DIW Wochenbericht

Wirtschaft. Politik. Wissenschaft. Seit 1928

DIW BERLIN

41 2018

879 Bericht von Lukas Menkhoff und Jakob Miethe

Internationale Abkommen dämmen globale Steuerhinterziehung nur unzureichend ein

- Bankeinlagen sinken bei automatischem Informationsaustausch zeitweise
- Steuerhinterziehung nimmt nicht ab, sondern sucht sich andere Wege
- Schärfere Maßnahmen und Druckmittel sollten geprüft werden

887 Interview mit Jakob Miethe

889 Bericht von Kristina van Deuverden

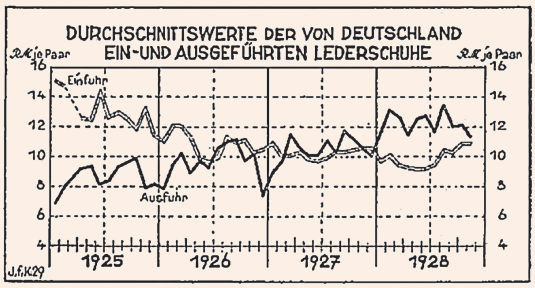
Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021 bis 2027: Vergebene Chancen

- Budgetentwurf wird neuen Herausforderungen nicht gerecht
- Vorschlag setzt auf Beitragserhöhungen statt Einsparungen
- Begrenzter Spielraum für Zukunftsinvestitionen und Reformen

900 Kommentar von Karl Brenke

Handwerksrecht: ordnungspolitischer Roll-back im Anmarsch

Wandlungen im Außenhandel mit Lederschuhen



© DIW Berlin 1928

Steigende Einfuhr und sinkende Ausfuhr kennzeichnen die Bewegung des deutschen Schuhaußenhandels während während der letzten Jahre. Noch im Jahr 1925 bestand bei einer Ausfuhr von 3,58 Millionen Paar und einer Einfuhr von 1,34 Millionen Paar ein Ausfuhrüberschuss an Lederschuhen von 2,24 Millionen Paar. Inzwischen ist die Ausfuhr in nahezu ununterbrochenem Rückgang bis auf etwa 2,07 Millionen Paar im Jahr 1928 gesunken. [...] Im Gegensatz zu dem Rückgang des deutschen Schuhexports steht die Zunahme des allgemeinen Exportvolumens für Schuhe. Von den wichtigeren Schuhausfuhrländern weisen sonst nur noch die Vereinigten Staaten von Amerika eine Abnahme ihrer Schuhausfuhr auf. Alle anderen Länder haben ihre Ausfuhr in den letzten Jahren weiter steigern können. Den größten Aufstieg verzeichnet die Tschechoslowakei, die bei einer Produktion von vielleicht 25 Millionen Paar im Jahr 1927 zum ersten Schuh-Exportland der Welt geworden ist.

Aus dem Wochenbericht Nr. 41 vom 09. Januar 1929

IMPRESSUM

DIW BERLIN

DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
www.diw.de
Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200
85. Jahrgang 10. Oktober 2018

Herausgeberinnen und Herausgeber
Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion
Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat
Geraldine Dany-Knedlik; Dr. Stefan Bach

Redaktion
Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann; Matthias Laugwitz; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung
Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv
© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz
Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)
Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter **www.diw.de/newsletter**

DIW Wochenbericht 41 2018

AUF EINEN BLICK

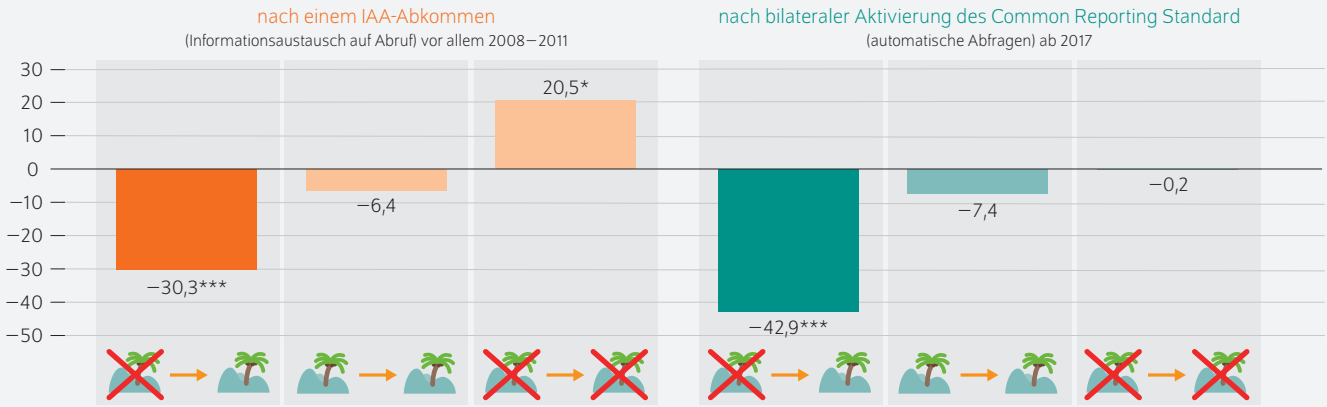
Internationale Abkommen dämmen globale Steuerhinterziehung nur unzureichend ein

Von Lukas Menkhoff und Jakob Miethe

- DIW-Studie untersucht, ob jüngst getroffene Maßnahmen Einfluss auf Steuerhinterziehung in Steueroasen haben
- Bisher sanken Bankeinlagen in Steueroasen, sobald Informationsaustausch auf Anfrage möglich wurde, Effekt klang aber nach wenigen Jahren ab
- Neuer OECD-Standard zum automatischen Informationsaustausch hat ähnlichen Effekt auf Bankeinlagen
- Abkommen funktionieren offensichtlich nur so lange, bis eine Art Anpassung stattgefunden hat
- Es spricht viel dafür, dass Steuerhinterziehung über Steueroasen weiterhin stattfindet und schärfere Transparenzmaßnahmen und Druckmittel geprüft werden sollten

