlage europäischer Außen- und Handelspolitik sein. Jedoch müssen wir anerkennen, dass auf absehbare Zeit eine Reform des Welthandelssystems eher unwahrscheinlich ist. Dieses droht sogar weiter zu erodieren. Deshalb muss die EU strukturelle Schwächen abbauen, die die europäische Verhandlungsposition gegenüber China aber auch den USA angreifbar machen (Leonard et al., 2019; Dadush und Wolff, 2019). Dies betrifft insbesondere die Stärkung des Euro als internationale Währung durch die Vollendung der Kapitalmarktunion, eine stärkere Förderung digitaler Unternehmen durch mehr Forschung und Entwicklung und der Schaffung eines echten digitalen Einheitsmarktes, aber auch die Entwicklung einer europäischen Sicherheitsarchitektur, die von den USA unabhängiger ist. Auch die strategische Kontrolle von Auslandsinvestitionen in Schlüsselindustrien und ein konsequentes Vorgehen gegen staatliche Markteingriffe aus China sollten Teil der Antwort sein.

Was jedoch vermieden werden sollte, ist zu versuchen, durch Protektion von Industrien oder durch Aufweichung des Wettbewerbsrechts „Europäische Champions" zu erschaffen. Dies stärkt die europäische Position im internationalen Handel nicht und würde die multilateralen Institutionen zusätzlich unterwandern. Die unabhängige Wettbewerbskontrolle ist eine Stärke Europas, da sie Monopole unterbindet und effiziente Unternehmen hervorbringt, die auch auf den Weltmärkten Bestand haben (Philippon, 2019). Das Gleiche gilt für die offenen Märkte in Europa, da sie eine Einbindung anderer Länder in die Wirtschaft ermöglichen und Effizienzgewinne durch Spezialisierung und Wettbewerb schaffen. Daher sollte Europa protektionistischen Reflexen widerstehen und auch in diesen schwierigen Zeiten für einen regelbasierten offenen Welthandel eintreten.

Literatur

Bown, C. (2020), Unappreciated hazards of the US-China phase one deal, *PIIE Trade and Investment Policy Watch*, Januar.

Council on Foreign Relations (2020), Top Conflicts to Watch in 2020: An Armed Confrontation in the South China Sea, 10. Januar.

Crabtree, J., Y. Jie and M. Schneider-Petsinger (2019), US-China Strategic Competition – The Quest for Global Technological Leadership, *Chatham House Research Paper*.

Dadush, U., M. Domínguez-Jiménez und T. Gao (2019), The State of China-European Union Economic Relations, *Bruegel Working Paper*, 12.

Dadush, U. und G. Wolff (2019), The European Union's response to the trade crisis, *Bruegel Policy Contribution*, 5.

DOI: 10.1007/s10273-020-2651-1

Darvas, Z. (2020), Resisting deglobalisation: the case of Europe, Working Paper, 01/2020, Bruegel.
EUObserver (2020), Trump threatened EU-tariffs over Iran, Germany confirms, 17. Januar.
García-Herrero, A. (2020), Companies must move supply chains further from China, *Nikkei Asian Review*, 26. Februar.
Hass, R. and K. Dong (2020), The US, China and Asia after the pandemic: more, not less, tension, Brookings, 1. April
Hoekman, B. (Hrsg.) (2015), *The Global Trade Slowdown: A New Normal*, VoxEU.org eBook.
Hudson, P. (2020), L'Europe doit construire sa souveraineté sanitaire, *LesEcho*, 28. März.
Hufbauer, G. C., T. Payosova und J. J. Schott (2018), The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures, Peterson Institute for International Economics, *Policy Brief*, 18-5, März 2018.
Jean, S., P. Martin und A. Sapir (2018), International trade under attack: what strategy for Europe?, *Bruegel Policy Contribution*, 12.
Leonard, M., J. Pisani-Ferry, E. Ribakova, J. Shapiro und G. Wolff (2019), Redefining Europe's economic sovereignty, *Bruegel Policy Contribution*, 9.
Macron, E. (2020), Rede an die Nation, 13. April.
Philippon, T. (2019), *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*, Harvard University Press.
Politi, J. (2020), US trade adviser seeks to replace Chinese drug supplies, Financial Times, 12. Februar.
Trump, D. (2020), Press Briefing, 14. April.
United States Trade Representative (2019), *Report to Congress on China's WTO Compliance*, März 2020.

Stormy-Annika Mildner, Eckart von Unger, Katherine Tepper

WTO – die Hüterin des Welthandels in der Krise

Der wirtschaftliche Einschnitt durch die COVID-19-Pandemie ist massiv. In Deutschland und Europa, aber auch weltweit musste eine Vielzahl von Unternehmen ihre Produktion weitestgehend einstellen. Die meisten Geschäfte sowie kulturelle Einrichtungen mussten schließen. Dies führte zu einem massiven Einbruch der Wirtschaftsleistung. Internationale Wertschöpfungs- und Lieferketten wurden unterbrochen; internationale Absatzmärkte brachen weg. Es überrascht daher nicht, dass der Internationale Währungsfonds (IMF) in seinem jüngsten World Economic Outlook von Mitte April 2020 davon ausgeht, dass die Weltwirtschaft im laufenden Jahr um 3 % schrumpfen wird (IMF, 2020a). Noch im Januar 2020 hatte der IWF für dieses Jahr ein globales BIP-Wachstum von 3,3 % prognostiziert (IMF, 2020b). Sollte sich die Corona-Pandemie noch in diesem Jahr abschwächen, rechnet der IWF mit einer teilweisen Erholung der Weltwirtschaft im Jahr 2021.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Stormy-Annika Mildner leitet die Abteilung Außenwirtschaftspolitik des Bundesverbands der deutschen Industrie (BDI) und ist Adjunct Lecturer an der Hertie School of Governance in Berlin.

Eckart von Unger, Dipl.-Volkswirt, ist stellvertretender Leiter, und **Katherine Tepper**, M. A., ist Senior Referentin in der Abteilung Außenwirtschaftspolitik des BDI in Berlin.

Auch die Prognosen für den Welthandel sind düster. Die Welthandelsorganisation (WTO) rechnet mit einem Rückgang des Warenhandels von 13 % bis 32 % in diesem Jahr, je nach Länge der Eindämmungsphasen in den großen Volkswirtschaften (WTO, 2020c). Neben den Produktionsausfällen stören zunehmend auch nationale Ausfuhrbeschränkungen den Handel. Just-in-time-Produktion ist in der derzeitigen Lage unmöglich geworden. Lagerbestände entstehen, wo es sie bislang kaum oder gar nicht gab. Unternehmen müssen besonders in der Logistik ihre Aktivitäten immer mehr einschränken (Obstfeld und Posen, 2020).

Aufgrund des asymmetrischen Krisenverlaufs dürften sich Welthandel und weltweite Investitionsströme nur langsam wieder erholen. Anders als in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2011 sollte auch nicht damit gerechnet werden, dass die Schwellen- und Entwicklungsländer als Wachstumslokomotiven exportabhängige Länder wie Deutschland schnell wieder aus der Krise ziehen werden. Denn auch sie leiden massiv unter der Krise.

Die Corona-Epidemie kommt für das multilaterale Handelssystem zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt. Während die WTO zusammen mit ihrem Vorgänger, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), über Jahrzehnte zu fairen Wettbewerbsbedingungen auf den Weltmärkten beigetragen hat, steckt sie seit einigen Jahren in einer ernsten Effektivitäts- und Legitimitätskrise. Dies ist bedauerlich, denn die WTO ist unabkömmlich für einen regelbasierten, fairen und transparenten Welthandel.

Effektivitäts- und Legitimitätskrise der WTO

Unter dem Dach der WTO haben sich ihre mittlerweile 164 Mitglieder auf einen umfassenden Katalog von verbindlichen und diskriminierungsfreien Regeln geeinigt. Gemeinsames Ziel ist der weltweite Abbau von Handelshemmnissen. Mit ihren Transparenzmechanismen und der verbindlichen Streitbeilegung ist die Organisation das Rückgrat der internationalen Handelsordnung. Die Aufgaben der WTO können in vier Säulen unterteilt werden: Erstens bietet die WTO ein Forum für ihre Mitglieder, um Handelsbarrieren abzubauen und Regeln für den Welthandel zu setzen. Ihre zweite Aufgabe ist es, die Einhaltung der Regeln durch die Mitglieder zu überwachen. Sie verpflichtet ihre Mitglieder, nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Subventionen zu melden. Zudem ist sie für die Schlichtung von Streitfällen zuständig. Schließlich ist sie eine Art Think Tank, der aktuelle Trends im Handel und der Handelspolitik erfasst, analysiert und veröffentlicht.

Kaum Liberalisierungsfortschritte

Liberalisiert wird der Handel in der WTO zumeist in sogenannten Liberalisierungsrunden. Die letzte große Runde war die Doha-Entwicklungsrunde. Als diese 2001 begann, war die Hoffnung groß, dass der Handel – insbesondere der Agrar- und Dienstleistungshandel – weiter liberalisiert und neue Regeln geschaffen würden, um Protektionismus einzudämmen. Ungeachtet jahrelanger Verhandlungen hat die Doha-Runde abgesehen von dem Abkommen über Handelserleichterungen (Trade Facilitation Agreement, TFA) allerdings nur sehr wenig geliefert. Die EU und die USA sind nicht ganz unschuldig daran, dass der Agrarhandel nach wie vor durch hohe Zugangsbarrieren und Subventionen gekennzeichnet ist. Die Schwellen- und Entwicklungsländer zeigten ihrerseits wenig Bereitschaft, ihre Industriegüter- und Dienstleistungsmärkte stärker zu öffnen. Die Erwartungen an eine „echte Entwicklungsrunde“, um die Entwicklungsländer besser in die Weltwirtschaft zu integrieren, führten zu einer ideologischen Überfrachtung der Runde. Die Doha-Agenda war letztlich zu umfassend und zu ambitioniert. Die Priorisierung des Agrarhandels und fehlende sektorübergreifende Kompromisse führten immer wieder zu Blockaden in den Verhandlungen. Der Verhandlungsmodus (Single Undertaking: nichts ist beschlossen, bevor alles beschlossen ist) verhinderte lange die Realisierung von Teilerfolgen (wie beispielsweise bei Exportsubventionen im Agrarsektor). Die hohe Zahl der Mitglieder und das Konsensprinzip machten Kompromisse schließlich fast unmöglich.

Viele wichtige Bereiche des Welthandels sind daher noch gar nicht oder nur in geringem Umfang multilateral geregelt, z. B. Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und der digitale Handel. Mit der Ratifizierung des TFA haben sich die WTO-Mitglieder zwar weitestgehend vom „Single Undertaking“-Prinzip verabschiedet. Dennoch sind die wenigsten WTO-Mitglieder bereit, weitere multilaterale Vereinbarungen zu treffen. Dies schafft ein doppeltes Problem. Ohne entsprechendes Regelwerk, das dem Handel des 21. Jahrhunderts Rechnung trägt, kann die WTO neuen Protektionismus nicht angemessen in Schach halten. Darüber hinaus erfasste die Krise der ersten Säule der WTO mittlerweile auch die dritte Säule – die Streitbeilegung: Regierungen nutzten immer wieder den Streitschlichtungsmechanismus, um dort neues Recht zu schaffen, wo es bisher keine Regeln gab. Die WTO kennt eigentlich kein Präzedenzrecht; in der Praxis werden dennoch Streitschlichtungsentscheide bei der Lösung neuer Dispute herangezogen. Gerade die USA stören sich an dieser (aus ihrer Sicht) Mandatsüberschreitung des Streitschlichtungsmechanismus (insbesondere des Berufungsgremiums). Aus der Effektivitätskrise ist dementsprechend auch eine Legitimitätskrise der WTO geworden.

Steigender Protektionismus

Zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 war die Sorge groß, dass sich eine Protektionismus-Spirale wie in der Großen Depression der 1930er Jahre wiederholen könnte. Die WTO trug maßgeblich dazu bei, dies abzuwenden. Die G20-Länder verständigten sich auf eine Stillstands- und Rückführungsverpflichtung. Zudem erfasst die WTO zusammen mit der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) seit Oktober 2008 regelmäßig neue protektionistische Maßnahmen ihrer Mitglieder. Dennoch konnte sie nicht verhindern, dass es seitdem zu einem schleichenden Protektionismus gekommen ist.

Von Oktober 2008 bis Oktober 2019 leiteten die WTO-Mitglieder insgesamt 1.654 handelsbeschränkende Maßnahmen – inklusive Zollerhöhungen, quantitativen Beschränkungen, strengeren Zollverfahren und neu ergriffenen Einfuhrzollsätzen und Ausfuhrzöllen (ohne Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen und -maßnahmen) – ein. Allein von Mai bis Oktober 2019 ergriffen die G20-Staaten restriktive Maßnahmen auf ein geschätztes Handelsvolumen von 460,4 Mrd. US-$. Das ist das zweithöchste Volumen seit Beginn der Berechnung im Jahr 2012. Vor zwei Perioden – also von Mai bis Oktober 2018 – war sogar ein Handelsvolumen von 480,9 Mrd. US-$ betroffen (WTO, 2008-2020).

Seit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten ist Protektionismus weltweit immer salonfähiger geworden. Anfang März 2018 beschlossen die USA die Einführung von Zöllen auf Stahl (25 %) und Aluminium (10 %), da Stahl- und Aluminiumimporte aus Sicht der Trump-Administration ein vermeintliches Sicherheitsrisiko für die USA darstellten (sogenannte Abschnitt-232-Zölle des Handelsgesetzes von 1962). Zahlreiche betroffene Länder antworteten ihrerseits

mit Gegenmaßnahmen. Anfang 2020 weitete die Trump-Administration die 232-Zölle auf Stahl und Aluminium auf Produkte mit einem hohen Anteil dieser Metalle, wie etwa Nägel, Kabel und bestimmte Automobilteile, aus. Auch darauf gab es Gegenreaktionen im Ausland. Durch den Handelskonflikt zwischen den USA und China ist das Zollniveau deutlich gestiegen. Lag der durchschnittliche US-Zoll auf Importe aus China Ende 2017 noch bei 3,1 %, stieg dieser bis März 2020 auf 19,3 %. Die durchschnittliche Zollbelastung für US-Exporte nach China hat sich von Ende 2017 bis März 2020 von 8 % auf 20,3 % fast verdreifacht (Bown, 2020). Juristische Grundlage für die Zölle seitens der USA ist Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974.

Seit dem Beginn der Corona-Krise ist eine Vielzahl neuer Handelsbarrieren hinzugekommen – insbesondere Ausfuhrbeschränkungen. Diese betreffen vor allem persönliche Schutzausrüstung wie etwa Masken, Handschuhe und Schutzkleidung sowie Produktionsstoffe für Arzneimittel. Zudem werden solche Restriktionen für den Bereich medizinischer Geräte diskutiert. Bisher gibt es keine zentrale Erfassung der neuen Handelsbarrieren. Aufgrund oft unvollständiger Meldungen über neue Maßnahmen sind auch die Informationen der WTO nicht vollständig. Zurzeit haben 33 Länder und die EU 92 handels- und handelsverbundene Maßnahmen (einschließlich Exportrestriktionen und -verboten, außergewöhnlichen und temporären Kriterien, Aussetzung von Pflichtzertifizierung, Handelserleichterung) der WTO mitgeteilt (Stand 27. April 2020). Die tatsächliche Zahl der Exportrestriktionen ist wahrscheinlich deutlich höher, da einige Staaten, wie z. B. die USA oder Indien, ihre Exportrestriktionen nicht bei der WTO notifizieren (WTO, 2020a).

Das WTO-Sekretariat schätzt, dass bis zum 22. April 2020 „80 Länder und eigenständige Zollgebiete ... als Folge der COVID-19-Pandemie Ausfuhrverbote oder -beschränkungen eingeführt haben, darunter 46 WTO-Mitglieder (72, wenn man die EU-Mitgliedstaaten einzeln zählt) und acht Nicht-WTO-Mitglieder“. Der WTO zufolge betreffen die meisten Beschränkungen Güter, die von der Weltzollorganisation (WCO) als relevant für die Bekämpfung der Pandemie aufgeführt werden (COVID-19-Testkits, persönliche Schutzausrüstung, Thermometer, Desinfektionsmittel, medizinische Geräte, medizinische Verbrauchsgüter und Seife). Allerdings haben 17 Länder auch den Export von Lebensmitteln eingeschränkt (WTO, 2020a).

Dass die Dunkelziffer wahrscheinlich höher ausfällt, unterstrich auch ein Bericht von Global Trade Alert. Demnach wurden seit Jahresbeginn 2020 von 54 Regierungen insgesamt 46 neue Exportrestriktionen für medizinische Güter erlassen – 33 hiervon allein im März (Stand 21. März 2020) (Evenett, 2020). Mittlerweile erstrecken sich Ausfuhrbeschränkungen für medizinische Güter fast über den gesamten Globus. Während die ersten Ausfuhrbeschränkungen im Wesentlichen in asiatischen, arabischen und europäischen Ländern erlassen worden waren, haben mittlerweile auch die USA und zahlreiche lateinamerikanische und osteuropäische Länder solche Maßnahmen ergriffen (Stand 26. April 2020).

Hinzu kommen Verwerfungen in den weltweiten Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerken, die durch die Unterscheidung zwischen vermeintlich systemrelevanten und nicht-systemrelevanten Produktionszweigen und Dienstleistungen in zahlreichen Ländern (auch bezeichnet als essenziell und non-essenziell) entstehen. In einigen Ländern müssen beispielweise Exporteure Nachweise erbringen, dass ausgeführte Waren im Abnehmerland Einsatz in systemrelevanten Produktionszweigen/Produkten finden werden. Eine solche Nachweispflicht wie beispielsweise für Kunststoffgranulat, Schrauben und Kabel, die dringend auch zur Herstellung von Beatmungsgeräten benötigt werden, verursacht einen weltweiten Flickenteppich unterschiedlicher Definitionen und Regelungen. Das dadurch entstehende rechtliche Chaos, verbunden mit erheblicher Intransparenz, führt zu einer enormen Rechtsunsicherheit für Unternehmen und einem massiven bürokratischen Aufwand, der den Handel weiter hemmt.

Die WTO hat kaum eine Handhabe, um gegen Exportbeschränkungen vorzugehen. Mit Artikel XI, Ziffer 1 haben sich die WTO-Mitglieder verpflichtet, keine mengenmäßigen Beschränkungen für den Export einzuführen. Ziffer 2 enthält jedoch eine umfassende Ausnahmeregelung: „Ausfuhrverbote oder Ausfuhrbeschränkungen, die während eines bestimmten Zeitraumes angewendet werden, um einer kritischen Lage vorzubeugen, die aus einem Mangel an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Erzeugnissen für den ausführenden Vertragspartner entstehen könnte, oder um in einer solchen Lage Abhilfe zu schaffen“ sind gestattet. WTO-Mitglieder sind weder verpflichtet, die Maßnahmen bei der WTO zu melden, noch müssen sie nachweisen, dass ein Versorgungsenpass tatsächlich vorliegt.

Weiterentwicklung des Regelwerks

Um das Regelwerk weiter zu entwickeln, setzen einige WTO-Mitglieder, darunter die EU, auf plurilaterale Abkommen. Zurzeit wird in der WTO über vier plurilaterale Initiativen verhandelt: E-Commerce, Dienstleistungen, Investitionen und kleine und mittlere Unternehmen. Im Mai 2019 legte die EU-Kommission einen umfangreichen Vorschlag für die plurilateralen Verhandlungen über den elektronischen Handel vor, der unter anderem elektronische Verträge und Authentifizierungen, Verbraucherschutz, grenzüberschreitende Datenflüsse und den Schutz personen-

bezogener Daten umfasst. Die EU unterstützt auch das multilaterale Moratorium, keine Zölle auf elektronische Übertragungen zu erheben (WTO, 2019).

Zudem hat die EU zusammen mit den USA und Japan im Rahmen der sogenannten trilateralen Initiative Vorschläge für den Umgang mit staatlichen Subventionen (insbesondere im Industriegütersektor) vorgelegt, vor allem durch eine Reform des WTO-Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Office of the United States Trade Representatives, 2019). Beispielsweise spricht sich die trilaterale Initiative für einen breiteren Subventionsbegriff, die Erfassung von weiteren Arten von Subventionen, insbesondere auch solchen, die über Staatsunternehmen fließen, sowie strengere Meldepflichten und Sanktionsmechanismen aus. Die trilaterale Initiative drängt zudem auf Reformen der Regeln in den Bereichen Staatsunternehmen, Überkapazität, Marktverzerrung. Ziel ist es, einen faireren Wettbewerb gerade auch mit China herzustellen.

Die WTO hat schon jetzt eine Reihe plurilateraler Abkommen: Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) und das Informationstechnologie-Abkommen (ITA I und II). Darüber hinaus hat eine Reihe von WTO-Staaten 2013 begonnen, ein neues Abkommen über den Dienstleistungshandel (Trade in Services Agreement, TiSA) zu verhandeln. Diese Verhandlungen und die Verhandlungen über ein plurilaterales Abkommen zur Beseitigung von Zöllen auf sogenannte Umweltgüter liegen derzeit auf Eis – unter anderem, weil sie bislang durch die aktuelle US-Regierung nicht angepackt werden. Zudem drohten die USA wiederholt mit einem Austritt aus dem GPA.

Plurilaterale Abkommen unter der WTO sind umstritten. Gerade die Schwellen- und Entwicklungsländer, allen voran Indien, stehen solchen Initiativen, wie für den digitalen Handel, kritisch gegenüber. Auch wenn sich viele von ihnen den genannten Initiativen nicht angeschlossen haben, fürchten sie, dass der Druck über die Märkte so stark steigen könnte, dass sie einem Abkommen zustimmen müssen, ohne die Regeln mit gesetzt zu haben. Zudem kritisieren sie, dass diese Initiativen den Handelsspielraum gerade für Entwicklungs- und Schwellenländer zu stark einschränkten. Hinzu kommt, dass eine zentrale Frage noch nicht abschließend geklärt wurde: Ab wann kann ein solches Abkommen in Kraft treten? Damit ein plurilaterales Sektorabkommen innerhalb der WTO geschaffen werden kann, bedarf es einer kritischen Masse an WTO-Mitgliedern, die das Abkommen unterzeichnen. Dieses Kriterium ist dann erreicht, wenn die Teilnehmer ungefähr 90 % des Welthandels für den entsprechenden Sektor abdecken. Dieses Kriterium hat in der Vergangenheit neue Sektorabkommen verhindert, da die großen Schwellenländer diese ablehnen. Ob dieses Kriterium auch für plurilaterale Regelungsabkommen wie ein Abkommen über Subventionen gilt, ist ungeklärt. Ebenso ungeklärt ist die Frage, wann alle WTO-Mitglieder über die unbedingte Meistbegünstigung (MFN) der WTO in den Genuss von Marktöffnungen unter einer solchen Übereinkunft kommen und wann diese nur für die Mitglieder gelten können, das Abkommen also präferenziell (diskriminierend) sein darf.

Fehlende Notifizierung

Die WTO wendet sich mit verschiedenen Instrumenten gegen protektionistische Maßnahmen und kontrolliert damit die Einhaltung ihrer Handelsregeln. Dazu gehören insbesondere der Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (Trade Policy Review Mechanism, TPRM), die Berichte des WTO-Generaldirektors sowie das integrierte Portal der WTO zu Handelsmaßnahmen (Integrated Trade Intelligence Portal, I-TIP). Die genannten Instrumente führten bereits zu mehr Transparenz, da sie aufzeigen, wo Staaten protektionistische Maßnahmen ergriffen haben. Wirkliche Konsequenzen gibt es für die Staaten aber nicht. Es handelt sich eher um „naming and shaming"-Mechanismen.

Die Notifizierungspflichten bei der WTO sind nicht nur schwach, viele Länder erfüllen ihre Meldepflichten nur unzureichend oder gar nicht. Die EU legte daher zusammen mit den USA und mehreren anderen WTO-Mitgliedern Mitte 2019 einen Entwurf für strengere Notifizierungspflichten vor. Diskutiert wird nicht nur, wie die Anreize für WTO-Länder verbessert werden können, handelsbezogene Maßnahmen bei der WTO zu melden. Beispielsweise beklagen kleinere Entwicklungsländer oftmals fehlende eigene Kapazitäten. Der Vorschlag enthält zudem einen Sanktionsmechanismus. Daher ist er gerade bei den Schwellen- und Entwicklungsländern auf große Ablehnung gestoßen.

Defizite in der Streitschlichtung

Besonders brisant ist die Krise des Streitschlichtungsmechanismus (Dispute Settlement Mechanism, DSM). Im DSM können WTO-Mitglieder im Fall eines potenziellen Verstoßes gegen WTO-Regeln gegen andere Mitglieder vorgehen. Beim DSM wird durch bilaterale Konsultationen und durch die Einsetzung von Panels (erste Instanz) zunächst versucht, eine einvernehmliche Lösung zu finden, in zweiter Instanz kann eine Partei in Berufung gehen. Vor dem sogenannten Berufungsgremium (Appellate Body) wird die Panelentscheidung nochmals überprüft. Am Ende können Handelssanktionen stehen, wenn das betreffende Land die regelwidrigen Maßnahmen nicht fristgerecht korrigiert.

Mit 39 neuen Handelskonflikten stieg die Zahl der Dispute 2018 deutlich an. 2019 wurden 19 neue Beschwerden bei der WTO eingereicht (WTO, 2020b). Viele dieser Handelskonflikte sind hoch politisch. Aktuell blockieren die USA die Ernennung neuer Mitglieder für das Berufungsgremium. Mittlerweile hat der normalerweise siebenköpfige Appellate Body deshalb nur noch ein Mitglied. Da drei Mitglieder notwendig sind, um über einen Fall zu befinden, ist das Gremium seit Mitte Dezember 2019 funktionsunfähig. Sollte ein WTO-Mitglied gegen einen Panelbericht Berufung einlegen, würde dies „in eine rechtliche Leere" führen, da das Berufungsgremium nicht mehr funktioniert. Entsprechend kann keine endgültige, verbindliche und durchsetzbare Entscheidung getroffen werden. Zu den Kritikpunkten zählen unter anderem die lange Dauer der Bearbeitung der Streitfälle, die häufig die gesetzten Fristen überschreitet. Zudem lehnen die USA ab, dass Mitglieder des Berufungsgremiums laufende Fälle nach ihrem Austritt aus dem Gremium weiter behandeln. Schließlich unterstellen die USA dem Berufungsgremiun, sein Mandat zu überschreiten. Auf Druck der USA wurde im Dezember 2019 zudem das WTO-Budget für die Streitschlichtung im Jahr 2020 massiv zurückgeschnitten.

Die EU gehört zu den aktivsten Nutzern des DSM. Seit Gründung der WTO 1995 bis Ende 2019 reichte die EU 104 Mal Klage ein. China trat seit seinem Beitritt zur WTO im Jahr 2001 in 21 Fällen als Kläger auf. Die USA reichten 124 Mal Klage ein (21 % der gesamten 593 Streitschlichtungsfälle). Um den Streitbeilegungsmechanismus nicht vollständig lahmzulegen, schlug die Europäische Kommission einen Ad-hoc-Streitbeilegungsmechanismus vor. Dieser soll so lange zum Einsatz kommen, wie die WTO-Berufungsinstanz blockiert wird. Am 21. Oktober 2019 folgte eine Vereinbarung zwischen der EU und Norwegen. Ende März 2020 mündeten diese Bemühungen im Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA). MPIA gilt zunächst für die EU und 15 weitere Staaten, ist jedoch für alle interessierten Staaten offen. MPIA wird die Berufungsinstanz der WTO in der Streitbeilegung ersetzen, bis eine multilaterale Lösung unter dem Dach der WTO gefunden wird. Zudem wurde eine Vielzahl an Vorschlägen für die Reform des Streitschlichtungsmechanismus vorgelegt. Ein Kompromiss ist jedoch nicht in Sicht.

Differenzierung nach Entwicklungsstatus

Ein weiterer Streitpunkt ist die Klassifizierung von Ländern nach Entwicklungsstatus in der WTO. Entwicklungsländer genießen eine besondere und differenzierte Behandlung innerhalb der WTO. Das heißt beispielsweise, dass sie ihre Märkte nicht in demselben Maße öffnen müssen wie Industrieländer. Kriterien, die zwischen Entwicklungs- und Industrieländern unterscheiden, hat die WTO allerdings nicht. Vielmehr bestimmen die Mitglieder ihren Entwicklungsstatus selbst. Folglich werden große Schwellenländer wie China (aber auch Brasilien, Argentinien, Indien, Russland und viele andere) immer noch als Entwicklungsländer geführt. Im September 2018 sprachen sich die USA zusammen mit der EU und Japan dafür aus, dass wirtschaftlich weit entwickelte Schwellenländer stärker in der WTO in die Pflicht genommen werden. Zudem schlugen die USA strenge Kriterien für die Bestimmung des Entwicklungsstatus vor. Diese gehen allerdings den meisten WTO-Mitgliedern deutlich zu weit.

Ausblick: Wie kann es mit der WTO weitergehen?

Die Krise der WTO hat viele Gründe. Der Konsens für eine liberale Handelsordnung und der Glaube, dass Handel Wirtschaftswachstum und Entwicklung fördert, ist erodiert. Die Interessen der WTO-Mitglieder sind sehr heterogen; das Konsensprinzip erschwert die Entscheidungsfindung. Die WTO-Regeln tragen schon lange nicht mehr den Charakteristika des modernen Handels Rechnung. Die WTO-Mitglieder haben seit Jahren die Priorität auf den Abschluss bilateraler Handelsabkommen gelegt. Jüngst kommt noch der Systemwettbewerb zwischen den USA und China hinzu (Felbermayr, 2020).

Die Corona-Krise zeigt jedoch, wie wichtig die WTO ist. Um den Stillstand in der Organisation zu beenden und die Lähmung des DSM zu durchbrechen, sind Reformmaßnahmen in allen vier Säulen der WTO notwendig. Die EU und andere Mitglieder haben – teils gemeinsam – verschiedene Reformvorschläge vorgebracht. Die WTO ist eine intergovernmentale Organisation. Der Handlungsspielraum des Sekretariats und des Generaldirektors ist limitiert. Auch wenn die für den Sommer 2020 geplante Ministerkonferenz auf das Jahr 2021 verschoben wurde, ist es dringend an der Zeit, dass sich die WTO-Mitglieder ernsthaft zusammensetzen, um sich konstruktiv auf einen Reformweg zu verständigen. Dabei muss es sowohl um die Rolle des Sekretariates (eine Stärkung), die Entscheidungsfindung (auch in den Ausschüssen), eine Weiterentwicklung des Regelwerkes, eine Stärkung der Notifizierungspflicht sowie die Stärkung des DSM gehen. Nur so kann die multilaterale Organisation auch in Zukunft die Hüterin des Welthandels bleiben. Und nur so kann verhindert werden, dass der Protektionismus weiter um sich greift.

Literatur

Bown, C. (2020), US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart, Peterson Institute for International Economics, https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart (13. Mai 2020).

Evenett, S. (2020), Tackling COVID-19 Together, März 2020, https://www.wita.org/atp-research/tackling-covid-19-together-the-trade-policy-dimension/ (13. Mai 2020).

Felbermayr, G. (2019), 25 Jahre WTO – Ursachen des Zerfalls und Reformvorschläge für die Zukunft, Kiel Focus, https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2019/25-jahre-wto-ursachen-des-zerfalls-und-reformvorschlaege-fuer-die-zukunft-0/ (13. Mai 2020).

Internationaler Währungsfonds (IMF) (2020a), World Economic Outlook: The Great Lockdown, April 2020, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020 (13. Mai 2020).

Internationaler Währungsfonds (IMF) (2020b), World Economic Outlook: Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?, Januar 2020, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020 (13. Mai 2020).

Obstfeld, M. und A. S. Posen (Hrsg.) (2020), How the G20 Can Hasten Recovery from COVID-19, Peterson Institute for International Economics, PIIE Briefing, 20-1, April 2020, https://www.piie.com/publications/piie-briefings/how-g20-can-hasten-recovery-covid-19 (13. Mai 2020).

Office of the United States Trade Representative (2020), Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union (13. Mai 2020).

Welthandelsorganisation (WTO) (2019), Joint Statement on Electronic Commerce – EU Proposal for WTO Disciplines and Commitments relating to Electronic Commerce, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/may/tradoc_157880.pdf (13. Mai 2020).

Welthandelsorganisation (WTO) (2020a), COVID-19 and World Trade, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm (13. Mai 2020).

Welthandelsorganisation (WTO) (2020b), Disputes by Member, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm#top (13. Mai 2020).

Welthandelsorganisation (WTO) (2020c), Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm (13. Mai 2020).

Welthandelsorganisation (WTO) (2008-2020), Trade Monitoring, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/trade_monitoring_e.htm (13. Mai 2020).

Christoph Scherrer

Plädoyer für eine inklusive Welthandelsordnung

Wenn Freihandel unter Berufung auf Ricardo in den meisten Lehrbüchern als Win-win-Situation dargestellt wird, dann ist die heutige Konfrontation zwischen den Regierungen der Volksrepublik China und der USA und die breite Ablehnung der zuletzt großangelegten Freihandelsinitiativen wie dem Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) sicherlich verwunderlich. Wenn allerdings die Globalisierungsprozesse der letzten Jahrzehnte als eine Win-lose-Situation interpretiert werden, auch wenn der Verlust nur ein relativer sein mag, also einer im Vergleich zu den größeren Gewinnen der anderen, dann sind beide Phänomene wenig überraschend.

Die Vertiefung und Verbreitung der Arbeitsteilung durch möglichst freie grenzüberschreitende Bewegungen von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften bringt viele Vorteile. Wie seit Adam Smith bekannt ist, entsteht materieller Reichtum durch Effizienzgewinne der Spezialisierung. Sie ermöglicht beispielsweise Skaleneffekte, d. h. Effizienzsteigerungen durch größere Ausbringungsmengen, Innovationen und Produktvielfalt durch Konkurrenz. Seit Alexander Hamilton und spätestens seit Friedrich List ist bekannt, dass es nicht nur im Anpassungsprozess an die jeweiligen Liberalisierungsniveaus, sondern auch in der langen Frist Gewinner und Verlierer der Arbeitsteilung gibt.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Selbst bei denkbaren gleichen Ausgangsniveaus führt Spezialisierung zu unterschiedlicher Wachstumsdynamik. Diejenigen, die das Glück haben, sich auf Schlüsseltechnologien mit Spillover-Effekten zu spezialisieren (z. B. Tuch), werden über Cluster-Bildung rascher wirtschaftlich wachsen, als jene, deren Spezialisierung keine positiven Auswirkungen auf andere Wirtschaftszweige zeitigt (z. B. Wein) (Krugman, 1986). Manche Spezialisierungen (z. B. nautische Instrumente) haben auch militärtechnische Implikationen, die Machtasymmetrien zwischen Nationen begünstigen können und damit wiederum wirtschaftliche Auswirkungen haben. Die heutige internationale Arbeitsteilung weist noch erhebliche Spuren der im langen Zeitalter des europäischen Kolonialismus gewaltsam durchgesetzten Degradierung großer Teile der Welt zu Rohstoff- und Arbeitskräftelieferanten auf. Leider finden diese Spuren in den meisten Lehrbüchern internationaler Wirtschaftsbeziehungen keine Erwähnung. Auch heute ist Handel keine „ruhige Leidenschaft“ (A. O. Hirschmann, 1980), seien es die Auseinandersetzungen um nahöstliches Öl, über die Gebiete der ukrainischen Schwerindustrie oder über die Überholstrategie der Volksrepublik China, dem Plan „Made in China 2025“.

Prof. Dr. Christoph Scherrer leitet das Fachgebiet Globalisierung und Politik an der Universität Kassel.

Eine Weltwirtschaftsordnung zugunsten der Starken

Die heutige Weltwirtschaftsordnung ist geprägt von der Vorherrschaft der Interessen ökonomisch starker Staaten und Konzerne. Dies macht sich in mehrfacher Weise bemerkbar:

1. Vor allem die USA und die EU versuchen in der Abkehr vom Prinzip des Multilateralismus mittels bi- und plurilateraler Freihandels-Abkommen sowohl die Interessen der bei ihnen ansässigen Konzerne durchzusetzen als auch ihren Vorsprung gegenüber den Handelspartnern abzusichern. Gegenüber einzelnen Ländern können sie ihre wirtschaftliche Größe besser zur Geltung bringen als gegenüber zwischenstaatlichen Allianzen innerhalb der multilateralen Welthandelsorganisation (WTO). Zu ihren Forderungen gehören vor allem die Ausweitung des Schutzes geistigen Eigentums, Investitionsschutz, die Öffnung öffentlicher Auftragsvergabe für ausländische Anbieter und die Begrenzung staatlicher Unternehmen.

2. Dort, wo sich die USA und die EU handelspolitisch durchsetzen konnten, wurden den Möglichkeiten für aufholende wirtschaftliche Entwicklung enge Grenzen gesetzt. Zu den Verlierern zählen Länder wie Ghana, die unter dem Druck der vom International Währungsfonds (IWF) verordneten Strukturanpassungsprogramme ihre Märkte gegenüber der ausländischen Konkurrenz stark geöffnet haben. Ohne Schutz vor der ausländischen Konkurrenz und der Möglichkeit staatlicher Subventionen, beides nun für Ghana nicht mehr zugänglich, gelingt es dem Land beispielsweise nicht, seine großen Tomatenernten industriell zu verarbeiten. Stattdessen beherrscht italienisches Tomatenmark den Markt (Britwum, 2013).

3. Die Verlierer erhalten von der Konkurrenz, seien es Staaten oder Gruppen innerhalb von Staaten, kaum Kompensation. Entwicklungshilfe, die häufig auch den Unternehmen des Geberlandes und den als „Helfer“ tätigen Menschen zugute kommt, ist im Verhältnis zu den Ausgangsbedingungen, den fortwährenden Benachteiligungen im Welthandel und der Schuldenlast unzureichend (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung [UNCTAD], 2019). Nur in den wenigen Wohlfahrtsstaaten dieser Welt erhalten die Verlierer des handelspolitisch getriebenen Strukturwandels für eine Übergangszeit Unterstützung.

4. Die negativen externen Effekte des heutigen Handelsregimes werden für menschliches Leben immer spürbarer. Der internationale Handel trägt zum Klimawandel bei, beschleunigt die Ausbreitung von Viren, erhöht den Druck auf lokale Umweltressourcen und führt nicht selten zur Überausbeutung menschlicher Arbeitskraft. Der zentrale Koordinierungsmechanismus einer Marktwirtschaft, der Preis, spiegelt nicht die gesellschaftlichen Kosten der Produktion und des Konsums wider. Die Marktpreise erfassen nicht den Verbrauch an öffentlichen Gütern und den Verzicht auf die Einhaltung ziviler und sozialer Menschenrechte. Bekannt ist, dass die Umweltauswirkungen bei der Produktion (z. B. Boden- und Wasserverbrauch), dem Transport (z. B. Luftbelastung) und dem Konsum (z. B. Elektroschrott) gar nicht oder nur wenig eingepreist werden (Alig et al., 2019). Wenig besser steht es um die sozialen Kosten. Gerade in den Wirtschaftszweigen, wo der Markteintritt sehr leicht ist (oder leicht gemacht wird, z. B. Zulassung eines informellen Sektors), wird gegen die sozialen Menschenrechte der Arbeitskräfte im großen Umfang verstoßen (Scherrer, 2018). Schließlich werden die infrastrukturellen Vorleistungen in vielen Fällen nicht im Preis einer Ware oder einer Dienstleistung berücksichtigt. Markantes Beispiel ist eine der dynamischsten verlängerten Werkbänke der Bekleidungsindustrie in Bangladesch. Dem dortigen Staat fehlen die finanziellen Mittel für den Aufbau der Infrastruktur im Bereich Gesundheit, Bildung, Forschung, Straßenwesen und Wasserwirtschaft, die für eine erfolgreiche Aufwertung (Upgrading) seiner Produktion innerhalb der Wertschöpfungskette der Bekleidungsindustrie notwendig ist. Ein Grund ist, dass die transnationalen Konzerne als Einkäufer keine Steuern zahlen, die Exportsteuer gesenkt wurde (deren Abschaffung die EU und die USA im Rahmen von Handelsverträgen fordern) und die Gewinnmarge für die heimischen Produzenten zu gering ist (Anner und Hossain, 2016).

Wie soll eine neue Welthandelsordnung aussehen?

Aufgrund der bestehenden handelspolitischen Interessengegensätze sind die Kriterien für ein optimales Handelsregime abhängig von der jeweiligen Interessenlage. Vom Standpunkt eines inklusiven Weltbilds, das schwache Interessen (Clement et al., 2010) mitberücksichtigt, ist das Vorgehen der Trump-Regierung abzulehnen. Ihre America-First-Haltung, die rabiate Durchsetzung ihrer Freihandelsinteressen im Bereich Daten- und Kapitalverkehr sowie gegenüber Staatskonzernen bei gleichzeitigem willkürlichen Schutz einzelner Industriezweige vor ausländischer Konkurrenz, erinnert an das imperiale Gehabe vor dem 1. Weltkrieg. Es ist nicht auszuschließen, dass dies in eine ähnliche Katastrophe mündet.

Die zuvor von Präsident Barack Obama verfolgte Strategie der bündnispolitischen Einhegung der Volksrepublik China ist jedoch gleichfalls abzulehnen. Obamas Plan

war es, zuerst mit elf Anrainerstaaten des Pazifiks das TPP abzuschließen, das den Schutz geistigen Eigentums stärkt, den ungehinderten Daten- und Finanzfluss erlaubt und die Subvention von Staatskonzernen einschränkt. Danach, gestärkt durch das TPP, sollte ein ähnliches Abkommen mit der verhandlungsstarken EU, die TTIP, vereinbart werden. Zusammen hätten TPP und TTIP einem beträchtlichen Teil des globalen Handels einen rechtlichen Rahmen gegeben. Die chinesischen Exporte wären auf diesem großen Markt gegenüber der Konkurrenz innerhalb der TPP-TTIP-Zone im Nachteil. Um nicht dauerhaft schlechter gestellt zu sein, wäre die chinesische Regierung daraufhin angehalten, den US-Forderungen nachzugeben. Diese aus einer handelspolitisch-liberalen Perspektive clevere Strategie ist allerdings mit dem Makel der Abkehr vom multilateralen Prinzip und der von Konzerninteressen diktierten Verhandlungsagenda behaftet (Scherrer, 2019).

Statt dieser letztlich mit sehr ähnlichen Zielen verfolgten Strategien sollte sich eine weltwirtschaftliche Neuausrichtung nach folgenden vier Prinzipien richten: Multilateralismus, wirtschaftspolitischer Spielraum für nachhaltige Entwicklung, Kompensation für Verlierer und vor allem Internalisierung externer Effekte. Für einen fairen Interessenausgleich sind multilaterale Verhandlungsrunden unerlässlich. Dabei sollte Spielraum für nachholende und nachhaltige wirtschaftspolitische Maßnahmen gelassen werden. Angesichts heutiger Skalenerträge sollten kleinere Staaten beim wirtschaftlichen Zusammenschluss mit ihren Nachbarn unterstützt werden (Herr, 2018).

Viele Staaten, die heute wenig oder gar nicht vom Welthandel profitieren, sind von ihren ehemaligen Kolonialmächten in eine für sie ungünstige Arbeitsteilung gezwungen worden. Ethisch wäre eine Entschädigung geboten. Da diese aufgrund der bestehenden Machtverhältnisse wenig wahrscheinlich ist, sollte zumindest Schuldenentlastung und zugleich die Ahndung der Mithilfe zur Kapitalflucht (Steueroasen) auf der Tagesordnung weltwirtschaftlicher Verhandlungen stehen. Innerhalb der Nationalstaaten sind wohlfahrtsstaatliche Kompensationen für die Verlierer des handelspolitisch getriebenen Strukturwandels erforderlich.

Wie soll die Internalisierung externer Kosten gelingen?

Die Erwartung an die einzelnen Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass sich die gesellschaftlichen Kosten in den Preisen wiederfinden, hat sich nicht erfüllt. Die scharfe internationale Konkurrenz in den unteren Marktsegmenten sowie die Gewinnerwartungen lokaler und internationaler Eliten stehen dem entgegen. Internationale Vereinbarungen ohne wirksame Sanktionsmechanismen wie beispielsweise das Klimaabkommen oder die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation verleiten zum „Trittbrettfahren“. Regeln zum grenzüberschreitenden Handel können allerdings einen Beitrag leisten.

Der Nobelpreisträger William Nordhaus hat dazu, wie die Kosten zur Reduktion von CO_2-Emissionen einzupreisen wären, den Vorschlag unterbreitet, dass sich die Länder auf einen internationalen Kohlenstoffpreis als Zielgröße einigen sollten, der im Laufe der Zeit angehoben werden könnte. Jedes Land wäre dann aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die einen inländischen Kohlenstoff-Mindestpreis pro Tonne CO_2 hervorbringen. Zur Bestrafung derer, die sich nicht an die Vereinbarung halten, schlägt Nordhaus Zölle auf Importe dieser Nichtteilnehmer vor. Ein Ausgleichszoll auf den Kohlenstoffgehalt von Importen hält er für kompliziert und unwirksam, da bei der Produktion von nicht gehandelten Gütern, wie z. B. Strom, viel CO_2 ausgestoßen wird und der indirekte Kohlenstoffgehalt von Importen schwierig zu berechnen sei. Vielmehr bevorzugt er einen einheitlichen Zoll auf alle Importe aus Nichtteilnehmerländern in die Länder des „Climate Clubs“, da das Ziel nicht eine Feinabstimmung der Zölle auf die Produktionsstruktur eines Nichtteilnehmerlandes sei, sondern die Schaffung starker Anreize für die Länder, dem Klimaklub beizutreten (Nordhaus, 2020).

Anders stellt sich die Herausforderung bei lokalen Umweltbelastungen dar. Während Treibhausgase unabhängig von der Lokalität ihres Ursprungs das Klima auf der ganzen Welt aufheizen, sind die Auswirkungen beispielsweise der Grundwasserverschmutzung eher lokal. Hier bietet es sich an, die fokalen Unternehmen gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in die Sorgfaltspflicht für ihre Lieferketten zu nehmen. Positive (z. B. Nachlass bei Körperschaftsteuer) oder negative Anreize (z. B. Sperrung bei öffentlichen Aufträgen) sind denkbar.

Ebenfalls einfacher und zugleich mit einer stärkeren Einbindung der jeweiligen Regierungen verbunden wäre es, wenn diese für den Exportsektor nachweisen, einen gewissen Teil der Exporterlöse für staatliche oder private Investitionen in den Luft- und Gewässerschutz auszugeben. Denkbar wäre auch ein Nachweis verbesserter Wasser- und Luftqualitäten für Industrieregionen. Diese Maßnahmen könnten wie Nordhaus vorschlägt, mit Strafzöllen für Nichteinhaltung bewehrt werden. Die derzeitigen Zollpräferenzprogramme könnten zu diesem Zwecke ohne WTO-Plazet genutzt werden. Die derzeitigen EU-Handelspräferenzen, Everything but Arms (EBA) und das Allgemeine Präferenzsystem Plus (GSP+), werden weitgehend den am wenigsten entwickelten Ländern oder anderen Ländern mit geringen Umweltstandards und sehr

DOI: 10.1007/s10273-020-2654-y

niedrigen Löhnen gewährt. Dies verstärkt den Druck auf andere Länder, insbesondere die Bekleidungserzeugerländer, die nicht in den Genuss der gleichen Handelspräferenzen kommen. Sie können ihre Standards und Löhne trotz höherer Produktivität nur unter Gefahr von Marktanteilsverlusten erhöhen, weil die EU die Importe aus den Niedrigstlohnländern subventioniert. Deshalb sollten diese EBA- oder GSP+-Präferenzen an die Bedingung geknüpft werden, dass die entsprechend bevorzugten Länder sich verpflichten, sowohl einen gewissen Prozentsatz der Exporterlöse für den erwähnten Umweltschutz einzusetzen als auch ein jährliches Reallohnwachstum von z. B. 5 % im Bekleidungssektor sicherzustellen. Wenn die Zielzahlen nicht erreicht werden, könnte die Handelspräferenz im folgenden Jahr beispielsweise um 1 Prozentpunkt reduziert werden. Die Lohnerhöhungen können durch eine Anhebung des Mindestlohns oder durch einen gesetzlich erweiterten Branchentarifvertrag sichergestellt werden. Zugleich könnten die Importeure verpflichtet werden, ihren Einkauf in den EBA- oder GSP+-Ländern, die nicht ein zuvor festgelegtes jährliches Reallohnwachstum gewährleisten, nicht zu erhöhen.

Machtvolle Interessen stehen einer solchen inklusiven Welthandelsordnung entgegen. Doch statt diesen Begründungen für ihr Verhalten auf der Basis eines ahistorischen, einseitig verengten Menschenbilds zu liefern, sollte nach Wegen gesucht werden, sich der inklusiven Vision anzunähern. Im Zeichen der Corona-Pandemie ist insbesondere die Internalisierung der Kosten einer flächendeckenden Gesundheitsversorgung vorrangig.

Literatur

Alig, M., C. Nathani und C. Flury (2019), *Umweltauswirkungen einer Marktöffnung im Landwirtschaftsbereich – Analyse drei theoretischer Handelsszenarien*, Schlussbericht im Auftrag des Schweizer Bundesamtes für Umwelt.

Anner, M. und J. Hossain (2016), Multinational Corporations and Economic Inequality in the Global South: Causes, Consequences and Countermeasures in the Bangladeshi and Honduran Apparel Sector, in A. Gallas, H. Herr, F. Hoffer und C. Scherrer (Hrsg.), *Combating Inequality: The Global North and South*, 93-110.

Britwum, A. (2013), Market Queens and the Blame Game in Ghanaian Tomato Marketing, in C. Scherrer und D. Saha (Hrsg.), *Food Crisis: Implications for Labour*, Mering, 53-72.

Clement, U., J. Nowak, C. Scherrer und S. Ruß (Hrsg.) (2010), *Public Governance und schwache Interessen*.

Herr, H. (2018), Underdevelopment and unregulated markets: why free markets do not lead to catching-up, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 15(2), 219-237.

Hirschmann, A. O., Leidenschaften und Interessen – Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg, 1980.

Krugman, P. (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*.

Nordhaus, W. (2020), The Climate Club. How to Fix a Failing Global Effort, *Foreign Affairs*, Mai/Juni.

Scherrer, C. (2018), Labour surplus is here to stay: why 'decent work for all' will remain elusive, *Journal of Social and Economic Development*, 20(2), 293-307.

Scherrer, C. (2019), Direkte Konfrontation statt Umzingelung, US-Handelspolitik unter Trump mit China, *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 49(1), Heft 194, 35-58.

Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) (2019), *The Least Developed Countries Report 2019*.

Gabriel Felbermayr

Welthandel post Coronam

Eigentlich sollte das Jahr 2020 ein Jahr des Feierns für die Welthandelsorganisation (WTO) werden. Vor 25 Jahren nahm sie ihre Arbeit auf, nachdem sie während der Uruguay-Runde in zähen, acht Jahre währenden Verhandlungen, gegründet wurde. Zum Feiern gibt es leider wenig Anlass – vor dem Ausbruch der Corona-Krise dämpfte der militante handelspolitische Unilateralismus der USA, insbesondere die Blockade der Berufungsinstanzen, und die damit verbundenen Kollateralschäden die Feierlaune; jetzt, inmitten der größten Rezession der Nachkriegsgeschichte setzt unkoordinierte, nationalstaatlich organisierte Gesundheitspolitik die Prinzipien der multilateralen Handelsordnung weiter unter Druck.

Die Malaise kündigte sich schon lange vor der Corona-Krise an. Die Globalisierung – charakterisiert durch ein schnelleres Wachstum internationaler Transaktionen relativ zu heimischen – ist schon seit 2010 in einer Phase der Verlangsamung, in der Ära der „Slowbalisation", wie das

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel und Professor an der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

britische Wochenblatt „The Economist“ im Januar 2019 formulierte. Gerade der Güterhandel, für den die WTO besonders ausgereifte und erprobte Regeln aufzuweisen hat, trägt zur neuen Stagnation bei; der deutlich weniger liberalisierte und international geregelte Dienstleistungshandel erweist sich indes als erheblich dynamischer, wohl angetrieben von neuen technologischen Entwicklungen. Die Ära Trump hat, jedenfalls in ihren ersten drei Jahren, noch keinen weiteren Trendbruch gebracht; jedenfalls nicht, wenn man auf globale Daten blickt.

Vergleicht man das Wachstum eines preisbereinigten Index der globalen Güterimporte mit dem eines Mengenindex des industriellen Outputs, so zeigt sich, dass der Handel spätestens seit 2010 nicht mehr schneller wächst als die Produktion; in der Zeit der Hyperglobalisierung (1990 bis 2008) überstieg die jährliche Wachstumsrate des Welthandels jene der Produktion im Durchschnitt um 3 Prozentpunkte.

Die Verlangsamung hat verschiedene Gründe; manche sind wohlfahrtsökonomisch unproblematisch, andere jedoch höchst bedenklich. In vielen Schwellenländern, allen voran in Ostasien und hier insbesondere in China, sind seit 2010 die Löhne deutlich stärker gestiegen als in den Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), denn die Ausstattungen mit Human- und Sachkapital relativ zu Arbeit sowie die technologischen Möglichkeiten vieler wichtiger Volkswirtschaften haben sich angeglichen. Die Handelstheorie sagt unter diesen Bedingungen voraus, dass der auf der Ausnutzung komparativer Vorteile beruhende Handel zurückgehen, und der auf Produktdifferenzierung sowie Skalenvorteilen beruhende Handel zunehmen sollte. Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Nettoeffekt dieser beiden Kräfte eine Verringerung des Wachstumstempos des Handels zur Folge hatte.

Rückkehr protektionistischer Politik

Diese Veränderungen sind im Kern zu begrüßen, auch wenn sie in vielen alten Industriestaaten zu unguten Verteilungseffekten führten, weil Arbeitnehmer in den vormals florierenden Exportsektoren Reallohneinbußen erlitten. Daneben ist aber seit 2008 eine zuerst schleichende und in den jüngeren Jahren eine sehr explizite Rückkehr protektionistischer Politik zu beobachten. Während in den Jahren nach 2008 in vielen Ländern industriepolitische Bestimmungen wie jene des „Buy American Act“ Präsident Obamas sowie Handelsschutzinstrumente wie Antidumpingzölle vermehrt zum Einsatz kamen, steigt seit dem Amtsantritt von Präsident Trump der weltweite Durchschnittszoll wieder an. Dazu kommt, dass es seit Gründung der WTO nicht gelungen ist, die Regeln des Welthandels zu reformieren, und den sich verändernden Umständen anzupassen. Das ging eine Weile gut. Doch spätestens seit 2009, als China in einem großen Sprung den Abstand zwischen dem in einer tiefen Rezession befindlichen Westen und der eigenen weiter deutlich wachsenden Wirtschaft mächtig reduzieren konnte, herrscht ein neuer Systemwettbewerb. Dieser wurde und wird durch Projekte wie das der geplanten aber gescheiterten transpazifischen Handelspartnerschaft zwischen Pazifikanrainern inklusive der USA aber ohne China, durch die chinesische Initiative der Neuen Seidenstraße oder durch offen ausgetragene Rivalitäten im Bereich der 5G-Neztwerktechnologien weiter befeuert. Die dahinter liegende Doktrin ist die des „War By Other Means“: der Verwendung von Handelspolitik zur Verfolgung machtpolitischer Interessen in einer Nullsummenlogik. Auch in Deutschland führte das gestiegene Misstrauen zu mehreren Verschärfungen der Außenwirtschaftsverordnung und zu einer neuen Debatte um technologische und wirtschaftliche Souveränität, die letztlich sowohl in den USA als auch in Europa eine Eindämmung des Einflusses politischer und wirtschaftlicher Rivalen, insbesondere Chinas, zum Ziel haben.

Im Zuge dieser Entwicklungen kam es schon im zurückliegenden Jahrzehnt zu einer Verkürzung der Wertschöpfungsketten. Steckten in 1 Euro deutscher Exporte 2011 nach Zahlen der OECD 77 Eurocent heimischer Wertschöpfung, so waren es im Jahr 2016 schon 80 Eurocent und 2019 schätzungsweise 81. In den USA stieg der Anteil heimischer Wertschöpfung auf mittlerweile 92 %; in China kletterte er von weniger als 60 % im Jahr 2000 auf mindestens 85 % im Jahr 2019.

Die Corona-Krise verschärft die geopolitischen Spannungen. Der Internationale Währungsfonds (IMF) rechnet in den alten Industriestaaten 2020 und 2021 mit einer Schrumpfung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um insgesamt 1,6 % während China in den beiden Jahren um insgesamt 10,4 % wachsen soll (IMF, 2020). Der Abstand zwischen den Bruttoinlandsprodukten der Blöcke schrumpfte mithin in zwei Jahren um 12 %. Dieser Terraingewinn Chinas wird in den USA mit großem Argwohn beobachtet; Präsident Trump suggeriert, dass das Coronavirus gerade für diesen Zweck von einem Labor in Wuhan in die Welt gesetzt worden sei.

Dazu kommt, dass die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in China die Erfüllung des Handelsabkommens mit den USA, das Verpflichtungen zum Kauf großer Mengen US-amerikanischer Güter vorsieht, stark erschwert, vielleicht sogar verunmöglicht. Präsident Trump hat für diesen Fall neue Strafzölle angedroht. Hält China an den geplanten Ankäufen fest, dann kommt es zu massiven Umlenkungen seiner Importe, weg von Europa und anderen Ländern, hin zu den USA. Wie auch immer, massive Spannungen sind vorprogrammiert.

Neben diesen politischen Problemen führt die Corona-Krise selbst zu einer massiven Reduktion des Welthandels. Die WTO geht gemäß einer aktuellen Studie von einer Schrumpfung des Handelsvolumens im Jahr 2020 um bis zu einem Drittel aus (WTO], 2020). Zum einen kommt es durch behördlich angeordnete Betriebsschließungen in vielen Ländern zu Unterbrechungen von Lieferketten und damit zu Produktionsausfällen bei Industriegütern, die immer noch drei Viertel des Welthandels ausmachen. Zum anderen führen fallende Einkommen zu einem Rückgang der Nachfrage nach langlebigen Wirtschaftsgütern, deren Kauf man aufschieben kann: Autos, Elektronikgeräte, Investitionsgüter. Wie schon in der letzten großen Wirtschaftskrise wird der Handel, der ja gerade diese Güter umfasst, deutlich stärker einbrechen als die globale Wirtschaftsleistung, die größtenteils von nicht handelbaren Dienstleistungen dominiert wird (Levchenko et al., 2010). Außerdem zeichnet sich ab, dass ausländische Direktinvestitionen zurückgehen werden; nach Schätzungen der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) um 30 % bis 40 %.

Rückbau der Globalisierung?

In Deutschland wird die absehbare, deutliche Reduktion des Welthandels von vielen Beobachtern als Beleg dafür gesehen, dass die starke Orientierung des Landes auf globale Märkte und Produktionsnetzwerke die Verletzlichkeit der Wirtschaft vergrößert habe. Vielerorts wird ein vorsichtiger Rückbau der Globalisierung als Weg zu mehr Resilienz vorgeschlagen.

In der Tat ist es denkbar, dass die durch internationale Arbeitsteilung hervorgebrachte sektorale Spezialisierung die Volatilität des gesamtwirtschaftlichen Outputs erhöhen kann. Das muss aber mitnichten so sein. Wenn die Schocks nicht sektoraler, sondern länderspezifischer Natur sind, dann hat der internationale Handel eine Versicherungsfunktion, und die makroökonomische Volatilität geht bei einem Sinken der Handelskosten zurück. Neuere Literatur weist nach, dass länderspezifische Schocks quantitativ deutlich wichtiger sind als sektorale; daher dominiert die Versicherungsfunktion (Caselli et al., 2020). Was die Corona-Pandemie angeht, so ist klar, dass es sich hierbei um einen systemischen Schock handelt, der alle Länder und Wirtschaftszweige trifft. Dem internationalen Handel kommt nur insofern eine Stabilisierungsfunktion zu, als verschiedene Länder zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlicher Intensität betroffen sind. Aus diesen Argumenten folgt mitnichten, dass eine weniger ausgeprägte internationale Arbeitsteilung die nationale Bewältigung des Schocks erleichtern würde.

Naturkatastrophen bieten ein gutes Beispiel dafür, dass die Diversifizierung durch internationalen Handel stabilisierend wirkt. Ein von einem solchen Schock getroffenes Land in Autarkie ist offensichtlich in größeren Schwierigkeiten, als wenn es Zugang zu internationalen Märkten hätte, weil es lebenswichtige Güter nicht importieren kann. Exporteure, die einen Anstieg der Preise dieser Güter in der eigenen Wirtschaft verhindern wollen, sind allerdings versucht, Exportbeschränkungen zu erlassen, was die Versicherungsfunktion des Handels zerstört.

Die mikroökonomische Literatur zu katastrophenbedingten Schocks auf einzelne Lieferanten belegt, dass solche Schocks sich zwar in Produktionsnetzwerken ausbreiten und zu erheblichen Schäden bei den Kunden führen, vor allem wenn es sich um spezifische Inputs handelt, dass aber Unternehmen, die eine gut diversifizierte globale Lieferantenstruktur haben, widerstandsfähiger sind (Todo et al., 2015).

Diese Überlegungen gelten auch im Medizinbereich, der in der Corona-Krise ganz besonders im Fokus steht. Die hier zu Recht geforderte höhere Liefersicherheit wird nicht mit einer Renationalisierung der Produktion erreicht, sondern mit einer stärkeren Diversifizierung der Beschaffungssysteme und mit höherer lokaler Lagerhaltung.

Die größten Verlierer einer Verschärfung der Krise des Welthandels und der Welthandelsorganisation wären zweifellos die Schwellen- und Entwicklungsländer. Das entwicklungspolitische Modell, auf die Einbindung in globale Produktionsnetzwerke zu setzen, wäre sehr viel schwieriger zu realisieren.

Bedeutung für die Wirtschaftspolitik

In den vergangenen Jahren ist die deutsche Außenwirtschaftsverordnung wiederholt angepasst worden. In der Corona-Krise kam es zwischenzeitlich bereits zur nächsten Verschärfung. So wurde das Gesundheitswesen in die Liste der besonders sicherheitsrelevanten Branchen, in denen sich die Bundesregierung eine Prüfung und Untersagung ausländischer Investitionen vorbehält, aufgenommen. In einer Zeit zunehmenden Misstrauens und offensichtlich opportunistisch motivierter Handelspolitik der größten Volkswirtschaften China und USA, sind diese Verschärfungen politisch verständlich. Allerdings sollten wirtschaftspolitische Eingriffe nicht auf Basis bloßer Verdachtsmomente oder des Lobbyings bestimmter gesellschaftlicher Gruppen erfolgen. Vielmehr ist es notwendig, dass sich die Politik auf Evidenz stützt und diese der Öffentlichkeit so transparent wie möglich zugänglich macht. Die Überwachung der Außenwirtschaftsverordnung könnte z. B. einer unabhängigen Behörde nach dem

Vorbild der Monopolkommission überantwortet werden. Eine solche Delegation wirtschaftspolitischer Verantwortung könnte sicherstellen, dass die Verordnung nicht populistisch missbraucht wird.

In der Corona-Krise werden Exportkontrollen aus der handelspolitischen Mottenkiste hervorgeholt. Anfang März 2020 haben Deutschland und Frankreich kurzzeitig neue Barrieren für den Export von Atemmasken und anderen medizinischen Artikeln erlassen, unter Missachtung der Regeln des europäischen Binnenmarkts. Die Nachbarländer Schweiz und Österreich protestierten vehement in Brüssel; erfolgreich. Nunmehr gelten diese Kontrollen zwar nicht mehr im Binnenmarkt, dafür aber gegenüber Drittstaaten. Mittlerweile haben mehr als 50 Länder solche Maßnahmen eingeführt. Das ist ein Problem, denn solche Restriktionen verhindern eine outputmaximierende, arbeitsteilig organisierte Produktion der knappen Artikel und verschieben den Mangel bloß, ohne ihn wirksam zu beheben.

Deutschland sollte sich für eine Ächtung von Exportrestriktionen einsetzen

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass die auf Medizinprodukte erhobenen Zölle und Handelsbarrieren eliminiert und neue Exportrestriktionen geächtet werden. Dies ist umso bedeutender, als in den zurückliegenden Wochen viele Länder Exportrestriktionen bei Lebensmitteln verhängt haben. Dies könnte in armen Ländern, die auf Nahrungsimporte angewiesen sind, zu Engpässen führen, die tödlicher als das Coronavirus selbst sind.

Die Krise bringt einen Aspekt der Globalisierung, der von der Welthandelsorganisation vollständig ausgeblendet wird, ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Für das Funktionieren des Welthandels und insbesondere der globalen Wertschöpfungsnetzwerke ist grenzüberschreitende Mobilität von Personen erforderlich. Nun ist es aber gerade diese Form der Globalisierung, die das Coronavirus aus China nach Europa und in die USA gebracht hat. So kam es mit jenen Geschäftsreisenden, die für deutsche Unternehmen wie Webasto in der chinesischen Provinz Hubei tätig waren, nach Deutschland. Und die engen Verbindungen der norditalienischen Modeindustrie mit China könnten die frühe Verbreitung des Virus in der Lombardei verursacht haben. Auch wenn solche kausalen Zusammenhänge nur schwer nachgewiesen werden können, ist in Zukunft damit zu rechnen, dass viele Länder an ihren Grenzen stärkere gesundheitspolizeiliche Kontrollen vornehmen. Dies kann zu Verzögerungen führen, die Immigrationsvorgänge verlangsamen und das Funktionieren der globalen Wertschöpfungsketten gefährden. Der internationale Tourismus, für den im Dienstleistungsabkommen der WTO nur wenige Regeln niedergelegt sind, käme massiv unter Druck. Das wäre für Länder, die ganz besonders auf die damit verbundenen Einnahmen angewiesen sind, verheerend.

Die Weltgesundheitsorganisation schreibt zwar völkerrechtlich verbindliche Regeln vor, die dazu dienen, „die grenzüberschreitende Ausbreitung von Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen“, ohne „eine unnötige Beeinträchtigung des internationalen Verkehrs und Handels“ zu verursachen (Artikel 2 der Internationale Gesundheitsvorschriften, 2005). Dieses Regelwerk ist nicht mit dem zu vergleichen, was die Welthandelsorganisation WTO im Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS) für den Güterhandel vorsieht. Dort existieren Notifikationspflichten, Transparenzvorschriften und klar definierte rechtliche Verfahren, die dafür sorgen sollen, dass die SPS-Maßnahmen verhältnismäßig sind, keine diskriminierende Wirkung haben, und eingehalten werden. Im internationalen Personenverkehr werden in Zukunft solche Regeln wichtig. Die bessere Integration gesundheitspolitischer Aspekte in das WTO-Recht, vor allem im Zusammenhang mit Dienstleistungshandel, erscheint daher von zentraler Bedeutung.

Europa sollte ein besonderes Interesse daran haben, solche Regeln zu entwickeln, und zwar nicht nur, weil der Kontinent relativ offen ist und bleiben sollte, sondern weil es auch darum gehen muss, gute Regeln für die Außengrenzen des Schengenraums zu etablieren. Dieser könnte durch die Krise nachhaltigen Schaden nehmen. Falls es den EU-Mitgliedern nicht gelingen sollte, Vertrauen zur Qualität der Kontrollen von Außengrenzen herzustellen, käme es zu einer Erosion des Schengenraums und mithin des Binnenmarkts, was erhebliche ökonomische Kosten verursachen könnte. Um dies zu verhindern, sollte die EU für den Ausbau gesundheitspolitischer Kontrollen finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, ähnlich wie sie das für den Schutz der Außengrenzen vor illegalen Grenzübertritten im Frontex-Programm tut.

Literatur

Caselli, F., M. Koren, M. Lisicky und S. Tenreyro (2020), Diversification through trade, *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 449-502.

Internationaler Währungsfonds (IMF) (2020), World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown, Washington, D.C.

Levchenko, A., L. T. Lewis und L. Tesar (2010), The Collapse of International Trade during the 2008-09 Crisis: In Search of the Smoking Gun, *IMF Economic Review*, 58, 214-53.

Todo, Y., K. Nakajima und P. Matous (2015), How do supply chain networks affect the resilience of firms to natural disasters? Evidence from the Great East Japan earthquake, *Journal of Regional Science,* 55(2), 209-229.

Welthandelsorganisation (WTO) (2020), Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy, Press Release, 8. April.

DOI: 10.1007/s10273-020-2655-x

Adalbert Winkler*

COVID-19, Grippewellen und ökonomische Aktivität – die Perspektive der Wirkungsanalyse

Die öffentliche Diskussion zur Corona-Krise nimmt an Schärfe zu. Dabei stehen die Letalitätsrate sowie die Wirkungen staatlicher Maßnahmen in Hinblick auf ihre epidemiologischen und ökonomischen Wirkungen im Mittelpunkt. Der Streit ließe sich klären, wenn man an randomisierte, kontrollierte Studien angelehnte Wirkungsanalysen durchführen könnte. Dies ist mangels Kontrollgruppe aber nicht möglich. So ist eine weiter zunehmende Polarisierung zu erwarten, gerade wenn die Todeszahlen niedrig bleiben.

Die Corona-Krise ist zum zentralen Gegenstand gesellschaftspolitischer Diskussionen geworden. Drei Fragen stehen dabei im Mittelpunkt:

1. Wie ist die Wirkung von SARS-CoV-2, also wie gefährlich ist das Coronavirus?

2. Wie wirken die Maßnahmen, das Virus einzudämmen?

3. Sind diese Maßnahmen verhältnismäßig, also wie groß sind ihre negativen Wirkungen auf die ökonomische Aktivität[1] im Vergleich zu einem Szenario, in dem sich die Krankheit COVID-19 ungebremst ausbreitet?

Die herrschende Sichtweise (Ferguson et. al., 2020) ist, dass das Virus 1) bei ungebremstem Verlauf sehr gefährlich ist, also zu Hunderttausenden Toten führen würde, und 2) soziale Distanzierung die Ausbreitung wirkungsvoll eindämmt, gleichzeitig aber 3) mit starken Einbrüchen der ökonomischen Aktivität einhergeht. Dennoch ist es selbst ökonomisch sinnvoll, solche Maßnahmen staatlich zu verordnen, wenn freiwillige Maßnahmen das Coronavirus nicht (mehr) entscheidend bremsen und die Menschen aus Angst ökonomische Aktivitäten noch deutlicher und länger herunterfahren als ohne Lockdown.

Diese Sichtweise hat in den ersten Wochen der Pandemie in Deutschland viel öffentliche Zustimmung erfahren. Die Ereignisse in Italien, Spanien und Frankreich bestätigten die Gefährlichkeit des Virus, jene in Großbritannien und den USA signalisierten, dass bei zu spätem staatlichem Handeln die ökonomische Tätigkeit ohnehin drastisch einbricht. Entsprechend gering erschienen die volkswirtschaftlichen Kosten der staatlich angeordneten Maßnahmen, während hohe „Erträge“ in Form von vermiedenen Infektionen und Toten winkten. So kam es auch: Die Zahl der Toten blieb in Deutschland begrenzt, ohne dass dafür im Vergleich zu anderen Staaten mit einem stärkeren Einbruch der ökonomischen Aktivität „bezahlt“ werden musste.

Es gab und gibt aber auch eine andere Sicht, nämlich dass a) COVID-19 eine geringe Sterblichkeit aufweist, die einer mittelschweren Influenza ähnelt, b) die staatlich verordneten Maßnahmen das Virus nicht wirksam eindämmen, und c) diese Maßnahmen aber erhebliche negative ökonomische Wirkungen aufweisen und daher sofort zu beenden sind (Homburg, 2020a, 2020b). Diese Sichtweise hat in Deutschland in den letzten Wochen an Aufmerksamkeit gewonnen. Denn bei insgesamt moderaten Infektions- und Todeszahlen, die nicht mehr durch katastrophale Bilder aus anderen Ländern ergänzt werden, wirkt die wirtschaftliche Entwicklung für viele immer bedrohlicher. Zusammen

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Dieser Beitrag wurde durch die Diskussion zu COVID-19 in der von Carl Christian von Weizsäcker ins Leben gerufenen Makrogruppe motiviert. Zudem danke ich Christian Breuer, Benjamin Born, Gerhard Illing, Holger Sandte, Oliver Stein und Eva Terberger für wertvolle Anregungen und Kommentare.

1 Es gibt natürlich auch negative Konsequenzen in anderen gesellschaftlichen Bereichen, die hier aber nicht thematisiert werden sollen.

Prof. Dr. Adalbert Winkler ist Professor für International and Development Finance an der Frankfurt School of Finance & Management in Frankfurt am Main.

senkt dies die Bereitschaft, staatliche Anti-Corona-Maßnahmen als das kleinere Übel zu akzeptieren, weil die Menschen nicht mehr erfahren, dass COVID-19 gefährlich ist, dass die Maßnahmen wirken und es sich lohnt, den ökonomischen Preis dafür zu zahlen.

Die Methodik der Wirkungsanalyse erklärt dieses Verhalten. Weil die ökonomischen Konsequenzen der Bekämpfung von COVID-19 über staatliche Maßnahmen so drastisch erscheinen, verlangen die Menschen – wie vor der Einführung eines lebensrettenden Medikaments mit starken Nebenwirkungen – nach dem methodischen „Goldstandard" der Wirkungsanalyse, um sich der Gefährlichkeit des Virus, der Wirksamkeit der Maßnahmen und ihrer ökonomischen Verhältnismäßigkeit zu vergewissern: Sie verlangen nach Evidenz, wie ihn randomisierte, kontrollierte Studien (RCT) liefern, also nach einem Vergleich zwischen der Situation jetzt und jener, die in mit Deutschland ähnlichen Kontrollländern zu beobachten wäre, wenn keine Maßnahmen gegen COVID-19 ergriffen worden wären und daher die ungebremste Wirkung von COVID-19 auf Sterblichkeit und die ökonomische Entwicklung erfahrbar wäre. Denn so ließen sich die Fragen des gesundheitspolitischen Erfolgs und der ökonomischen Verhältnismäßigkeit staatlich angeordneter Maßnahmen in gleicher Weise auf der Basis von Fakten klären, wie die Fragen nach den Erfolgsaussichten und den Nebenwirkungen einer Chemotherapie bei einer Krebsbehandlung.

Das Problem ist: Es gibt solche Kontrollländer nicht (mehr). COVID-19-Todesfälle unter den Bedingungen, wie sie bei einer Grippewelle herrschen, lassen sich im Mai 2020 nicht (mehr) beobachten. Die herrschende Sichtweise muss daher für ihre Politikempfehlungen allein auf der Basis kontrafaktischer, nicht-beobachtbarer Zahlen werben, wie sie sich aus wissenschaftlichen Studien ergeben, die die Gefährlichkeit von COVID-19 und die Wirksamkeit der Maßnahmen nachweisen (Flaxman et al., 2020) sowie über die ökonomischen Konsequenzen ungebremster Pandemien informieren (Jordá et al., 2020). Diese sind aber für viele Menschen kaum verständlich. Zudem gibt es auch im Corona-Streit Wissenschaftler, die der herrschenden Sichtweise widersprechen. Der Verweis auf das Wissen der „Experten" ist daher nicht eindeutig. Gerade weil viele um die nackte Existenz bangen, steigt der Wunsch, konkret und eindeutig zu sehen, dass sich die Opfer lohnen und verhältnismäßig sind, und nicht nur mit kontrafaktischen, also nicht beobachtbaren Daten – so viele Tote würde es gegeben, so stark würde die Wirtschaft einbrechen, wenn die Regierungen nicht handeln würden – abgespeist zu werden.

In dieses Vakuum stößt die alternative Sichtweise, indem sie die beobachtbaren, niedrigen COVID-19-Sterbefälle und die Talfahrt der Wirtschaft als Beleg für die Richtigkeit ihrer Position interpretiert: Staatliche Maßnahmen haben nach dieser Sicht keine Wirkung auf die Entwicklung der COVID-19-Sterbefälle, dafür aber eine desaströse Wirkung auf die ökonomische Aktivität. Das Fehlen einer nach RCT-Methoden durchführbaren Wirkungsanalyse führt also dazu, dass wir einer immer stärkeren Polarisierung der öffentlichen Diskussion entgegengehen, und zwar je geringer die Infektions- und Todeszahlen und je stärker die ökonomischen Verwerfungen bei weiterhin restriktiven staatlichen Maßnahmen ausfallen und je stärker die ökonomischen Verwerfungen allein den Maßnahmen von Bund und Ländern zugeschrieben werden.

Wirkungsanalysen und COVID-19-Streit

Der COVID-19-Streit wäre schnell entschieden, wenn für Deutschland COVID-19-Daten sowie Informationen zur ökonomischen Entwicklung vorliegen würden, ohne dass Bund und Länder Maßnahmen getroffen hätten (counterfactual). Es ist unmittelbar einsichtig, dass dies grundsätzlich nicht möglich ist. Die Methodik der Wirkungsanalyse zeigt dennoch eine Möglichkeit, die Frage „was wäre gewesen, wenn ..." zu beobachten. Dazu sind zu Deutschland passende Kontrollländer notwendig, die auf staatlich verordnete Maßnahmen gegen COVID-19 verzichtet haben. Dann lässt sich – wie in der Medizin bei der Wirkungsanalyse von Medikamenten – die RCT-Methodik anwenden, um die Wirkung von COVID-19 auf Sterblichkeit und ökonomische Entwicklung ohne staatliche Maßnahmen festzustellen. In den Wirtschaftswissenschaften ist diese Methode mit der Vergabe des Nobelpreises 2019 an die Entwicklungsökonomen Banerjee, Duflo und Kremer einem größeren Publikum bekannt geworden.

Das Problem ist, dass diese als „Goldstandard" der Wirkungsanalyse (Glennerster und Takavarasha, 2013, vgl. auch Kasten 1) bekannte Methode zur Beantwortung der kontrovers diskutierten Fragen um COVID-19 aus zwei Gründen nicht zur Verfügung steht:

- Kein Land weist in Bezug auf andere Störgrößen, die die Ausbreitung und Mortalität von COVID-19 unabhängig von staatlichen Maßnahmen bestimmen, eine identische Verteilung zu Deutschland auf. Ein ernst zu nehmender Ländervergleich muss also für solche Störgrößen kontrollieren, z. B. für unterschiedliche Bevölkerungsdichten, Einkommensungleichheiten und Sensitivitäten der Bevölkerung hinsichtlich der Gefahr von Viren. Erste Ergebnisse zeigen, dass dann staatlich verordneten Maßnahmen eine positive Wirkung zur Eindämmung des Virus zugeschrieben werden kann (Hatzius et al., 2020). Allerdings stehen solche Untersuchungen grundsätzlich unter dem Vorbehalt, dass sie andere Variablen, die die Verbreitung des Virus wo-

Kasten1

Die RCT-Wirkungsanalyse – dargestellt am Beispiel COVID-19

Für Länder, die Maßnahmen gegen COVID-19 ergreifen (T), und für Länder, die keine Maßnahmen gegen COVID-19 ergreifen (C), lassen sich vier Zustände definieren (Ausführungen lehnen sich eng an Armendáriz und Morduch (2010)):

1. $(Y_1|T)$ = Infektions- bzw. Todeszahlen, die in Ländern eintreten, die Maßnahmen treffen. Deutschland gehört zu diesen Ländern. Die Zahlen, die das Robert Koch-Institut (RKI) oder die Johns-Hopkins-Universität (JHU) für Deutschland veröffentlichen, entsprechen $(Y_1|T)$.