Wenn Informationsaustausch möglich ist, verringern sich nur die Bankeinlagen aus Nicht-Steueroasen in Steueroasen signifikant

Durchschnittliche Veränderung nach Unterzeichnung/Aktivierung



Anmerkung: Signifikanzniveaus *p<0,1; ***p<0,001

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

ZITAT

„Die Reaktionen, die wir nach der Aktivierung des automatischen Informationsaustausches beobachten, zeigen gespenstische Ähnlichkeit zu den Reaktionen auf frühere Abkommen, deren langfristige Unwirksamkeit wir mittlerweile nachweisen können."
— Jakob Miethe, Studienautor —

MEDIATHEK

Audio-Interview mit Jakob Miethe
www.diw.de/mediathek

Internationale Abkommen dämmen globale Steuerhinterziehung nur unzureichend ein

Von Lukas Menkhoff und Jakob Miethe

ABSTRACT

Die internationale Gemeinschaft hat in den vergangenen Jahren mehrere Initiativen vorangetrieben, die das Bankgeheimnis auf Steueroasen lüften sollen. Solche Abkommen zum Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden können wirksam sein. Abkommen zwischen Land A und einer Steueroase B reduzieren die Einlagen von Personen aus A in Banken von B um eine Größenordnung von etwa 30 Prozent. Die Analyse zeigt aber, dass SteuerhinterzieherInnen auf solche Abkommen wohl weniger mit einem Übergang zur Steuerehrlichkeit reagieren, als mit einer angepassten Form der Hinterziehung. Folglich müsste die Staatengemeinschaft nochmals deutlich härter gegen Steuerhinterziehung vorgehen, beispielsweise indem die letztlich Begünstigten von Vermögen in Steueroasen offengelegt werden oder Finanzinstitutionen in Steueroasen der Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erschwert wird.

Steuerhinterziehung reduziert nicht nur die Steuereinnahmen von Staaten. Gerade internationale Steuerhinterziehung (Kasten 1) über Steueroasen kann nur von sehr wohlhabenden BürgerInnen betrieben werden, was dazu beiträgt, dass das Vertrauen der breiten Bevölkerung in steuerliche Gerechtigkeit und staatliches Handeln generell sinkt. Insofern bemühen sich vor allem die OECD-Länder darum, Steuerhinterziehung über Steueroasen zu unterbinden. Diese Studie untersucht den Effekt dieser Abkommen anhand von Daten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), die erst seit Herbst 2016 öffentlich gemacht worden sind. Natürlich kann man dort keine Rubrik „Hinterziehung" finden, aber es lässt sich feststellen, ob Gelder verschoben werden, sobald ein internationales Steuerabkommen vereinbart wird. Solche Reaktionen ergeben nur dann Sinn, wenn es etwas zu verbergen gilt, nämlich Steuerhinterziehung. Diese indirekte Herangehensweise geht auf eine frühere Arbeit[1] mit proprietären Daten zurück, die hier verifiziert und erweitert wird.[2]

Maßnahmen gegen internationale Steuerhinterziehung

Auf internationaler Ebene ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das zentrale Forum, in dem Maßnahmen zur Unterbindung internationaler Steuerhinterziehung verhandelt werden. Hier werden entsprechende Modellabkommen entwickelt und auch in der Presse prominente Listen der sogenannten Steueroasen aufgestellt (Kasten 2).

Die OECD-Mitglieder verständigen sich auf konkrete Abkommen, um internationale Steuerhinterziehung aufzudecken. Im Zuge der Finanzkrise von 2008 drohten die G20 mit wirtschaftlichen Sanktionen, falls Steueroasen nicht

1 Niels Johannesen und Gabriel Zucman (2014): The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. American Economic Journal: Economic Policy, 6, 65–91.

2 Vgl. dazu ausführlich Lukas Menkhoff und Jakob Miethe (2018): Tax evasion in new disguise? Examining tax haven's international bank deposits (im Erscheinen); und eine frühere Version: Lukas Menkhoff und Jakob Miethe (2017): Dirty money coming home: capital flows into and out of tax havens. DIW Discussion Paper Nr. 1711 (online verfügbar, abgerufen am 27. September 2018. Dies gilt, insofern nicht anders vermerkt, auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht).

DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-41-1

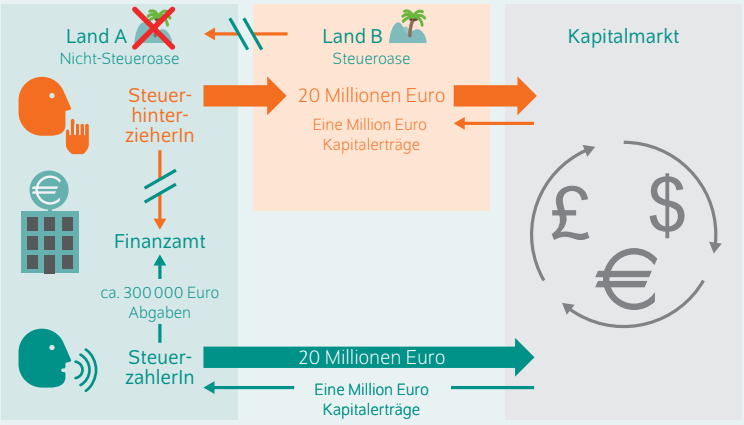
Kasten 1

Internationale Steuerhinterziehung

Wenn eine zum Beispiel in Deutschland ansässige und steuerpflichtige Person sich der dort rechtmäßigen Besteuerung entzieht, spricht man von Steuerhinterziehung. Für die Steuerhinterziehung auf internationalem Wege wird häufig ein Zielland für das Kapital angestrebt, in dem die Kapitalbesteuerung gering oder gleich Null ist. In diesem Land wird ein Bankkonto eröffnet, in das Kapitalerträge gebucht werden. Werden diese Gewinne in der deutschen Steuererklärung nicht angegeben, so liegt internationale Steuerhinterziehung vor. Dies geschieht – stark vereinfacht – dadurch, dass eine „befreundete" oder eigens gegründete (Briefkasten-)Firma beispielsweise überhöhte Rechnungen für erbrachte Dienstleistungen stellt und ein Konto im Nullsteuerland angibt. Da für diese Leistungen, wie etwa schwer verifizierbare Beratungsleistungen oder Bildrechte, keine realen Kosten anfallen, kann das Kapital mit geringen „Verlusten" transferiert werden. Entweder ist diese Person EigentümerIn der Firma oder die Firma überweist das eingegangene Geld auf das lokale Konto des oder der eigentlich in Deutschland Steuerpflichtigen. Dort wächst über Jahre hinweg das Kapital und generiert immer höhere Kapitalerträge.