2. $(Y_0|T)$ = Infektions- bzw. Todeszahlen, die in den Ländern, die Maßnahmen ergriffen haben, eingetreten wären, hätten sie diese nicht ergriffen. Dies sind die Zahlen, die RKI und JHU für Deutschland veröffentlichen würden, wenn es keine Maßnahmen gegen COVID-19 gegeben hätte. $(Y_0|T)$ steht also für jene Zahlen, aus denen man ablesen könnte, ob die Krankheit COVID-19 wirklich so gefährlich ist wie behauptet. Auf der Basis solcher Zahlen wäre dann auch leichter zu entscheiden, ob die getroffenen Maßnahmen verhältnismäßig sind. Allerdings gibt es diese Zahlen nicht, weil Deutschland Maßnahmen ergriffen hat. $(Y_0|T)$ steht also für das „counterfactual", die kontrafaktischen Infektions- und Todeszahlen.

3. $(Y_0|C)$ = Infektions- bzw. Todeszahlen, die in Ländern eintreten, die keine Maßnahmen treffen. Solche Länder gibt es (mittlerweile) nicht (mehr). Bestenfalls für den Beginn der Krise, also solange COVID-19 unbekannt war bzw. solange Bevölkerungen und Regierungen auf die Nachrichten aus China nicht mit Verhaltensänderungen und Politikmaßnahmen reagierten, können die JHU-Zahlen für diese Länder näherungsweise als Beobachtungen von $(Y_0|C)$ interpretiert werden.

4. $(Y_1|C)$ = Infektions- bzw. Todeszahlen, die in den Ländern, die keine Maßnahmen ergriffen haben, eingetreten wären, wenn sie Maßnahmen ergriffen hätten. Wegen (3) kann es solche Länder nicht geben. Allerdings: In den Ländern, die spät reagiert und eine hohe Zahl von Toten zu beklagen haben, z. B. in Großbritannien, wird über $(Y_1|C)$ diskutiert, weil sie die Infektions- und Todeszahlen darstellen, die eingetreten wären, wenn früher reagiert worden wäre, also das Kontrafaktische darstellen.

In einer RCT-Studie ließen sich die kontrafaktischen Zahlen für Deutschland beobachten, weil unter der Bedingung, dass C- und T-Länder statistisch vergleichbar sind, Deutschland und die Kontrollgruppe die gleichen Erwartungswerte (E) in beiden Zuständen aufweisen. Es gilt also:

$$E[Y_0|T] = E[Y_0|C], \text{ und } E[Y_1|T] = E[Y_1|C]$$

Sofern es also statistisch vergleichbare Länder gäbe, die Maßnahmen gegen COVID-19 ergriffen und die solche Maßnahmen nicht ergriffen haben, ließen sich $E[Y_1|T]$ und $E[Y_0|C]$ beobachten und damit die Wirksamkeit der Maßnahmen feststellen. Denn es gilt

$$(1) \qquad E[Y_1|T] - E[Y_0|C] = E[Y_1|T] - E[Y_0|T] + \{E[Y_0|T] - E[Y_0|C]\}$$

Da der Erwartungswert linear ist, lässt sich Gleichung (1) schreiben als:

$$(2) \qquad E[Y_1|T] - E[Y_0|C] = E[Y_1 - Y_0|T] + \{E[Y_0|T] - E[Y_0|C]\}$$

Der erste Term auf der rechten Seite von Gleichung (2) stellt dar, worüber die Menschen in Deutschland gerne Gewissheit haben möchten: Die Differenz zwischen den Infektions- und Todeszahlen, wenn Bevölkerung und Regierung in Deutschland nicht handeln würden (bzw. nicht gehandelt hätten) – also das Kontrafaktische zu den beobachtbaren Infektions- und Todeszahlen. Der zweite Term auf der rechten Seite ist gleich null, weil T- und C-Länder statistisch identisch sind. Entsprechend wird Gleichung (2) zu:

$$(3) \qquad E[Y_1|T] - E[Y_0|C] = E[Y_1 - Y_0|T]$$

Gleichung (3) besagt, dass die (erwartete) Differenz der Infektions- und Todeszahlen zwischen Ländern, die handeln, und Ländern, die nicht handeln, gleich der Differenz zwischen den tatsächlichen und kontrafaktischen Infektions- und Todeszahlen in Ländern sind, die – wie Deutschland – Maßnahmen ergriffen haben. Die gleiche Logik gilt, um die ökonomischen Wirkungen der staatlich angeordneten Maßnahmen zweifelsfrei bestimmen zu können.

möglich beeinflussen, nicht berücksichtigen (omitted variable bias). Zu nennen wären z. B. unterschiedliche Kapazitäten der Gesundheitssysteme, die Zahl von Massenveranstaltungen, und kulturell bedingte Unterschiede in der sozialen Distanzierung vor COVID-19 (Umarmungen, Händeschütteln etc.). Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass die Wirkung staatlich verordneter Maßnahmen in einem Modell, das alle Einflussfaktoren berücksichtigt, schwächer ausfallen oder gar nicht zu beobachten sind.

- Es bedarf Länder, die keine Maßnahmen gegen COVID-19 ergriffen haben, die sich also wie in Grippezeiten verhalten haben. Solche Länder gibt es aber nicht mehr. Es gab sie bestenfalls zu Beginn der Krise, also als COVID-19 noch gar nicht bekannt war bzw. Regierungen die Nachrichten aus China als weitgehend irrelevant für das eigene Verhalten zur Kenntnis nahmen (vgl. Kasten 1).

Wenn die Kontrollgruppe fehlt …

Die Tatsache, dass mittlerweile alle Länder staatliche Maßnahmen gegen die Ausbreitung von COVID-19 ergriffen haben, hat zur Folge, dass die von den Virologen für den Fall einer ungebremsten Entwicklung vorhergesagte Sterblichkeit X nicht beobachtet werden kann. $Y_0|C$ bleibt unbekannt. Empirisch lässt sich nur die Sterblichkeit von COVID-19 in Ländern mit staatlichen Maßnahmen beobachten, also $Y_1|T$. Unbestritten ist, dass diese Zahl in allen Ländern derzeit weit unter X liegt.

Aus der herrschenden Sichtweise zeigt dies den Erfolg der Maßnahmen: Wie vorhergesagt haben sie die Sterblichkeit von COVID-19 erheblich reduziert (Ferguson et al., 2020; Flaxman et al., 2020). Mit einem kontrafaktischen Experiment belegen lässt sich dies aber wegen der fehlenden Beobachtbarkeit von X nicht. Zweifelsfrei ist nur, dass es mittlerweile Länder gibt, in denen die Zahl der mit COVID-19 in Verbindung gebrachten Todesfälle, $Y_1|T$, (erheblich) über denen einer mittelschweren Grippe G liegt[2] und Übersterblichkeit herrscht (Euromomo, 2020; Wu et al., 2020). Selbst wenn also von der Annahme ausgegangen wird, dass die staatlichen Maßnahmen unwirksam sind, d. h. $Y_1|T = Y_0|C$, kann die These, dass COVID-19 nicht schlimmer ist als eine mittelschwere Influenza, für diese Länder nicht mehr aufrechterhalten werden.

In Deutschland sind die Todeszahlen aber weiterhin moderat; auch Übersterblichkeit lässt sich bisher nicht feststellen (Statistisches Bundesamt, 2020), was die herrschende Meinung auf den Erfolg der Maßnahmen zurückführt. Die zweite Sichtweise interpretiert aber die Zahlen anderer Länder als Ergebnis des Einflusses von Störgrößen, die die Sterblichkeit von COVID-19 dort erhöhen würden, in Deutschland aber nicht gegeben seien. Folglich seien sie für die Diskussion über die Gefährlichkeit von COVID-19 in Deutschland wenig oder gar nicht relevant. Zudem belege $Y_1|T > G$ nicht, dass die staatlichen Maßnahmen richtig und wirkungsvoll seien. Denn um dies eindeutig (und) politisch vermittelbar zu belegen, müsste man $Y_0|C$ kennen. Auch aus den exponentiellen Wachstumsraten zu Beginn der Krise lässt sich nicht zweifelsfrei ableiten, dass $Y_0|C = X$ ist, und dies nur dank der staatlichen Maßnahmen verhindert wurde. Denn möglich wäre es, dass die Zahlen auch ohne die Maßnahmen zurückgegangen wären, und zwar gerade dann, wenn man gleichzeitig die These vertritt, dass die mit COVID-19 verbundene Sterblichkeit vergleichsweise gering sei. Und da eine passende Kontrollgruppe fehlt, lässt sich diese These nicht mit Verweis auf beobachtbare Zahlen, die die tatsächliche Höhe von X ausweisen, eindeutig widerlegen.[3]

2 Zwischen 2010 und 2019 lag in den USA die Zahl der für das Gesamtjahr geschätzten Grippetoten nicht einmal über der schon jetzt erreichten Zahl von COVID-19-Toten, also 79.000 (Stand: 10. Mai 2020). In Schweden waren in den letzten drei Jahren (2016 bis 2019) laut den jeweiligen Berichten der Gesundheitsbehörde weniger Grippetote (713/1.021/505) zu beklagen als COVID-19-Tote (3.225, Stand: 10. Mai 2020).

3 Allerdings können Schätzungen zum Verlauf der Infektions- und Todeszahlen auf der Basis logistischer Funktionen, die in einem frühen Stadium der Epidemie vorgenommen wurden, als alternative Prognosen (X_{Alt}) von X gelten. So prognostiziert Homburg (2020a) auf dieser Basis Obergrenzen für die Infektions- bzw. Todeszahlen, die in Deutschland in Zusammenhang mit COVID-19 eintreten werden, in Höhe von 123.000 bzw. ca. 6.150. Die aktuellen Werte der Johns-Hopkins-Universität liegen aber bei 171.704 bzw. 7.549 (Stand: 10. Mai 2020). Selbst wenn die staatlichen Maßnahmen unwirksam gewesen sein sollten, weist COVID-19 schon jetzt ca. 40 % bzw. 22 % höhere Infektions- bzw. Todesraten auf, als es die Daten Anfang April für den gesamten Pandemieverlauf in Deutschland vermuten ließen. Auch für die USA weist dieser Ansatz erhebliche Prognosefehler auf, da die für die Gesamtheit (!) der Epidemie vorhergesagten Zahlen von der Realität bereits nach wenigen Tagen (!) übertroffen wurden (Piper, 2020). Solche starken Abweichungen sind darin begründet, dass gerade zu Beginn des Prozesses die beobachtbaren Wachstumsraten mit stark unterschiedlichen Verläufen der Funktion im weiteren Verlauf vereinbar sind (Avery et al., 2020; Cochrane, 2020). Luo (2020) sieht Prognosefehler auch in einer schwankenden Intensität und Wirkung von freiwilligen und staatlichen Maßnahmen über die Zeit hinweg begründet, also abhängig von einem Faktor, über den heftig gestritten wird. Schließlich lässt sich mit dieser Methode nichts darüber sagen, ob eine zweite Infektionswelle droht oder nicht. Dies hängt davon ab, ob und wie stark die Reproduktionszahl wieder über 1 steigt, mit oder ohne Maßnahmen. Dennoch lassen sich solche Prognosen von der zweiten Sichtweise in der öffentlichen Diskussion argumentativ gut verwenden, weil der Prognosefehler im Vergleich zu den Zahlen, die von den Virologen für den ungebremsten Verlauf von COVID-19 genannt wurden, klein ist, also X_{Alt} deutlich näher an $Y|T$ liegt als X. Dass X_{Alt} und X unter völlig anderen Bedingungen prognostiziert wurden, spielt kaum eine Rolle, solange darüber nicht gesprochen wird bzw. diese anderen Bedingungen, konkret: die mittlerweile ergriffenen Maßnahmen, erfolgreich als irrelevant für die Einschätzung der Prognosegüte dargestellt werden.

Tabelle 1
Deutschland und Schweden: Kennzahlen zur Corona-Pandemie

	Intensität staatlicher Maßnahmen gegen COVID-19[1]	COVID-19-Sterblichkeit pro 100.000 Einwohner[2]	Bevölkerungsdichte (pro km² Landfläche), (2018)	Gini-Koeffizient	Prognostizierte Wachstumsrate des BIP[3] in %	Offenheitsgrad (Summe aus Exporten und Importen in % des BIP, 2018)	Anteil des internationalen Tourismus an den Gesamtexporten (in %, 2018)
Deutschland	32	7,1	237,7	31,9 (2016)	-7,0	88,67	3,22
Schweden	21	22,5	25,0	28,8 (2017)	-6,8	89,07	5,91

[1] Mittelwert der von der Universität Oxford angegebenen täglichen Indexwerte zwischen dem 1.1.2020 und 28.4.2020. [2] Grunddaten von Oxford Martin School, Stand: 28.4.2020 [3] Internationaler Währungsfonds (IWF): Prognose für 2020 des World Economic Outlook vom April 2020.

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnungen, Weltbank (sofern nicht anders vermerkt).

Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass COVID-19 die bei weitem schwerste Rezession der Nachkriegszeit auslöst. Damit verschiebt sich die Diskussion immer mehr auf die Frage der Verhältnismäßigkeit staatlich angeordneter Maßnahmen. In dieser Diskussion haben die Vertreter der zweiten Sichtweise einen strukturellen Vorteil, weil sie mit beobachtbaren Zahlen argumentieren können. Jeder Tag, an dem die Infektions- und Todeszahlen sinken bzw. auf niedrigem, Grippe-ähnlichem Niveau verharren, kann als Bestätigung der Grippethese, jeder Tag, an dem die ökonomischen Verwerfungen zunehmen, als Beleg für die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahmen gewertet werden.

Ökonomische Wirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19

Die Diskussion über die Verhältnismäßigkeit staatlich angeordneter Maßnahmen wird suggerierend oft so geführt, als seien allein diese Maßnahmen für den Einbruch der Wirtschaft verantwortlich. Dies ist aber nicht der Fall, denn zum einen wirken sich auch freiwillige Maßnahmen der sozialen Distanzierung sowie freiwillige und staatliche Maßnahmen in anderen Ländern negativ auf die hiesige wirtschaftliche Entwicklung aus. Die Methodik der Wirkungsanalyse zeigt aber auch hier, dass sich mangels geeigneter Kontrollgruppe und aufgrund von Antizipations- und Spillover-Effekten an RCT angelehnte Wirkungsanalysen nicht durchführen lassen (Glennerster und Takavashara, 2013). Erneut lässt sich also die Wirkung staatlich angeordneter Maßnahmen nicht eindeutig ermitteln.

Dies lässt sich illustrieren, wenn man Deutschland mit Schweden vergleicht, das in der öffentlichen Diskussion oft als Kontrollland verwendet wird, weil es in geringerem Maße auf staatlich angeordnete soziale Distanzierung gesetzt hat als Deutschland. So ist der Mittelwert eines Indexwertes, der die Intensität staatlicher Maßnahmen gegen COVID-19 für viele Länder erfasst, für den Zeitraum vom 1.1.2020 bis zum 28.4.2020 in Deutschland (32) höher als in Schweden (21, vgl. Tabelle 1). Gleichzeitig weist Schweden aber trotz deutlich niedrigerer Bevölkerungsdichte und etwas gleicherer Einkommensverteilung ungefähr dreimal so viele COVID-19-Todesfälle pro 100.000 Einwohner auf wie Deutschland. Sie sind aber nach wie vor deutlich unter X.[4] Daher könnte man aus ökonomischer Sicht den Verzicht auf stärkere staatlich angeordnete Maßnahmen als sinnvoll werten, sofern Schweden dadurch die volkswirtschaftlichen Kosten im Vergleich zu Deutschland senken könnte.

Die beobachtbaren Daten sprechen jedoch zunächst dagegen. Die ökonomischen Kosten sind in beiden Ländern praktisch gleich. So prognostiziert der Internationale Währungsfonds (IWF) für 2020 ein Wirtschaftswachstum von -6,8 % für Schweden und von -7,0 % für Deutschland.[5] Sofern die IWF-Prognose einigermaßen zutrifft, und die restriktiveren Maßnahmen in Deutschland zusätzliche Leben retten, wären die ökonomischen Kosten dieser Rettung also verhältnismäßig gering bis gar nicht vorhanden.

Allerdings sind Schweden und Deutschland hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen von Anti-Corona-Maßnahmen ebenfalls nicht strukturgleich. So kann Schweden von den Maßnahmen anderer Länder trotz annähernd gleichem Offenheitsgrad stärker betroffen sein als Deutschland (spillovers), weil beispielsweise der Tourismus dort einen deutlich höheren Stellenwert aufweist als in Deutschland (vgl. Tabelle 1). Der Tourismus ist wegen der Reisebeschränkungen praktisch vollkommen zum

4 Möglich ist auch, dass in Schweden wegen der liberaleren Politik eine Herdenimmunität schon weiter vorangeschritten ist, sodass die derzeit niedrigeren Todeszahlen in Deutschland (relativ zur Gesamtbevölkerung) lediglich aussagen, dass eine größere Zahl von Toten bisher nur aufgeschoben wurde (Stern, 2020).

5 Dies wurde auch in den Medien aufgegriffen, vgl. Focus (2020). In der Frühjahrsprognose der EU-Kommission beträgt der Unterschied zwischen den für 2020 prognostizierten Wachstumsraten 0,4 Prozentpunkte.

Erliegen gekommen, während der Welthandel als Folge der Pandemie „nur“ stark rückläufig ist. Trotz nahezu gleicher Effekte aller Maßnahmen insgesamt, der in Form der IWF-Prognosen „beobachtbar“ ist, könnte die liberalere schwedische Anti-Corona-Politik also einen positiven Effekt auf die ökonomische Entwicklung in Schweden haben, den auch Deutschland durch entsprechende Lockerungen erzielen könnte. Umgekehrt wäre aber auch möglich, dass die Menschen in Schweden aus Angst vor dem Virus stärkere freiwillige Maßnahmen der sozialen Distanzierung ergreifen als in Deutschland („Antizipationseffekte“). Folglich könnte in Schweden ein Teil der negativen volkswirtschaftlichen Effekte des staatlich angeordneten Lockdowns, die wir in Deutschland vielleicht haben, durch größere negative Effekte freiwilliger Maßnahmen ersetzt worden sein. Dies würde erklären, warum für Schweden trotz liberalerer Politik ein ähnlich starker Rückgang des Bruttoinlandsprodukts zu erwarten ist.[6] Erneut zeigt sich: Da die Bedingungen für eine RCT-Studie nicht gegeben sind, lassen sich Wirkungen staatlicher Anti-Corona-Maßnahmen auf die volkswirtschaftliche Entwicklung in jedem Land nicht eindeutig ermitteln.

Schlussfolgerungen aus der Wirkungsanalyse für die Corona-Krise

Die zur Bekämpfung von COVID-19 getroffenen Maßnahmen gehen mit stark negativen Wachstumsraten der Realeinkommen einher. Viele Menschen, die von der ökonomischen Krise hart getroffen sind, fragen daher, ob die staatlichen Maßnahmen verhältnismäßig sind. Aber auch jene, denen es noch gut geht, treibt die Sorge um, dass sie bald belastet werden, um die Kosten der Krise gerecht zu verteilen. Beide Gruppen möchten daher eindeutig bestätigt bekommen, dass sich die ökonomischen Opfer lohnen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Corona-Todeszahlen moderat sind.

Die Methodik der Wirkungsanalyse zeigt, dass diese Eindeutigkeit nicht erreicht werden kann, weil mangels geeigneter Kontrollgruppe nicht beobachtet werden kann, wie sich COVID-19 und die ökonomische Aktivität ohne staatliche Maßnahmen entwickelt hätten. Damit lässt sich eine RCT-ähnliche Analyse nicht anwenden. Wir sehen nur die Entwicklungen in Ländern, die sich in Bezug auf die Ausbreitungsbedingungen von COVID-19 sowie in Dringlichkeit und Intensität von freiwillig oder staatlich angeordneten Maßnahmen zur Eindämmung des Virus unterscheiden. So lässt sich weder der Effekt der Maßnahmen auf die Entwicklung von COVID-19 noch der Effekt der Maßnahmen auf die ökonomische Entwicklung eindeutig bestimmen. Klar ist daher bisher nur, dass in vielen Ländern COVID-19 schlimmer als eine mittelschwere Grippe ist.

Aus diesen Überlegungen lässt sich schließen, dass in der öffentlichen Diskussion in Deutschland eine vergleichsweise restriktive Anti-Corona-Politik immer schwieriger durchzusetzen sein wird, weil die Todeszahlen so moderat sind und die in der Wissenschaft herrschende Sichtweise daher den bisherigen Forschungsstand zu COVID-19 und die sich daraus ableitenden Politikimplikationen nicht auf der Basis beobachtbarer Zahlen überzeugend kommunizieren kann.[7] Denn angesichts des fehlenden Kontrafaktischen wird es für immer mehr Menschen zu einer Glaubensfrage, wie tödlich das Coronavirus wirklich ist, wie sehr die restriktiven Maßnahmen wirken und ob der zu zahlende ökonomische Preis verhältnismäßig ist.[8] Zur Beantwortung dieser Frage suchen die Menschen nach Rat, nicht nur, aber auch aus der Wissenschaft. Und hier haben die Vertreter der zweiten Sichtweise – das Virus ist nicht so gefährlich, die Maßnahmen wirken nicht, die Maßnahmen haben hohe ökonomische Kosten – den Vorteil mit dem scheinbar Offensichtlichen, nämlich Beobachtbaren, argumentieren zu können, während die Vertreter der herrschenden Sichtweise – COVID-19 ist gefährlich und die Maßnahmen wirken – verstärkt auf Studien und das durch die Maßnahmen verhinderte Kontrafaktische verweisen müssen. In der öffentlichen Debatte haben sie daher einen schweren Stand, solange die Gegenseite fast unwidersprochen den Eindruck erwecken kann, die mit COVID-19 verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten würden vor allem auf die staatlichen Maßnahmen zurückgehen und nicht vermittelt wird, dass sich vergleichbare Kosten auch als Folge freiwilliger Maßnahmen und starker

6 In seiner Einschätzung der volkswirtschaftlichen Kosten staatlicher Maßnahmen von Bund und Ländern weist das Ifo-Institut explizit auf die Möglichkeit hin, dass die staatlichen Maßnahmen zumindest teilweise freiwillige Maßnahmen ersetzen (Dorn et al., 2020). Die Wirkungen der Maßnahmen anderer Länder werden dagegen nicht thematisiert, gleichzeitig aber als kontrafaktisches Szenario die Ifo-Prognose vom Dezember 2019, also eine florierende Weltwirtschaft, gewählt. Angesichts der Exportorientierung der deutschen Wirtschaft legt dies nahe, dass die Studie eher eine Wirkungsanalyse des Auftretens von Corona als des Shutdowns darstellt. Dagegen bemüht sich die Konjunkturforschungsstelle Zürich (KOF-Institut) für die Schweiz, die Auslandseinflüsse explizit zu berücksichtigen (Rathke et al., 2020). Je nach Szenario wird diesen vom Staat gar nicht zu beeinflussenden Einflüssen ein Anteil zwischen 38 % und 71 % der mit Corona einhergehenden volkswirtschaftlichen Kosten in der Schweiz zugeschrieben.

7 Christian Drosten spricht in diesem Zusammenhang vom „Präventions-Paradox“, weil die Kommunikationsprobleme der herrschenden Sichtweise eine direkte Folge ihrer erfolgreichen Umsetzung sind, vgl. z. B. Schneider (2020).

8 Ähnlich wird es in Ländern sein, die erhebliche negative wirtschaftliche Folgen der Pandemie und aller getroffenen Maßnahmen zu beklagen haben, und nicht über die notwendigen Strukturen verfügen, diese Folgen sozial verträglich absichern zu können.

Spillovers, ausgelöst von noch strikteren Maßnahmen bei Handelspartnern, ergeben können.

Damit legt die Methodik der Wirkungsanalyse nahe, dass es selbst aus der Perspektive der herrschenden Sichtweise sinnvoll sein kann, bei den administrativen Maßnahmen nun im Zweifelsfall – also nicht bei der Frage von Großveranstaltungen etc. – etwas zu sehr zu lockern, und dafür stärker auf Mahnung und Warnung, also auf Freiwilligkeit bei klaren Rahmenbedingungen zu setzen, sowie Kapazitäten aufzubauen, um einer möglichen zweiten Infektionswelle besser begegnen zu können. Denn ein zu starkes Beharren auf restriktiven Maßnahmen zur Vermeidung einer zweiten Infektionswelle ist gerade dann nicht durchzuhalten, wenn a) dieses Beharren Erfolg zeigt, also mit weiterhin niedrigen Infektions- und Todeszahlen einhergeht, b) kein anderes Land, das von den Menschen als zu Deutschland passendes Kontrollland empfunden wird, eine zweite Welle erlebt und c) gleichzeitig die ökonomischen Hiobsbotschaften zunehmen, die vor allem der restriktiven Anti-Corona-Politik zugeschrieben werden. Denn dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer überstürzten Öffnung kommt. Wenn ich die herrschende Sichtweise zu COVID-19 richtig verstehe, ist es aber das Szenario einer überstürzten Öffnung, das es auf jeden Fall zu vermeiden gilt.

Literatur

Armendáriz, B. und J. Morduch (2010), *The economics of microfinance*, MIT press.

Avery, C., W. Bossert, A. Clark, G. Ellison und S. F. Ellison (2020), Policy Implications of Models of the Spread of Coronavirus: Perspectives and Opportunities for Economists, *Working Paper*, 27007, National Bureau of Economic Research.

Cochrane, J. H. (2020), How soon does it end?, *Blog The Grumpy Economist*, 13. April, https://johnhcochrane.blogspot.com/2020/04/how-soon-does-it-end.html (8. Mai 2020).

Dorn, F., C. Fuest, M. Göttert, C. Krolage, S. Lautenbacher, S. Link, ... und K. Wohlrabe (2020), Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, *ifo Schnelldienst*, 73(4), 29-35.

Ferguson, N., D. Laydon, G. Nedjati, N. Imai, K. Ainslie, M. Baguelin, ... und A. Dighe (2020), *Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand*.

Flaxman, S., S. Mishra, A. Gandy, H. Unwin, H. Coupland, T. Mellan, ... und N. Schmit (2020), *Report 13: Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in 11 European countries*.

Focus (2020), Schweden wählt in Corona-Krise Sonderweg – die Wirtschaft bricht trotzdem ein, 1. Mai, https://www.focus.de/finanzen/boerse/konjunktur/kein-shutdown-schweden-waehlt-in-corona-krise-sonderweg-die-wirtschaft-bricht-trotzdem-ein_id_11928570.html (8. Mai 2020).

Euromomo (2020), Graphs and maps, https://www.euromomo.eu/graphs-and-maps (6. Mai 2020).

Glennerster, R. und K. Takavarasha (2013), *Running randomized evaluations: A practical guide*, Princeton University Press.

Hatzius, J., D. Struyven und I. Rosenberg (2020), *The Effect of Virus Control Measures on the Outbreak*, Goldman Sachs Economic Research.

Homburg, S. (2020a), Evidenz zur Coronainfektion und der Wirkung des Lockdown, *Discussion Paper*, 670, School of Economics and Management, Leibniz University of Hannover.

Homburg, S. (2020b), Warum Deutschlands Lockdown falsch ist – und Schweden vieles besser macht, *Die Welt*, 15. April, https://www.welt.de/wirtschaft/plus207258427/Schweden-als-Vorbild-Finanzwissenschaftler-gegen-Corona-Lockdown.html (8. Mai 2020).

Jordà, Ò., S. R. Singh und A. M. Taylor (2020), Longer-run economic consequences of pandemics, *Working paper*, 26934, National Bureau of Economic Research.

Luo, J. (2020), *When Will COVID-19 End? Data-Driven Prediction, Data-Driven Innovation Lab*, Singapore University of Technology and Design.

Piper, K. (2020), This coronavirus model keeps being wrong. Why are we still listening to it?, *Vox*, 2. Mai, https://www.vox.com/future-perfect/2020/5/2/21241261/coronavirus-modeling-us-deaths-ihme-pandemic (8. Mai 2020).

Rathke, A., S. Sarferaz, S. Streicher und J. E. Sturm (2020), *Szenario-Analysen zu den kurzfristigen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie*, KOF Forschungsstelle, April.

Schneider, P. (2020), „Präventions-Paradox“: Drosten schickt Warnung an alle Lockdown-Kritiker, *Focus Online*, 2. Mai, https://www.focus.de/gesundheit/news/leute-behaupten-wir-haetten-ueberreagiert-praeventions-paradox-drosten-schickt-warnung-an-lockdown-kritiker_id_11933151.html (8. Mai 2020).

Statistisches Bundesamt (2020), Sterbefallzahlen und Übersterblichkeit, https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Corona/Gesellschaft/bevoelkerung-sterbefaelle.html (7. Mai 2020).

Stern (2020), Schwedens Top-Epidemiologe: „Möglicherweise Herdenimmunität in Stockholm im Mai“, 18. April, https://www.stern.de/gesundheit/-herdenimmunitaet---schwedens-top-epidemiologe-sieht-sein-land-auf-kurs-9228828.html (7. Mai 2020).

Wu, J., A. McCann, J. Katz, und E. Peltier (2020), 60,000 Missing Deaths: Tracking the True Toll of the Coronavirus Outbreak, *New York Times,* https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/21/world/coronavirus-missing-deaths.html (6. Mai 2020).

Title: ***COVID-19, Influenza and Economic Activity – An Impact Analysis Perspective***

Abstract: *The German debate about the policy implications of the coronavirus becomes increasingly heated given different views on the mortality rate from SARSCoV-2, as well as the epidemiological and economic impact of lockdown measures imposed by the government. Impact analysis applying features of randomised control trials would provide clear evidence. However, this is currently unavailable due to a lack of an appropriate control group of countries without measures. Thus, polarisation is likely to rise if observed mortality rates remain low.*

JEL Classification: *C31, I15, I18*

DOI: 10.1007/s10273-020-2650-2

Hans-Bernd Schäfer

ESM-Kredite zur Bekämpfung der Corona-Krise greifen zu kurz

Am 9. April 2020 einigten sich die Finanzminister der Eurozone auf Kreditlinien beim Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), um der Corona-Krise entgegenzutreten. Die ESM-Kredite werden mit 200 Mrd. Euro beziffert. Dieser Wert ist jedoch irreführend, denn nur wenige Staaten hätten überhaupt Vorteile gegenüber einer zehnjährigen Staatsanleihe im eigenen Land. Zudem ist der Umfang der ESM-Kredite begrenzt.

Nach zweitägigem Verhandlungsmarathon über ein europäisches Finanzierungsprogramm zur Bewältigung der Corona-Krise einigten sich die Finanzminister der Eurozone am 9. April unter anderem auf Kreditlinien beim Europäischen Stabilisierungsmechanismus. Alle weitergehenden Vorschläge aus Frankreich, Italien und Spanien aber auch von vielen angesehenen Wirtschaftswissenschaftlern in Deutschland sind damit erst einmal vom Tisch. Gleichwohl ist es der Bundesregierung gelungen, dies als einen Durchbruch europäischer Solidarität darzustellen. Die Schlagzeilen der Weltpresse sprachen von einer Kreditlinie von 240 Mrd. So heißt es in euronews am 10. April 2020 „Governments can apply for access – under certain conditions – to a total of €240 billion being made available under the European Stability Mechanism“ (Sandford, 2020). Die Süddeutsche Zeitung titelte bereits am 25. März 2020 „240 Milliarden aus Rettungsschirm“ (Finke, 2020). Auf der Homepage der Bundesregierung (2020) heißt es „Die Eurogruppe hat sich auf ein Schutzprogramm über 500 Milliarden Euro geeinigt“. Damit werden indirekt die ESM-Kredite mit 200 Mrd. Euro beziffert. Dies sind weitverbreitete, aber irreführende Behauptungen.

Nur fünf Staaten hätten Zinsvorteile von ESM-Krediten

Die Finanzminister der Eurozone schlugen vor, dass jeder Mitgliedstaat unter der in Art. 15 des ESM-Vertrags normierten Enhanced Conditioned Credit Line (ECCL) einen Betrag von 2 % seines Bruttoinlandsprodukts als Kredit aufnehmen kann, einen „Pandemic Crisis Support“ (Consilium Europa EU, 2020). Von den in Art. 3 und Art. 12 des ESM-Vertrags normierten strengen Auflagen wird abgesehen. Einzige Voraussetzung soll die Verwendung des Kredits für solche Kosten des Gesundheitswesens sein, die durch die Corona-Krise entstehen.

Doch wie attraktiv sind die Corona-Kredite für die Mitgliedstaaten der Eurozone? Der ESM refinanziert sich mit Krediten einschließlich Anleihen,[1] deren Bedienung die Mitgliedstaaten der Eurozone entsprechend ihrem Anteil am Eigenkapital garantieren. Die deutsche Quote beträgt 26,9 % (ESM, 2020). Entsprechend der Kreditwürdigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten bilden sich für die Refinanzierungskredite des ESM Zinssätze heraus, die gleich dem mit den Eigenkapitalquoten gewichteten Durchschnitt aller Zinssätze sind, welche die Mitgliedstaaten auf den nationalen Anleihemärkten für ihre Schulden zahlen müssen. Dieser Zinssatz liegt zurzeit bei 0,53 %. Hinzu kommt eine Zinsspanne, welche die „volle Abdeckung“ aller Kosten des ESM ermöglicht (Art. 20 (1) ESM-Vertrag). Im April 2020 gibt der ESM seinen Ausleihzinssatz mit 0,76 % an. Es ist durchaus plausibel, dass für die Corona-Kredite die Zinsspanne etwas gesenkt wird, weil die milde Konditionalität dieser Kredite die Verwaltungskosten vergleichsweise niedrig hält. Zurzeit ist aber der Ausleihzinssatz von 0,76 % maßgeblich.

Mit diesem Zinssatz als Vergleich stellt sich heraus, dass 14 von den 19 Staaten der Eurozone für nationale Staats-

1 Die in der öffentlichen Diskussion vielfach geschmähten Eurobonds existieren somit bereits und sind in Art. 21 (1) ESM-Vertrag ausdrücklich normiert. „Der ESM ist befugt, zur Erfüllung seiner Aufgaben an den Kapitalmärkten bei Banken, Finanzinstituten oder sonstigen Personen und Institutionen Kapital aufzunehmen.“

Prof. Dr. Hans-Bernd Schäfer lehrt Law and Economics an der Bucerius Law School, der Hochschule für Rechtswissenschaft in Hamburg.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

anleihen mit einer Laufzeit von zehn Jahren einen niedrigeren Zinssatz als für ESM-Kredite zahlen (vgl. Tabelle 1). In nur fünf Euroländern ist ein ESM-Kredit preiswerter als nationale Staatsanleihen. Das wussten selbstverständlich auch die Finanzminister der Eurostaaten, als sie am 9. April 2020 ihre Beschlüsse fassten. Gegenüber der europäischen Öffentlichkeit insinuierten sie aber, es existiere ein viel höheres Kreditvolumen. Sie bliesen einen Luftballon auf, der für einige Tage die gewünschten Schlagzeilen produzierte, der ESM würde 240 Mrd. Euro zur Bekämpfung der Corona-Krise bereitstellen.[2]

Werfen wir nun einen Blick auf jene Länder der Eurozone, für die ein ESM-Kredit preiswerter ist als nationale Verschuldung. Dies sind Griechenland, Italien Portugal, Spanien und Zypern. Die höchstmögliche Kreditsumme, die jene Länder überhaupt beantragen können, für die ein ESM-Kredit einen Zinsvorteil gegenüber der nationalen Verschuldung bewirkt, liegt insgesamt bei unter 70 Mrd. Euro und beträgt somit 29 % jener Summe, die von Politikern und Zeitungen herausposaunt wird. Gäbe es einen politischen Verbraucherschutz, so könnte jeder Bürger durch eine einstweilige Anordnung erwirken, dass die irreführende Information auf der Homepage des Finanzministeriums gelöscht würde. Für zwei der fünf Länder ist der finanzielle Vorteil so geringfügig, dass er sich fast verflüchtigt. Um diesen schätzen zu können, enthält Spalte 3 von Tabelle 2 die derzeitige Differenz zwischen dem Zinssatz für zehnjährige nationale Staatsanleihen und dem Zinssatz für ESM-Kredite. Multipliziert man diese Differenz mit dem höchstmöglichen ESM-Kredit jedes Landes, erhält man die höchstmögliche Zinsersparnis pro Jahr und Land. Nennenswerte Beträge – bezogen auf die Größe des Landes – können sich nur Italien, Griechenland und Zypern ausrechnen. Für Portugal und Spanien sind die Ersparnisse nicht der Rede wert und so niedrig, dass sich die Frage stellt, ob nicht die zusätzlichen Transaktionskosten eines ESM-Kredits wie Verhandlungs- und Berichterstattungskosten gegenüber dem ESM die Kreditaufnahme von vornherein unattraktiv machen.

Für die übrigen drei Länder ergeben sich bescheidene, aber nennenswerte Vorteile. Diese können aber über eines nicht hinwegtäuschen: Der ESM-Kreditrahmen ist – auch im Verbund mit weiteren Kreditlinien der Europäischen Kommission von 100 Mrd. Euro und der Europäischen Investitionsbank von 200 Mrd. Euro – so gering, dass diese Staaten ihre nationale Verschuldung erheblich ausweiten müssten, wenn es nicht noch zu einer anderen Lösung kommt.

Tabelle 1
Zinssätze für zehnjährige Staatsanleihen in den Mitgliedstaaten der Eurozone
in %

Mitgliedstaat der Eurozone	Zinssatz, Stand: 13. April 2020
Belgien	0,087
Deutschland	-0,349
Estland	n.v.
Finnland	-0,240
Frankreich	0,100
Griechenland	*1,776*
Irland	0,206
Italien	*1,587*
Lettland	-0,040
Litauen	0,310
Luxemburg	-0,360
Malta	0,553
Niederlande	-0,086
Österreich	0,087
Portugal	*0,856*
Slowakei	0,430
Slowenien	0,731
Spanien	*0,777*
Zypern	*1,929*
Durchschnitt aller Staaten der Eurozone	0,539

Quellen: Bloomberg, Eurostat und ESM, die Werte für Luxemburg, Finnland, Lettland und Litauen sind vom Februar 2020.

Die Zinsersparnis für die Länder, die überhaupt einen Vorteil davon haben, einen ESM-Kredit aufzunehmen, beträgt pro Jahr nach dieser Rechnung 347,8 Mio. Euro. Diese Ersparnis führt nicht zu laufenden Belastungen im Bundeshaushalt, sondern ist Folge der Staatsgarantie. Die deutsche Quote an dieser Garantie ist 26,9 %. Wenn alle fünf Länder mit relativ hohen Zinsen einen ESM-Kredit aufnehmen, beträgt die Gesamtkreditsumme 69,1 Mrd. Euro und der deutsche Haftungsanteil davon im schlimmsten Fall, wenn alle Kredite völlig ausfallen, 18,6 Mrd. Euro.

ESM-Kredite, Konditionalität und Outright Monetary Transactions der Europäischen Zentralbank

Die Bundesregierung behauptet, der ESM sei ein etablierter, eingespielter Krisenmechanismus, der schnell ein-

2 Gegenwärtig ist unklar, wie langfristig die von den Finanzministern vorgeschlagenen Corona-Kredite überhaupt sein sollen. Nach einer internen Richtlinie des ESM hat der von den Finanzministern vorgesehene ECCL-Kredit nur eine Laufzeit von einem Jahr und kann zweimal für sechs Monate verlängert werden. Er ist eine Liquiditätshilfe und entspricht nicht den langfristigen Notwendigkeiten von Corona-Krediten. Dies kann zwar durch Beschluss der Finanzminister für die Corona-Kredite geändert werden. Offizielle Dokumente schweigen dazu, und diejenigen, die es wissen könnten, halten sich bei Nachfragen bedeckt.

Tabelle 2
Mögliches Kreditvolumen und Ersparnis der fünf Staaten, für die ein ESM-Kredit vorteilhaft ist

	Eurozone, Bruttoinlandsprodukt 2019 zu Marktpreisen in Mrd. Euro	Maximaler ESM-Kredit zur Bekämpfung der Corona-Pandemie von 2 % des BIP in Mrd. Euro	Zinsersparnis des ESM-Kredits im Vergleich zu zehnjähriger nationaler Staatsanleihe in Prozentpunkten	Zinsersparnis pro Jahr in Mio. Euro
Alle Staaten der Eurozone	11.905	238,10		
Griechenland	187	3,74	1,016	38,0
Italien	1.788	35,76	0,827	295,7
Portugal	212	4,24	0,096	4,1
Spanien	1.245	24,90	0,017	4,9
Zypern	22	0,44	1,169	5,1
Summe der fünf Länder	3.454	69,08		

Quelle: Eurostat, ESM, Bloomberg.

setzbar sei. Dies geht ziemlich leichtfüßig darüber hinweg, dass die Corona-Kredite des ESM mit dessen Statuten nicht übereinstimmen. Weder entsprechen sie den generellen Zielen des ESM, Mitgliedern mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen unter strikten Auflagen eine Stabilitätshilfe zu gewähren, noch ist die ECCL für den Zweck einer Seuchenbekämpfung eingerichtet worden. Was der ESM jetzt tut, ist mit einem Automobilkonzern vergleichbar, der beschließen würde, für eine Übergangszeit Schafzucht zu betreiben, statt Autos zu produzieren. Nun ist der ESM keine börsennotierte Gesellschaft, für die derartiges völlig undenkbar wäre, sondern eine juristische Person mit Sitz und Hauptverwaltung in Luxemburg. Er kam durch einen völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des institutionellen Rahmens des Europarechts zustande. Letztinstanzlich würde der Europäische Gerichtshof (EuGH) nach Art. 37 III ESM-Vertrag mittels völkerrechtlicher Auslegung darüber entscheiden, ob diese Konstruktion ohne Satzungsänderungen erlaubt ist. Es existieren auch im deutschen Recht Ausnahmetatbestände, die es z. B. einer GmbH erlauben, durch Gesellschafterbeschluss von der Satzung abzuweichen, wenn die Entscheidung dringend ist und keine dauerhafte Änderung mit sich bringt (insbesondere Harbarth, 2018; und Zöllner und Noack, 2019). Die rechtlichen Probleme dieser aus Not und Zeitnot entstandenen Entscheidungen werden hier nur angedeutet.

Wesentlich erscheint aber, dass mit der Aufnahme eines ESM-Kredits zur Bekämpfung der Corona-Krise weitreichende Konsequenzen für das Gesamtgefüge des Europäischen Währungssystems verbunden sein können. Dies gilt vor allem für das Außerkraftsetzen der strikten Konditionalität und die Frage, wie sich dies auf die Zulässigkeit der Outright Monetary Transactions (OMT) der Europäischen Zentralbank (EZB) auswirkt. Die Bedingungen für einen Corona-Kredit zur Verbesserung des Gesundheitswesens müssen anders und wesentlich milder sein als für einen ESM-Kredit, welcher der Wiederherstellung finanzieller Stabilität dient. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Aufnahme eines ESM-Kredits im Rahmen des „Pandemic Crisis Support“ auf die Möglichkeit der Zentralbank hat, Staatsanleihen einzelner Länder aufzukaufen, wenn diese in eine Finanzkrise geraten.

Als auf dem Höhepunkt der Finanzkrise 2012 Italien unter den Druck der Finanzmärkte geriet und die dortigen Zinssätze für Staatsanleihen auf ein nicht tragfähiges Niveau anstiegen, hielt der Präsident der Europäischen Notenbank Mario Draghi seine berühmte Rede „Whatever it takes“. Er kündigte ein Programm an, Staatsanleihen eines in Bedrängnis geratenen Mitgliedstaats aufzukaufen, vorausgesetzt dieser Staat habe vorher einen Kredit beim ESM aufgenommen, der strikter Konditionalität unterliegt. Allein diese Ankündigung ließ die Zinsen für italienische Staatsanleihen rasch sinken.

Dieser sogenannte Draghi-Plan war Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäische Gerichtshofs. Er wurde als zulässig akzeptiert, sowohl europarechtlich als auch vereinbar mit der deutschen Verfassung. Die Begründungen betrachten es aber als wesentlich, dass die OMT der Notenbank zur Stützung einzelner Mitgliedstaaten von den strikten Auflagen der Aufnahme eines ESM-Kredits begleitet sind. Die Europäische Zentralbank hatte in einer Presseerklärung vom September 2012 diese Bedingungen klar formuliert, an die sie OMT-Käufe knüpft (European Central Bank, 2012). Danach ist die „strikte und effektive Konditionalität“ eines ESM-Kredits notwendige Voraussetzung für jegliche OMT-

Käufe, die zudem nach dieser Erklärung beendet werden, sobald der kreditnehmende Staat die Auflagen nicht erfüllt. Der EuGH stellte fest, dass dieses Programm vom Mandat der Zentralbank gedeckt ist und wies in seiner Begründung besonders auf die strikte Konditionalität hin.[3]

Wie sind nun OMT-Käufe der EZB von Staatsanleihen eines Landes zu beurteilen, das einen ESM-Kredit zur Deckung Corona-bedingter Kosten des Gesundheitswesens aufnimmt? Dessen Konditionen sind gänzlich anders als im Draghi-Plan vorgesehen. Reicht es für OMT-Käufe der Zentralbank aus, wenn ein auf eine Staatsinsolvenz zusteuerndes Land nachweist, dass es den ESM-Kredit für das Gesundheitswesen ausgegeben hat? Vom Verbot der Staatsfinanzierung durch die Notenbank entsprechend Art. 123 (1) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bliebe dann nur noch wenig übrig. Es ist heute nicht möglich, vorauszusagen, wie die Europäische Zentralbank reagieren wird, sollten im Zusammenhang mit dem Corona-bedingten hohen Bedarf öffentlicher Kredite Schuldenkrisen einzelner Staaten auftreten. Es ist aber zu befürchten, dass dann gezielte Käufe der Schuldtitel dieser Staaten im Rahmen des OMT-Programms getätigt werden, obwohl diese Staaten keiner strikten makroökonomischen Stabilisierung entsprechend Art. 3, Art 12(1) ESM-Vertrag zugestimmt haben. Mit der Entscheidung, Corona-bedingte Kredite über den ESM zu finanzieren sind die Finanzminister möglicherweise einen weiteren Schritt in Richtung einer finanzpolitisch handelnden Notenbank gegangen, welche die Schwächen der Mitgliedstaaten, finanzpolitisch angemessen handeln zu können, ausbügelt.

Corona-Bonds mit unterschiedlichem Risikopotenzial und Moral Hazard

Viele prominente deutsche Wirtschaftswissenschaftler und Politiker haben in den letzten Wochen Eurobonds vorgeschlagen (Südekum et al., 2020). Sie hoben hervor, dass die Lage anders als vor zehn Jahren beim Ausbruch der Finanzkrise ist, als ebenfalls Eurobonds vorgeschlagen wurden. Dies hat zwei Gründe. *Erstens*, die Corona-Krise ist ein katastrophaler Schock und Ausnahmefall für alle Menschen in der Europäische Union, der zur Solidarität verpflichtet. Dieses Wort erscheint siebenmal im Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union. In Art. 222 (1) AEUV heißt es: „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, ...“ Diese Voraussetzung liegt heute exemplarisch vor. *Zweitens* sind die zurzeit diskutierten Vorschläge zu Corona-Bonds keine vergemeinschafteten Staatsanleihen mit gesamtschuldnerischer Haftung, wie sie während der Finanzkrise vorgeschlagen und zurecht kritisiert und zurückgewiesen wurden.

Gesamtschuldnerische Anleihen, die ein hohes und unübersichtliches Risiko für den Garantiestaat auslösen, sind verfassungsrechtlich bedenklich. Sie gefährden Demokratie und Parlamentarismus, wenn internationale oder europarechtliche Verpflichtungen finanzielle Risiken entstehen lassen können, welche die Bedeutung von allgemeinen Wahlen und von Parlamentsentscheidungen aushöhlen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit der deutschen Beteiligung am Europäischen Stabilisierungsmechanismus diesen Zusammenhang betont. Es gelangte zu dem Ergebnis, dass das höchstmögliche Risiko von 190 Mrd. Euro, das Deutschland mit seiner Quote beim ESM eingeht, bei seiner Wirtschaftskraft keine Gefahr für den demokratischen Staat birgt.[4] Es hat zudem ausgeführt, dass solche Risikoübernahmen durch den Bundestag nur dann verfassungswidrig sind, wenn sie den finanziellen Spielraum nicht nur einschränken, sondern fast völlig leerlaufen lassen können.

Die heute diskutierten und politisch vorgeschlagenen Eurobond-Modelle führen entweder zu einer begrenzten Haftung pro rata oder zu gar keiner Haftung für die Schulden anderer Staaten. Auch Mischformen, in denen die Haftungsquote eines Staats kleiner oder größer als dessen Auszahlungsquote ist, werden diskutiert. Verfassungsrechtlich am wenigsten problematisch wäre ein Corona-Bond, der den durch die Seuche entstehenden Kreditbedarf aller Staaten der Eurozone abdeckt. Haftbar wäre dann jeder Mitgliedstaat nur für jenen Betrag des Gesamtkredits, den er selbst in Anspruch nimmt. Dann können keine Rückzahlungsverpflichtungen eines Staats für einen anderen Staat entstehen. Es würde sich ein mittlerer Zinssatz zwischen den 1,6 % für italienische Staatsanleihen und -0,35 % für deutsche Staatsanleihen herausbilden, weil die Finanzmärkte das Risiko einer Staatsinsolvenz bei den einzelnen Schuldnern entsprechend deren Anteil einpreisen würden. Dieser mittlere Zinssatz liegt zurzeit bei 0,53 %.

Würden solche Corona-Anleihen im Umfang von 1 Billion Euro herausgegeben, und erhielte Deutschland eine Aus-

3 EuGH (große Kammer) C-62/14. Im Urteil zu den OMT-Käufen heißt es: „Deshalb wird durch den Umstand, dass der Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten unter der Bedingung, dass ein makroökonomisches Anpassungsprogramm eingehalten wird, als zur Wirtschaftspolitik gehörend angesehen, wenn dieser Ankauf vom ESM vorgenommen wird.“

4 BVerfGE 132,195 (251 ff.) und BVerfGE 135,137 (408 ff.).

zahlung von 20 % daran, so würde es einen um 0,9 % höheren Zins im Vergleich zu Bundesanleihen zahlen. Dies würde zu einer jährlichen Mehrbelastung von 1,8 Mrd. Euro führen und bei einer Corona-Anleihe mit einer Laufzeit von zehn Jahren zu einer indirekten Transferleistung an die schwächeren Länder, die nunmehr einen niedrigeren Zinssatz als für nationale Staatsanleihen zahlen würden. Nach zehn Jahren könnte die Anleihe zurückgezahlt und in nationale Staatsanleihen revolviert werden. Dies wäre ohne jegliches Bürgschaftsrisiko, führte allerdings zu einer moderaten und zeitlich begrenzten Transferleistung von 18 Mrd. Euro in zehn Jahren.

Einen solchen Vorschlag unterbreitet zurzeit Italien, wie aus einem Interview des italienischen Ministerpräsidenten Giuseppe Conte hervorgeht (Meiler, 2020). Dem Vorschlag eines so ausgestalteten Corona-Bonds wird manchmal entgegengehalten, die Corona-Anleihe sei nur der Einstieg in eine europäische Transferunion und könne nicht wieder rückgängig gemacht werden (Gerken und Van Roosebeke, 2020). Aber besondere Situationen erfordern besondere Maßnahmen, und niemand kann Deutschland zwingen, die Staatshaushalte anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union dauerhaft mit Eurobonds zu subventionieren. Die aktuelle Variante von Eurobonds hat nicht nur den Vorteil, verfassungsrechtlich unbedenklich zu sein. Sie belässt zudem das Haftungsrisiko ausschließlich beim Schuldner und vermindert somit den Moral Hazard.

Die Finanzierung über den ESM führt hingegen zu einer Garantiehaftung in Höhe des deutschen Kapitalanteils von 26,9 %. Das würde auch für Modelle wie jenes von Felbermayr, Hüther und anderen gelten, die Corona-Bonds nur für jene Staaten vorsehen, die Schwierigkeiten haben, die Corona-bedingte Ausweitung der Staatsschulden im nationalen Alleingang vornehmen zu können (Südekum et al., 2020). Der Vorschlag dieser Wissenschaftler hätte allerdings den Vorteil, dass wegen der Übernahme des Haftungsrisikos durch alle Staaten der Eurozone entsprechend ihrer Quote eine hohe Corona-bedingte Ausweitung der Schulden in den schwächeren Länder keinen spekulativen Angriff der Finanzmärkte auf diese Ländern auslösen könnte.

Das in diesem Zusammenhang wie ein Mantra vorgetragene Argument, eine Einheit von Haftung und Entscheidung sei notwendig, verkennt, dass einige der wichtigsten und erfolgreichsten Institutionen moderner Wirtschaftssysteme Risikostreuung, Versicherung, Risikoverlagerung und die Abwehr oder Abfederung externer Schocks ermöglichen. Ihre Einführung veränderte stets das Verhältnis von Haftung und Entscheidung und ging mit Moral Hazard einher. Ohne die Erfindung der offenen Handelsgesellschaft, die es Kaufleuten ermöglichte, Risiken zu poolen (Sinn, 1988), ohne die Erfindung der juristischen Person, die Unternehmen wirksam gegen existenzgefährdende Risiken durch die Gläubiger von Anteilseignern schützt, ohne die Kapitalgesellschaft mit begrenzter Haftung, die es durch das Trennungsprinzip ermöglicht, Teile des Privatvermögens von Gesellschaftern und Aktionären dem Gläubigerzugriff zu entziehen, gäbe es weder Kapitalmärkte noch Großunternehmen. Dass damit auch Moral-Hazard-Probleme verbunden sind, zeigt nur die Notwendigkeit auf, zwischen dem Prinzip der Risikostreuung und dem der Haftung einen Kompromiss zu finden. Erst dies ermöglicht Individuen, Unternehmen und ganzen Gesellschaften Risiken einzugehen, die andernfalls als untragbar vermieden würden.

Literatur

Bundesregierung (2020), Ein Tag europäischer Solidarität und Stärke, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/statement-scholz-1742786 (11. April 2020).

Consilium Europa EU (2020), *Report on the policy response to the Corona-19 pandemic*, 10. April.

European Central Bank (ECB) (2012), Directorate General Communications, Press Release, Technical Features of Outright Monetary Transactions, 6. September.

European Stability Mechanism (ESM), Amended Annexes I and II to the Treaty, Stand: 15.1.2020.

Finke, B. (2020), 240 Milliarden aus Rettungsschirm, *Süddeutsche Zeitung*, 25. März.

Gerken, L. und B. Van Roosebeke (2020), Solidarität ja, aber nachhaltig, *Süddeutsche Zeitung*, 5. April.

Harbarth, S. (2018), in Münchener Kommentar zum GmbHG, Bd. 3, 3. Aufl., § 53 Rn. 44 ff.

Meiler, O. (2020), Conte fordert „ganze Feuerkraft" der EU, *Süddeutsche Zeitung*, 20. April.

Sandford, A. (2020), Coronavirus in Europe: How will the EU €500bn rescue deal help people and businesses?, euronews, https://www.euronews.com/2020/04/10/coronavirus-in-europe-how-will-the-eu-500bn-rescue-deal-help-people-and-businesses (28. April 2020).

Sinn, H.-W. (1988), Gedanken zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Versicherungswesens, *Zeitschrift für das gesamte Versicherungswesen*, 77(1), 1 ff.

Südekum, J. et al. (2020), Europa muss jetzt finanziell zusammenstehen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. März.

Zöllner, W. und U. Noack (2019), in A. Baumbach und A. Hueck, GmbHG, 22. Aufl. § 53 Rn. 40 ff.

Title: ***Loans From the European Stability Mechanism to Combat the Corona Crisis are Not Enough***

Abstract: *On 9 April 2020, the euro area finance ministers agreed on credit lines with the European Stability Mechanism (ESM) to counter the corona crisis. The ESM loans are estimated at 200 billion euros. However, this figure is misleading. Only a few states would benefit at all over a 10-year government bond in their own country. Moreover, the scope of ESM loans is limited.*

JEL Classification: *K00, E52, E58*

DOI: 10.1007/s10273-020-2653-z

Ronny Freier, René Geißler

Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen

Die kommende Rezession hat über die Gewerbe- und Einkommensteuer direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen. Infolge der unterjährigen Vorauszahlungen werden diese Rückgänge bereits kurzfristig wirksam. Die Autoren schätzen die finanziellen Effekte unter Berücksichtigung von Änderungen der Gewerbesteuerumlage und regional unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Die Länder sollten bestimmte Regelungen des Haushaltsrechts befristet aussetzen, um finanzielle Blockaden und prozyklische Haushaltspolitik der Kommunen zu verhindern, sie sollten die Ausfälle der Gewerbesteuer ausgleichen und somit verlässliche Haushaltsplanungen ermöglichen. Da die Wirtschaftskrise unterschiedlich wirkt und die Kommunen über unterschiedliche Rücklagen verfügen, sind regionale Differenzierungen der Hilfen angebracht.

Die Corona-Krise, dies lässt sich heute bereits feststellen, löst einen ökonomischen Schock aus, der zur stärksten Rezession der bundesdeutschen Geschichte werden kann. Hierauf deuten aktuelle Zahlen zur Kurzarbeit der Bundesagentur für Arbeit, der Geschäftsklimaindex des Ifo Instituts sowie Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforscher hin (Ifo, 2020a; Bundesanstalt für Arbeit, 2020; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR für Wirtschaft], 2020). Die Politik in Bund und Ländern hat schnell und in bis dato ungekannten Größenordnungen reagiert, um Unternehmen und Beschäftigte zu stützen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Ronny Freier, Ph.D., lehrt öffentliche Finanzwirtschaft und Haushaltsrecht an der Technischen Hochschule Wildau und ist Projektkoordinator für kommunale Finanzen am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

Dr. René Geißler ist Senior Expert im Programm LebensWerte Kommune bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

Die Bewältigung der Pandemie fordert auch die Kommunen. Gesundheitsschutz, Krankenhäuser, Durchsetzung der Kontaktsperren, Unterstützung lokaler Wirtschaft oder Sicherung der Daseinsvorsorge sind nur einige der unmittelbaren Aufgaben. Diese krisenbedingten Aufgaben verursachen zwangsläufig nicht geplante zusätzliche Ausgaben. Hinzu kommen hohe Ausfälle bei den Steuereinnahmen. Die Corona-Pandemie trifft die kommunalen Haushalte daher aus verschiedenen Richtungen hart und dies bereits kurzfristig.

Während Bund und Länder die grundgesetzlich verankerte Ausnahmeregelung der Schuldenbremse nutzen können, um Ausgaben kreditfinanziert zu tätigen bzw. Einnahmeausfälle zu kompensieren, sind die Kommunen haushaltsrechtlich deutlich stärker beschränkt. Die Möglichkeit einer unbegrenzten Kreditfinanzierung in Notfällen ist ihnen nicht gewährt. Im Status quo der wirtschaftlichen Prognosen und des Haushaltsrechts droht vielen Kommunen daher kurzfristig die finanzielle Blockade. Dieses Szenario muss vermieden werden. Verantwortlich sind die Länder.

Auswirkungen auf die kommunalen Aufgaben

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise werden vor allem in Hinblick auf die Steuereinnahmen betrachtet. Gleichwohl sollten die ausgabeseitigen Mehrbelastungen nicht übergangen werden. Die Gemeinden und Gemeindeverbände tragen eine Fülle von Aufgaben bei der Bekämpfung der Pandemie und ihrer wirtschaftlich-sozialen Folgen. Eine finanzielle Größenordnung lässt sich nicht valide vorhersagen, aber der Blick auf den Aufgabenka-

Tabelle 1
Betroffenheit kommunaler Aufgaben von der Corona-Krise, Produktrahmen Nordrhein-Westfalen

	Produktbereich	Konkrete Betroffenheit von der Corona-Krise an Beispielen
1	Innere Verwaltung	Mehraufwand Personal bei Infektionen und Personalausfällen
		Technische Infrastruktur für Heimarbeit der Beschäftigten
		Aufbau Hotlines für Anfragen
		Aufbau Krisenstäbe
		Behinderung von Stellenbesetzungen und Vergaben durch Kontaktsperren
2	Sicherheit und Ordnung	Rettungsdienst und Katastrophenschutz
		Ordnungsamt, insbesondere Durchsetzung von Ausgangsbeschränkungen
3	Schulträger-aufgaben	Digitale Infrastruktur
		Organisation Notbetreuung und Wiederaufnahme des Schulbetriebs
4	Kultur und Wissenschaft	Unterstützung kultureller Einrichtungen und Akteure
		Einnahmeausfälle für Museen, Zoos, Theater, Musikschulen, Volkshochschulen, Bibliotheken
5	Soziale Leistungen	Mehrbelastungen aus Kosten der Unterbringung und Heizung
		Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege
		Obdachlosenhilfe
6	Kinder- und Jugendhilfe	Einnahmeausfälle bei Kita-Gebühren
		Zunahme von Inobhutnahmen gefährdeter Kinder
7	Gesundheits-dienste	Krankenhäuser (bestehende Häuser vorbereiten, Behelfskrankenhäuser aufbauen, Verlustausgleich) Mehrbelastung Gesundheitsämter
8	Sportförderung	Einnahmeausfälle bei Sporteinrichtungen
		Unterstützung Sportvereine
10	Bauen und Wohnen	Stundung von Mieteinnahmen
11	Ver- und Entsorgung	Sicherung Daseinsvorsorge, davon Strom-, Gas-, Wasser-, Fernwärme-, Abfall-, Abwasserversorgung
		Mindereinnahmen im Querverbund bzw. Ausschüttungen
12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	Mehraufwand Umorganisation ÖPNV
		Mindereinnahmen im ÖPNV
13	Natur- und Landschaftspflege	Mehraufwand im Friedhofs- und Bestattungswesen
15	Wirtschaft und Tourismus	Unterstützung lokales Gewerbe

Anmerkung: Produktbereiche ohne ersichtliche Betroffenheit (9 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen, 14 Umweltschutz) sind nicht aufgeführt.

Quelle: eigene Darstellung.

talog der Kommunen zeigt, dass in fast allen Funktionsbereichen finanzielle Effekte auftreten (vgl. Tabelle 1). Die kommunalen Spitzenverbände sehen die Mehrbelastungen aktuell vornehmlich bei den Ausgaben für Gesundheit und für Soziales, davon geschätzt 2 Mrd. Euro Mehrausgaben für Kosten der Unterkunft nach Sozialgesetzbuch II (Henneke, 2020, 146 ff.).

Schätzung der Mindereinnahmen

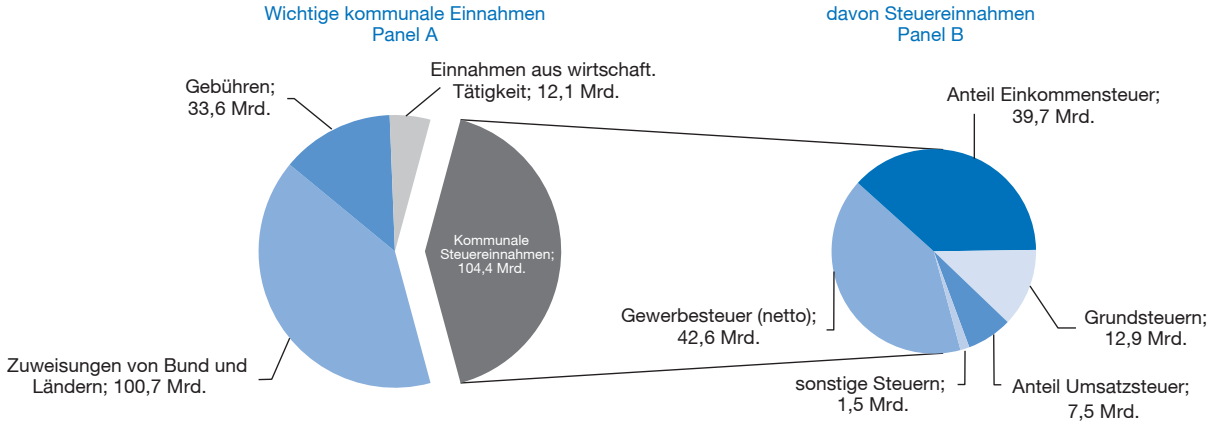
Während sich auf der Ausgabeseite die Größenordnungen schwerlich quantifizieren lassen, können die Einnahmerückgänge zumindest ansatzweise beziffert werden. Dafür lohnt zunächst ein Blick auf die Struktur der kommunalen Einnahmen insgesamt (vgl. Abbildung 1, Panel A) und auf die kommunalen Steuern im Besonderen (vgl. Abbildung 1, Panel B).[1] Die wichtigsten Finanzierungsquellen sind Zuweisungen, Steuern und Gebühren. Festzustellen ist, dass alle drei Einnahmearten von der Wirtschaftskrise betroffen sind. Bei den Gebühren trifft dies vor allem die Kita-Gebühren, die infolge geschlossener Einrichtungen durch die Bürger nicht entrichtet werden.[2] Die Effekte der Wirtschaftskrise auf den kommunalen Finanzausgleich sind komplex und erstrecken sich über mehrere Jahre (vgl. Kasten 1).

In der der Abbildung 2 wird die dominante Wirkung der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer deutlich, die direkt mit der wirtschaftlichen Entwicklung korrelieren. Wenn es zu größeren Verwerfungen am Arbeitsmarkt kommt, sind die Kommunen mit dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer am allgemeinen Steuerrückgang beteiligt. Das hohe Ausmaß der Kurzarbeit deutet einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, zumindest jedoch einen Rückgang der Einkommenssumme an. Grundsteuern und der Anteil an der Umsatzsteuer sind von geringerem Gewicht und wenig konjunkturell anfällig. Das größte Risiko aber liegt in einem absehbar dramatischen Einbruch der Gewerbesteuer. Sie allein deckt bezogen auf die Gemeinden rund 20 % ihrer Einnahmen. Die besonderen Ri-

1 Weitere kommunale Einnahmen waren 2019 beispielsweise Zinseinnahmen (1,2 Mrd. Euro), Zuweisungen der Sozialversicherung (0,7 Mrd. Euro), Zuweisungen aus Extrahaushalten (2,2 Mrd. Euro) oder sonstige Verwaltungseinnahmen (2,5 Mrd. Euro). Die Analyse betrifft Einnahmen aus der laufenden Rechnung ohne Zuweisungen innerhalb der kommunalen Ebene (insbesondere Kreis- und Amtsumlagen).

2 Die Rechnungsstatistik der kommunalen Haushalte weist für 2017 einen Betrag von 1,8 Mrd. Euro aus. Hier ist anteilig mit Ausfällen von einigen 100 Mio. Euro zu rechnen. Allerdings unterzeichnet die Finanzstatistik die Ausgaben der Kinderbetreuung, da nur etwa die Hälfte der Betreuung in kommunalen Einrichtungen stattfindet. Es kommen demnach noch Gebührenausfälle bei privaten Einrichtungen hinzu, die gegebenenfalls durch Kommunen erstattet werden müssen. In der Mehrzahl der Länder haben die Landesregierungen jedoch bereits im März 2020 finanzielle Hilfen angekündigt.

Abbildung 1
Struktur der kommunalen Gesamteinnahmen 2019
in Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019, Fachserie 14 Reihe 2.

siken der Gewerbesteuer liegen in der Volatilität, den regionalen Unterschieden und in der kurzen Anpassungsfrist.

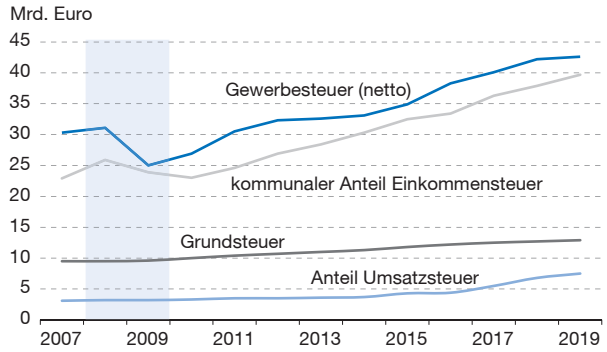
Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen von 2007 bis 2019. Der Verlauf der Gewerbesteuer und des kommunalen Anteils der Einkommensteuer verdeutlicht deren Einbrüche in der Finanzkrise 2009. Die Gewerbesteuer ist sehr eng mit der Gewinnentwicklung der Unternehmen verknüpft. Einbrüche erreichen die Haushalte infolge der Vorauszahlungen schon ab Mitte Mai 2020. Ähnlich kurzfristig sind die Effekte bei der Einkommensteuer, die allerdings in Summe deutlich weniger volatil ist. Dagegen tra-

Kasten 1
Kommunaler Finanzausgleich

Abbildung 1 zeigt, dass Zuweisungen eine wichtige Einnahmequelle der Kommunen sind. Eine besondere Rolle nehmen die Schlüsselzuweisungen ein. Dabei handelt es sich um formelbasierte ungebundene Zuweisungen des jeweiligen Landes an seine Kommunen innerhalb eines Systems des kommunalen Finanzausgleichs. Sie verfolgen primär zwei Ziele: Anhebung der Finanzkraft der schwächeren Gemeinden sowie Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden. Diese Zuweisungen hängen auf verschiedene Weisen mit den Steuereinnahmen bei Land und Kommunen zusammen. Die Zahlungen im laufenden Jahr sind von den aktuellen Steuereinbrüchen nicht betroffen. Die Finanzausgleichssysteme ziehen als Berechnungsbasis jeweils finanzstatistische Zahlen vorangegangener Perioden heran. Im Folgejahr findet dann bei den meisten Systemen eine Spitzabrechnung anhand der tatsächlichen Steuereinnahmen statt (Lenk et al., 2013, 40). Dementsprechend entstehen im Jahr 2020 Überzahlungen, die in den Folgejahren ausgeglichen werden. Der wirtschaftliche Rückgang wird somit in seiner Wirkung auf die Folgejahre verschoben. Allerdings bleibt den Ländern Zeit, diese Regelung anzupassen und auf eine Spitzabrechnung zu verzichten.

Im klassischen Modell des kommunalen Finanzausgleichs bestimmt sich dessen Volumen aus einem Anteil an den Einnahmen des Landes. Die Verteilung auf die Kommunen resultiert aus ihrer eigenen Finanzkraft und ihren Finanzbedarfen. Sehr wirtschaftsstarke Gemeinden erhalten somit keine Schlüsselzuweisungen. Der wirtschaftliche Rückgang trifft die Gemeinden in ganz unterschiedlicher Härte. Die Reihenfolge der Finanzkraft kann sich dadurch im Vergleich zu den Vorjahren wesentlich ändern, woraus dann eine Änderung in den jeweiligen Beträgen der Schlüsselzuweisungen folgt. So ist es beispielsweise vorstellbar, dass bisher nicht anspruchsberechtigte finanzstarke Gemeinden Schlüsselzuweisungen erhalten, da sie überproportional Steuern verlieren. Gleichzeitig kann durch die Verwerfungen der Steuereinnahmen auch die Schwelle des Finanzbedarfs sinken, sodass bisher zuweisungsberechtigte Gemeinden, die nur einen geringen Steuerrückgang erleiden, statistisch über diese Schwelle rutschen und ihren Anspruch auf Schlüsselzuweisungen verlieren. Letztlich ist es infolge der Verwerfungen der Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden untereinander kaum noch möglich, die für 2021 zu erwartenden Schlüsselzuweisungen zu prognostizieren. Dies behindert die Haushaltsplanung der Gemeinden. Das Problem setzt sich über die Kreisumlagen auf die Kreise fort, da diese auf der Steuerkraft der Gemeinden aufbauen.

Abbildung 2
Kommunale Steuereinnahmen der Flächenländer nach Steuerart



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4.

ten bei den kommunalen Grundsteuern sowie dem Anteil an der Umsatzsteuer über die Finanzkrise 2008 zu 2009 keine nennenswerten Effekte auf.[3] Geringe Einnahmeausfälle in der Grundsteuer können auftreten, wenn Unternehmen zahlungsunfähig werden. Die Steuerbasis bleibt aber konstant. Bei der Umsatzsteuer sind keine bedeutsamen Einbußen zu erwarten.

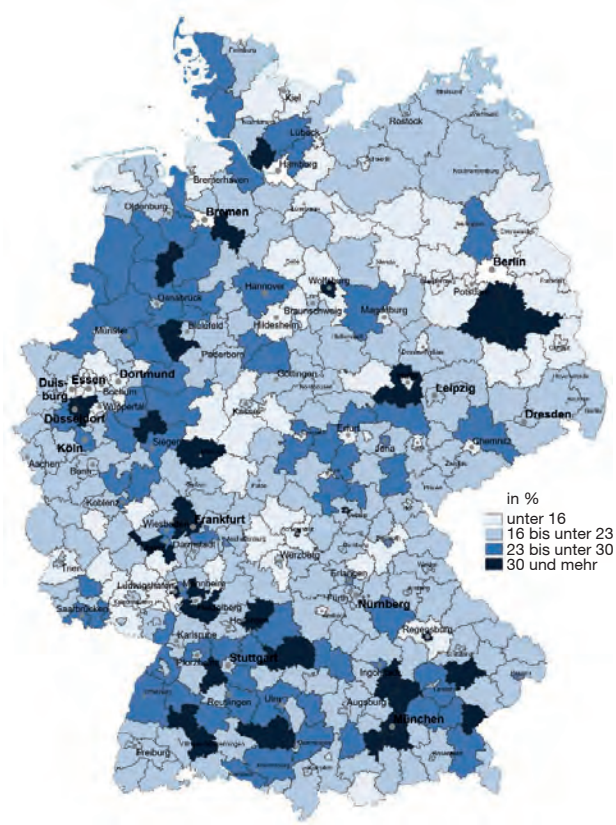
Zu den Besonderheiten der Gewerbesteuer gehören die großen regionalen Unterschiede im Aufkommen. Abbildung 3 zeigt auf der Ebene von Kreisdurchschnitten die Bedeutung der Gewerbesteuer für die laufenden Einnahmen der Gemeinden. Spitzenwerte sind in Süddeutschland konzentriert, treten aber auch in den meisten anderen westdeutschen Ländern auf. In Ostdeutschland sind sie selten. Diese Verteilung spiegelt letztlich die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur wider. Die Risiken auf der Einnahmeseite treffen daher primär die wirtschaftsstarken (westdeutschen) Gemeinden.

Auswirkungen bei der Gewerbe- und Einkommensteuer

Die größten und kurzfristigen Auswirkungen der derzeitigen Wirtschaftskrise auf die kommunalen Einnahmen resultieren aus der Gewerbesteuer und dem kommunalen Anteil der Einkommensteuer. Um diese Effekte näherungsweise zu quantifizieren bzw. für die Risiken zu sensibilisieren, zeigt Tabelle 2 für zwei Szenarien (Rückgang des Bruttoinlandsprodukts [BIP] um 5,7 % und 20 %) die Entwicklung der Gewerbe- und

3 Die deutlichen Steigerungen im kommunalen Anteil der Umsatzsteuer von 2014 bis 2019 resultieren nicht hauptsächlich aus Aufkommenssteigerungen der Umsatzsteuer. Vielmehr lagen in diesem Zeitraum gesetzliche Veränderungen bei der Verteilung zugunsten der Kommunen vor. Der Aufwärtstrend der Grundsteuern resultiert aus der Dynamik der Hebesätze, die 2009 mit den Folgen der Finanzkrise einsetzte (Bertelsmann Stiftung, 2019a, 6).

Abbildung 3
Anteil der Gewerbesteuereinnahmen an den laufenden Einnahmen der Kommunen, 2018



Die Daten der Landkreise bilden die Durchschnitte der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden ab.

Quelle: Datenportal Wegweiser Kommunen, https://www.wegweiser-kommune.de/ (30. April 2020), auf Grundlage der statistischen Landesämter.

Einkommensteuer. Szenario 1 beinhaltet einen BIP-Rückgang entsprechend der Finanzkrise 2009 von 5,7 %. Dies muss aktuell als eher optimistische Annahme gelten. Dagegen kalkuliert das Ifo Institut in einem Worst-Case-Szenario mit einem Rückgang von 20 % des BIP (Dorn et al., 2020).

Eine präzise Schätzung der Effekte ist von vielen Faktoren abhängig (Länge des Shutdowns, Konjunkturpakete des Bundes und der Länder, Anstieg der Arbeitslosigkeit, Reaktionen im internationalen Handel etc.). Als Grundlage dieser Überschlagsrechnung dienen folgende Annahmen: Basis für die Vor-Krisen-Werte sind die Ergebnisse der Kassenstatistik von 2019.[4] Der Rückgang der Einnahmen in den Krisenjahren

4 Die Dynamik der kommunalen Einnahmen flachte nach hohen Zuwächsen zwischen 2015 und 2018 bereits 2019 ab. Die sich eintrübende Konjunktur hätte im Normalfall eine Stagnation der Werte zwischen 2019 und 2020 erwarten lassen. Als Basiswert ist 2019 geeignet, weil der Basiswert eine Vorstellung über die Ansätze in den Haushaltsplänen 2020 liefert.

Tabelle 2
Schätzung der Steuerausfälle (nur Flächenländer)
in Mio. Euro

	Ausgangswert 2019	Steuerminderungen bei Rückgängen des Bruttoinlandsprodukts von 5,7 %	20 %
kommunaler Anteil an der Einkommensteuer	39.704	-3.107 (-7,8 %)	-10.902 (-27,4 %)
Gewerbesteuer (brutto)	50.341	-10.002 (-19,9 %)	-35.096 (-69,8 %)
davon			
Flächenländer West	45.259	-8.992	-31.553
Flächenländer Ost	5.082	-1.010	-3.543
Gewerbesteuer (netto)	42.630	-5.838 (-13,7 %)	-28.726 (-67,4 %)
davon			
Flächenländer West	38.010	-4.920	-25.505
Flächenländer Ost	4.620	-918	-3.221

Quelle: eigene Darstellung.

2008/2009 wird exemplarisch herangezogen und auf höhere BIP-Rückgänge linear extrapoliert. Exakte Elastizitäten für beide Steuerarten liegen nicht vor. Die Steuerminderungen für den kommunalen Anteil der Einkommensteuer und die Gewerbesteuer (brutto) wurden berechnet. Letzteres ist notwendig, da für 2020 Änderungen der Gewerbesteuerumlage greifen. Werden im Szenario 1 die Rückgänge aus der Finanzkrise (-19,9 % bei der Gewerbesteuer und -7,8 % bei der Einkommensteuer) auf die Ausgangswerte von 2019 übertragen, ist ein Rückgang der Gewerbesteuer von brutto 10,0 Mrd. Euro sowie bei der Einkommensteuer von 3,1 Mrd. Euro, in der Summe 13,1 Mrd. Euro, zu erwarten.