Abbildung

So funktioniert internationale Steuerhinterziehung



© DIW Berlin 2018

SteuerhinterzieherInnen nutzen Steueroasen, um Steuern im Heimatland zu entgehen.

Fiktives Beispiel

Eine Person aus Land A hat ein Vermögen von 20 Millionen Euro. Dieses Kapital wurde beispielsweise durch die Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistung oder dem Verkauf von Bildrechten zu einer anonymen Firma in Land B, einer Steueroase, transferiert. Von dieser Steueroase aus kann nun international investiert werden, beispielsweise in luxemburgische Finanzprodukte. Bei Kapitalerträgen in der Höhe von einer Million Euro würden im Heimatland der Person beispielsweise 300 000 Euro Steuer pro Jahr anfallen. Da diese Kapitalerträge in Land A allerdings illegalerweise nicht angegeben werden, auch wenn die Person hier steuerpflichtig ist, und es in Land B keine Kapitalertragssteuer gibt, bleiben die Einkommen steuerfrei. Eine steuerehrliche Person mit gleichem Vermögen würde diese Kapitalerträge in Land A angeben und versteuern.

internationale Informationsabkommen mit mindestens zwölf anderen Staaten unterzeichneten. Die Drohung wirkte: Mittlerweile sind mehr als 3 000 solcher Abkommen unterzeichnet (Abbildung 1), die hier analysiert werden. Diese Verträge werden auf Grundlage des OECD-Modellabkommens bilateral geschlossen, eine signifikante Anzahl von ihnen wurde tatsächlich zwischen Steueroasen und Nicht-Steueroasen unterzeichnet. Gehen sie konkret auf die Initiative der OECD zurück, so heißen diese Abkommen zum Informationsaustausch auf Anfrage (IAA) – so der allgemeine Begriff – Tax Information Exchange Agreements (TIEAs). Auch wurden bestehende Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs), die es zwischen Länderpaaren ohnehin gab, um die Möglichkeit des Informationsaustausches auf Anfrage ergänzt.

Schließt Deutschland ein IAA-Abkommen mit den Bermudas ab, wie das im dritten Quartal 2009 erfolgte, dann können deutsche Steuerbehörden die Behörden auf den Bermudas nach Konten einer spezifischen Person fragen. Dafür müssen die deutschen Behörden jedoch einen konkreten belegbaren Verdacht auf Steuerhinterziehung dieser Person über das entsprechende Vertragspartnerland haben. Auch müssen sie zeigen können, dass sie ohne dessen Hilfe nicht an die nötigen Informationen kommen, und der Vorgang darf beim Vertragspartner keine überproportionalen Kosten verursachen. Die Notwendigkeit eines solchen konkreten, begründeten und belegbaren Verdachts führt dazu, dass diese Abkommen nur in wenigen Fällen Steuerhinterziehung aufdecken konnten.[3]

Die OECD hat deshalb an einem Standard zum automatischen Informationsaustausch gearbeitet, dem sogenannten Common Reporting Standard (CRS). Der entsprechende Vertrag wurde multilateral unterzeichnet.[4] Allerdings wird der tatsächliche Informationsaustausch unter dem CRS wieder nur bilateral aktiviert. Dies geschieht seit 2017.

3 Statistiken hierzu sind nicht verfügbar.

4 Dieser Vertrag, das Multilateral Competent Authority Agreement, wurde in mehreren Runden von zunehmend mehr Ländern unterzeichnet. Die Liste der Treffen und der unterzeichnenden Länder ist auf der Webseite der OECD einsehbar.

Kasten 2

Steueroasen

Steueroasen sind Staaten, oft auch kleine Jurisdiktionen ohne völlige Unabhängigkeit, mit ganz bestimmten Charakteristika. Sie erheben niedrige oder keine Steuern auf bestimmte Einkommensarten wie beispielsweise Kapitaleinkommen. Ferner weisen sie hohe Standards auf bezüglich Bankgeheimnis und institutioneller Stabilität. Diese Gebiete funktionieren also verlässlich, nur eben nicht im Sinn anderer Länder. Vielmehr spezialisieren sie sich darauf, das Unterlaufen von Regulierungen anderer Länder zu ermöglichen, um internationales Kapital anzulocken. Ein solcher Geschäftszweig betrifft die (für die EigentümerInnen) vorteilhafte Gestaltung von Rechtskonstruktionen, die helfen, Steuern zu vermeiden oder jedenfalls zu reduzieren. Ein anderer Geschäftszweig nutzt dieselben Möglichkeiten, um Steuern gleich ganz zu hinterziehen. Steuervermeidung im beschriebenen Sinn kann zwar moralisch verwerflich sein, sie ist aber legal. Steuerhinterziehung dagegen ist per Definition illegal. Dieser Beitrag konzentriert sich auf den zweiten Geschäftszweig, die illegale Hinterziehung.