Szenario 2 zeigt, wie schnell sich diese Werte vervielfachen. Bei einem BIP-Einbruch von 20 % summieren sich die Steuerausfälle in einer linearen Projektion auf etwa 46 Mrd. Euro. Bei einem solch extremen Einbruch der Wirtschaftskraft erscheint ein Rückgang der Gewerbesteuer um 70% durchaus realistisch. Ersichtlich wird auch die unterschiedliche Volatilität beider Steuerarten. Was die Situation zusätzlich verschärft, ist die kurze Vorlaufzeit der Einnahmeausfälle für beide Steuern (vgl. Kasten 2).

In der Betrachtung der Gewerbesteuer ist es aus zwei Gründen wichtig, zwischen West- und Ostdeutschland zu differenzieren. Zum einen ist die Gewerbesteuer in Ostdeutschland weniger relevant, sodass die Rückgänge selbst in Szenario 2 beherrschbar erscheinen. In Westdeutschland reißt die Rezession größere Lücken. Zum anderen wird die Kürzung der Gewerbesteuerumlage nur in Westdeutschland wirksam. Mit dem Jahr 2019 lief die erhöhte Umlage der westdeutschen Gemeinden aus, die im Gegenzug für die Reform des föderalen Finanzausgleichs 1995 eingeführt wurde. Ab 2020 verbleibt ihnen damit ein höherer Anteil des Brutto-Aufkommens, womit ein Teil des wegbrechenden Steueraufkommens kompensiert wird. Belief sich die durchschnittliche gesamte Umlage für die westdeutschen Gemeinden im Jahr 2019 auf 16 %, so verringert sich diese 2020 auf 8,75 %.

Der Effekt wird bei einem Vergleich zwischen Gewerbesteuer brutto und netto (vgl. Tabelle 2) in Westdeutschland deutlich. Während brutto im Szenario 1 ein Rückgang um fast 9 Mrd. Euro (19,9 %) angenommen werden kann, so beträgt dieser Rückgang netto nur noch knapp 4,9 Mrd. Euro (12,9 %). Weil die Gewerbesteuerumlage sinkt, wird ein Teil der Aufkommensminderung kompensiert. Im Szenario 2 fällt dieser Effekt deutlich geringer aus. Weil hier die Gewerbesteuer brutto so niedrig ausfällt, ist auch der Effekt der verminderten Umlage geringer. Die Gründe für diese dramatischen Rückgänge bei der Gewerbesteuer liegen in der Bemessungsgrundlage. Im Wesentlichen werden die Gewinne der Unternehmen besteuert. Eine historische Krise wie die jetzige wird bei den meisten Unternehmen die Gewinne erheblich mindern bzw. zu Verlusten führen. Schon der Umsatzausfall weniger Monate zehrt für viele Unternehmen den Jahresgewinn auf und ist existenzgefährdend.

Die Effekte der Gewerbesteuer werden durch eine große regionale Disparität verschärft. Die bisher präsentierten Zahlen beziehen sich auf das bundesweite Aufkommen. Für die einzelne Gemeinde kann sich die Situation gänzlich anders – mithin deutlich dramatischer – darstellen (vgl. Abbildung 3). Besonders deutlich werden die Unterschiede bei den 103 kreisfreien Städten (vgl. Tabelle 3). Je höher der Finanzierungsanteil der Gewerbesteuer ist, desto größer ist der Einnahmeverlust in der Rezession. So müssen sich Städte wie Coburg oder Frankfurt/Main selbst in Szenario 1 auf Haushaltslücken von rund 10 % einstellen, während die schwache Wirtschaftsstruktur in Herne oder Frankfurt/Oder nur geringe Defizite aus der Gewerbesteuer erwarten lässt (gut 1 %). Allerdings können bereits kleine Defizite in finanzschwachen Kommunen in der Praxis erhebliche Einschränkungen bedeuten, da die Spielräume endogener Reaktionen gering sind.

Die Wirtschaftskrise trifft primär über die Gewerbesteuer, aber in schwächerer Form auch über die Einkommensteuer somit die wirtschaftsstarken Kommunen. Aus verteilungspolitischen Gründen ließe sich argumentieren, dass eben diese starken Kommunen diesen Einnahmeverlust verkraften können, z. B. über Rücklagen aus Überschüssen der Vorjahre. Tatsächlich zeigen einzelgemeindliche Analysen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, dass die hohen Zuwächse der Bar- und Sichteinlagen der letzten Jahre primär bei den steuerstarken Kommunen anfielen (Bertelsmann Stiftung, 2019b, 19

Kasten 2
Kurzfristige Effekte der Gewerbesteuer und Einkommensteuer

Die Gewerbesteuer ist eine Gemeindesteuer. Bei der Erhebung wirken die Finanzämter als Landesbehörden und die Gemeinden zusammen. Die Finanzämter stellen den Steuermessbetrag fest. Die Gemeinde berechnet auf dieser Basis anhand des lokalen Hebesatzes die jeweilige Steuerschuld. Der Gewerbebetrieb erhält somit zwei Bescheide: über den Steuermessbetrag durch das Finanzamt und über die Steuerschuld von der Gemeinde.

Die Steuerschuldner entrichten die Gewerbesteuer als Vorauszahlung in vier Raten (15. Februar, 15. Mai, 15. August. 15. November) im laufenden Steuerjahr an die Gemeinde. Zu diesem Zweck wird der Steuermessbetrag durch das Finanzamt anhand der Vorjahre geschätzt. Entwickelt sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens schlechter als geplant, so kann dieses beim Finanzamt eine Anpassung des Steuermessbetrags beantragen. Wird diesem Antrag stattgegeben, muss die Gemeinde den Steuerbescheid und die Vorauszahlungen entsprechend kürzen. Im Normalfall muss das Unternehmen die Verschlechterung der Lage belegen. Das Bundesfinanzministerium hat am 19. März 2020 in Abstimmung mit den Finanzministerien der Länder veranlasst, dass die Korrektur der Steuermessbeträge in Anbetracht der aktuellen wirtschaftlichen Lage auch ohne explizite Belege erfolgen soll.

Der Steuerschuldner ist verpflichtet, nach Ablauf des Jahres eine Steuererklärung beim zuständigen Finanzamt vorzulegen. Erst dann stellt das Finanzamt den Steuermessbetrag endgültig fest. Ergibt sich hieraus eine Überzahlung im Vergleich zu den Vorauszahlungen, so hat die Gemeinde diese im Folgejahr zu erstatten.

Der auf die Gemeinden eines Landes entfallende Betrag der Einkommensteuer wird nach einem festen Schlüssel durch das Land auf seine Gemeinden verteilt. Auch hier kommt es zu vierteljährlichen Abschlagszahlungen für das laufende Jahr. Die Höhe dieser vierteljährlichen Rate ergibt sich aus dem Aufkommen des vorhergehenden Quartals. Die vierteljährlichen Raten basieren daher automatisch auf dem Ist-Aufkommen.

ff.). Dieses Bild bestätigt sich auch mit Blick auf die aggregierten Länderwerte. Die kurzfristig verfügbaren Bar- und Sichteinlagen der Kommunen in Baden-Württemberg und Bayern erreichen rund das Doppelte des gesamten Aufkommens der Gewerbesteuer (vgl. Tabelle 4). Der Vergleich zwischen Gewerbesteuer und Finanzierungssaldo belegt hingegen die Sensibilität der Haushalte für die Gewerbesteuer. Bereits der Rückgang der Gewerbesteuer um 20 % aus Szenario 1 würde in den Kommunen der westdeutschen Länder Defizite auslösen. In Ostdeutschland wäre dies nicht der Fall, da infolge geringer Wirtschaftskraft die Gewerbesteuer weniger relevant ist. Diese Zahlen verdeutlichen, dass eine regionale Differenzierung finanzieller Hilfen für die Kommunen angebracht ist. Gleichwohl müssen in einer solchen Krise auch finanzstarke Kommunen in die Lage versetzt werden, ihr Leistungsportfolio aufrechtzuerhalten und die lokale Wirtschaft zu stützen.

Haushaltsrechtliche Konsequenzen

Die durch die Corona-Krise bedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen bedeuten eine massive Verschlechterung der Haushaltslagen. Dies hat im kommunalen Haushaltsrecht spürbare Konsequenzen, denn die dauernde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kommunen, operationalisiert über den Haushaltsausgleich und das Verbot der Kreditfinanzierung laufender Ausgaben, ist von zentraler Bedeutung. In den nächsten Monaten treten drei haushaltsrechtliche Problemstellungen auf: eine Haushaltssperre, Bedarf an Liquiditätskrediten und die Haushaltsplanung für 2021.

Haushaltssperre

„Wenn die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben es erfordert“, sollen (oder müssen) die Verantwortlichen eine Haushaltssperre erlassen.[5] Ziel ist es, die weitere Verschlechterung der Haushaltslage und damit ein negatives Jahresergebnis zu vermeiden. Eine solche *Haushaltssperre* führt dazu, dass gerade die krisenbedingten Mehrausgaben blockiert werden. Denn jene „außerplanmäßigen Ausgaben“ weisen den höchsten Grad an Disponibilität auf. Der finanzielle Effekt solcher Haushaltssperren ist gering, der praktische Schaden für die Handlungsfähigkeit ist groß.

Liquiditätskredite

Die ab Mitte 2020 sinkenden Einnahmen werden in vielen Kommunen nicht mehr ausreichen, die notwendigen Ausga-

5 Diese Regelung findet sich in allen Gemeindeordnungen oder Haushaltsverordnungen (bzw. deren Äquivalente) der Länder.

Tabelle 3

Die fünf kreisfreien Städte mit den jeweils höchsten und niedrigsten Anteilen der Gewerbesteuer,[1] 2018

Rang	Stadt	Anteil in %	Rang	Stadt	Anteil in %
1.	Coburg	47	99.	Halle (Saale)	10
2.	Frankfurt am Main	46	100.	Delmenhorst	8
3.	München	35	101.	Cottbus	7
4.	Regensburg	32	102.	Herne	7
5.	Düsseldorf	32	103.	Frankfurt (Oder)	7

[1] An den laufenden Gesamteinnahmen.

Quelle: Datenportal Wegweiser Kommunen, https://www.wegweiser-kommune.de/ (30. April 2020), auf Grundlage der statistischen Landesämter.

ben zu decken. Für die dann notwendigen *Liquiditätskredite* legt die Haushaltssatzung eine Höchstgrenze vor. Eine Aufstockung dieser Grenze kann nur über einen Nachtragshaushalt und eine Satzungsänderung erfolgen; mit allen formellen Verfahrensschritten. In einigen Fällen werden diese Verfahrensschritte, z. B. Beschluss des Gemeinderats, schwer umsetzbar sein, in anderen wird das Verfahren zu lang dauern.

Haushaltsplanung für 2021

Die *Haushaltsplanung* für das Jahr 2021 wird viele Kommunen vor kaum lösbare Hürden stellen. Denn zum einen fehlen überhaupt belastbare Planungsgrundlagen für die Einnahmen, zum anderen ist angesichts absehbar hoher Einnahmerückgänge das Ziel ausgeglichener Haushaltspläne kaum einzuhalten. Einige Kommunen werden Ersatzdeckungswege wie Überschüsse der Vorjahre oder bilanzielle Verrechnungen nutzen können, andere geraten mit einem defizitären Haushaltsplan automatisch in die Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen.[6] In diesen Konzepten muss die Kommune Maßnahmen der Ertragssteigerung und Ausgabeminderungen aufzeigen, um den Haushaltsausgleich wieder zu erreichen. Notwendige Maßnahmen wären z. B. Erhöhungen der Steuersätze, Kürzungen bei Investitionen sowie der Verzicht auf alle nicht gesetzlich normierten Maßnahmen. Besonders die wahrscheinliche Kürzung der Investitionen ist problematisch, da sie bleibende Schäden an der Infrastruktur verursacht, die Zukunftsfähigkeit belastet und das Investitionsniveau in vielen Kommunen ohnehin zu gering ist. Volkswirtschaftlich ist es hingegen angebracht, das Investitionsniveau besonders in konjunkturell schwierigen Zeiten zu erhöhen. Das reguläre Haushaltsrecht bewirkt somit in einer solchen Krise eine finanzielle Blockade

6 Diese Rechtsfolge beinhalten die Gemeindeordnungen (bzw. entsprechende Landesgesetze) in Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

Tabelle 4

Finanzdaten der kommunalen Ebenen der Länder, Kern- und Extrahaushalte

in Mio. Euro

Land	Gewerbesteuer 2019	Finanzierungssaldo 2019	Bar- und Sichteinlagen 2018
Baden-Württemberg	6.649	639	13.542
Bayern	8.494	334	16.075
Brandenburg	1.018	321	3.008
Hessen	4.599	219	3.987
Mecklenburg-Vorpommern	525	86	990
Niedersachsen	3.731	674	4.103
Nordrhein-Westfalen	10.833	2.109	6.615
Rheinland-Pfalz	1.953	262	2.258
Saarland	408	-61	207
Sachsen	1.563	402	2.887
Sachsen-Anhalt	770	377	846
Schleswig-Holstein	1.345	-109	2.113
Thüringen	743	370	1.274

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019, Fachserie 14, Reihe 2 und Statistik über das Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 5.1.

der Kommunen, limitiert diese als Akteure der Krisenbewältigung und führt zu einer prozyklischen Haushaltspolitik.

Empfehlungen

In der Bewältigung der ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie sollten Bund und Länder arbeitsteilig vorgehen. Aufgabe des Bundes ist es, Unternehmen und Beschäftigte zu unterstützen. Die Unterstützung der Kommunen ist, sowohl nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes als auch infolge der notwendigen regionalen Differenzierung, Aufgabe der Länder. Um den aufgezeigten Problemstellungen zu begegnen, bedarf es juristischer Maßnahmen als auch finanzieller Mittel. Auf dem Gebiet des Haushaltsrechts sollten die Länder die Notwendigkeit von Haushaltssperren und das Ziel ausgeglichener Haushaltspläne aussetzen. Für Nachtragshaushalte zur Anhebung der Höchstgrenze der Liquiditätskredite sollte es Vereinfachungen im Verfahren, z. B. kürzere Fristen oder Umlaufverfahren, geben. Nordrhein-Westfalen hat hier als erstes Land weitreichende Beschlüsse gefasst (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, 2020).

Die Einnahmeverluste dieser Wirtschaftskrise werden voraussichtlich ein Maß erreichen, das viele Kommunen nicht verkraften können. Die Länder sollten daher die Ausfälle der

Gewerbesteuer für 2020 und 2021 ersetzen. Ein plausibler Maßstab sind die durchschnittlichen Einnahmen der beiden Vorjahre, die über die Finanzstatistik vorliegen. Diese Transfers sollten als eigene Einnahmen der Gemeinden verbucht werden, um damit die kommunalen Finanzausgleiche kommender Jahre zu stabilisieren. Auf dieser Basis ist auch die Haushaltsplanung 2021 möglich, da disruptive Veränderungen der eigenen Finanzkraft und daraus folgend der Zuweisungen im Finanzausgleich vermieden werden.

Die darüber hinausgehenden Rückgänge anderer Einnahmearten (z. B. Einkommensteuer, Gebühren) sollten aus Gründen der Komplexität und geringerer Volumina kurzfristig außen vor bleiben. Die Haushaltsplanung 2021 ist, unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Vereinfachungen, auf dieser Grundlage ohne gravierende Einschnitte möglich.

Die dritte Maßnahme der Länder sind pauschale Zuweisungen für krisenbedingte Mehrausgaben im laufenden Jahr. Alle Kommunen sollen unabhängig von der lokalen Einnahmeentwicklung und etwaiger Rücklagen in die Lage versetzt werden, notwendige Maßnahmen der Krisenbewältigung zu verwirklichen.

Fraglos stellen diese Maßnahmen für die Länder eine hohe finanzielle Belastung dar. Im Unterschied zu den Kommunen bietet das Haushaltsrecht der Länder jedoch die Option, in Krisenzeiten nahezu unbegrenzte Mittel über Verschuldung zu mobilisieren.[7] Daran müssen die Kommunen beteiligt werden.

Fazit: kommunale Finanzen in der Corona-Krise

Die Corona-Pandemie wird in Deutschland zu einem starken wirtschaftlichen Einbruch führen. Da die wesentlichen Steuerquellen der Gemeinden eng an den Konjunkturzyklus anknüpfen, sind diese von hohen Einnahmeverlusten, insbesondere bei der Gewerbesteuer, betroffen. Die unterschiedliche wirtschaftliche Struktur bedingt, dass diese vor allem die westdeutschen Gemeinden allgemein, insbesondere bisher wirtschaftsstarke Gemeinden, treffen. Das geltende Haushaltsrecht führt in eine finanzielle Blockade der Kommunen, da das Ziel des Haushaltsausgleichs nicht erreichbar ist. Die Empfehlung besteht daher darin, bestimmte Inhalte des Haushaltsrechts befristet auszusetzen und die Ausfälle der Gewerbesteuer zu ersetzen. So lassen sich Haushaltskürzungen zur Unzeit vermeiden und die Haushaltsplanung für 2021 ermöglichen. Hervorzuheben ist jedoch, dass die Rezession unterschiedlich ausfällt und die Kommunen aus etwaigen Überschüssen der Vorjahre unterschiedliche „Puffer" besitzen. Die Länder sollten daher differenziert je nach regionaler Lage reagieren. Genau hierin liegen Sinn und Stärke des Föderalismus. Ziel muss es sein, die Kommunen finanziell handlungsfähig zu halten und eine prozyklische Haushaltspolitik zu vermeiden.

7 Die meisten Länder haben dies auch bereits getan. Vgl. Ifo (2020b).

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2019a), *Kommunaler Finanzreport 2019*, B Gemeindesteuern, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2019b), *Kommunaler Finanzreport 2019*, C Bargeld und Sichteinlagen, Gütersloh.

Bundesagentur für Arbeit (2020), Presseinfo Nr. 24 vom 15. April 2020.

Dorn, F. et al. (2020), Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, *Ifo Schnelldienst*, 4/2020.

Henneke, H. G. (2020), Kommunen sind Stabilitätsanker in der Krise, *Der Landkreis*, 4/2020, 146-148.

Ifo (2020a), Pressemeldung vom 25. März 2020.

Ifo (2020b), Schuldenbremse in den Ländern, https://www.ifo.de/sites/default/files/2020-04/Corona-Schuldenbremse-2020.pdf (21. April 2020).

Lenk, T., M. Hesse und O. Lück (2013), Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Gutachten im Auftrag des Rechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (2020), Erlass vom 6. April 2020.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) (2020), Sondergutachten vom 30. März 2020.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4.

Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019, Fachserie 14, Reihe 2 und Statistik über das Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 5.1.

Wegweiser Kommunen, https://www.wegweiser-kommune.de/ (30. April 2020).

Title: *Municipal Finances in the Corona Crisis: Effects and Reactions*

Abstract: *The coming recession has a direct impact on municipal finances through trade tax and income tax. As a result of the advance payments during the year, the declines in local budgets are already felt in the short term. This article estimates the financial effects of Corona pandemic on municipalities taking into account changes in the trade tax levy and regional economic strength. The states should temporarily suspend certain regulations of budgetary law in order to prevent financial blockages and pro-cyclical budgetary policies of the municipalities. In addition, they should compensate for the loss of trade tax and thus enable reliable budgeting. As the economic crisis has different effects and the municipalities have different reserves, regional differentiation of aid is appropriate.*

JEL Classification: *H12, H25, H71*

DOI: 10.1007/s10273-020-2656-9

Thomas M. Treptow

Auswirkungen der Corona-Krise auf die europäische Klimaschutzpolitik

Neben vielen anderen negativen Folgen hat die Corona-Krise auch direkte Auswirkungen auf den EU-weiten Handel mit Emissionszertifikaten für Treibhausgasemissionen. Dieser stellt einen Eckpfeiler der europäischen Klimaschutzpolitik dar. Den kurzfristig geringer zu erwartenden Treibhausgasemissionen stehen aufgrund der erwarteten Rezession mittel- und langfristig niedrigere Preise für Emissionsrechte gegenüber. Diese machen die gegenwärtigen Produktionstechnologien tendenziell attraktiver. Dadurch wird eine wesentliche Zielsetzung europäischer Klimaschutzpolitik, der ökonomisch-rationale Wechsel der Unternehmen auf klimafreundlichere Produktionstechnologien, erschwert.

Die Auswirkungen der Corona-Krise sind kaum zu überschätzen. Neben den tragischen Folgen für Gesundheit und Leben der Weltbevölkerung werden sich weitere Auswirkungen ergeben. Diese betreffen die Wirtschaft aber auch die Ökologie. Der sich ausbreitende Coronavirus und die daraus resultierenden Infektionen der Menschen sowie der wirtschaftliche Shutdown sind dafür verantwortlich, dass sich eine Vielzahl der Volkswirtschaften auf dem Weg in die Rezession befindet. Durch den temporären Angebotsschock wird das volkswirtschaftliche Produktionsniveau in der nächsten Zukunft deutlich niedriger als prognostiziert ausfallen. Die Investitionsnachfrage der Unternehmen wird durch die Unsicherheit über die zukünftige ökonomische Entwicklung weiter belastet. Je länger die Krise dauert, umso mehr ist zu erwarten, dass auch die privaten Haushalte einen nachhaltig negativen Einfluss auf ihre Einkommenssituation erfahren werden. Damit wird ebenfalls die private Konsumnachfrage zurückgehen. Aus diesen nachteiligen Auswirkungen auf die Ökonomien in Europa ergeben sich auch nachteilige Einflüsse auf die europäische Klimaschutzpolitik, und die Realisierung der zukünftigen Klimaschutzziele wird deutlich erschwert.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Thomas M. Treptow ist Dozent an der Internationalen Berufsakademie, iba – University of cooperative education in Nürnberg.

Das Emissionshandelssystem der EU

Ein zentrales Instrument der europäischen Klimaschutzpolitik ist der Emissionshandel, das sogenannte Emissions Trading System (ETS). 2005 hat die Europäische Union Emissionsberechtigungen für die Emission von Treibhausgasen definiert und eingeführt. Danach müssen treibhausgasemittierende Unternehmen, wie Kraftwerksbetreiber, produzierende Unternehmen und seit 2012 auch Fluggesellschaften in den EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Island und Liechtenstein pro emittierter Tonne Treibhausgase ein Emissionszertifikat als Berechtigung nachweisen bzw. einlösen.

Durch die sukzessive Reduzierung der Gesamtzahl vorhandener Emissionsrechte um jährlich 1,74 % bis 2020 und ab 2021 um 2,2 % und die Möglichkeit, diese Emissionsrechte zu handeln, erhalten die betroffenen Unternehmen einen ökonomischen Anreiz, ihre Treibhausgasemissionen kostenminimal zu steuern. Idealtypisch bestehen für die Unternehmen dabei die folgenden, kombinierbaren Möglichkeiten:

- Einsatz verbesserter Produktionstechnologien, die zu weniger Emissionen führen,
- Einschränkung emissionsverursachender Produktion,
- Erwerb von Emissionszertifikaten für unveränderte Produktionstechnologien.

Aus ordnungspolitischer Sicht handelt es sich beim ETS um ein marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik, das für ein festgelegtes zulässiges Emissionsvolumen von Treibhausgasen für die verpflichteten Unternehmen eine marktseitige Preisfindung für die gehandelten Emissionszertifikate erlaubt. Durch die sukzessive Absenkung der zulässigen Emissionsmengen werden die zugrundeliegenden Klimaschutzziele durch diesen sogenannten „cap & trade“-Ansatz verfolgt und potenziell erreicht. Für ein festgelegtes Emissionsvolumen pro Periode führt dies unter bestimmten theoretischen Annahmen zu einem Marktpreis der Emissionszertifikate, der dem optimalen Steuersatz einer entsprechenden Treibhausgassteuer, der Pigou-Steuer, entspricht.

Dem ETS wird regelmäßig und aktuell auch noch einmal durch den bekanntgegebenen European Green Deal der Europäischen Kommission eine hohe Bedeutung bei der Erreichung der Klimaschutzziele zugeschrieben. Bereits in der Vergangenheit haben sich jedoch aufgrund konjunktureller Entwicklungen Herausforderungen für die Verfolgung der klimapolitischen Ziele durch das ETS gezeigt.

Bereits in der dritten, aktuell noch laufenden Handelsperiode des ETS (2013 bis 2020) wurden 900 Mio. Emissionsrechte des seit 2009 aufgebauten Überschussangebots zunächst in die Subperiode 2019 bis 2020 verschoben und dann ab 2019 der neu gegründeten Marktstabilisierungsreserve zugeordnet. Damit sollte vermieden werden, dass dieser nicht nachgefragte Angebotsteil den Preis der Emissionszertifikate drückt. Die Marktstabilisierungsreserve stellt ein Fondsvehikel dar, um die gewünschten Preissignale des ETS für Treibhausgasemissionen zu fördern. Eine vergleichbare und sehr wahrscheinlich quantitativ bedeutsamere Situation ergibt sich jetzt als Auswirkung der durch die Corona-Krise verursachten Rezession.

Auswirkungen der Corona-Krise auf den Preis von Emissionszertifikaten

Die Summe der benötigten Emissionsrechte stellt für ein Unternehmen bei gegebener Produktionstechnologie einen zwingend einzusetzenden Produktionsfaktor dar, der Kosten verursacht. Prognostizieren die Unternehmen aufgrund des verschlechterten ökonomischen Ausblicks ein geringeres Produktionsniveau, so benötigen sie auch weniger Emissionszertifikate bzw. sind die schon vorhandenen Emissionszertifikate für einen längeren Planungshorizont ausreichend. (Die Auswirkungen auf den ETS-Teilmarkt der Emissionsberechtigungen für europäische Fluggesellschaften sind aufgrund der stark eingeschränkten Flugpläne ebenfalls als hoch zu erwarten.)

Dies führt isoliert betrachtet zunächst dazu, dass die Nachfrage nach Emissionszertifikaten sinkt. Der kurzfristige Vorteil für die Realisierung der Klimaschutzziele besteht also darin, dass durch eine geringere Produktion weniger Emissionen verursacht werden.

Gleichzeitig entstehen im ETS jedoch Effekte mit mittel- bis langfristiger Wirkung. Für ein im Regelbetrieb unelastisches Angebot von Emissionszertifikaten bedeutet eine geringere Nachfrage fallende Preise. Langfristig planende Unternehmen, die unter das ETS fallen, berechnen für sinkende Kosten von Emissionszertifikaten einen höheren Kapitalwert ihrer gegenwärtigen Produktionstechnologie. Es ergibt sich damit ein Steuerungsimpuls, der die gegenwärtige treibhausgasemittierende Produktionsweise tendenziell vorteilhafter gegenüber treibhausgasvermeidenden Alternativen macht. Ist dieser Vorteil auch absolut gegeben, ist zu erwarten, dass diese Unternehmen aktuell Emissionszertifikate für ihre zukünftigen Emissionen bei unveränderter Produktionstechnologie günstig erwerben oder sich den späteren Erwerb über Derivate, beispielsweise Future-long-Transaktionen, zum aktuellen Preis sichern.

Dass solche investiven Kalküle aktuell umgesetzt werden, lässt sich beispielsweise für die Transaktionsvolumina und die Preisentwicklung der Emissionszertifikate an der European Energy Exchange, Leipzig, eine der Börsen, an denen der Handel von Emissionszertifikaten stattfindet, im März unterstellen. In der Zeit vom 10. bis 17. März 2020 war im Spotmarkt und auf Tagesbasis ein Anstieg des Transaktionsvolumens von 29.000 auf 370.000 Emissionszertifikate bei einem fallenden Transaktionspreis von ca. 24 Euro auf 18,24 Euro pro Emissionszertifikat beobachtbar (vgl. Abbildung 1).

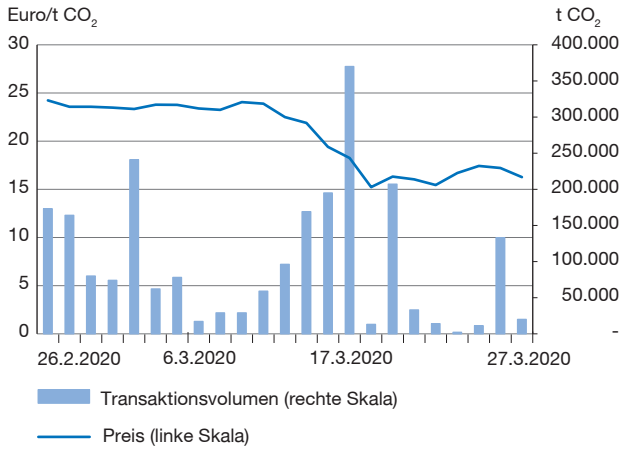
Ordnungspolitisch ist dies für das ETS als marktwirtschaftliches Instrument und einer darauf basierenden Regulierung der betroffenen Unternehmen nicht zu kritisieren. Ebenfalls darf dabei nicht vergessen werden, dass die Unternehmen bei ihren bereits im Bestand befindlichen Emissionszertifikaten durch den Preisverfall einen massiven Rückgang der Marktwerte bei gleichzeitig gestiegener Unsicherheit über den zukünftigen Verwendungszeitpunkt zu verzeichnen haben. In den angesprochenen sieben Tagen hat allein auf Grundlage der obigen Daten ein Preisrückgang von 24 % bei wahrscheinlich gleichzeitig zugenommener Preisvolatilität stattgefunden.

Folgen für die Erreichung der Klimaschutzziele

Für die Erreichung der Klimaschutzziele ist das schnell gesunkene Preisniveau in vielfacher Hinsicht nachteilig, und die rezessiv bedingten Emissionseinsparungen sind damit teuer erkauft.

Abbildung 1

Preisentwicklung und Transaktionsvolumina von Emissionsberechtigungen



Quelle: EEX Group.

- Die unter das ETS fallenden Unternehmen sind tendenziell für einen längeren Zeitraum mit Emissionsberechtigungen ausgestattet. Somit wird eine den Preis treibende Nachfrage tendenziell länger nicht zu beobachten sein.

- Die für die Erreichung der Klimaschutzziele gewünschte Umstellung der Produktionstechnologien der Unternehmen wird aufgrund der gesunkenen Preise für Emissionszertifikate relativ teurer gegenüber der Beibehaltung etablierter Technologien. Damit wird der klimapolitisch gewünschte Wechsel der Produktionstechnologien erschwert.

- Die durch die gesamtkonjunkturelle Entwicklung erhöhte Unsicherheit, die bisher schon die Investitionsnachfrage der Unternehmen trotz niedrigster Zinsen beeinträchtigt hat, wird durch den Corona-Schock noch weiter verstärkt und führt zu einer zusätzlichen Absenkung der Kapitalwerte auch klimafreundlicher Investitionsprojekte.

Die denkbare Einschränkung des Angebots von Emissionszertifikaten für die nächste Handelsperiode bzw. eine Dotierung der Marktstabilisierungsreserve über die jährliche Reduktionsrate verfügbarer Emissionszertifikate hinaus, erhöht die Unsicherheit für die Unternehmen weiter. Grundsätzlich unterliegen insbesondere diskretionäre Politikmaßnahmen dabei der Gefahr, das Preissignal des ETS weiter und in nicht beabsichtigter Weise zu stören. Dies führt ebenfalls zu einer steigenden Investitionsunsicherheit bei den Unternehmen.

Rückschlag für treibhausgasvermeidende Technologien

Zusammengefasst werden damit aufgrund des rezessionsbedingt geringen Produktionsniveaus kurzfristig deutlich geringere Treibhausgasemissionen die Folge sein als unter dem „cap & trade“-Ansatz des ETS bisher erwartet wurden. Allerdings erfahren die klimapolitisch beabsichtigten Substitutionseffekte gegenwärtiger Produktionsverfahren hin zu treibhausgasvermeidenden Produktionstechnologien einen Rückschlag. Die Regulierung der Treibhausgasemissionen in der EU durch ein marktwirtschaftliches Instrument wie das ETS ist weiterhin zu bejahen. Die komplexen Wechselwirkungen zwischen Politikeingriffen in das ETS und dessen Preissignalen für die Investitionsentscheidungen der Unternehmen verdeutlichen die dabei bestehenden wirtschafts- und klimapolitischen Herausforderungen. Dies gilt auch für die Ankündigung der EU-Kommission unter dem European Green Deal, die Reduzierungsziele der Treibhausgasemissionen für das ETS in verantwortungsvoller Weise zu erhöhen. Darin steckt allerdings auch die Chance ökologisch-ökonomisch vereinbarer Politikmaßnahmen.

Title: *Impact of Corona Crisis on European Climate Change Policy*

Abstract: *The actual Corona crisis has a negative impact on the economic situation of the affected economies. This has direct consequences for the EU-wide trading of greenhouse gas emission allowances, which is an important building block of European climate change policy. In contrast, although there is an expected short-term decrease in the volume of greenhouse gas emissions due to the emerging economic recession, we should also expect lower prices of emission allowances in the mid to long term, which will make current production technologies more attractive. One important goal of European climate change policy – changing existing manufacturing technologies to less greenhouse gas emitting alternatives – will become even more difficult.*

JEL Classification: *E61, Q54, E22, Q52*

DOI: 10.1007/s10273-020-2657-8

Reinald Koch, Dominika Langenmayr

Der steuerliche Umgang mit Verlusten: Reformoptionen für die Corona-Krise

Im Jahr 2020 werden viele Unternehmen durch die Corona-Pandemie Verluste erleiden. Das deutsche Steuersystem behandelt Gewinne und Verluste asymmetrisch: Während Gewinne sofort versteuert werden müssen, führen Verluste oft nicht zu direkten Steuererstattungen. Dieser Beitrag diskutiert verschiedene Möglichkeiten, wie die steuerliche Behandlung von Unternehmen in Verlustsituationen verbessert werden kann. Eine Mikrosimulation der Reformoptionen zeigt, dass eine betragsmäßige Ausweitung der Verlustrücktragsmöglichkeiten eine deutlich größere Wirkung entfaltet als ein längerer Rücktragszeitraum. Bessere Verlustrücktragsmöglichkeiten setzen zudem starke Investitionsanreize.

Unternehmen sind durch die Corona-Pandemie mit in dieser Form bisher nicht gekannten Einschränkungen konfrontiert. 725.000 der insgesamt gut 3 Mio. Unternehmen in Deutschland haben bis Mitte April 2020 Kurzarbeit beantragt. Viele Unternehmer befürchten im Jahr 2020 hohe Verluste. Bei der geltenden Rechtslage ist das Steuersystem aber nur bedingt geeignet, zur Überwindung kurzfristiger Liquiditätsengpässe beizutragen sowie Investitionsimpulse zu setzen.

Geltendes Steuersystem: Steuersätze

Die Gesamtsteuerbelastung der Unternehmen hängt in Deutschland von der Rechtsform ab. Bei Kapitalgesellschaften summiert sich die Steuerbelastung auf Gewinne auf Gesellschaftsebene (durch Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag) auf durchschnittlich 31,6 % im Jahr 2018 (vgl. CTR 2018 in Abbildung 1). Deutschland liegt damit annähernd 10 Prozentpunkte oberhalb des EU-Durchschnitts von 22,2 %. Ein vergleichbares Bild zeigt sich bei der effektiven Durchschnittssteuerbelastung (vgl. EATR 2018 in Abbildung 1).[1] Bei ausgeschütteten Gewinnen werden zudem die Kapitaleinkünfte der Anteilseigner besteuert. Deutschland zählt somit zu den Hochsteuerländern in Europa, weshalb sich in einer kurz vor Krisenbeginn durchgeführten Befragung deutscher Wirtschaftswissenschaftler die Mehrheit für eine Steuersatzsenkung ausgesprochen hat (Ökonomenpanel, 2020).

Bei Personengesellschaften wird die Steuerbelastung wesentlich durch den persönlichen Einkommensteuersatz der Gesellschafter und durch Thesaurierungsentscheidungen bestimmt. Sie lässt sich aus diesem Grund weniger gut standardisieren. Unterliegen die Gesellschafter dem Spitzensteuersatz (wie für große, ertragsstarke Personengesellschaften angenommen werden kann), beträgt die Gesamtsteuerbelastung einer Personengesellschaft allerdings regelmäßig nahezu 50 % und ist damit im internationalen Vergleich ebenfalls hoch.

Geltendes Steuersystem: Verlustverrechnung

In Krisen machen Unternehmen oft keine Gewinne, sondern Verluste. Somit entscheiden die Vorschriften zum Umgang mit Verlusten, wie stark Unternehmen in Krisensituationen durch Steuern belastet werden.[2] Wie international üblich zeichnet sich die deutsche Unternehmensbesteuerung durch eine asymmetrische Behandlung von Gewinnen und Verlusten aus. Während Unternehmensge-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

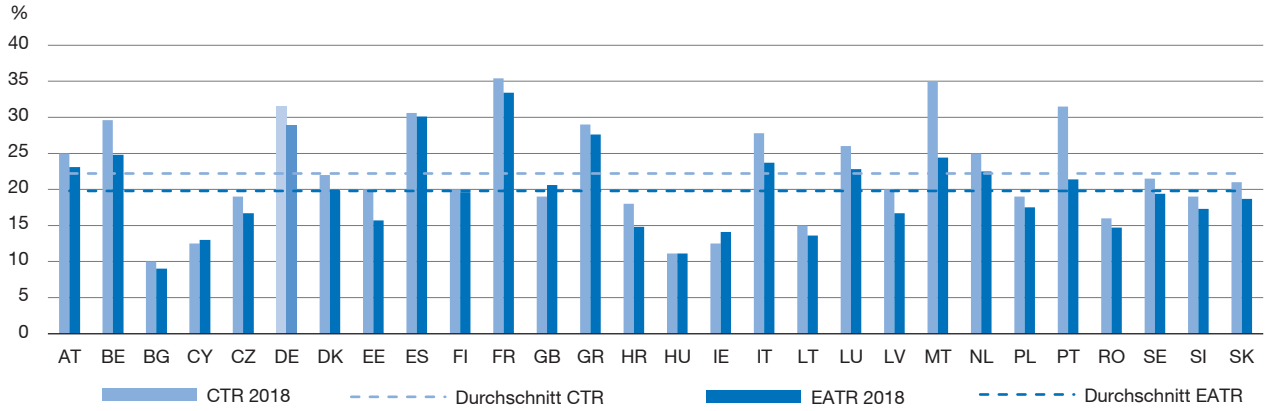
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Die Zahlen entstammen einer Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, vgl. Spengel et al. (2018).

2 Auch weitere steuerrechtliche Regelungen, wie z. B. die Zinsschranke oder Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer, belasten Unternehmen in Verlustsituationen besonders.

Prof. Dr. Reinald Koch und **Prof. Dr. Dominika Langenmayr** sind Lehrstuhlinhaber an der Katholischen Universität (KU) Eichstätt-Ingolstadt und Institutssprecher des KU Research Institute for Taxation. Dominika Langenmayr ist zudem Research Fellow bei CESifo und der Research School of International Taxation der Universität Tübingen.

Abbildung 1
Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften



Anmerkungen: CTR = gesetzliche Steuerbelastung auf Gewinne, EATR = effektive Durchschnittssteuerbelastung. AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, GB = Großbritannien, GR = Griechenland, HR = Kroatien, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Ergebnisse in Spengel et al. (2018).

winne sofort besteuert werden, führen Verluste nicht zu einer unmittelbaren Steuererstattung im Sinne einer Negativsteuer. Verluste können vielmehr lediglich mit vergangenen oder zukünftigen Gewinnen verrechnet werden. Bei einem Verlustrücktrag wird der Verlust dabei mit Gewinnen aus der Vergangenheit verrechnet und die auf diese Gewinne gezahlte Steuer zurückerstattet. Dies geschieht im Rahmen der Steuererklärung des Verlustjahres, sodass die Steuererstattung erst im Jahr nach dem Verlust liquiditätswirksam wird.[3] Der Verlustrücktrag in Deutschland ist auf ein Jahr und den Betrag von 1 Mio. Euro beschränkt.[4]

Wenn Verluste nicht oder nicht vollständig zurückgetragen werden können – weil es keinen Gewinn im Vorjahr gibt bzw. der Verlust diesen oder die Obergrenze von 1 Mio. Euro übersteigt –, wird der Verlust zeitlich unbeschränkt in Folgejahre vorgetragen und nach Maßgabe der Mindestbesteuerungsregelung mit zukünftigen Gewinnen verrechnet. Die Mindestbesteuerung besagt, dass Verlustvorträge nur bis zum Betrag von 1 Mio. Euro uneingeschränkt mit zukünftigen positiven Einkünften verrechnet werden können; darüber hinausgehende Verlustvorträge dürfen die positiven Einkünfte der Folgeperiode(n) nur zu 60 % mindern. In Krisensituationen weist der Verlustvortrag konzeptionell den Nachteil auf, dass der steuerentlastende Effekt an das Vorliegen zukünftiger Gewinne geknüpft ist und somit nur zeitlich verzögert und unter Unsicherheit einkalkuliert werden kann. Die Mindestbesteuerung führt zudem dazu, dass die entlastende Wirkung der Verlustverrechnung zu einem späteren Zeitpunkt eintritt.

Diese Regelungen sind im internationalen Vergleich durchschnittlich restriktiv.[5] So sahen im Jahr 2018 außer Deutschland nur vier weitere EU-Staaten (Frankreich, Großbritannien, Irland und die Niederlande) die Möglichkeit zum Verlustrücktrag vor, davon allerdings mit Großbritannien, Irland und den Niederlanden drei Länder ohne betragsmäßige Begrenzung.[6] Beim Verlustvortrag verwenden auch die meisten anderen EU-Länder eine betragsmäßige Begrenzung und/oder einen limitierenden Verlustvortragszeitraum. Lediglich vier Länder (Belgien, Irland, Malta und Schweden) erlauben einen unbegrenzten Verlustvortrag.

Die Angaben aus der letzten verfügbaren Körperschaftsteuerstatistik (für 2015 vgl. Statistisches Bundesamt, 2020) verdeutlichen, dass die deutschen Regelungen die Verlustverrechnung substanziell einschränken. Für 2015 sind in der Körperschaftsteuerstatistik insgesamt 1.175.306 unbeschränkt steuerpflichtige Kapitalgesellschaften ausgewiesen, von denen ein Drittel (388.999) im Jahr 2015 negative Einkünfte hat, die sich insgesamt auf knapp 60 Mrd. Euro belaufen. Drei Viertel dieser steuerlichen Verluste wurde

3 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) weist in seinem Sondergutachten richtigerweise daraufhin, dass die Entlastung somit allerdings nicht unmittelbar, sondern erst nach Abgabe der Steuererklärung zufließt. Vgl. SVR für Wirtschaft (2020, 77).

4 Die Möglichkeit zum Verlustrücktrag besteht bei der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, nicht aber bei der Gewerbesteuer.

5 Die Angaben zum Steuerrecht der anderen EU-Staaten entstammen der Veröffentlichung des Bundesministeriums der Finanzen (2019).

6 In zeitlicher Hinsicht beschränken auch die anderen Länder den Verlustrücktrag auf ein Jahr; Großbritannien und Irland erweitern den Zeitraum im Fall der Betriebsaufgabe auf drei Jahre.

von Unternehmen (Zahl: 6.092) erlitten, deren negative Einkünfte in diesem Jahr 1 Mio. Euro übersteigen und somit – selbst bei ausreichend positiven steuerlichen Einkünften im Vorjahr – nicht vollständig rücktragfähig sind. Nach Abzug des Maximalrücktrags von 1 Mio. Euro betragen die nicht rücktragsfähigen Verluste mindestens 38,76 Mrd. Euro.

Wie stark schränkt die Mindestbesteuerung die Möglichkeiten zum Verlustvortrag ein? Etwa 3 % der Gesellschaften, die 2015 steuerliche Gewinne auswiesen (insgesamt: 786.307), haben Einkünfte, die den Sockelbetrag der Mindestbesteuerung von 1 Mio. Euro übersteigen. Die Einkünfte dieser Unternehmen machen insgesamt (204 Mrd. Euro) mehr als 80 % der Einkünfte aller Kapitalgesellschaften mit positiven Einkünften aus. Von diesen Unternehmen weisen mehr als 8 % zum 31.12.2015 einen verbleibenden Verlustvortrag auf. Aufgrund der Mindestbesteuerung konnten sie 2015 nur 18 Mrd. Euro von insgesamt 130 Mrd. Euro Verlustvorträgen nutzen. Das zu versteuernde Einkommen (d. h. nach Verlustabzug) unterschritt daher den Gesamtbetrag der Einkünfte (vor Verlustabzug) um weniger als 9 %.[7]

Für konzernverbundene Kapitalgesellschaften ergibt sich aus dem körperschaftsteuerlichen Trennungsprinzip eine zusätzliche Einschränkung der Verlustnutzung. Fallen in verschiedenen Tochtergesellschaften eines Konzerns zeitgleich Gewinne und Verluste an, so sind diese aufgrund der selbständigen Körperschaftsteuerpflicht der einzelnen Tochtergesellschaften grundsätzlich nicht verrechenbar. Etwas anderes gilt nur, wenn die Konzerngesellschaften gemeinsam eine körperschaftsteuerliche Organschaft bilden, für die eine derartige Verrechnung von Gewinnen und Verlusten zugelassen ist. Deutschland ermöglicht somit – wie auch 16 weitere EU-Länder – grundsätzlich eine konzerninterne Verlustverrechnung, begrenzt diese allerdings faktisch in zweierlei Hinsicht. Einerseits ist der Anwendungsbereich der Organschaft grundsätzlich auf inländische Tochterkapitalgesellschaften beschränkt, eine grenzüberschreitende Gruppenbesteuerung, wie beispielsweise in Österreich und Italien möglich, existiert in Deutschland nicht. Andererseits ist der Einbezug in eine körperschaftsteuerliche Organschaft für inländische Tochterkapitalgesellschaften an den Abschluss eines Ergebnisabführungsvertrags geknüpft, der faktisch die vollständige Übernahme der Haftung für Verluste der Tochterkapitalgesellschaft bedeutet. Oestreicher et al. (2012, 23) zeigen auf Basis von Daten für 2007, dass aufgrund des Ergebnisabführungsvertrags die Organschaft nur für etwa 40 % der Tochtergesellschaften in Anspruch genommen wird, welche die sonstigen Beteiligungsvoraussetzungen erfüllen. Auch nach der Körperschaftsteuerstatistik 2015 sind lediglich 3,2 % der Körperschaftsteuerpflichtigen (41.488 von 1.264.717) als Mutter- oder Tochtergesellschaft in eine körperschaftsteuerliche Organschaft einbezogen.[8] Allerdings sind diese Konzerne überdurchschnittlich groß, sodass etwas mehr als ein Drittel aller körperschaftsteuerpflichtigen Einkünfte (265 Mrd. Euro von 708 Mrd. Euro) bei Kapitalgesellschaften in einer Organschaft anfällt.

Reformvorschläge für die Unternehmensbesteuerung

Im Verlauf der Corona-Krise wurde eine Reihe von Vorschlägen zur Reform der Unternehmensbesteuerung gemacht, die das Ziel haben, den Unternehmen kurz- und mittelfristig Liquidität zuzuführen, die Unternehmen grundsätzlich zu entlasten oder die Finanzierung von anderweitigen Hilfsmaßnahmen zu gewährleisten.

Zur Verbesserung der kurzfristigen Liquidität wurde bereits umgesetzt, dass Unternehmen unter gewissen Voraussetzungen Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen (und gegebenenfalls auch Gewerbesteuervorauszahlungen) herabsetzen können sowie Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuerschulden gestundet werden können.[9] Weitergehende Vorschläge sehen übereinstimmend vor, die Möglichkeiten zur steuerlichen Verlustverrechnung auszuweiten. Dabei wird eine Ausweitung des Verlustrücktrags in zeitlicher und/oder betragsmäßiger Hinsicht empfohlen (Bundesverband der Deutschen Industrie [BDI], 2020; Eberhartinger und Petutschnig, o. D.; Koch und Langenmayr, 2020; SVR für Wirtschaft, 2020; Gassen et al., 2020; Giese et al., 2020). Teilweise wird gefordert, die entlastende Wirkung des Verlustrücktrags durch eine Erstattung der im Vorjahr gezahlten Steuern unmittelbar, d. h. noch 2020, herbeizuführen (Eberhartinger und Petutschnig, o. D.; Gassen et al., 2020). Zudem könnten durch die Bildung einer unversteuerten Rücklage zu erwartende Verluste bereits bei der Ermittlung des steuerlichen Gewinns für das Jahr 2019 gewinnmindernd berücksichtigt werden (Eberhartinger und Langenmayr, 2020; Eberhartinger und Petutschnig, o. D.).

Mit Blick auf den Verlustvortrag wird vorgeschlagen, die Mindestbesteuerung für Verluste aus der Krise auszusetzen bzw. die Grenzen der Mindestbesteuerung anzupassen (BDI, 2020 bzw. SVR für Wirtschaft, 2020). Da auch die Zinsschrankenregelung krisenverschärfend wirken kann, regen der BDI (2020) und Koch und Langenmayr (2020) ferner ein temporäres Aussetzen der Zinsschrankenregelung an. Uneinheitlich wird eine Verbesserung der Abschreibungsbedingungen gesehen. Während der BDI eine temporäre

7 Insgesamt betrugen die bis dato ungenutzten Verlustvorträge aller Gewinn- und Verlustunternehmen, die unter die betragsmäßigen Begrenzungen des Verlustvortrags und -rücktrags fallen, 388 Mrd. Euro.

8 Im Vergleich zur Körperschaftsteuerstatistik 2007 (2,7 %) ist dieser Anteil nun zwar etwas gestiegen, die grundsätzliche Aussage aus Oestreicher et al. (2012) sollte allerdings weiterhin Bestand haben.

9 Vgl. BMF-Schreiben vom 19.3.2020, IV A 3 -S 0336/19/10007 :002.

Wiedereinführung der degressiven Abschreibung wie auch bereits in der Finanzkrise befürwortet, weist der SVR für Wirtschaft (2020, 77) in seinem Gutachten darauf hin, dass von verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten „lediglich eine eingeschränkte und wenig zielgerichtete Wirkung“ ausginge.

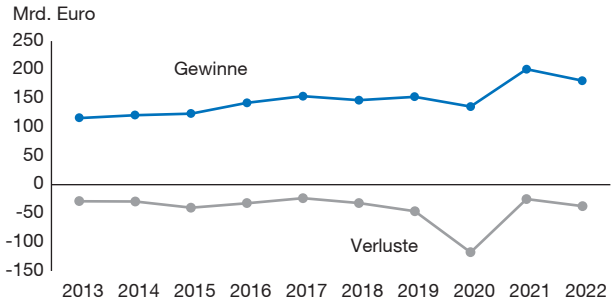
Kontrovers diskutiert wird die zukünftige Entwicklung der Steuersätze mit Blick auf die Corona-Krise. Während der BDI ebenso wie Vertreter von CDU/CSU und FDP sich für eine Senkung der Steuersätze zur Stärkung der Unternehmen und als Investitionsanreiz aussprechen, wird dagegen angeführt, dass eine Anhebung der Steuersätze zur Finanzierung diverser Hilfsmaßnahmen und zur Sicherung öffentlicher Finanzen notwendig sei. In diesem Sinne hat sich beispielsweise der Städte- und Gemeindebund für die Einführung eines „Corona-Soli“ ausgesprochen.

Simulation der verschiedenen Reformvorschläge

Welche Entlastungswirkungen für Unternehmen bzw. welche Aufkommenseinbußen wären voraussichtlich mit den oben genannten Reformvorschlägen verbunden? Und welche Unternehmen würden von welchen Maßnahmen besonders profitieren? Um für die Beantwortung dieser Fragen erste Hinweise zu geben, ermitteln wir mithilfe einer Mikrosimulation die Auswirkungen verschiedener Reformmöglichkeiten bei der Verlustverrechnung auf die Körperschaftsteuerzahlungen von Kapitalgesellschaften sowie die korrespondierenden Erstattungsansprüche aus Verlustrückträgen. Die Berechnungen basieren auf einem Paneldatensatz mit Finanzinformationen zu 30.913 deutschen Kapitalgesellschaften aus der ORBIS-Datenbank von Bureau van Dijk für den Zeitraum von 2008 bis (maximal) 2019. Ausgangspunkt der Berechnungen bildet das Ergebnis vor Steuern, das auf Basis eines AR(1)-Prognosemodells bis 2022 fortgeschrieben wird.[10] Wir bilden dabei den exogenen Schock der Corona-Krise ab, indem wir bei der Schätzung der AR(1)-Parameter eine Variable berücksichtigen, welche die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im laufenden Jahr widerspiegelt. Für 2020 und 2021 verwenden wir hierzu die Konjunkturprognose des SVR für Wirtschaft.[11]

Abbildung 2 zeigt die kumulierten Ergebnisse der Unternehmen in unserem Datensatz. Die Werte für die Krisenjahre 2020 und 2021 verdeutlichen, dass die verwendete Methodik die Krise sinnvoll abbildet: Die im simulierten Szenario unterstellte Entwicklung des BIP (2020: Rückgang um 5,4 %; 2021: Anstieg um 4,9 %) führt zu einem deutlichen Anstieg der Verluste 2020 und einer gegenläufigen Bewegung 2021.[12]

Abbildung 2
Entwicklung der kumulierten Gewinne und Verluste (vor Steuern)



Anmerkung: Die Gewinne und Verluste basieren in den Jahren 2013 bis 2019 auf den in ORBIS direkt berichteten Daten, während die Werte für 2020 bis 2022 simuliert sind. Soweit Angaben in ORBIS für die Jahre 2018 oder 2019 fehlen, sind auch diese simuliert.

Quelle: eigene Berechnungen.

Durch einen Vergleich mit den drei zuletzt veröffentlichten Körperschaftsteuerstatistiken (2013 bis 2015) lässt sich die Repräsentativität der verwendeten Daten beurteilen. In ORBIS sind durchschnittlich 52 % der Gewinne und 57 % der Verluste, die in der Körperschaftsteuerstatistik ausgewiesen sind, abgebildet. Die Daten repräsentieren somit mehr als die Hälfte der Gewinne und Verluste deutscher Kapitalgesellschaften und sind hinsichtlich der Verteilung von positiven und negativen Ergebnissen weitgehend repräsentativ. Da die enthaltenen 30.913 Unternehmen lediglich etwa 2,7 % aller deutschen Körperschaftsteuerpflichtigen entsprechen, sind große Unternehmen deutlich überrepräsentiert.

Im Rahmen der Mikrosimulation ermitteln wir auf Basis der prognostizierten Ergebnisse die zu zahlende Körperschaftsteuer und den Solidaritätszuschlag. Wir berücksichtigen dabei die Regelung zum Verlustrücktrag und -vortrag nach geltendem Recht und einer Reihe von Reformvorschlägen. Die zum 1.1.2020 bestehenden steuerlichen Verlustvorträge werden dabei unter Verwendung der gesamten verfügbaren Datenhistorie unternehmensindividuell simuliert.

10 Die Methodik basiert auf der Vorgehensweise des von Graham und Kim entwickelten Modells zur Simulation marginaler Steuersätze, vgl. Graham (1996, 41-74) und Graham und Kim (2009). Eine vergleichbare Vorgehensweise wählt auch das an der Georg-August-Universität Göttingen entwickelte Mikrosimulationsmodell ASSERT, vgl. Oestreicher et al. (2013).

11 Für 2022 wird das durchschnittliche BIP-Wachstum von 2008 bis 2019 unterstellt.

12 Dieses Szenario wird im Sondergutachten des SVR für Wirtschaft als erstes Risikoszenario (ausgeprägtes V) bezeichnet.

Die Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse der Mikrosimulation für die ORBIS-Stichprobe bei geltendem Recht und verschiedenen Reformoptionen. Bezogen auf alle Unternehmen in der Stichprobe zeigt die betragsmäßige Ausweitung des Verlustrücktrags die größte Wirkung. Selbst wenn der Verlustrücktrag auf ein Jahr begrenzt bleibt und nur die Obergrenze von 1 Mio. Euro aufgehoben wird, ist die Entlastungswirkung (-4,2 %) größer als beispielsweise die Anhebung des Sockelbetrags bei der Mindestbesteuerung auf 5 Mio. Euro (-1,2 %).[13] Demgegenüber entfaltet die zeitliche Ausdehnung des Verlustrücktrags ohne gleichzeitige Abschaffung der Obergrenze keine nennenswerte Wirkung. Insgesamt zeigt sich allerdings, dass auch bei sehr großzügiger Ausgestaltung der Rücktragsregelung (Verlustrücktrag 5 Jahre, unbegrenzt) lediglich 50,72 Mrd. Euro 2020 zurückgetragen werden können. Dieses ist immer noch weniger als die Hälfte der 2020 eingetretenen Verluste. Diese Ergebnisse verdeutlichen ferner, dass eine sofortige Steuererstattung als vorweggenommener Verlustrücktrag nur sinnvoll ist, wenn gleichzeitig die Rücktragsmöglichkeiten verbessert werden.[14] Die letzte Spalte in Tabelle 1 verdeutlicht, wie die Veränderungen bei der Verlustverrechnung bei gleichzeitiger Senkung der Steuersätze (hier: auf 10 %) ab 2020 wirken. Da die Verluste größtenteils noch zum höheren alten Steuersatz erstattet werden, ist die Entlastung größer, als es die Steuersatzsenkung um ungefähr 33 % auf den ersten Blick vermuten lassen würde. Aus diesem Grund ist insbesondere eine Ausweitung des Verlustrücktrags in diesem Szenario für die Unternehmen besonders vorteilhaft.

Tabelle 1
Auswirkungen der verschiedenen Reformoptionen

	2020	2021	2022	Gesamt[2]	Steuersatzänderung[3]
	Steuerbarer Gewinn in Mrd. Euro[1] / Verlustrücktrag in Mrd. Euro[1]			Änderung der Steuerzahlung in %	
Geltendes Recht	128,9 -2,95	168,99 -0,61	164,78 -1,26	-	-37,10
Verlustrücktrag 1 Jahr, Höhe unbegrenzt	128,9 -14,03	172,72 -3,28	166,68 -12,55	-4,20	-40,60
Verlustrücktrag 3 Jahre	128,9 -4,84	169,47 -1,10	164,99 -1,55	-0,40	-37,50
Verlustrücktrag 3 Jahre, Höhe unbegrenzt	128,9 -38,05	177,54 -6,06	169,36 -14,46	-8,90	-45,50
Verlustrücktrag 5 Jahre	128,9 -5,59	169,56 -1,37	165,04 -1,89	-0,70	-37,70
Verlustrücktrag 5 Jahre, Höhe unbegrenzt	128,9 -50,72	180,36 -8,25	170,14 -16,79	-11,80	-48,40
Verlustvortrag maximal 5 Mio. Euro	128,02 -2,95	165,09 -0,53	163,79 -0,94	-1,20	-37,80
Verlustvortrag ohne Mindestbesteuerung	126,15 -2,96	155,07 -0,47	161,82 -0,68	-4,10	-39,70

[1] Für 2020 bis 2022 sind die kumulierten steuerlichen Einkünfte (obere Zeile) sowie die kumulierten genutzten Verlustrückträge (untere Zeile) angegeben. [2] Kumulierte Steuerzahlung beim geltenden Körperschaftsteuersatz von 15 % (plus 0,825 % Solidaritätszuschlag) sowie die Aufkommensveränderung bei den verschiedenen Reformoptionen gegenüber den simulierten Steuereinnahmen bei geltendem Recht (72,46 Mrd. Euro). [3] Aufkommensentwicklung bei einer Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 10 % und Abschaffung des Solidaritätszuschlags relativ zu den simulierten Steuereinnahmen bei geltendem Recht (72,46 Mrd. Euro).

Quelle: eigene Berechnungen.

Inwiefern hängt die Entlastungswirkung der verschiedenen Reformoptionen von der Unternehmensgröße ab? Zur Beantwortung dieser Frage gliedern wir in Tabelle 2 die Auswirkungen der Reformszenarien in drei Größenklassen auf. Die Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Mikrosimulation für die ORBIS-Stichprobe bezüglich der Steuerzahlung nach Unternehmensgröße für die verschiedenen Reformoptionen. Wenn die betragsmäßigen Beschränkungen des Verlustrücktrags abgeschafft würden, hätte dies keine große Wirkung bei kleinen Unternehmen, während größere Unternehmen deutlich profitieren. Möchte der Gesetzgeber Unternehmen aus unterschiedlichen Größenklassen möglichst gleichmäßig entlasten, ist eine Erhöhung des Sockelbetrags der Mindestbesteuerung auf 5 Mio. Euro eine mögliche Reformoption, die allerdings bei allen Unternehmen nur eine geringe Entlastungswirkung hat. Zu beachten ist zudem, dass Verlustvorträge erst später liquiditätswirksam werden und somit weniger Investitionsimpulse direkt nach der Corona-Krise geben können.

Anreizwirkungen der verschiedenen Reformvorschläge

Bei der Berechnung der Aufkommenseffekte haben wir angenommen, dass die steuerlichen Änderungen keine Auswirkungen auf das Verhalten von Unternehmen haben. Dies ist unrealistisch: Es wäre ja gerade der Sinn solcher Reformen, Unternehmen zu mehr Investitionen anzuregen und einen schnelleren Neustart der Wirtschaft zu fördern. Eine Vielzahl von Studien hat analysiert, wie sich Steuersätze auf Unternehmensaktivitäten, insbesondere Investitionen, auswirken. Der Grundgedanke ist, dass Steuern Gewinne verrin-

13 Die Kosten für den Staat sind dabei geringer als die prozentualen Mindereinnahmen suggerieren, da die entsprechenden Verluste nach geltendem Recht zumindest teilweise zukünftig (nach dem Simulationszeitraum) im Rahmen des Verlustvortrags genutzt werden würden.

14 Die Berechnungen beziehen sich auf die Stichprobe aus ORBIS, die überproportional viele große Unternehmen enthält. Eine Hochrechnung anhand der Größenklassen in der Körperschaftsteuerstatistik zeigt, dass sich die Ergebnisse dadurch nur geringfügig (um maximal 1 Prozentpunkt) verändern, d. h. gesamtwirtschaftlich sind ähnliche prozentuale Änderungen des Steueraufkommens zu erwarten.

Tabelle 2

Auswirkungen der Reformen auf die Steuerzahlung nach Unternehmensgröße

	Größenklasse 1 Bilanzsumme < 6 Mio. Euro in %	Größenklasse 2 Bilanzsumme > 6 Mio. < 20 Mio. Euro in %	Größenklasse 3 Bilanzsumme > 20 Mio. Euro in %
Verlustrücktrag 1 Jahr, unbegrenzt	-0,30	-0,60	-4,70
Verlustrücktrag 3 Jahre	-2,10	-1,30	-0,30
Verlustrücktrag 3 Jahre, unbegrenzt	-3,30	-3,00	-9,70
Verlustrücktrag 5 Jahre	-3,70	-2,30	-0,50
Verlustrücktrag 5 Jahre, unbegrenzt	-5,30	-4,70	-12,80
Verlustvortrag 5 Mio. Euro	-0,20	-0,40	-0,50
Verlustvortrag ohne Mindestbesteuerung	-0,20	-0,50	-4,20

Anmerkung: Die Prozentwerte beziehen sich auf die kumulierte Steuerzahlung für die Jahre 2020 bis 2022 relativ zum geltenden Recht.

Quelle: eigene Berechnungen.

gern, und sich daher Investitionen bei höheren Steuersätzen weniger lohnen.[15] Empirisch ist dies gut belegt: Djankov et al. (2010) vergleichen die Steuerbelastung für ein standardisiertes Unternehmen zwischen Ländern und zeigen, dass eine um 10 Prozentpunkte niedrigere effektive Gewinnsteuerbelastung zu einem 2 Prozentpunkte höheren gesamtwirtschaftlichen Investitionsniveau relativ zum BIP führt (durchschnittliche Investitionen/BIP: 21 %). Dies gilt auch in Deutschland: Dobbins und Jacob (2016) untersuchen die Unternehmensteuerreform 2008. Demnach führte die um 10 Prozentpunkte niedrigere Steuerbelastung zu 5,9 % mehr Investitionen. Dies entspricht einem Anstieg des Anlagevermögens von ca. 3 Mio. Euro bei einem durchschnittlichen Unternehmen. Die zusätzlichen Investitionen entsprechen ungefähr dem Umfang der Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer, d. h. 1 Euro Aufkommensverlust führte zu 1 Euro zusätzlichen Investitionen. Studien aus anderen Ländern kommen zu sehr ähnlichen Ergebnissen (vgl. beispielsweise Ohrn, 2018).

Ergebnisse für Unternehmen in Verlustsituationen

Wenn Unternehmen ungenutzte Verlustvorträge haben, mindern diese die zu erwartende Steuerbelastung. Sind die erwarteten Erträge geringer als der Sockelbetrag der Mindestbesteuerung, werden die Erträge quasi nicht besteuert – das Investitionsverhalten ist dann unabhängig vom Steuersatz. Für größere Unternehmen, bei denen die Mindestbesteuerung greift, verringern die vorgetragenen Verluste die effektive Steuerbelastung noch zu 60 %. Möchte man Investitionen anregen, wäre es zielführend, die Mindestbesteuerung zumindest temporär auszusetzen oder den Sockelbetrag zu erhöhen. Steuersatzsenkungen sind insbesondere dann hilfreich, wenn Unternehmen die Verluste bereits durch Verlustrücktäge nutzen konnten oder um der Wirtschaft nach der Krise einen zusätzlichen Impuls für langfristige Investitionen zu geben.

Die Möglichkeit, Verluste zu verrechnen, regt also Investitionen an, wenn die Unternehmen bereits Verluste haben, da sie die negative Wirkung des Steuersatzes abschwächt bzw. aufhebt. Zudem setzt die Existenz von Verlustverrechnungsregelungen auch einen Anreiz, insbesondere risikoreiche Investitionen (beispielsweise in Forschung und Entwicklung) zu tätigen. Durch die Möglichkeit der Verlustverrechnung trägt der Staat einen Teil des Investitionsrisikos, er beteiligt sich über das Steuersystem an Gewinnen und Verlusten. Langenmayr und Lester (2018) belegen diesen Effekt empirisch. Sie zeigen, dass Unternehmen 11,6 % mehr riskante Investitionen tätigen, wenn der Zeitraum, in dem ein Verlustrücktrag möglich ist, um ein Jahr erweitert wird. Dieser Effekt ist dabei in Ländern mit höheren Steuersätzen größer, da hier die „Versicherungsfunktion", die der Staat durch die steuerliche Beteiligung an Verlusten übernimmt, eine größere Rolle spielt. Ein ähnlicher Effekt ist auch bei einer Aufhebung der Obergrenze von 1 Mio. Euro zu erwarten, auch wenn dies in der Studie nicht explizit untersucht wird.

Zusammenfassend zeigt sich somit, dass – gerade in der Krise, aber auch langfristig – die steuerlichen Regelungen zur Verlustverrechnung von enormer Bedeutung für die Investitionstätigkeit sind.[16]

15 Theoretisch ist der Effekt von Steuern auf Investitionen nicht so eindeutig: Werden Investitionsentscheidungen durch die Bildung von Kapitalwerten getroffen, beeinflussen Steuern nicht nur die Erträge, sondern auch den Diskontierungszins.

16 Dies bestätigen auch Analysen zu steuerlichen Maßnahmen in Krisen in der Vergangenheit: Zwick und Mahon (2017) analysieren die Auswirkungen von Sonderabschreibungen, die in den USA in den letzten beiden Wirtschaftskrisen temporär eingeführt wurden (2001 bis 2004 und 2008 bis 2010). In der letzten Krise erlaubten die USA degressive Abschreibungen mit Abschreibungssätzen von 50 % und mehr, was zu 17 % höheren Investitionen in Wirtschaftsgüter, für die diese Abschreibungen möglich waren, führte. Kleinere Unternehmen reagierten dabei deutlich stärker auf diese Anreize als größere Unternehmen. Somit können auch in Deutschland, wo die Wirtschaft deutlich mehr durch mittelständische Unternehmen geprägt ist, substanzielle Investitionsanreize erwartet werden. Zwick und Mahon zeigen dabei allerdings auch, dass Unternehmen nur dann zusätzliche Investitionen durchführen, wenn die Sonderabschreibungen zeitnahe Liquiditätseffekte haben. Direkt nach der Krise wird dies für viele Unternehmen nur der Fall sein, wenn sie Verlustrücktäge nutzen können. Damit ist auch diese Maßnahme nur zielführend, wenn gleichzeitig die Möglichkeiten zum Verlustrücktrag verbessert werden.

Empfehlungen

So, wie Unternehmen mit einem Teil ihrer Gewinne durch ihre Steuerzahlung zur Finanzierung des Staats beitragen, sollten auch Verluste die Steuerzahlungen der Unternehmen mindern. Die Regelungen im geltenden Recht sind dafür unzureichend: Nur gut 10 % der simulierten Verluste im Jahr 2020 werden nach geltendem Recht durch einen Verlustrücktrag zeitnah zu Steuererstattungen führen. Erholt sich die Wirtschaft langsam, werden viele Unternehmen die jetzt entstehenden Verluste erst in vielen Jahren nutzen können – wenn das Unternehmen dann noch existiert.

Unsere Analysen zeigen, dass insbesondere die betragsmäßigen Begrenzungen eine effektive Verlustverrechnung verhindern. Selbst wenn der Verlustrücktrag auf ein Jahr begrenzt bleibt und nur die Obergrenze von 1 Mio. Euro aufgehoben wird, werden Unternehmen mit Verlusten deutlich entlastet (Steuermindereinnahmen von 4,2 % im Vergleich zum geltenden Recht). Ein weiterer Vorteil einer solchen Reform wäre, dass sie relativ zielgenau Unternehmen hilft, die in der jüngsten Vergangenheit profitabel waren, aber von der Krise stark betroffen sind.

Allerdings würde eine reine Aufhebung der Obergrenze kleinere Unternehmen nicht nennenswert entlasten. Diese könnten durch eine Verlängerung des Rücktragszeitraums auf drei Jahre entlastet werden. Eine solche Reform wäre aber auch mit höheren Kosten für den Staat verbunden (Steuermindereinnahmen von 8,9 %). Auch eine Kombination (unbegrenzter Rücktrag in das Vorjahr, Rücktrag in die zwei Jahre zuvor begrenzt auf z. B. 1 Mio. Euro) wäre denkbar. Unabhängig davon, wie die Verbesserung der Verlustverrechnung ausgestaltet wird: Eine Reform in diese Richtung würde den Unternehmen den Neustart nach der Krise erleichtern und zeitnah Investitionsanreize setzen.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2019), *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2018*, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-08-08-die-wichtigsten-steuern-im-internationalen-vergleich-2018-ausgabe-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (23. April 2020).

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2020), Acht-Punkte-Steuerplan zur Bewältigung der Corona-Krise, Stellungnahme, 26. März, https://bdi.eu/media/publikationen/#/publikation/news/acht-punkte-steuerplan-zur-bewaeltigung-der-corona-krise/ (23. April 2020).

Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho und A. Shleifer (2010), The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(3), 31-64.

Dobbins, L. und M. Jacob (2016), Do corporate tax cuts increase investments?, *Accounting and Business Research*, 46(7), 731-759.

Eberhartinger, E. und D. Langenmayr (2020), Coronakrise: Der steuerpolitische Handlungsbedarf groß, *Die Presse*, 20. April, https://www.diepresse.com/5801555/coronakrise-der-steuerpolitische-handlungsbedarf-gross (23. April 2020).

Eberhartinger, E. und M. Petutschnig (o. D.), Steuerliche Maßnahmen zur Verbesserung der Liquidität der Unternehmen in der Corona Krise: Drei Vorschläge, https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/steuerlehre/Aktuelles/Corona_3Vorschläge.pdf (23. April 2020).

Gassen, J., M. Jacob, R. Maiterth, J. Müller, K. Nicolay, R. Ortmann, D. Schanz, C. Sureth-Sloane und J. Voget (2020), Verlustrücktrag zur Bekämpfung von Liquiditätsengpässen, https://accounting-for-transparency.de/wp-content/uploads/2020/03/trr266_verlustrücktrag_corona-soforthilfe.pdf (23. April 2020).

Giese, H., B. Graßl, S. Holtmann und P. Krug (2020), Steuerliche Entlastungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen wegen der COVID-19-Pandemie – Kann das Steuersystem Solidarität in der Gesellschaft fördern?, *Das deutsche Steuerrecht (DStR)*, 58, 752-760.

Graham, J. (1996), Debt and the Marginal Tax Rate, *Journal of Financial Economics*, 41(1), 41-74.

Graham, J. und H. Kim (2009), Sulating Corporate Marginal In-come Tax Rates and Implications for Corporate Debt Policy, *Working Paper: Duke University and NBER*.

Koch, R. und D. Langenmayr (2020), Corona-Krise: Steuerliche Belastungen für Unternehmen in Verlustsituationen reduzieren, https://www.ku.de/wwf/forschung/forschungsinstitute/ku-research-institute-for-taxation/oeffentlichkeitsarbeit/wortmeldungen/corona-krise/ (23. April 2020).

Langenmayr, D. und R. Lester (2018), Taxation and Corporate Risk-Taking, *The Accounting Review*, 93(3), 237-266.

Ökonomenpanel von ifo und FAZ (2020), Belastung durch Unternehmensteuern in Deutschland senken – ist das der richtige Weg?, 17. März, https://www.ifo.de/node/53691 (23. April 2020).

Oestreicher, A., R. Koch, D. Vorndamme und S. Hohls (2012), Aufkommenswirkungen einer Abschaffung des Ergebnisabführungsvertrags bei der ertragsteuerlichen Organschaft, *IFSt-Schrift*, 482.

Oestreicher, A., R. Koch, D. Vorndamme und S. Hohls (2013), ASSERT – Assessing the effects of reforms in taxation – a microsimulation approach, *FAT Working Paper*, 14-001.

Ohrn, E. (2018), The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy: Evidence from the DPAD, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 272-301.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) (2020), *Sondergutachten 2020: Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie*, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2020.html (23. April 2020).

Spengel, C., F. Schmidt, J. Heckemeyer und K. Nicolay (2018), *Effective Tax Levels Using The Devereux/Griffith Methodology*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/final_report_2018_effective_tax_levels_revised_en.pdf (23. April 2020).

Statistisches Bundesamt (2020), Körperschaftsteuerstatistik 2015, Fachserie 14, Reihe 7.2, 28. Februar.

Zwick, E. und J. Mahon (2017), Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior, *American Economic Review*, 107(1), 217-248.

Title: ***The Tax Treatment of Losses: Options for Reforms During the Corona Crisis***

Abstract: *Due to the corona pandemic, many companies will suffer losses in 2020. The German tax system treats profits and losses asymmetrically: Whereas profits are taxed immediately, losses do not generate immediate tax refunds. This article discusses different options to improve the tax treatment of companies in loss situations. A microsimulation of these reforms reveals that extending the maximum amount for loss carry-back has a larger impact than extending the loss carry-back period. Enhancing loss carry-back opportunities also creates strong investment incentives.*

JEL Classification: *H12, H25, E37*

DOI: 10.1007/s10273-020-2658-7

Jens Klose

Negativzinsen, Überschussreserven und Tiering der EZB: Wie stark sind die Banken belastet?

Die Europäische Zentralbank hat im Juni 2014 ihren Einlagezinssatz erstmals in den negativen Bereich gesenkt. Seitdem ist er in mehreren Stufen bis auf heute -0,5 % gesunken. Banken haben dadurch zunehmend Probleme, ihre Einlagen ohne großes Risiko und nominalen Wertverlust anzulegen. Der negative Einlagezins war aber noch nie die effektive Untergrenze für Einlagen bei der EZB und durch die Entscheidung im September 2019 ist, insbesondere durch das neu eingeführte Tiering-Programm der EZB, der Durchschnittszins sogar gestiegen und nicht etwa gefallen. Durch dieses Programm hat die EZB für Entlastung gesorgt, von der die Banken im Euroraum aber unterschiedlich profitieren.

Die Europäische Zentralbank ist für die Geldpolitik im Euroraum zuständig. Diese Aufgabe erfüllt sie hauptsächlich über das Setzen eines Leitzinses. Seit Ausbruch der Finanzkrise 2008/2009 sind zwar weitere Instrumente hinzugekommen, die hier allerdings nur indirekt eine Rolle spielen. Neben dem Leitzins, genauer gesagt dem Hauptrefinanzierungssatz, setzt die EZB noch zwei weitere Zinssätze, die einen Zinskorridor aufspannen. Dies sind als obere Grenze der Satz der Spitzenrefinanzierungsfazilität und als untere Grenze der Satz der Einlagefazilität, kurz der Einlagezins. Zu letzterem können Banken bei der EZB überschüssiges Kapital über Nacht einlegen.

Die EZB hat, wie viele Zentralbanken in entwickelten Volkswirtschaften, den Leitzins nach der Finanzkrise rapide gesenkt, sodass dieser momentan bei 0 % liegt. Das hat fast zwangsläufig zur Folge, dass der Einlagezins negativ sein muss. Seit Juni 2014 ist dies tatsächlich der Fall. Bis heute ist der Einlagezins damit der einzige Zins, den die EZB in den negativen Bereich gesetzt hat. Gleichwohl hat diese Maßnahme, gerade in Deutschland, ein großes Echo nach sich gezogen. Häufig sind in deutschen Medien oder von deutschen Politikern Begriffe wie „Strafzinsen“ oder Redewendungen wie die „Enteignung des deutschen Sparers“ zu hören. Diesen Vorwürfen hat sich jüngst die deutsche Vertreterin im EZB-Direktorium, Isabel Schnabel, entgegengestellt (Schnabel, 2020).

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Jens Klose ist Professor für Statistik und allgemeine Volkswirtschaftslehre an der Technischen Hochschule Mittelhessen in Gießen.

Durchschnittliche Verzinsung von Überschussliquidität bei der EZB

Die EZB operiert seit Beginn der Finanzkrise mal mehr mal weniger in einem System mit Überschussliquidität, also mit Einlagen, die über die Mindestreserve hinausgehen. Diese Überschussliquidität ist in erster Linie durch die Politiken der EZB auf der Aktivseite ihrer Bilanz begründet. Hierzu zählen insbesondere diverse Refinanzierungsgeschäfte und Ankaufprogramme der EZB, welche die Bilanzsumme erheblich ausgeweitet haben. Diese Politiken zeigen sich demnach spiegelbildlich auf der Passivseite der EZB-Bilanz. Während individuelle Kreditinstitute z. B. durch Kreditvergabe ihre Überschussliquidität senken können, ist dies im gesamten Bankensystem nur schwer möglich. Lediglich durch Bargeldhaltung wäre dies zu erreichen. Da diese aber mit Kosten verbunden ist, mag sich eine Einlage bei der EZB trotz negativer Zinsen als lohnender erweisen (Klose, 2013). So ist bis heute nicht zu erkennen, dass sich der Anstieg der Bargeldhaltung im Euroraum signifikant geändert hat. Die aus negativen Einlagezinsen resultierenden Kosten sind bis heute offenbar geringer als die Kosten der eigenen Bargeld-Lagerung.