Wegen dieser Illegalität mancher Tätigkeiten ist es Staaten unangenehm, als „Steueroase" gebrandmarkt zu werden. Erschwerend kommen mögliche Gegenmaßnahmen anderer Staaten hinzu. Entsprechend mühsam ist das politische Feilschen, wenn es um die Feststellung geht, welche Staaten als Steueroase gekennzeichnet werden. Wegen dieser politischen Einflüsse sind offizielle Listen von Steueroasen leider auch nur eingeschränkt aussagekräftig,[1] so dass hier – in Übereinstimmung mit der internationalen Forschung – weitere Abgrenzungen vorgenommen werden. Konkret wird eine Liste mit 58 Ländern[2] verwendet, die sich aus den Listen zweier vielzitierter Studien zusammensetzt.[3]

1 Vgl. Jakob Miethe (2018): Die leere Liste der Steueroasen. Kommentar. DIW Wochenbericht Nr. 4 (online verfügbar).

2 Diese sind: Andorra, Anguilla, Antigua und Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belgien, Belize, Bermuda, Britische Jungferninseln, Cayman-Inseln, Chile, Cookinseln, Costa Rica, Curacao, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Hongkong, Irland, Isle of Man, Jersey, Jordanien, Libanon, Liberia, Liechtenstein, Luxemburg, Macao, Malaysia, Malediven, Malta, Marshallinseln, Mauritius, Monaco, Montserrat, Nauru, die Niederländischen Antillen (ab 2010 Curacao und Sint Maarten), Niue, Österreich, Panama, Saint Lucia, Samoa, San Marino, Schweiz, Seychellen, Singapur, Sint Maarten, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Tonga, Trinidad und Tobago, Turks- und Caicos-Inseln, Uruguay, Vanuatu, U.S. Virgin Islands und Zypern. Unterstrichen sind die Steueroasen, die im Datenzeitraum bilaterale Einlagen gegenüber der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) berichten.

3 Vgl Jane G. Gravelle (2015): Tax havens: International tax avoidance and evasion. Congressional Research Service Report, 7-5700. Vgl. auch Niels Johannesen und Gabriel Zucman (2014): The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. American Economic Journal: Economic Policy, 6, 65–91.

Diese und andere Abkommen zum internationalen Informationsaustausch[5] dokumentieren das politische Bemühen, internationale Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Die Frage ist, wie erfolgreich diese Maßnahmen sind.

Die Wirkung von internationalen Abkommen wurde schon analysiert

Die Pionierstudie zur Untersuchung internationaler Steuerhinterziehung über Steueroasen stammt von dem dänischen Ökonomen Niels Johannesen und seinem französischen Kollegen Gabriel Zucman aus dem Jahr 2014.[6] Sie hatten exklusiven Zugang zu Daten der BIZ über Bilanzpositionen des Bankensystems einzelner Steueroasen, die von den nationalen Zentralbanken gemeldet werden. Diese Daten beinhalten die Höhe der Bankeinlagen von AusländerInnen, also auch von ausländischen Firmen. In die hier genutzte BIZ-Statistik geht nur der unmittelbare internationale Eigentümer beziehungsweise die Eigentümerin ein. Wenn also die einheimische Firma, die die Einlage besitzt, selbst wiederum einer ausländischen Person gehört, erfasst die BIZ-Statistik nicht mehr den letztlich Begünstigten. Inwieweit Banken selbst solche Strukturen durchblicken können, ist eine offene Frage.

Anhand dieser Daten wurde ermittelt, was passiert, wenn zwischen zwei Ländern ein IAA-Abkommen zum Informationsaustausch bei Steuerverfahren abgeschlossen wird. Sofern alle Beteiligten steuerehrlich sind, dürften diese Abkommen keinerlei Effekt aufweisen (Abbildung 2). Johannesens und Zucmans Analyse für die Jahre 2008 bis 2010 zeigt jedoch, dass ein bilaterales Abkommen die entsprechenden Bankeinlagen tatsächlich reduziert: In diesem Sinn nimmt Steuerhinterziehung im konkreten bilateralen Fall ab. Dies gilt, obwohl diese Abkommen recht zahnlos sind. Allerdings ist eine Umschichtung des eigenen Kapitals in andere Länder für relativ wenig Geld (schon ab wenigen hundert US-Dollar) realisierbar.[7]

Ob die Steuerhinterziehung auch – wie intendiert – über alle Länder hinweg abnimmt, kann man damit nicht feststellen, denn es kann zu Ausweichbewegungen kommen. Zum einen könnten SteuerhinterzieherInnen in Steueroasen ausweichen, die kein Abkommen mit ihrem Heimatland haben. Zum anderen könnten sie auch kompliziertere Strukturen aufbauen, die über ein unterhaltenes Konto in einer Steueroase hinausgehen. In beiden Fällen nimmt das totale Hinterziehungsvolumen nicht ab; in der Tat deuten

5 Erwähnenswert ist hier vor allem der US-amerikanische Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), der ebenfalls einen automatischen Informationsaustausch, allerdings nur mit den USA, auf bilateraler Ebene einführt. Die Liste der FATCA-Unterzeichner ist auf der Webseite der US-Treasury einsehbar.

6 Johannesen und Zucman (2014), a. a. O.

7 Vgl. Jason C. Sharman (2010): Shopping for anonymous shell companies: An audit study of anonymity and crime in the international financial system. Journal of Economic Perspectives, 24(4), 127–140; vgl. auch Michael G. Findley, Daniel L. Nielson und Jason C. Sharman (2013): Global shell games: Experiments in transnational relations, crime, and terrorism. Cambridge University Press: Cambridge.

Zahlen entsprechender Studien[8] darauf hin, dass das insgesamt hinterzogene Kapital sogar zunimmt.

Neuere Analysen: IAA-Abkommen waren bilateral effektiv ...