Wenn das überschüssige Geld also wieder bei der EZB angelegt wird, welche Möglichkeiten bleiben den Kredit-

instituten dies zu tun? Bei der EZB sind hierfür zwei Konten vorgesehen: zum einen die bereits erwähnten Konten der Einlagefazilität und zum anderen die Girokonten, die in normalen Zeiten für die Verwendung der Mindestreserve genutzt werden. Es ist aber auch möglich, mehr Geld als die Mindestreserveverpflichtung, der sogenannte Mindestreserve-Soll, hier einzulegen. Während die Mindestreserve, deren geldpolitische Bedeutung es ist, eine exzessive Kreditvergabe zu verhindern, indem ein bestimmter Prozentsatz jeder Einlage bei einer Bank bei der EZB hinterlegt werden muss, grundsätzlich mit dem Leitzins verzinst wird, werden darüber hinausgehende Einlagen auf den Girokonten in der Regel nicht verzinst, weshalb in normalen Zeiten für jede Bank ein Anreiz besteht, überschüssige Liquidität in der Einlagefazilität anzulegen, um wenigsten einen gewissen Zinsertrag zu erwirtschaften. Der durchschnittliche Zinssatz, den eine Bank auf die Einlagen bei der EZB erhält, ist somit:

$$i_{Ø} = \frac{i_{LZ} * MR + i_{GK} * ÜG + i_{EF} * EF}{MR + ÜG + EF}$$

Hier ist $i_{Ø}$ der Durchschnittszins einer Bank, i_{LZ} der Leitzins, i_{GK} der Zins für Einlagen auf Girokonten, die über die Mindestreservepflicht hinausgehen, i_{EF} der Einlagezins und *MR* die Mindestreserveverpflichtung, *ÜG* die Überschüsse auf den Girokonten, die über die Mindestreserve hinausgehen, sowie *EF* die Einlagen in der Einlagefazilität. Die Summe aus *ÜG* und *EF* wird dabei typischerweise als Überschussliquidität bezeichnet.

Ein Beispiel soll die drei Möglichkeiten einer Einlage bei der EZB verdeutlichen: Der Leitzins soll 2 % betragen und der Einlagezins 1,5 %. Eine Bank muss eine Mindestreserve von 1 Mio. Euro halten, legt insgesamt 8 Mio. Euro in den Girokonten und nochmal 8 Mio. Euro in der Einlagefazilität an. Somit erhält man einen Durchschnittszins:

$$i_{Ø} = \frac{2\,\% * 1 + 0\,\% * 7 + 1{,}5\,\% * 8}{1 + 7 + 8} = 0{,}875\,\%$$

Seit mehr als fünf Jahren ist der Einlagezins nun aber bereits negativ. Mehr noch: Mit der Einführung des negativen Einlagezinses hat die EZB auch den Zinssatz für die über die Mindestreserveanforderung hinausgehenden Einlagen auf den Girokonten von null auf den negativen Einlagezins umgestellt, um keine Ausweichreaktionen zu schaffen. Zudem ist der Leitzins momentan bei genau 0 %. Dadurch dreht sich ebenfalls der Durchschnittszins einer Einlage bei der EZB in den negativen Bereich, sobald nur 1 Euro Überschussliquidität eingelegt wird.

Das Beispiel kann man auf diese veränderten Rahmenbedingungen anpassen, indem man die Zinssätze verändert: Der Leitzins beträgt nun 0 % und der Einlagezins, sowie der Zins für die Überschussreserven auf den Girokonten jeweils -0,5 %. Dadurch ergibt sich ein Durchschnittszins:

$$i_{Ø} = \frac{0\,\% * 1 + (-0{,}5\,\%) * 7 + (-0{,}5\,\%) * 8}{1 + 7 + 8} \approx -0{,}469\,\%$$

Aus diesem Beispiel wird sofort deutlich, dass der durchschnittliche Zins auf Einlagen bei der EZB stets höher als der negative Einlagezins ist, solange die Mindestreserve einen positiven Wert annimmt, was solange der Fall ist, wie Banken Einlagen der Kunden erhalten und die EZB einen positiven Mindestreservesatz erhebt.

In der Sitzung im September 2019 hat der EZB-Rat neben der Absenkung des Einlagezinses von -0,4 % auf -0,5 % die Einführung eines sogenannten Tiering-Systems beschlossen, also eines zweistufigen Systems zur Verzinsung der Überschussreserven. Dieses System trat erstmals in der Mindestreserve-Erfüllungsperiode vom 30. Oktober bis 17. Dezember 2019 in Kraft. Das Ziel des Tiering-Systems ist es, „die bankbasierte Transmission der Geldpolitik zu unterstützen und sicherzustellen, dass die negativen Zinssätze auch weiterhin einen positiven Beitrag zum akkommodierenden geldpolitischen Kurs leisten“ (Europäische Zentralbank, 2019). Tatsächlich rückt mit einer höheren Überschussliquidität der kurzfristige Interbankenzins näher an den Einlagezins und schwankt eben nicht länger um den Leitzins, wie in normalen Zeiten. Die EZB hat erkannt, dass das momentane Niveau der Überschussliquidität weit über dem Niveau liegt, das nötig ist, um den Interbankenzins auf dem Niveau des Einlagezinses zu fixieren. Deshalb wurde das Tiering-System eingeführt, mit dem ein Teil der Überschussliquidität vom negativen Zinssatz ausgenommen wird und so die Durchschnittsverzinsung der Banken bei der EZB automatisch angehoben wird. Dabei muss das Ausmaß der Freistellung so bestimmt werden, dass es dadurch zu keinen signifikanten Zinsanstiegen kommt, welche die Wirkung negativer Einlagezinsen konterkarieren würden.

Die EZB setzt dieses System so um: Der Betrag, der von den Negativzinsen ausgenommen ist und stattdessen nicht verzinst wird, bemisst sich als ein Vielfaches des Mindestreserve-Solls eines jeden Kreditinstituts. Dieses Vielfache oder der Multiplikator ist dabei für jedes Kreditinstitut identisch. Um den Freibetrag nutzen zu können, muss die Überschussliquidität auf den Girokonten liegen. Ein Abzug bei der Einlagefazilität ist nicht möglich. Rein technisch ist dies aber keine große Hürde, da das Geld relativ einfach von einem Konto bei der EZB ins andere gebucht werden kann. Demnach verändert sich die obige Formel der Durchschnittsverzinsung durch das Tiering-System wie folgt:

$$i_{\varnothing} = \frac{i_{LZ} * MR + 0\,\% * TM * MR + i_{GK} * (\ddot{U}G - TM * MR) + i_{EF} * EF}{MR + \ddot{U}G + EF}$$

Es kommt hierdurch also eine mit 0 % verzinste Komponente hinzu, die sich als Tiering-Multiplikator (*TM*) multipliziert mit der Mindestreserve bemisst. Diese Überschussliquidität ist bei den sonstigen Überschüssen in den Girokonten abzuziehen. Die EZB hat den Tiering-Multiplikator auf 6 gesetzt, der aber jederzeit verändert werden kann. Demnach ergäbe sich im Beispiel ein Durchschnittszins von:

$$i_{\varnothing} = \frac{0\,\% * 1 + 0\,\% * 6 * 1 + (-0{,}5\,\%) * (7 - 6 * 1) + (-0{,}5\,\%) * 8}{1 + 7 + 8} \approx -0{,}281\,\%$$

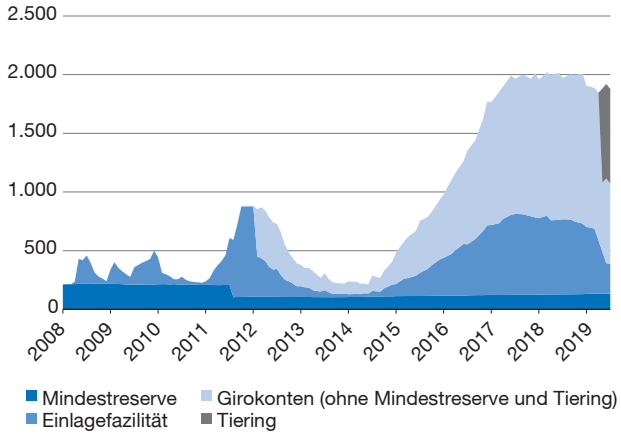
Allein durch die Einführung des Tierings hat sich die Durchschnittsverzinsung also um rund 0,2 Prozentpunkte erhöht. Die Gleichung und das Beispiel zeigen aber auch deutlich, dass die optimale Ausnutzung des Tiering-Systems nur gelingt, wenn die Banken genügend Überschussliquidität in den Girokonten gelagert haben. Es kann zu Fällen kommen, wo dies nicht gegeben ist. Dies wäre so, wenn im Beispiel weniger als 6 Mio. Euro Überschussliquidität auf den Girokonten gehalten werden würden. Im Einzelfall mag dies über eine entsprechende Umschichtung der Überschussliquidität weg von der Einlagefazilität hin zu den Girokonten kompensiert werden können. Falls auch dies nicht möglich ist, würde ein Teil der zinsbefreiten Überschussliquidität ungenutzt bleiben. In den folgenden Berechnungen wird stets von einer optimalen Ausnutzung des Tiering-Systems durch die Banken ausgegangen. Die ersten Auswertungen der EZB und der Bundesbank stützen diese Annahme, da es durch entsprechende Umschichtungen mit rund 95 % zu einer fast vollständigen Ausnutzung der Freibeträge in der ersten Erfüllungsperiode kam, die in der zweiten sogar leicht anstieg (Europäische Zentralbank, 2019; Deutsche Bundesbank, 2020).

Überschussliquidität im Euroraum und deren Komponenten

Wie hat sich die Überschussliquidität im Euroraum in den letzten Jahren entwickelt? Abbildung 1 zeigt die Einlagen bei der EZB gemäß den beschriebenen vier Komponenten. Die Abbildung beginnt Mitte 2008, da mit dem Kollaps der Investmentbank Lehman Brothers in den USA im September 2008 zum ersten Mal ein signifikantes Maß an Überschussliquidität, also Einlagen die über die Mindestreserve hinausgehen, zu verzeichnen war.

Die überschüssige Liquidität wurde zunächst ausschließlich in der Einlagefazilität angelegt, was sinnvoll ist, da es zu diesem Zeitpunkt hierfür eine positive Verzinsung war, wohingegen die Überschussreserven in den Girokonten unverzinst geblieben wären. Den ersten größeren Auf-

Abbildung 1
Einlagen bei der EZB
in Mrd. Euro

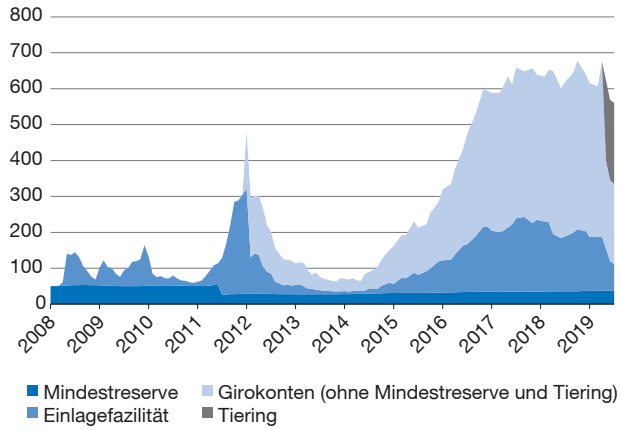


Quelle: EZB und eigene Berechnungen.

wuchs erfährt die Überschussliquidität Ende 2011 bis Anfang 2012. Dies hängt unmittelbar mit den beiden zu dieser Zeit begebenen Refinanzierungsgeschäften mit dreijähriger Laufzeit zusammen, die zusammen ein Volumen von über 1 Billion Euro aufwiesen. In diesen Zeitraum fällt zudem die Senkung des Mindestreservesatzes von 2 % auf 1 % (Europäische Zentralbank, 2011). Mitte 2012 wird dann zum ersten Mal ein signifikanter Anteil der Überschussliquidität auf den Girokonten angelegt. Ursache ist, dass ab Juli 2012 der Einlagesatz auf 0 % gesenkt wurde und die Banken damit de facto indifferent waren, ob sie ihre Überschussliquidität auf den Girokonten oder der Einlagefazilität anlegen sollten (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2012). Ab diesem Zeitpunkt sind die Verzinsung für Einlagefazilität und Überschussreserven in den Girokonten stets identisch, weshalb es aus Sicht der Banken egal ist, auf welchem der beiden Konten die Gelder deponiert werden.

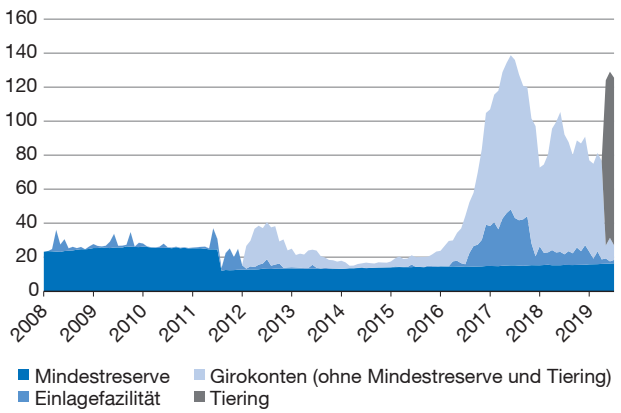
Der zweite bis heute andauernde Anstieg beginnt Anfang 2015, da die EZB zu diesem Zeitpunkt ein Aufkaufprogramm eingeführt hat, das vor allem Staatsanleihen, aber auch Unternehmensanleihen, Asset Backed Securities und Pfandbriefe umfasst. In dieser Zeit ergibt sich auch das Maximum der Einlagen bei der EZB mit rund 2 Billionen Euro. Die Überschussliquidität ist dabei zum einen in der Einlagefazilität, zu einem größeren Teil aber in den Girokonten eingelegt. Das Verhältnis von Überschussliquidität zu Mindestreserve betrug Mitte 2018 beispielweise rund 14,7. Die Auswirkungen des Tiering-Systems werden ganz zum Ende des Untersuchungszeitraums ersichtlich. Insbesondere kam es durch die Einführung zu einer Verschiebung in der Einlagestruktur weg von der Nutzung der Einlagefazilität, hin zur Anlage in den Girokonten. Dies ist verständlich, da nur letztere Einlagen auch für die Nutzung des Tierings infrage kommen.

Abbildung 2
Einlagen bei der Bundesbank
in Mrd. Euro



Quelle: Deutsche Bundesbank und eigene Berechnungen.

Abbildung 3
Einlagen bei der Banca d'Italia
in Mrd. Euro



Quelle: Banca d'Italia und eigene Berechnungen.

Einen ähnlichen Verlauf wie für das Eurosystem als Ganzem sieht man auch bei den nationalen Zentralbanken. Exemplarisch wird dies hier für die Deutsche Bundesbank (vgl. Abbildung 2) und die Banca d'Italia (vgl. Abbildung 3) dargestellt. Während bei der Bundesbank allerdings stets überproportional viele Überschussreserven anfallen, ist bei der Banca d'Italia genau das Gegenteil der Fall. Als Beispiel sei wieder Mitte 2018, also der Hochpunkt der Einlagen bei der EZB gewählt. Hier beträgt das Verhältnis der Überschussliquidität zu der zu haltenden Mindestreserve bei der Deutschen Bundesbank rund 17,1 und damit um 2,4 mehr als für das Eurosystem als Ganzem, während es bei der Banca d'Italia nur bei 3,8 liegt. Dies ist eine direkte Folge der grenzüberschreitenden Überweisungen von Banken, die sich in den Target2-Salden ausdrücken.[1] Tatsächlich sieht man insbesondere im Jahr 2012 und ab 2015 eine rapide Zunahme der Target2-Überschüsse der Bundesbank und spiegelbildlich eine Zunahme der Target2-Defizite der Banca d'Italia.

Man sieht ebenfalls, dass sich das Tiering-System deutlich auf die Überschussliquidität bei beiden nationalen Zentralbanken ausgewirkt hat. In beiden Fällen sinkt die Überschussliquidität, die weiterhin mit einem Negativzins belegt ist, dramatisch, was genau das Ziel dieser Maßnahme war. Um besser zu verstehen, welche Anpassungen sich durch die Einführung des Systems ergeben haben, zeigt Tabelle 1 eine Gegenüberstellung zwischen der letzten Periode ohne Tiering-System, die am 29. Oktober 2019 endete, und der ersten Periode mit Tiering-System, die am 17. Dezember 2019 zu Ende ging. Es zeigen sich substanzielle Veränderungen durch die Einführung des Tiering-Systems: So nimmt die dem Negativzins unterliegende Überschussliquidität wie zu erwarten dramatisch ab. Im Vergleich zum Oktober unterliegen im Dezember nur noch rund 57 % dem negativen Einlagezins. Über 800 Mrd. Euro werden, statt mit einem Negativzins belegt zu werden, nicht mehr verzinst. Durch das Tiering steigt auch der Durchschnittszins an. Betrug er noch im Oktober knapp über -0,5 %[2], lag er im Dezember rund 21 Basispunkte höher. Damit ist durch die Entscheidungen der EZB im September 2019, als neben der Einführung des Tiering-Programms auch eine Absenkung des Einlagezinses von -0,4 % auf -0,5 % beschlossen wurde, de facto ein spürbarer Anstieg des Durchschnittszinses zu verzeichnen. Dies schlägt sich dann auch in einer entsprechenden Zinsersparnis nieder. So sparten die Banken gegenüber dem Referenzszenario vor der Septemberentscheidung, also mit einem Einlagezins von -0,4 %, fast 280 Mio. Euro in der Erfüllungsperiode. Wenn es lediglich die Senkung des Einlagezinses ohne die Einführung des Tierings gegeben hätte, wäre die Belastung für die Banken sogar um über 500 Mio. Euro höher gewesen.

Um den gesamten Effekt der negativen Einlagezinsen zu umgehen, hätte der Multiplikator des Tierings bei rund 13 liegen müssen. Er steigt durch die Zunahme der Überschussliquidität im Dezember auch nur leicht an. Allerdings ist zu beachten, dass eine vollständige

1 Vgl. für eine Diskussion der Target2-Salden z. B.: Sinn und Wollmershäuser (2011).

2 Dass der Durchschnittszins knapp darüber liegt, wird schlicht von der kleinen Menge Mindestreserve verursacht, welche die Banken bei der EZB halten mussten und die nicht verzinst wurde.

Tabelle 1
Auswirkungen des Tiering-Systems im Euroraum in Deutschland und in Italien

	Euroraum			Deutschland			Italien		
	Oktober 2019	Dezember 2019	Änderung	Oktober 2019	Dezember 2019	Änderung	Oktober 2019	Dezember 2019	Änderung
Überschussliquidität (in Mrd. Euro)	1711,87	981,13	-730,74	639,72	307,89	-331,83	60,61	15,16	-45,45
Tiering (in Mrd. Euro)	-	804,81	804,81	-	225,66	225,66	-	97,66	97,66
Durchschnittszins in %	-0,464	-0,251	0,213	-0,472	-0,29	0,182	-0,395	-0,058	0,337
Multiplikator	12,85	13,31	0,46	17,13	14,26	-2,87	3,76	6,93	3,17
Zinsersparnis gegenüber -0,4 % (in Mio. Euro)	-	279,76	279,76	-	73,35	73,35	-	46,93	46,93
Zinsersparnis gegenüber -0,5 (in Mio. Euro)	-	503,01	503,01	-	139,8	139,8	-	61,04	61,04

Durchschnittszins nach den Formeln im Text, Multiplikator nötig, um negative Einlagezinsen komplett zu umgehen.

Quelle: eigene Berechnungen.

Abschöpfung der Überschussliquidität keinen Sinn ergeben würde, da damit mittelbar auch der kurzfristige Geldmarktzins ansteigen würde und der negative Einlagezins somit obsolet wäre. Die Ergebnisse scheinen insgesamt robust zu sein, da sich für die im Januar 2020 endende Erfüllungsperiode ein ähnliches Bild wie im Dezember ergibt.

Die Einführung des Tiering-Systems hat allerdings unterschiedliche Auswirkungen auf die Banken in den einzelnen Staaten. Exemplarisch soll dies an einem Vergleich von Deutschland und Italien gezeigt werden. In beiden Staaten geht die mit dem negativen Einlagezins belegte Überschussliquidität zurück. Allerdings sinkt sie in Italien mit rund 75 % wesentlich stärker als in Deutschland mit lediglich ca. 52 %. Zählt man das Geld, das dem Tiering unterliegt, hinzu, so fällt auf, dass die gesamte Überschussliquidität in Deutschland um rund 106 Mrd. Euro zurückgeht, in Italien hingegen um ca. 52 Mrd. Euro steigt. Es kommt durch das Tiering-Programm also zu einer Reallokation der Liquidität im Bankensektor des Euroraums.

Dies hat insbesondere dazu geführt, dass sich die in Deutschland viel beachteten Target2-Salden wieder angenähert haben. So sind die Target2-Forderungen der Bundesbank von Oktober 2019 bis Januar 2020 um insgesamt rund 64 Mrd. Euro und die Target2-Verbindlichkeiten der Banca d'Italia im gleichen Zeitraum um ungefähr 70 Mrd. Euro zurückgegangen. Das Tiering-Programm sollte also insbesondere auch denjenigen gefallen, die in den Target 2-Salden erhebliche Verlustrisiken für die nationalen Zentralbanken der Überschussländer sehen.

Doch warum kommt es zu der Reallokation von Liquidität im Euroraum? Der Grund liegt einfach in der optimalen Ausnutzung des Tiering-Vorteils. Lag im Oktober in Deutschland der Multiplikator zur kompletten Überführung der Überschussliquidität in das Tiering-System bei über 17, betrug er in Italien weniger als 4. Dementsprechend wären in Italien ohne Reallokation alle Überschussreserven unter das Tiering-System gefallen und es wäre darüber hinaus ein signifikanter Tiering-Betrag ungenutzt geblieben. Durch die Reallokation sinkt der Multiplikator im Dezember in Deutschland auf nur noch rund 14 und steigt in Italien auf fast 7 und damit über den von der EZB gesetzten Wert von 6.

Diese unterschiedlichen Multiplikatoren, haben auch substanzielle Unterschiede in der Durchschnittsverzinsung zur Folge. Zwar profitieren die Banken beider Länder von der Maßnahme insofern, als in beiden Ländern die Durchschnittsverzinsung steigt, dieser Effekt ist aber in Italien wesentlich größer als in Deutschland. Dies ist logisch, da in Italien aktuell fast die gesamte Überschussliquidität über das Tiering-System mit 0 verzinst wird und nur ein sehr geringer Teil dem negativen Einlagezins unterworfen ist. In Deutschland wird hingegen immer noch mehr als die Hälfte der Überschussliquidität mit dem negativen Einlagezins verzinst. Trotz dieser Unterschiede sparen die Banken beider Länder durch das Tiering-System Zinsen. Dies gilt unabhängig davon, ob ein Negativzins von -0,4 % oder -0,5 % unterstellt wird.

Fazit

Negativzinsen in einem Umfeld, das durch Überschussliquidität gekennzeichnet ist, stellen Banken vor Herausfor-

derungen. Es entstehen Zinsverluste. Diese Verluste aus der Einlage bei der EZB fallen aber niemals in voller Höhe des Negativzinses an. Vielmehr ist ein Durchschnittszins zu bilden, der zum einen die Mindestreservepflicht und zum anderen das neu geschaffene Tiering-System miteinbezieht. Besonders mit letzterem hat die EZB ein Instrument geschaffen, das es ihr bei richtigem Einsatz erlaubt, die akkomodierende Geldpolitik über negative Zinsen beizubehalten, ohne die Banken über Gebühr zu belasten. Hierfür muss lediglich der Multiplikator möglichst groß gewählt werden, unter der Einschränkung, dass es zu keinem signifikanten Anstieg der kurzfristigen Geldmarktzinsen kommt. Momentan scheint dies gut zu gelingen. Allerdings ist auch der Durchschnittszins trotz Tiering noch immer im negativen Bereich. Sollte die EZB dies ändern wollen, bestünde die Möglichkeit, die Mindestreserve wie auch die Liquidität im Tiering-System mit einem positiven Zinssatz zu verzinsen. Allerdings ist hier zu beachten, dass dies für die EZB Verluste induzieren würde, da sie Liquidität momentan zum Nullzins vergibt. Ein Kompromiss könnte so aussehen, dass man den Zins für Mindestreserve und Tiering so austariert, dass dadurch der Durchschnittszins 0 % beträgt.

Literatur

Deutsche Bundesbank (2020), Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Februar 2020, 23-24, Frankfurt a. M.

Europäische Zentralbank (2011, 8. Dezember), ECB announces measures to supportbank lending and money market activity, Pressemitteilung, Frankfurt a. M.

Europäische Zentralbank (2019), EZB-Wirtschaftsbericht, Ausgabe 8/2019, 51 ff., Frankfurt a. M.

Klose, J. (2013), Negative Einlagezinsen im Euroraum? Lehren aus Dänemark, *Wirtschaftsdienst*, 93(12), 824-827, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2013/heft/12/beitrag/negative-einlagezinsen-im-euroraum.html (1. April 2020).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), Jahresgutachten 2012/13: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Ziffer 137, Wiesbaden.

Schnabel, I. (2020, 11. Februar), Narrative über die Geldpolitik der EZB – Wirklichkeit oder Fiktion?, Rede bei der juristischen Studiengesellschaft, Karlsruhe.

Sinn und Wollmershäuser (2011, 24. Juni), Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB, *ifo Schnelldienst*, Sonderausgabe.

Title: ***Negative interest rates, excess reserves and tiering of the ECB: How heavily are banks burdened?***

Abstract: *The European Central Bank (ECB) reduced its deposit rate into negative territory in June 2014. It has been reduced further in several steps to reach today's level of -0.5%. Banks are increasingly facing problems investing their deposits without taking great risks and avoiding nominal depreciation. This article shows, however, that the deposit rate has never been the effective lower bound for deposits at the ECB and, moreover, the decision in September 2019 to introduce the tiering programme increased the average deposit rate rather than decreased it as one would have supposed. With this programme, the ECB has relaxed the situation, even though banks in the euro area make different gains.*

JEL Classification: *E52, E58*

Anzeige



DOI: 10.1007/s10273-020-2659-6

Thiess Büttner, Horst Zimmermann

Eine Bodenwertsteuer als Grundsteuer?

Nach dem Kompromiss von Bundestag und Bundesrat über die Reform der Grundsteuer Ende 2019 erhalten die Länder Entscheidungsspielraum darüber, ob sie sich dem Bundesmodell anschließen oder ein eigenes Steuermodell entwickeln. Ein baden-württembergischer Gesetzentwurf sieht eine Bodenwertsteuer als alleinige Grundsteuer vor. Er verzichtet auf einen Gebäudeteil in der Grundsteuer, der in anderen Modellen und im Bundesvorschlag enthalten ist. Eine reine Bodenwertsteuer weist gegenüber dem Bundesvorschlag und anderen Vorschlägen deutliche Vorteile bei den Erhebungskosten auf. Allerdings führt der Verzicht auf den Gebäudeteil dazu, dass die Nutzung der Grundstücke nicht erfasst wird. Zudem ergeben sich aus der einseitigen Belastung der Grundstückseigentümer politische Risiken, die durch Vorgabe eines Höchsthebesatzes begrenzt werden sollten.

Eine Kommunalsteuer, die ausschließlich nach dem Bodenwert bemessen wird und Gebäude nicht berücksichtigt, spielte bisher in der politischen Reformdiskussion zur Grundsteuer keine wichtige Rolle. Sie wurde zwar bei der Erörterung der verschiedenen Vorschläge mitgeführt,[1] aber eigentlich rechnete kaum jemand damit, dass diese Variante einmal ernsthaft Gegenstand eines Reformansatzes werden könnte. Das änderte sich spätestens, als das Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg im November 2019 einen Entwurf zur Grundsteuerreform vorlegte, der genau dies tat: Bemessungsgrundlage soll allein der Boden sein, wiedergegeben durch den Bodenrichtwert. Daher ist es nunmehr nötig, diesen neuen Tatbestand auch finanzwissenschaftlich zu reflektieren, denn derzeit sind viele Länder dabei, eine Entscheidung zu ihrer Grundsteuer zu treffen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 So erscheint sie in der zeitnahen Analyse von Scheffler und Roith (2018) als eine von acht Varianten für die Reform.

Prof. Dr. Thiess Büttner ist Professor für öffentliche Finanzen an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann ist emeritierter Professor für öffentliche Finanzen an der Philipps-Universität Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Bodenwertsteuer aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Aus dem Blickwinkel der Finanzwissenschaft hat die Besteuerung von Grundstücken eine zentrale Stellung im System der Kommunalsteuern. Dies rührt vor allem daher, dass sich Steuern auf Grundstücke – anders als etwa Ertragsteuern – nicht auf eine mobile Bemessungsgrundlage mit entsprechenden Ausweichmöglichkeiten beziehen. Vielmehr belasten solche Steuern den Grundstückseigentümer. Durch Verlagerung des Wohnsitzes oder Betriebes kann der Eigentümer der Last nicht entgehen. Daher kommt es nicht zu Ausweichreaktionen und zu keiner Verzerrung der Standortwahl. Insofern sind Steuern auf das Grundstück eine robuste Finanzierungsquelle für Gemeinden, die sich einem intensiven Standortwettbewerb ausgesetzt sehen. Dies gilt auch für die Bodenwertsteuer, die sich ausschließlich auf den Wert des Grundstücks bezieht. Sie ist daher ein attraktives Finanzierungsinstrument für Gemeinden.

Im Hinblick auf die Steuergerechtigkeit und damit unter Verteilungsgesichtspunkten ist die Bodenwertsteuer allerdings nur bedingt zu rechtfertigen. Sie folgt vor allem nicht dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Denn erstens knüpft sie am Objekt und nicht an der Person an, und zweitens ist sie eine Bruttovermögensteuer und berücksichtigt nicht etwaige für den Erwerb des Objektes aufgenommene Schulden. Letztlich kann eine Rechtfertigung der Bodenwertsteuer nur aus dem Äquivalenzprinzip erfolgen (Zimmermann und Döring,

2019).[2] Bei dieser Sichtweise ist die Bodenwertsteuer das finanzielle Gegenstück, ein „Äquivalent“, für den Nutzen aus Gemeindeleistungen, die dem Grundstück und seinem Eigentümer direkt oder indirekt zugutekommen.

Dieser Nutzen ist ein grober, aber dennoch gewichtiger Maßstab. Um sich die Bedeutung vor Augen zu führen, denke man an zwei gleiche mittelgroße Städte in ähnlicher regionaler und struktureller Situation. Beide Städte weisen den gleichen Hebesatz bei der Bodenwertsteuer aus. Die eine Stadt gilt als gut verwaltet. Ihre Städtebaupolitik hat für eine gute Mischung aus bebauten und offenen Zonen gesorgt. Auch ist die Erreichbarkeit der Stadt und ihrer Umgebung durch die Verkehrspolitik gesichert. Das Schulwesen ist ebenso wie die anderen Infrastrukturbereiche der Stadt in einem sehr guten Zustand. In der anderen Stadt ist es genau umgekehrt, und das ist bekannt. Wer zwischen beiden Städten entscheiden kann, weil er in beiden ein Stellenangebot hat, wird die zuerst genannte Stadt bevorzugen. Dort steigen dementsprechend die Grundstückspreise, denn sie spiegeln diese Wirkungen der Infrastruktur wider. Wenn der höhere Grundstückswert sich in einer am Wert orientierten Bemessungsgrundlage niederschlägt, steht den besseren Leistungen trotz des gleichen Hebesatzes auch eine höhere Steuerlast in dieser Stadt gegenüber. Eine am Wert des Grundstücks anknüpfende Steuer kann sich sehr dynamisch entwickeln. So können Änderungen in der Wertigkeit der Grundstücke innerhalb einer Gemeinde oder zwischen Gemeinden zu Anpassungen in der Steuerlast führen. Die Berücksichtigung solcher Anpassungen bei der Besteuerung ist im Sinne des Äquivalenzprinzips, soweit sie Unterschiede in der Standortqualität reflektieren.

Allerdings schlagen sich auch andere Entwicklungen bei den Grundstückspreisen in der Grundsteuer nieder. Hieraus resultierende Steuerlastveränderungen sind mit dem Äquivalenzprinzip nicht zu rechtfertigen. Fällt etwa die allgemeine Preisentwicklung bei den Grundstücken stärker aus als bei anderen Gütern, beispielsweise aufgrund der Zinsentwicklung, kann es zu einem starken Anstieg der Belastung kommen, ohne dass das Angebot an öffentlichen Leistungen notwendigerweise wächst. Diese Problematik hat sich bei der US-amerikanischen „Property Tax“ gezeigt. Als es in den 1970er Jahren zu massiven Preissteigerungen bei Immobilien kam, wurden in vielen Bundesstaaten die Rechte der Gemeinden und vor allem der für die Schulen verantwortlichen „School Districts“ auf die Festsetzung der Steuerbelastung eingeschränkt. Heute haben 46 von 50 Bundesstaaten Vorschriften zur Begrenzung der Steuerbelastung mit der „Property Tax“ (Walczak, 2018).

2 Die Begründung der Grundsteuer als Äquivalenzsteuer ist auch im Verfassungsrecht bekannt, wenn auch nur als eine von mehreren (in allgemeiner Form Hey, 2019, 308 und 321 speziell zur Bodenwertsteuer).

Schwierigkeiten bei einer Rechtfertigung anhand des Äquivalenzprinzips entstehen auch beim verfassungsrechtlich garantierten Hebesatzrecht. Anders als bei Gebühren und Beiträgen ist die Gemeinde nicht dazu gezwungen, die mit einem Anstieg des Hebesatzes erzielten Mehreinnahmen für Projekte zu verwenden, die den Grundstückseigentümern direkt oder indirekt einen Nutzen stiften. Daher ist die Bodenwertsteuer auch ein Instrument zur einseitigen Belastung von Grundstückseigentümern, da sie langfristig nicht überwälzt werden kann. Radikale Steuerreformer in der Tradition von Henry George befürworten entsprechend eine vollständige Enteignung des scheinbar „leistungslosen Vermögens“ auf dem Wege der Besteuerung (van Suntum und Schultewolter, 2014).

Bedeutung des Gebäudeelements

In ihrer heutigen Form berücksichtigt die Grundsteuer nicht nur den Grundstückswert, sondern auch die Nutzung des Grundstücks durch Bezug auf den Gebäudewert. Dieser zweiten Komponente der Bemessungsgrundlage wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur zu den Kommunalfinanzen eine wichtige Funktion beigemessen. Durch die Einbeziehung des Gebäudewerts reflektiert die Steuerbelastung auch die zusätzlichen Kosten, die der Gemeinde durch intensivere Nutzung der kommunalen Leistungen entstehen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2011). Zur Illustration stelle man sich zwei gleich große Grundstücke in ähnlicher Lage vor. Das eine sei mit einem Einfamilienhaus bebaut und das andere mit einem Miethaus mit mehreren Parteien. Durch die Berücksichtigung des Gebäudeteils wird die stärkere Inanspruchnahme gemeindlicher Leistungen durch die zahlreicheren Bewohner des zweiten Grundstücks auch in einer höheren Steuerbelastung abgebildet.[3]

Vor diesem Hintergrund fordert der Wissenschaftliche Beirat in seiner Stellungnahme zur Reform der Grundsteuer, die Kombination von Grundstückswert und Gebäudeteil bei der Reform der Grundsteuer beizubehalten.[4] Die Berücksichtigung des Gebäudeteils ist nicht nur wegen der Nutzung des Grundstücks von Bedeutung. Durch die Einbeziehung des Gebäudeteils würde auch eine einseitige Belastung der Grundstückseigentümer erschwert. Ein starker Anstieg im Hebesatz würde in diesem Fall teils auf die Nutzer des Grundstücks überwälzt (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2011, 93).

3 Hier steht das Äquivalenzprinzip im Konflikt mit der Lenkungswirkung einer Bodenwertsteuer als Anreiz für die Verdichtung (Löhr, 2019).

4 Der Wissenschaftliche Beirat legt Wert darauf, dass die beiden Komponenten nicht unabhängig voneinander festgelegt werden. Der Kronberger Kreis (2003) demgegenüber bevorzugt eine frei wählbare Kombination von Bodenwertsteuer und allgemeiner Bürgersteuer.

Vorteil der leichten Administrierbarkeit

Die Literatur zur Grundsteuer betont, dass vor allem die Bewertung des Gebäudeteils Probleme für die Steuerverwaltung aufwirft. Scheffler und Roith (2018) sehen daher in der Administrierbarkeit bei der Bodenwertsteuer einen wichtigen Vorteil. Hier bietet sich im Vergleich zu der Anknüpfung am Mietwert eine vergleichsweise einfache Bewertung an, da lediglich die Informationen aus dem Kataster und die Bodenrichtwerte zusammengeführt werden müssen. Diese Vorgänge lassen sich zweifellos kostengünstig automatisieren, denn aus Sicht der Verwaltung ginge es nur darum, für den einzelnen Steuerbescheid aus dem Grundbuch außer dem Eigentümer die Quadratmeterzahl des Grundstücks zu entnehmen, diese mit dem vorhandenen Bodenrichtwert zu multiplizieren und darauf den im Formular vorgegebenen Hebesatz der Gemeinde anzuwenden, um den Steuerbescheid fertigzustellen. Dieses einfache Verwaltungsverfahren hat zudem den Vorteil, dass die Veranlagungszeiträume kurz gehalten werden können. Die Quadratmeter sind zumeist die gleichen geblieben, sodass nur die geänderten Bodenrichtwerte neu eingesetzt werden müssten. Ebenfalls zu niedrigen Verwaltungskosten trägt bei, dass keine Angaben des Steuerzahlers nötig sind. Das erspart die Bereitstellung von Informationen durch den Steuerzahler und die Überprüfung dieser Daten. Dies ist ein großer Unterschied zu jeglichem Erklärungsverfahren, bei dem der Steuerzahler sich äußern muss. Die Erhebungskosten des Finanzamts sind also im Vergleich zu den Alternativen besonders niedrig.[5]

Es gibt Vorbehalte gegen die Genauigkeit der Bodenrichtwerte, etwa weil sie nicht für jedes Grundstück vorhanden sind, sondern nur für regionale Gruppen von Grundstücken. Ihre Qualität ist aber nicht zuletzt dadurch gesichert, dass sie auch für die Erbschaftsteuer verwendet werden. Bei der Erbschaftsteuer handelt es sich zwar im Vergleich zur Grundsteuer um jeweils wenige Fälle, aber dafür ist der behandelte Steuerbetrag oft sehr hoch. Es handelt sich aber, wie sich bei Rücksprache in hessischen Bewertungsstellen herausstellte, in aller Regel um nicht streitanfällige Angaben. Sicherlich müssen die Bodenrichtwerte im Gebiet des jeweiligen Landes an der einen oder anderen Stelle nachgebessert werden, aber bis zur konkreten Erhebung der reformierten Grundsteuer ist dafür noch Zeit.

Praktikable Alternativen zur Bodenwertsteuer?

In der Reformdiskussion wurde auch der Vorschlag gemacht, ganz auf Wertansätze zu verzichten. Im Zentrum steht das sogenannte Südländermodell der Flächensteuer. Hier werden die Flächen des Grundstücks und die Gebäudefläche zugrunde gelegt, aber ohne Wertbezug (Fuest et al., 2018). Die Verwaltungskosten wären vermutlich höher als bei der Bodenwertsteuer. Es müssen zwar keine Bodenrichtwerte, dafür aber die Gebäudeflächen erhoben werden. Unter Wirkungsaspekten hätte diese Steuer den Nachteil, dass Unterschiede in der Standortqualität nicht berücksichtigt werden: Teure attraktive und ungünstig gelegene preiswerte Grundstücke würden gleich besteuert.

Zudem würden Preisentwicklungen, die eine geänderte Standortqualität reflektieren, nicht in die Besteuerung einfließen. Befürworter der Flächensteuer haben zwar darauf hingewiesen, dass die Steuerbelastung unterschiedlichen Entwicklungen in den Wertverhältnissen auch durch Hebesatzanpassungen Rechnung tragen kann. Dies gilt allerdings nicht für Wertanpassungen innerhalb von Gemeinden. Daher ist davon auszugehen, dass die Flächensteuer wegen des fehlenden Wertbezugs nur eine geringe Akzeptanz findet.