Mit den seit 2016 öffentlich verfügbaren Daten kann die oben skizzierte Analyse annähernd reproduziert werden. Nach dem Abschluss eines IAA-Abkommens zwischen Land A und Land B, wobei B eine Steueroase ist, sinken die Bankeinlagen von BürgerInnen aus Land A in Land B um 30 Prozent (Tabelle 1). Spalte 2 reproduziert die Ergebnisse von Johannesen und Zucman mit der dort genutzten Steueroasenliste, der Abkommen und der Zeitdimension. Der hier ermittelte Effekt (Spalte 1) ist größer als bisher gezeigte, da nun eine striktere Definition von IAA-Abkommen genutzt wird. Er ist nicht abhängig von der genauen Definition von Steueroasen (Kasten 2).[9]

Um sicher zu gehen, dass die Effekte tatsächlich wie erhofft auf die von der OECD erzwungenen TIEAs zurückgehen und nicht auf Aktualisierungen bestehender DBAs, werden diese zwei Arten von IAA-Abkommen separat betrachtet. Es zeigt sich, dass DBAs den Effekt nicht treiben (Spalte 3).

Die meisten IAA-Abkommen wurden in den Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 unterzeichnet, in einer Zeit, in der internationale Bankverbindlichkeiten drastisch reduziert wurden. Um sicherzugehen, dass nicht diese Entwicklung die Ergebnisse treibt, wurde eine Placebo-Analyse durchgeführt, die die zeitliche Dynamik der Vertragsunterzeichnungen auffängt. Dieses Placebo hat keinen Effekt (Spalte 3).

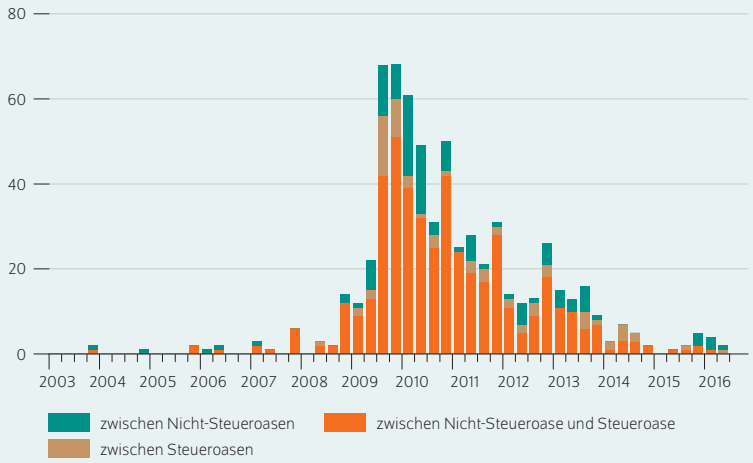
Um weiterhin zu überprüfen, dass diese Effekte keine anderen Reaktionen auffangen, zeigt Spalte 4, dass IAA-Verträge zwischen zwei Steueroasen (beispielsweise Guernsey – Cayman-Inseln) – wie zu erwarten – keinen Einfluss haben. Wiederum wirken IAA-Verträge zwischen Nicht-Steueroasen (beispielsweise Frankreich – Japan) sogar leicht positiv. Diese Effekte sind vor allem von Doppelbesteuerungsabkommen getrieben, die zwischen Ländern geschlossen werden, in deren bilateralen Bankeinlagen hinterzogenes Kapital keine große Rolle spielen sollte.

... wurden aber mittelfristig umgangen

Der Effekt von IAA-Abkommen tritt bis zu zwei Quartale vor Inkrafttreten des Abkommens und hält noch wenigstens 20 Quartale nach dem Abkommen an.[10] Allerdings ist dieser Effekt auch von frühen IAA-Abkommen getrieben. Um dies besser zu erfassen, wird eine rollierende Analyse

Abbildung 1

Unterzeichnung von Abkommen zum Informationsaustausch auf Anfrage (IAA)
Anzahl pro Jahr



Anmerkung: Nur TIEAs auf OECD-Initiative.

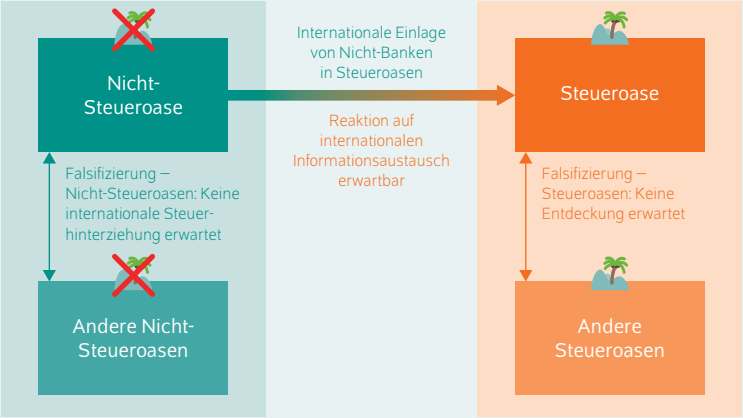
Quelle: OECD.

© DIW Berlin 2018

Viele IAA-Abkommen zwischen Steueroasen und Nicht-Steueroasen wurden nach der Finanzkrise unterzeichnet.

Abbildung 2

Wo internationale Abkommen gegen Steuerhinterziehung ansetzen



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2018

Bei Bankeinlagen in Steueroasen aus Nicht-Steueroasen sind Reaktionen auf Informationsabkommen zu erwarten.

8 Vgl. Gabriel Zucman (2013): The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? Quarterly Journal of Economics, 128(3), 1321–1364; vgl. auch Valeria Pellegrini, Alessandra Sanelli und Eric Tosti (2016): What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion? Bank of Italy Occasional Working Papers No. 267.

9 Für eine ausführlichere robuste Analyse vgl. Menkhoff und Miethe (2018), a. a. O.

10 Vgl. dazu ausführlich Menkhoff und Miethe (2018), a. a. O.

Tabelle 1

Reaktionen von Bankeinlagen auf IAA-Abkommen (Informationsaustausch auf Anfrage)

Regressionsanalyse mit abhängiger Variable: bilaterale Bankeinlagen

	Einlagen aus Nicht-Steueroasen in Steueroasen			Einlagen zwischen Steueroasen	Einlagen zwischen Nicht-Steueroasen
	Hauptergebnis	Johannesen & Zucman (2014) Spezifikation (Sample, Liste, Abkommen)	Trennung der Abkommen	Falsifizierung	Falsifizierung
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
IAA-Abkommen	−0,303***	−0,133**		−0,064	0,205*
	(0,087)	(0,062)		(0,123)	(0,122)
Vorquartal	−0,146*				
	(0,075)				
Vorvorquartal	−0,130*				
	(0,066)				
Tax Information Exchange Agreements (TIEA)			−0,508***		
			(0,094)		
Doppelbesteuerungsabkommen (DBA)			0,097		
			(0,122)		
Placebo			−0,005		
			(0,045)		
Finanzgewicht	0,554***		0,567***	0,525***	0,385***
	(0,199)		(0,200)	(0,196)	(0,131)
Länderpaar fixe Effekte	✓	✓	✓	✓	✓
Jahr-Quartal fixe Effekte	✓	✓	✓	✓	✓
Beobachtungen	28,682	16,523	28,682	11,133	27,431
R^2	0,081	0,120	0,088	0,083	0,152
Angepasstes R^2	0,061	0,089	0,068	0,061	0,135

Anmerkung: Signifikanzniveaus: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Standardfehler in Klammern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Tabelle 2

Reaktionen von Bankeinlagen auf bilaterale Aktivierung des automatischen Informationsaustauschs (CRS)

Regressionsanalyse mit abhängiger Variable: bilaterale Bankeinlagen

	Einlagen aus Nicht-Steueroasen in Steueroasen		Einlagen zwischen Steueroasen	Einlagen zwischen Nicht-Steueroasen
	Nur CRS-Aktivierung	Inklusive aller Variablen	Falsifizierung	Falsifizierung
	(1)	(2)	(3)	(4)
CRS-Aktivierung	−0,429***	−0,383***	−0,074	−0,002
	(0,080)	(0,076)	(0,133)	(0,094)
IAA-Abkommen		−0,275***	−0,061	0,205*
		(0,080)	(0,123)	(0,123)
Amnestie		0,016		
		(0,074)		
Placebo		−0,011		
		(0,044)		
Finanzgewicht	0,557***	0,558***	0,521***	0,385***
	(0,200)	(0,198)	(0,196)	(0,131)
Länderpaar fixe Effekte	✓	✓	✓	✓
Jahr-Quartal fixe Effekte	✓	✓	✓	✓
Beobachtungen	28,682	28,682	11,133	27,431
R^2	0,079	0,084	0,083	0,152
Angepasstes R^2	0,059	0,064	0,061	0,135

Anmerkung: Signifikanzniveaus: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Standardfehler in Klammern.

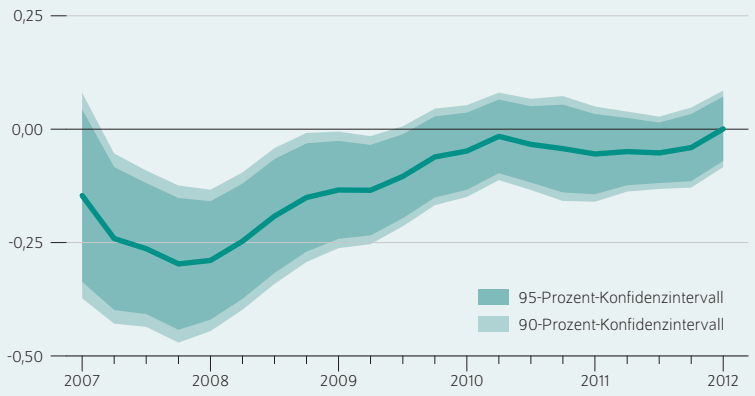
Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

vorgenommen, bei der nur die Daten und IAA-Abkommen zwei Jahre vor und nach einem spezifischen Quartal berücksichtigt werden (Abbildung 3). Hierbei wird deutlich, dass der Effekt der IAA-Abkommen nur bis etwa 2010 statistisch signifikant verschieden von Null ist. Seitdem scheinen neue IAA-Abkommen keinen Effekt mehr auf die Höhe von Bankeinlagen der jeweiligen AusländerInnen zu haben.

Abbildung 3

Rollierende Analyse des Effekts der jeweils aktuellen IAA-Abkommen



Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die IAA-Abkommen hatten nur wenige Jahre einen Effekt.

Effekte jüngster CRS-Abkommen

Auch wenn dieser schwindende Effekt bisher nicht wissenschaftlich nachgewiesen wurde, haben die Verantwortlichen in den Steuerbehörden sicher gewusst, wie wenig ein IAA-Abkommen allein ausrichten kann. Zu offensichtlich sind Ausweichstrategien, als dass diese Abkommen Steuerhinterziehung noch dauerhaft abwenden könnten. Diverse Leaks haben offenbart, wie beliebte Konstruktionen funktionieren: Ein unverdächtiger naher Verwandter oder enger Freund wird Kontoeigentümer, wie beispielsweise in den Panama Papers (Wladimir Putins Cellospieler[11]) oder in den Football-Leaks (Cristiano Ronaldos Berater oder Lionel Messis Vater[12]) offengelegt.

Wohl auch deshalb hat die OECD ein multilaterales Abkommen mit einem gemeinsamen Standard für den automatischen Austausch von Bankinformationen entwickelt: den Common Reporting Standard (CRS). Die ersten bilateralen Austauschbeziehungen wurden 2017 aktiviert, so dass erste Evidenz über ihre Wirkung vorliegt. Geht man genauso vor, wie oben beschrieben, dann zeigt sich, dass derselbe Effekt wie bei den IAA-Abkommen auftritt: Sofern ein CRS-Abkommen zwischen Land A und Steueroase B aktiviert wird, sinken die Bankeinlagen von Nichtbanken aus A in B (Tabelle 2). Die gleichzeitig eingeführten Amnestien vieler Länder, die Selbstanzeigen ermöglichen, haben im Durchschnitt keinen Effekt (Spalte 2). Dies spricht gegen die Hypothese, dass durch den CRS eine Legalisierung von hinterzogenem Kapital stattfindet. Die Effekte sind außerdem unabhängig von den oben beschriebenen IAA-Abkommen und der Placebo-Analyse.