Um die Nutzung des Grundstücks über den bloßen Bodenwert hinaus zu berücksichtigen, könnte man dem Kompromissvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats von 2019 folgen. Er sieht vor, dass die Bemessungsgrundlage des Bodenwerts (ermittelt aus Fläche und Bodenrichtwert) um eine additive Komponente ergänzt wird. Diese beinhaltet die Wohn- und Nutzfläche bewertet mit standardisierten Baukosten (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2019)[6]. Dieser Vorschlag geht davon aus, dass die tatsächlichen Baukosten zweitrangig sind und die Ermittlung wesentlich komplizieren würden. Gleichwohl würde die Besteuerung im Vergleich zur reinen Bodenwertsteuer deutlich komplexer. Vor allem müssten die Angaben aller Voraussicht nach vom Steuerzahler erhoben und entsprechend überprüft werden.

Begrenzung der Belastung

Ohne Einbeziehung des Gebäudeteils kommt allerdings aufgrund der einseitigen Belastung der Grundstückseigentümer der Frage eine besondere Bedeutung zu, wie eine unangemessene Belastung durch die Ausgestaltung der Grundsteuer vermieden werden kann. Zwar kann die Grundsteuer im Rahmen der Betriebskosten gegenwärtig auf die Mieter umgelegt werden. Allerdings gibt es Bestrebungen,

5 Der Aufwand für die Finanzverwaltung dürfte daher unter dem Ansatz bleiben, der für die Grundsteuerreform ursprünglich veranschlagt wurde. Baden-Württemberg hatte für die IT-Kosten der Grundsteuerreform – noch ohne Bezug zur Bodenwertsteuer – einen „mittleren zweistelligen Millionenbetrag“ veranschlagt (Bundesrat, 2019b).

6 Um ein angemessenes Verhältnis der Komponenten sicherzustellen, schlägt der Beirat folgende Formel für die Bemessungsgrundlage vor: Fläche × Bodenrichtwert/m² + Wohn- und Nutzfläche × Baukostenwert/m². Der Baukostenwert könnte auf die durchschnittlichen Kosten zum Zeitpunkt der Genehmigung abstellen, die vom Statistischen Bundesamt in der Reihe Bauen und Wohnen bereitgestellt werden. Er wäre mit einem Preisindex fortzuschreiben, damit bei steigenden Bodenrichtwerten die Wohn- und Nutzfläche nicht an Bedeutung verliert.

die Umlagefähigkeit der Grundsteuer abzuschaffen. Einen entsprechenden Gesetzentwurf hat das Land Berlin bereits in den Bundesrat eingebracht (Bundesrat, 2019a).

Möglicherweise schützt das Verfassungsrecht den Grundstückseigentümer vor einer „erdrosselnden Wirkung" der Grundsteuer. Allerdings ist unklar, wann diese einsetzt. Das Bundesverwaltungsgericht hat schon 1969, als die Einheitswerte noch deutlich näher an den Verkehrswerten lagen, die Festlegung eines Hebesatzes von 1000 % für rechtens erachtet (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2016). Die Länder können aber durch Landesgesetz Höchstsätze für den Hebesatz der Grundsteuer bestimmen. Zumindest sieht dies § 26 des Grundsteuergesetzes ausdrücklich vor. Eine entsprechende Festlegung kann einen wichtigen Beitrag leisten, berechtigte Sorgen über unangemessene Belastungen zu zerstreuen.[7] Im Einzelfall kann es aufgrund der Wertansätze dennoch zu einer extremen Belastung kommen. Denkbar wäre daher auch, die Steigerung der Steuerbelastung aufgrund von Neubewertungen zu begrenzen. Eine solche Vorschrift sollte allerdings nicht zu eng gefasst werden, da sie die Ergiebigkeit der Grundsteuer in Wachstumsregionen beeinträchtigt. Ohnehin würde allerdings die Einführung der auf Bodenwerte bezogenen Grundsteuer zu erheblichen Belastungsverschiebungen im Vergleich zur derzeitigen Grundsteuer führen. Dies ist aufgrund der aktuell völlig veralteten Wertansätze unvermeidlich, und Belastungsverschiebungen sind auch bei allen anderen Reformvarianten zu erwarten. Daher empfehlen sich ohnehin längere Übergangsfristen und gegebenenfalls Anpassungen zur Regelung der Stundung. Neben den hier erörterten finanzwissenschaftlichen Argumenten ist für einen Reformvorschlag wichtig, ob er auch vor der Verfassung Bestand hat. Das ist beispielsweise für den Bundesvorschlag verneint worden (Hey, 2019). Für die Bodenwertsteuer wurde argumentiert, dass trotz der Vereinfachung gegenüber anderen Modellen verfassungsrechtliche Risiken beseitigt werden (Hey, 2019).

Fazit

Eine Grundsteuer, die sich allein auf den Bodenwert bezieht, stellt eine ernstzunehmende Alternative zum Bundesvorschlag dar. Die Berücksichtigung des Grundstückswertes bezieht indirekt auch Standortvorteile aus öffentlichen Leistungen ein. Dies ist eine wichtige Funktion der Grundsteuer. Mit den Bodenrichtwerten gibt es eine praktikable Möglichkeit, mit vergleichsweise geringem Aufwand zu belastbaren Wertansätzen zu kommen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist an einer reinen Bodenwertsteuer jedoch zu bemängeln, dass die Nutzung der Grundstücke unberücksichtigt bleibt. Zwar wäre eine fallgerechte Bewertung der Gebäude mit erheblichem Mehraufwand verbunden, der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats für eine pauschalierte Bewertung anhand der Gebäudegröße ermöglicht aber auch hier eine vergleichsweise einfache Lösung. Verzichtet man auf den Gebäudeteil und basiert die Grundsteuer ausschließlich auf dem Bodenwert, sinkt der Erhebungsaufwand deutlich. Wählt der Landesgesetzgeber diesen Weg, sollten indes Vorkehrungen getroffen werden, die eine unangemessene Belastung ausschließen, beispielsweise durch Festsetzung eines Höchstsatzes für die Grundsteuer.

7 Im Entwurf des Landesgrundsteuergesetzes für Baden-Württemberg ist eine Höchstgrenze allerdings nicht vorgesehen.

Literatur

Bundesrat (2019a), Bundesrats-Drucksache, 12. September, 434/19.

Bundesrat (2019b), Bundesrat beschließt Reform der Grundsteuer, Stuttgart, 8. November, https:\\www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/bundesrat-beschliesst-reform-der-grundsteuer-2/ (31. März 2019).

Fuest, C., L. Immel, V. Meier und F. Neumeier (2018), Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, ifo-Institut, München, 26.

Hey, J. (2019), Grundsteuerreform 2019, *Zeitschrift für Gesetzgebung,* (4), 297-323.

Kronberger Kreis (2003), Gute Gemeindesteuern, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Löhr, D. (2019), Reform der Grundsteuer – Chance für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung?, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 42.

Scheffler, W. und M. Roith (2018), Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer, *ifst-Schrift*, 526, Berlin, 57 f.

Van Suntum, U. und D. Schultewolter (2014), § 10 Die Besteuerung des Wohneigentums, *Wohneigentum*, Springer, 194.

Walczak, J. (2018), Property tax limitation regimes: A Primer, Tax Foundation, April, 23.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2016), WD 4 – 3000 – 023/16, 10 f.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2011), Reform der Grundsteuer, Stellungnahme, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019), Die Reform der Grundsteuer – Ein Kompromissvorschlag. Stellungnahme, Berlin.

Zimmermann, H. und T. Döring (2019), *Kommunalfinanzen*, 4. Aufl., Berlin, 163-173.

Title: *Property-Tax Reform: The Land-Value Tax as a Practical Alternative?*

Abstract: *Germany is currently reforming its municipal property tax. To simplify the assessment, some German states are considering a land-value tax as a practical alternative. The authors discuss the pros and cons and find some merit in the land-value tax. However, they suggest that states implement precursions to prevent excessive taxation, such as setting a maximum tax rate.*

JEL Classification: *H71, R51*

DOI: 10.1007/s10273-020-2660-0

Klaus-Heiner Röhl, Gerit Vogt

Unternehmensinsolvenzen: Corona-Krise verstört

Seit 16 Jahren sinkt die Zahl der Unternehmensinsolvenzen in Deutschland, nur kurz unterbrochen durch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009. Die positive Wirtschaftsentwicklung mit steigenden Einkommen und wachsender Beschäftigung dürfte hierzu ebenso beigetragen haben wie die hohe Bilanzqualität der Unternehmen sowie das gute Kreditangebot des Bankensektors bei niedrigen Zinsen. Schon vor der Corona-Krise mehrten sich aber die Alarmsignale. Bereits seit zwei Jahren verzeichnet das Verarbeitende Gewerbe sinkende Auftragseingänge, die Industrie befand sich schon vor der Virusausbreitung in einer Rezession. Nach positiven Signalen Anfang 2020 schienen sich die Auswirkungen der Corona-Pandemie zunächst vor allem auf die Lieferketten auszuwirken, die von den Produktionsunterbrechungen in China betroffen sind. Doch mit dem verordneten Shutdown in Europa und den USA sind gravierende wirtschaftliche Folgen nicht mehr vermeidbar, die trotz Staatshilfen auch das Insolvenzgeschehen stark beeinflussen werden.

2019 war das Insolvenzgeschehen in Deutschland trotz der deutlichen Wachstumsabschwächung weiterhin rückläufig. Die Unternehmensinsolvenzen waren gegenüber dem Vorjahr um 2,9 % auf 18.749 Fälle zurückgegangen. Zum positiven Bild trugen auch weiter rückläufige Insolvenzforderungen bei, diese sanken um mehr als ein Fünftel auf 10,2 Mrd. Euro (Destatis, 2020). Langfristig haben sich die Unternehmensinsolvenzen im Vergleich zum Höhepunkt 2003 mit 39.320 Fällen in etwa halbiert und das Insolvenzniveau von 1994 wurde wieder erreicht (vgl. Abbildung 1).[1]

Bei den Unternehmensinsolvenzen handelt es sich um eine nachlaufende Variable des Konjunkturgeschehens. Stagnierende oder abnehmende Umsätze und schlechtere Möglichkeiten der Unternehmen, steigende Preise für Löhne und Vorleistungen an ihre Kunden weiterzugeben, wirken verzögert und zwingen schwächere Unternehmen in die Verlustzone. Erst danach führen Liquiditätsprobleme und Überschuldung zu einem Anstieg der Insolvenzanträge. Durch die radikale Einstellung eines Großteils der Wirtschaftsaktivität seit Mitte März 2020 ergibt sich jedoch eine veränderte Situation, die auch zu einem schnellen Anstieg der Insolvenzen führen kann. Dies gilt vor allem, falls die von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Liquiditätshilfen nicht ausreichen oder die geschlossenen Kleinunternehmen nicht erreichen, bevor sie zahlungsunfähig sind (Institut der deutschen Wirtschaft, 2020).

Bei der Fortschreibung der Entwicklung für 2020 wird trotz der großen Unsicherheit versucht, der aktuellen Situation gerecht zu werden (vgl. Abbildung 2). Dabei werden zwei im Institut der deutschen Wirtschaft entwickelte Szenarien in die Analyse einbezogen (Bardt und Hüther, 2020): In einem optimistischeren Szenario wird unterstellt, dass sich die Wirtschaft nach einem bis Ende April 2020 andauernden Shutdown im zweiten Halbjahr 2020 rasch erholt. Die Entwicklung der Wirtschaftsleistungen würde damit einer V-Form ähneln (V-Szenario). In diesem Szenario dürfte das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) um rund 5 % und damit in ähnlicher Größenordnung wie im Krisenjahr 2009 (-5,7 %) zurückgehen. Zum zweiten wird in einem pessimistischeren Szenario davon ausgegangen, dass der Shutdown bis Ende Juni 2020 andauert und der Aufholprozess weniger dynamisch verläuft (U-Szenario). Für dieses Szenario wird ein BIP-Rückgang um rund 10 % angenommen.

Den methodischen Rahmen für die Insolvenzprognose liefert das Modell des Bundesverbands der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR, 2017). In dem aktualisierten Modell (Röhl und Vogt, 2019) wird die jährliche Veränderungsrate der Unternehmensinsolvenzen (dINS) durch die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (dBIP) und den Bilanzqualitätsindex (BQI) aus der Gemeinschaftsstudie „Mittelstand im Mittel-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

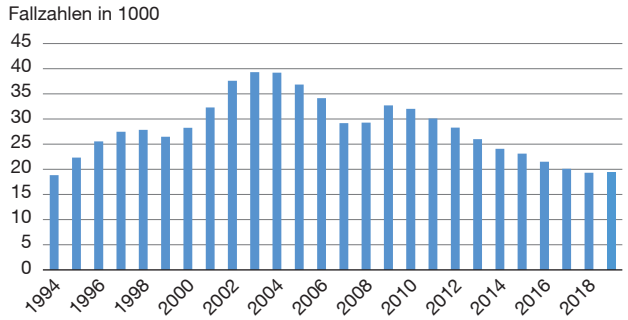
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Die Werte aus den 1990er Jahren sind aufgrund der im Aufbau befindlichen Unternehmenslandschaft in Ostdeutschland und der Insolvenzrechtsreform von 1999 nur eingeschränkt mit den späteren Zahlen vergleichbar (Röhl und Vogt, 2016, 23 f.).

Dr. Klaus-Heiner Röhl ist Senior Economist am Institut der deutschen Wirtschaft am Standort Berlin.

Dr. Gerit Vogt ist Senior Economist beim Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) in Berlin.

Abbildung 1
Unternehmensinsolvenzen in Deutschland

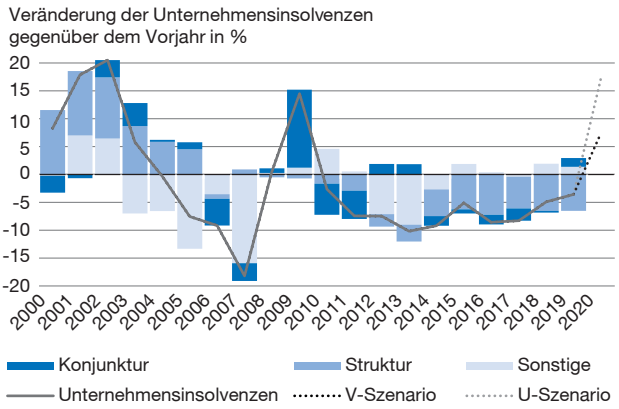


Quelle: Statistisches Bundesamt.

punkt“ von BVR und DZ Bank (2019), der die strukturelle Stärke des Unternehmenssektors widerspiegelt, determiniert (vgl. Kasten 1). Der Bilanzqualitätsindex basiert auf einer Auswertung der Jahresabschlüsse mittelständischer Firmenkunden der Volks- und Raiffeisenbanken. Der Index enthält fünf betriebswirtschaftliche Kennzahlen: Die Eigenkapitalquote, die Gesamtkapitalrentabilität, den Gesamtkapitalumschlag, den dynamischen Verschuldungsgrad (die theoretisch notwendige Zeit, um die Schulden aus dem Cashflow abzuzahlen) und die Liquidität 2. Grades (BVR und DZ Bank, 2019).

Die Werte des Bilanzqualitätsindex sind stark negativ mit der Veränderungsrate der Unternehmensinsolvenzen korreliert (Korrelationskoeffizient 0,68). Die Bilanzqualität hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verbessert, was sich vor allem in kontinuierlich steigenden Eigenkapitalquoten der Unternehmen zeigt. Das Modell wird für den Zeitraum von 2000 bis 2019 geschätzt, also für die Jahre nach der Insolvenzrechtsreform von 1999. In beiden Szenarien wird unterstellt, dass der Bilanzqualitätsindex 2020 auf dem zuletzt erreichten hohen Niveau verharren wird. Dies dient als Ausgangspunkt für weitere Berechnungen und ermöglicht es, den isolierten Effekt des Einbruchs der Wirtschaftsleistung zu quantifizieren. Dieser Effekt wird in der Realität durch die absehbare deutliche Verschlechterung der Bilanzqualität noch verstärkt, gleichzeitig dürften die umfassenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen ihm entgegenwirken. Zur besseren Interpretation der Ergebnisse werden die BIP-Wachstumsraten und der Bilanzqualitätsindex standardisiert. Den Modellschätzungen zufolge sind die beiden Koeffizienten auf einem Signifikanzniveau von 5 % als bedeutsam anzusehen. Der Bilanzqualitätsindex und die BIP-Veränderungsraten können gemeinsam etwa zwei Drittel des Verlaufs der Insolvenz-Veränderungsrate beschreiben (Bestimmtheitsmaß: 0,637). Eine Einschränkung resultiert daraus, dass für die Schätzungen und Tests nur 20 Jahreswerte verfügbar waren, was ihre Belastbarkeit mindert.

Abbildung 2
Determinanten der Insolvenzentwicklung



Quellen: eigene Darstellung auf Basis des Schätzmodells des Bundesverbands der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR); Daten: Statistisches Bundesamt, BVR/DZ Bank.

Die Veränderung der Bilanzqualität hat einen größeren Einfluss auf die Insolvenzzahlen als die wirtschaftliche Entwicklung. Abbildung 2 zeigt eine modellbasierte Dekomposition der jährlichen Insolvenz-Veränderungsraten. Das Schätzmodell zeigt z. B. für 2001, dass rund drei Fünftel des Anstiegs der Unternehmensinsolvenzen von 14,3 % auf die damals noch schlechte Entwicklung der Bilanzstrukturen zurückzuführen sind. Der schlechte Bilanzqualitätsindex hat rechnerisch um ca. 9 Prozentpunkte zum Anstieg der Unternehmensinsolvenzen beigetragen. Das Wirtschaftswachstum (1,7 %) wirkte demgegenüber 2001 dämpfend, spielte aber eine geringere Rolle. Es hat für sich genommen die Insolvenzen nur um rund 0,5 Prozentpunkte vermindert. Dies verwundert nicht, da das preis- und kalenderbereinigte BIP 2001 nur wenig stärker als im langjährigen Mittel (1,3 %) gewachsen ist. Mit etwa 6 Prozentpunkten entfällt für 2001 ein ungewöhnlich großer Anteil der Insolvenzentwicklung auf „sonstige Faktoren“, d. h. das Residuum und die Konstante der Schätzung. Dieser nicht durch die beiden exogenen Variablen erklärte

Kasten 1
Prognosemodell Unternehmensinsolvenzen

$dINS = \alpha + \beta\, dBIP + \gamma\, BQI + \varepsilon_t$

Koeffizienten (t-Werte)

α = -1,604 (-1,379) β = -3,317 (-2,830)

γ = -4,630 (-4,257)

R^2 = 0,637

Die Ergebnisse beruhen auf einer Ordinary-Least-Squares-Regression (OLS-Regression) mit Daten der Jahre 2000 bis 2019.

Quelle: Bundesverband Deutscher Volksbanken und Raiffeisenbanken.

Einfluss dürfte noch Auswirkungen der Insolvenzrechtsreform von 1999 (Röhl und Vogt, 2019, 39) enthalten.

Den Schätzungen zufolge kommt der Bilanzstruktur vor allem in den Jahren bis 2004 sowie ab 2014 eine dominierende Rolle für die Insolvenzentwicklung zu, allerdings mit gegensätzlichen Wirkungsrichtungen. Nach dem Jahr 2000 beförderte die vergleichsweise schlechte Qualität vieler Unternehmensbilanzen offenbar den Anstieg der Insolvenzzahlen bis zum Höhepunkt 2003. Ab 2010 und verstärkt nach 2013 trugen die Bemühungen der Unternehmen zur Stärkung der Eigenkapitalquoten und Verbesserung weiterer Bilanzkennzahlen spürbar zum Rückgang der Unternehmensinsolvenzen bei. Der erhebliche bilanzstrukturelle Einfluss wird in Abbildung 2 deutlich. Die solide Bilanzqualität – mit der Eigenkapitalquote als Element des Bilanzqualitätsindex BQI an erster Stelle – hat für sich genommen von 2015 an die Unternehmensinsolvenzen in einer Größenordnung von ca. 6 Prozentpunkten pro Jahr verringert. Die strukturell gut aufgestellten Unternehmensbilanzen wirken im Falle eines „normalen" konjunkturellen Abschwungs als eine Art Stabilitätsanker, der einem plötzlichen Anstieg der Insolvenzen entgegensteht.

Von 2006 bis 2011 scheint der Verlauf der Unternehmensinsolvenzen weniger durch bilanzstrukturelle als durch konjunkturelle Einflüsse bestimmt worden zu sein. Das BIP war in diesem Zeitraum mit der tiefen Rezession 2009, aber auch kräftigen Wachstumsphasen davor und danach sehr starken Schwankungen unterworfen. Nach einem kräftigen Wachstum 2006 und 2007 ist die Wirtschaftsleistung 2009 um 5,7 % eingebrochen, was offenbar die wesentliche Ursache für die einzig merkliche Zunahme der Insolvenzen im Beobachtungszeitraum seit 2003 war. Seither trugen die zügige Erholung nach der Krise und das bis 2018 solide Wachstum zum Rückgang der Insolvenzzahlen bei. 2020 wird voraussichtlich wieder im Zeichen eines kräftigen BIP-Rückgangs stehen. Auf den gesamten Beobachtungszeitraum bezogen signalisieren die Schätzungen, dass die Veränderungsraten der Insolvenzen zu etwa einem Viertel durch das BIP und zu rund zwei Fünftel durch die Bilanzqualität getrieben sind.

Wenn das V-Szenario eintritt, wäre mit einem Anstieg der Unternehmensinsolvenzen um rund 6 % zu rechnen. Sollte sich das U-Szenario einstellen, würde die Insolvenzzahl um etwa 14 % steigen. Diese Prognosewerte beruhen auf der wenig realistischen Annahme einer anhaltend hohen Bilanzqualität. Da sich diese im Zuge des Shutdowns eher verschlechtern als verbessern dürfte, sind die Prognosewerte des Modells als eine Untergrenze für den zu erwartenden Insolvenzanstieg zu sehen (BVR, 2020). Um die Folgen der Corona-Krise zu schätzen, wird daher noch ein weiterer Prognoseansatz herangezogen. So ergab die Schätzung eines sogenannten Fehlerkorrekturmodells durch den BVR, dass zwischen den Unternehmensinsolvenzen und dem BIP im Zeitraum vom 1. Quartal 2003 bis zum 4. Quartal 2015 eine langfristige Gleichgewichtsbeziehung bestand (Röhl und Vogt, 2016, 29). In langfristiger Betrachtung führt demnach eine Erhöhung des preisbereinigten BIP um 1 % zu einer Verminderung der Insolvenzzahl um rund 3 %. Angewandt auf die beschriebenen Szenarien würde dies bedeuten, dass im Fall des Eintretens des V-Szenarios mit einem Anstieg der Insolvenzzahl um 15 % zu rechnen wäre. Sollte sich das U-Szenario manifestieren, wäre mit einem Anstieg um 30 % zu rechnen. Im Gegensatz zu den zuvor genannten niedrigeren Werten, die aufgrund des konstant angenommenen Bilanzqualitätsindex als Untergrenze zu sehen sind, könnten diese Werte die jeweiligen Obergrenzen markieren.

Trotz der starken Abschwächung des Wirtschaftswachstums in Deutschland drohte noch zum Jahreswechsel 2020 keine negative Trendwende beim Insolvenzgeschehen. Doch mit den dramatischen Beschränkungen infolge der Corona-Pandemie ist ein kräftiger BIP-Einbruch von 5 % oder gar mehr wahrscheinlich geworden, der voraussichtlich einen Anstieg der Insolvenzzahl nach sich ziehen wird. Wie stark dieser ausfallen könnte, zeigt das hier verwendete Unternehmensinsolvenzmodell des BVR.

Literatur

Bardt, H. und M. Hüther (2020), Corona stoppt die Volkswirtschaft von allen Seiten, *IW-Kurzbericht*, 31, https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/hubertus-bardt-michael-huether-corona-stoppt-die-volkswirtschaft-von-allen-seiten-464653.html (1. April 2020).

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) (2017), Weniger Unternehmensinsolvenzen dank solider Bilanzqualität und guter Konjunktur, *Volkswirtschaft Kompakt*, 3, https://www.bvr.de/p.nsf/0/E1E5FCCCF086228BC12580EC0033E3DF/%24FILE/BVR_VolkswirtschaftKompakt_Ausgabe_M%C3%A4rz2017.pdf (2. April 2020).

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) (2020), Corona-Krise – Anstieg der Unternehmensinsolvenzen schwer abzuschätzen, *Volkswirtschaft Kompakt*, 3, https://www.bvr.de/p.nsf/0/C0E684874E482236C1258537004017EE/%24FILE/BVR_VolkswirtschaftKompakt_Ausgabe_3-2020.pdf (7. April 2020).

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) und DZ Bank (2019), *Mittelstand im Mittelpunkt*, Ausgabe Frühjahr 2019, https://www.bvr.de/p.nsf/0/494DDCB46E8A6E01C125841D0041BF72/%24FILE/Mittelstand%20im%20Mittelpunkt%20Fr%C3%BChjahr%202019.pdf (2. April 2020).

Destatis (2020), Zahl der Unternehmensinsolvenzen im Jahr 2019 um 2,9 % niedriger als 2018, Pressemitteilung, 13. März., 94.

Institut der deutschen Wirtschaft (2020), Corona-Krise trifft vor allem die Kleinunternehmen, iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 20. März, https://www.iwd.de/artikel/corona-krise-trifft-vor-allem-die-kleinunternehmen-464230/ (1. April 2020).

Röhl, K.-H. und G. Vogt (2016), Unternehmensinsolvenzen – Anhaltender Rückgang bei fortbestehenden regionalen Differenzen, *IW-Trends*, 43(3), 21-37.

Röhl, K.-H. und G. Vogt (2019), Unternehmensinsolvenzen in Deutschland – Trendwende voraus?, *IW-Trends*, 46(4), 37-52.

DOI: 10.1007/s10273-020-2661-z

Konjunkturschlaglicht

Weltweiter Corona-Schock am Arbeitsmarkt

COVID-19 hat die Weltwirtschaft im Frühjahr 2020 fest im Griff. Ausgehend von China hat sich die Pandemie im Februar und März weltweit ausgebreitet, und inzwischen sind praktisch überall Maßnahmen zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus ergriffen worden, welche die wirtschaftliche Aktivität massiv einschränken. Die konjunkturellen Auswirkungen sind dramatisch; zu erwarten ist der stärkste Einbruch der Weltproduktion seit dem Zweiten Weltkrieg. Der Internationale Währungsfonds (2020) rechnet mit einem Rückgang im laufenden Jahr 2020 um 3 %, in den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften dürfte das Bruttoinlandsprodukt sogar noch erheblich stärker sinken.

Der Konjunktureinbruch wirkt sich auf dem Arbeitsmarkt in einem drastischen Rückgang der Beschäftigung aus. Nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (2020) wird sich die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden im Jahr 2020 weltweit um 6,7 % verringern, was einem Vollzeitäquivalent von 230 Mio. Beschäftigten entspricht. Der Grad der Produktionseinschränkung unterscheidet sich je nach Wirtschaftsbereich; besonders stark betroffen sind personenbezogene Dienstleistungen wie das Gastgewerbe und die Unterhaltungsindustrie, Einzelhandel oder Transportdienstleistungen, aber auch das Verarbeitende Gewerbe, wo neben staatlich verordneten Produktionsstillständen auch Probleme in den Lieferketten die Produktion beeinträchtigen.

Auf Unternehmensebene ist ein drastischer Abbau des Arbeitseinsatzes erforderlich, um die Kosten an die gesunkenen Einnahmen anzupassen und so Verluste zu begrenzen. Damit ein vorübergehender Rückgang der Produktion nicht unmittelbar zu Entlassungen in entsprechendem Umfang führt, sind in vielen Ländern Regelungen vorgesehen, die es erlauben, Arbeitskräfte unter Beibehaltung des Beschäftigungsverhältnisses ganz oder teilweise freizustellen, wobei der Staat Lohnersatzleistungen zahlt. In Deutschland hat das Kurzarbeitergeld eine lange Tradition, aber auch in vielen anderen Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), vor allem in Europa, wurden entsprechende Instrumente bereits im Verlauf der Großen Rezession 2008/2009 eingesetzt. Als Reaktion auf die COVID-19-Krise wurden sie in weiteren Ländern eingeführt, etwa in Großbritannien, oder zum Teil erheblich ausgeweitet. Ein Beispiel für dessen Wirkung ist Österreich, wo die Arbeitslosigkeit (gemäß Arbeitsamtsstatistik) im März 2020 als Folge des teilweisen Shutdowns der Wirtschaft zunächst kräftig von 7,4 % auf 12,2 % stieg, sich im April aber nur noch moderat auf 12,8 % erhöhte, weil das Kurzarbeitsprogramm ausgeweitet und attraktiver ausgestaltet worden war. So waren Ende April mehr als 1 Mio. Beschäftigte zur Kurzarbeit angemeldet – dies entspricht etwa 30 % aller Beschäftigten –, von denen sonst wohl ein erheblicher Teil in die Arbeitslosigkeit entlassen worden wäre.

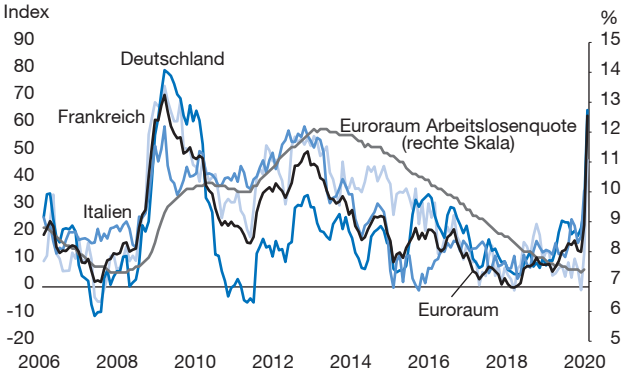
Die Möglichkeit der Kurzarbeit wird in Europa derzeit in enormem Umfang genutzt. In Deutschland sind Ende April 10 Mio. und damit nahezu ein Viertel der Beschäftigten in Kurzarbeit. Ähnlich groß ist der Anteil in Italien, in Frankreich liegt er sogar bei rund einem Drittel. Auch wenn diese Zahlen eine absolute Obergrenze der Inanspruchnahme darstellen – nur angemeldete Kurzarbeit kann auch tatsächlich abgerechnet werden – sind sie doch um ein Vielfaches höher als in der Großen Rezession. Trotz des massiven Einsatzes von Kurzarbeit steigt in Europa derzeit auch die Arbeitslosigkeit, und die Erwartungen der Verbraucher im Euroraum in Hinblick auf Arbeitslosigkeit sind auf ein ähnliches Niveau gestiegen wie 2009 (vgl. Abbildung 1).[1] Betroffen sind zunächst vor allem Sai-

1 In Italien, das von der Pandemie besonders stark betroffen wurde, konnten im April keine Daten erhoben werden. Der für den gesamten Euroraum ausgewiesene Anstieg dürfte daher noch unterzeichnet sein.

Abbildung 1

Arbeitslosigkeitserwartungen der Verbraucher in Europa, Economic Sentiment Indicator (ESI)

Monatsdaten, saisonbereinigt



Anmerkungen: Für Italien wurde im April 2020 kein ESI-Wert ermittelt. Arbeitslosenquote für April 2020 noch nicht verfügbar.

Quelle: Europäische Kommission, Eurostat.

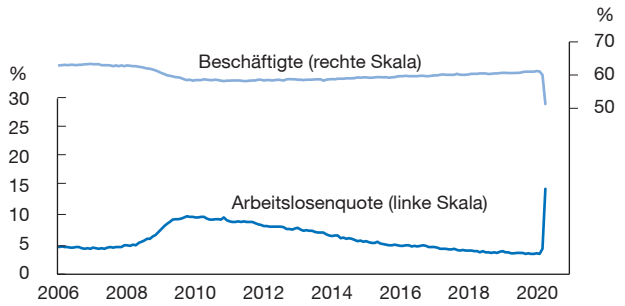
© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 2

Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsquote in den USA

Monatsdaten, saisonbereinigt



Anmerkung: Beschäftigte: im Verhaltnis zur Gesamtbevölkerung.

Quelle: Bureau of Labor Statistics, Employment Situation.

sonarbeitskräfte und Beschäftigte außerhalb der Stammbelegschaft, deren Zeitverträge nicht verlängert werden. Hinzu kommen weitere Faktoren: So war etwa der saisonbereinigte Anstieg der Arbeitslosenquote im April 2020 in Deutschland von 5,0 % auf 5,8 % in erheblichem Umfang – zu fast 40 % – darauf zurückzuführen, dass im Zuge der Seucheneindämmungspolitik arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgesetzt wurden. Weitere 20 % lassen sich dadurch erklären, dass kaum noch Neueinstellungen vorgenommen wurden. Lediglich 30 % des Anstiegs geht auf Entlassungen zurück.

Ungefiltert durch das Instrument der Kurzarbeit zeigen sich die Auswirkungen der Corona-Krise am Arbeitsmarkt in den USA. Während zur Jahreswende praktisch Vollbeschäftigung herrschte, kämpft das Land mittlerweile mit Rekordarbeitslosigkeit. Bereits im März 2020 erhöhte sich die Arbeitslosenquote von 3,5 % auf 4,4 % – der kräftigste monatliche Anstieg seit Mitte der 1970er Jahre –, und dies obwohl die der Statistik zugrundeliegenden Erhebungen in der ersten Märzhälfte stattfanden, noch bevor zur Bekämpfung der Seuche in großem Umfang soziale und wirtschaftliche Restriktionen erlassen wurden. Seither haben mehr als 30 Mio. Menschen ihren Arbeitsplatz verloren und staatliche Unterstützung beantragt, und die Arbeitslosenquote sprang im April 2020 mit knapp 15 % auf das höchste Niveau seit Ende des Zweiten Weltkriegs (vgl. Abbildung 2). Dabei unterzeichnen diese Zahlen möglicherweise noch das Ausmaß der Unterbeschäftigung, denn wer seinen Arbeitsplatz verloren hat und sich angesichts der erhöhten Arbeitslosenunterstützung[2] und der andauernden Pandemie nicht sofort auf die Suche nach einer neuen Stelle macht, wird nicht als arbeitslos gezählt. Das Verhältnis der Beschäftigten zur Gesamtbevölkerung – „employment-to-population ratio" – liefert daher möglicherweise ein umfassenderes Bild der Lage am Arbeitsmarkt. Während der Wert zu Jahresbeginn noch bei 61 % stand, fiel er bis April auf 51 % und damit etwa doppelt so stark wie während der Großen Rezession, als dieser Indikator in der Spitze um rund 5 % zurückging. Zwar dürfte sich mit der für die kommenden Monate erwarteten Normalisierung des Wirtschaftslebens auch die Arbeitslosigkeit rasch wieder zurückbilden; das sehr niedrige Vorkrisenniveau wird sie aber wohl noch lange deutlich überschreiten.

Besonders dramatisch dürfte sich der Corona-bedingte Einbruch der Beschäftigung in den Entwicklungs- und Schwellenländern auswirken. Vielerorts sind dort – wohl wegen der geringeren Leistungsfähigkeit der Gesundheitssysteme – besonders strikte Ausgangssperren in Kraft gesetzt worden, die auch streng kontrolliert werden. Während in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften die Einkommensausfälle in erheblichem Umfang durch staatliche Unterstützungszahlungen ausgeglichen werden, existieren solche Programme in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern außerdem nur rudimentär. Hinzu kommt, dass in diesen Ländern ein großer Teil der Arbeitskräfte im informellen Sektor beschäftigt ist, wo ohnehin keine Ansprüche auf staatliche Unterstützungsleistungen entstehen. Dies gilt auch für China, wo sich die vom nationalen statistischen Amt ausgewiesene Arbeitslosenquote zwar ungewöhnlich stark erhöhte, der Anstieg von 5 % auf knapp 6 % das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung aber wohl stark unterzeichnen dürfte.[3]

Entscheidend dafür, wie tief und wie nachhaltig die Krise am Arbeitsmarkt ausfällt, wird letztlich sein, wie rasch die Corona-Pandemie unter Kontrolle gebracht und die wirtschaftlichen und sozialen Einschränkungen gelockert werden können. „Bleibende Schäden" am Arbeitsmarkt werden umso geringer sein, je besser es gelingt, eine große Pleitewelle abzuwenden. Auch der massive Einsatz von Kurzarbeit wird nicht verhindern, dass zunehmend vormals gesunde Unternehmen – womöglich dauerhaft – vom Markt verschwinden, je länger die Krise andauert.

Klaus-Jürgen Gern, Philipp Hauber, Ulrich Stolzenburg
Klaus-Juergen.Gern@ifw-kiel.de

2 Im Rahmen des im März 2020 verabschiedeten CARES-Act wurden neben pauschalen Zahlungen an (fast alle) Haushalte die Arbeitslosenunterstützung auf Selbstständige ausgedehnt, die Anspruchsdauer ausgeweitet und die wöchentlichen Zahlungen für einen Zeitraum von vier Monaten um 600 US-$ aufgestockt.

3 Der Anteil informeller Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung liegt in China und Brasilien bei rund 50 %, in Ländern wie Indien, Indonesien oder Nigeria ist er noch bedeutend höher, vgl. Internationale Arbeitsorganisation (2020, 7).

Literatur

Internationale Arbeitsorganisation (2020), ILO Monitor: Covid-19 and the world of work, Second edition, 7. April, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf (8. Mai 2020).

Internationaler Währungsfonds (2020), World Economic Outlook April 2020, The Great Lockdown, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020 (6. Mai 2020).

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
www.zbw.eu

Redaktion
Christian Breuer (Chefredakteur)
Susanne Erbe (stv. Chefredakteurin)
Kristin Biesenbender
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Claudia Sittner

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-307
E-Mail: redaktion@zbw.eu

Website: www.wirtschaftsdienst.eu
Twitter: https://twitter.com/Zeitschrift_WD

Wissenschaftlicher Beirat

Norbert Berthold Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Peter Bofinger Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Dieter Cassel Universität Duisburg-Essen
Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Clemens Fuest ifo Institut
Carsten Hefeker Universität Siegen
Ullrich Heilemann Universität Leipzig
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Renate Ohr Georg-August-Universität Göttingen
Wolfgang Renzsch Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Ronald Schettkat Bergische Universität Wuppertal
Winfried Schmähl Universität Bremen
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Claus Schnabel Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Ulrich van Suntum Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Theresia Theurl Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Gert G. Wagner Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Joachim Weimann Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Jochen Zimmermann Universität Bremen
Klaus F. Zimmermann Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Gold Open Access beim Springer-Verlag. Der Springer-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media.

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
SpringerLink: https://www.springer.com/journal/10273
Wirtschaftsdienst: https://www.wirtschaftsdienst.eu/

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in
EBSCO Discovery Service
ECONIS
Gale
Gale Academic OneFile
Google Scholar
Institute of Scientific and Technical Information of China
Naver
OCLC WorldCat Discovery Service
ProQuest ABI/INFORM
ProQuest Business Premium Collection
ProQuest Central
ProQuest PAIS International (Module)
ProQuest Politics Collection
ProQuest Social Science Collection
ProQuest-ExLibris Primo
ProQuest-ExLibris Summon
Research Papers in Economics (RePEc)
SCImago
SCOPUS
WTI Frankfurt eG

Printausgabe
Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Ein Jahresabonnement umfasst 12 Ausgaben und ein Konferenzheft. Die Printversion kostet 71 Euro pro Jahr (inkl. Versandkosten).

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-306
Fax: +49 40 42834-299

E-Mail: redaktion@zbw.eu

Bezugsinfo: https://www.wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C016042