Gleichzeitig zeigt sich kein Effekt bei Einlagen zwischen Steueroasen. Auch wenn man wiederum auf die Länder schaut, bei denen keine Steuerhinterziehung der hier untersuchten Art zu vermuten ist, also alle Nicht-Steueroasen, dann tritt der oben beschriebene Effekt nicht auf. Insofern scheinen CRS-Abkommen internationale Steuerhinterziehung zu „treffen". Johannesen und Zucman vermuteten bereits und können dies in ihren Daten ansatzweise zeigen, dass es auch zu Umschichtungen in Steueroasen kommt, die nicht kooperieren. Auch der CRS kann bereits umgangen werden.

Eine Möglichkeit dazu ist die Verschleierung der begünstigten Person über Ketten von EigentümerInnen. Konkret würde eine Person aus Deutschland weder selbst noch über einen Verwandten Kapital auf den Bermudas anlegen, sondern auf den Bermudas eine Firma gründen; in einem weiteren Schritt der Verschleierung könnte diese Firma dann wiederum einer Firma aus Panama gehören, deren wirtschaftlicher Nutznießer die Person aus Deutschland ist. Solche Verkettungen machen die Aufdeckung von Steuerhinterziehung schwierig; sie ist nicht unmöglich, weil die Bank jeweils verpflichtet ist, den letzten Begünstigten einer Einlage zu ermitteln (um damit Geldwäsche zu erschweren), aber auch nicht unproblematisch.

Noch einfacher ist eine andere Strategie, die SteuerhinterzieherInnen wählen: Sie erwerben eine jeweils käufliche Staatsbürgerschaft sowie die steuerliche Ansässigkeit. Im Fall von Einlagen bei einer Bank, beispielsweise auf den Turks- und Caicos-Inseln, gehört dieses Kapital dann einem oder einer Staats- und SteuerbürgerIn aus diesem Gebiet (der oder die dann gleichzeitig StaatsbürgerIn in Deutschland ist, es aber unterlässt, dies in den Turks- und Caicos-Inseln anzugeben). In solchen Fällen greift kein internationales Steuerabkommen, weil diese sich nur auf AusländerInnen bezieht. Die Einlagen würden nicht einmal mehr in den BIZ-Statistiken auftauchen, da es keine internationalen Verbindlichkeiten mehr wären.

Der erneut ermittelte Effekt von automatischem Informationsaustausch und der Ausschluss von Legalisierungsbewegungen erlauben den Schluss, dass ein Abkommen nur so lange funktioniert, bis eine Art Anpassung stattgefunden hat. Diese Anpassung kann die Form der Hinterziehung betreffen, so dass dann neue Abkommen wieder neue Effekte generieren. Da die Veränderung, gemessen an der Verschiebung der Bankeinlagen, bei den jüngsten Abkommen wieder genauso stark ist wie in der Vergangenheit, spricht vieles

11 Vgl. Julian Hans (2017): Putin-Freund Sergej Roldugin: Melodien für Milliarden, Süddeutsche Zeitung, 10. April (online verfügbar).

12 Vgl. Der Spiegel: Die Dose des Ronaldo. Nr. 49 vom 3. Dezember 2016, 15–25.

dafür, dass die Steuerhinterziehung andere Wege nimmt, statt wirklich abzunehmen.

Schlussfolgerung: Steuerhinterziehung muss konsequenter angegangen werden

Nach wie vor sind große Zweifel an der Wirksamkeit von IAA-Abkommen angebracht. Die Reaktionen auf die IAA-Abkommen und später auf die Aktivierung des CRS belegen auch, dass internationale Steuerhinterziehung nach wie vor stattfindet. Unterstellt man, dass der Übergang von IAA auf CRS eine Anpassung der SteuerhinterzieherInnen offenlegt, dann ist zu erwarten, dass es genau solch eine Anpassung auch wieder gegenüber CRS-Abkommen geben wird.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht sind die ergriffenen Maßnahmen des CRS trotzdem positiv zu bewerten, weil sie vermutlich im einen oder anderen Fall abschreckend wirken und auf jeden Fall den für die Steuerhinterziehung betriebenen Aufwand erhöhen. Die Schlupflöcher sind aber so groß, die Geldvorteile der Hinterziehung so riesig und die UnterstützerInnen, die den SteuerhinterzieherInnen ihre Dienste anbieten, so professionell, dass die Staatengemeinschaft sehr viel härter gegen Hinterziehung vorgehen muss, um sie wirklich zu unterbinden.

Ein erster Schritt hierzu ist, die Partizipation des CRS auszubauen, also das internationale Netz an bilateralen Aktivierungen zu schließen. Der schwierigste Part ist dabei sicherlich die Einbindung der USA. Aber auch dies würde nicht ausreichen, da der CRS, wie oben beschrieben, bereits wieder unterlaufen werden kann.

Auch läuft die Hinterziehung privater Einkünfte weitgehend über sehr kleine Länder, wie beispielsweise die Bermudas, die wirtschaftlich im Grunde unbedeutend sind. Insofern könnte man sie „zwingen“, sich steuerehrlich zu verhalten, indem man ihnen die externen Kosten (in Form entgangener Steuereinahmen in anderen Ländern) teilweise in Rechnung stellt. So schlug Gabriel Zucman im Jahr 2013[13] beispielsweise die Erhebung einer Exportsteuer für die Schweiz vor. Allerdings birgt ein solches Vorgehen hohe handelspolitische Risiken. Die Erfahrung mit der Durchsetzung von IAA-Abkommen zeigt auch, dass selbst die Androhung von Sanktionen bereits zum Einlenken von Steueroasen führen kann. Zucmans Vorschlag eines globalen Finanzregisters, in dem der Besitz von Finanzprodukten registriert wird, würde dagegen die Transparenz erhöhen und wäre möglicherweise auch ohne einen Handelskrieg durchsetzbar.

Einen weiteren Schritt ist gerade das Vereinigte Königreich gegangen, indem es für seine Überseegebiete (beispielsweise die Bermudas oder die Cayman-Inseln) vorschreibt, dass die Begünstigten dort ansässiger Firmen nicht nur ermittelt, sondern auch bekannt gemacht werden müssen. Bedauerlicherweise sind aber die drei britischen Kronbesitztümer (Guernsey, Jersey und die Isle of Man) in Europa, die auch wichtige Steueroasen sind, von dieser Transparenzmaßnahme ausgenommen.

Ein anderes Beispiel haben die USA vorgemacht, indem sie die Schweiz faktisch vor die Alternative gestellt haben, entweder die Namen amerikanischer BürgerInnen mit Konten in der Schweiz preiszugeben (und damit das Bankgeheimnis zu lüften) oder auf Finanzgeschäfte schweizerischer Institute in den Vereinigten Staaten zu verzichten. Eventuell müsste man kleinere Steueroasen für die entfallenden Vorteile als Steueroase partiell kompensieren, denn alternative Entwicklungsmodelle fehlen oft.

Allerdings würde selbst ein rabiates Vorgehen dieser Art bestenfalls die Probleme im Bereich privater Steuerhinterziehung reduzieren. Der große Bereich der Steuervermeidung von Unternehmen, in dem die entwickelten Länder selbst sehr aktiv sind, ist damit noch gar nicht berührt.

13 Vgl. Gabriel Zucman (2013): The hidden wealth of nations. The scourge of tax havens. The University of Chicago Press: Chicago.

Lukas Menkhoff ist Leiter der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin | lmenkhoff@diw.de

Jakob Miethe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin | jmiethe@diw.de

JEL: H26, F38

Keywords: Tax evasion, international information exchange treaties, international bank deposits, tax havens

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 42/2018:

www.diw.de/diw_weekly

INTERVIEW MIT JAKOB MIETHE

„Katz-und-Maus-Spiel zwischen neuen Hinterziehungsmöglichkeiten und Regulierungsversuchen“

Jakob Miethe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin

1. **Herr Miethe, welche Rolle spielen die so genannten Steueroasen bei der internationalen Steuerhinterziehung?** Steueroasen ermöglichen es Individuen und Firmen, die Regulierungen verschiedener OECD-Länder oder eigentlich aller Länder zu umgehen. Sie erheben sehr niedrige und zum Teil sogar keine Steuern und haben zudem ein sehr striktes Bankgeheimnis. Deshalb werden die Vermögen, die sich dort ansammeln, nicht an die Steuerbehörden kommuniziert. Das heißt, die klassische Steueroase erlaubt es beispielsweise einem Bürger oder einer Bürgerin Frankreichs, dort Geld zu parken, ohne dass irgendeine französische Behörde das jemals erfahren würde.

2. **Mit welchen Maßnahmen wird aktuell versucht, die internationale Steuerhinterziehung zu unterbinden?** Das Interessante und Neue, was wir uns angucken, ist ein Versuch, das Problem international anzugehen. Durch internationalen Informationsaustausch, zu dem auch die Steueroasen gezwungen werden, will man an die Daten hinter den Konten und Konstruktionen der Briefkastenfirmen kommen und so herausfinden, wer wo wie viel Geld hat. Was davon versteuert ist, weiß der jeweilige Staat ja schon. Wir gucken uns vor allem zwei große internationale Regulierungsversuche an. Der erste ist das IAA-Abkommen (Informationsaustausch auf Anfrage). Hiermit hat die OECD ein Modellabkommen vorgelegt, auf deren Basis sich Staaten gegenseitig Informationen über ihre Steuerzahler zukommen lassen können, wenn der Vertragspartner zeigen kann, dass es einen begründeten Verdacht auf Steuerhinterziehung gibt. Das sind recht zahnlose Abkommen, daher hat die OECD einen zweiten Versuch gestartet, den sogenannten Common Reporting Standard (CRS). Dieser betrifft den automatischen Bank-Informationsaustausch. Das heißt, in dem Moment, in dem man als Ausländer in einer Steueroase, die am CRS teilnimmt, ein Konto eröffnet, wird das an die heimische Steuerbehörde berichtet.

3. **Wie wirksam sind diese internationalen Abkommen?** Nachdem diese Verträge erstmals eingeführt wurden, haben andere Forschungen nachgewiesen, dass die Abkommen die bilateralen Einlagen in den Banken der Steueroasen verringern. Gleichzeitig steigen aber die Einlagen in Steueroasen, mit denen keine Verträge geschlossen wurden. Das heißt, die SteuerhinterzieherInnen haben umgeschichtet und die Steuerehrlichkeit hat nicht zugenommen. Wir können all diese Ergebnisse reproduzieren und sehen, dass es einen starken Effekt und einen Rückgang von etwa 30 Prozent der Einlagen gibt, sobald eines dieser Abkommen unterzeichnet wurde. Das trifft aber nur auf die früh unterzeichneten Verträge zu. Nach wenigen Jahren schon, um 2011 herum, hatten neue IAA-Abkommen überhaupt keinen Effekt mehr.

4. **Was ist diesbezüglich das Fazit ihrer Untersuchung? Stehen die Staaten gegenüber dem Problem der internationalen Steuerhinterziehung auf verlorenem Posten?** Auf verlorenem Posten stehen sie nicht. Es ist nur so, dass ein ständiges Katz-und-Maus-Spiel stattfindet zwischen neuen Hinterziehungsmöglichkeiten und Regulierungsversuchen. Wir zeigen in unserer Untersuchung, dass die Reaktionen, die wir jetzt auf den CRS sehen, den Reaktionen, die wir schon bei den IAA-Abkommen gesehen haben, gespenstisch ähneln. Das zeigt, dass dieses Katz-und-Maus-Spiel weitergeht. Die vereinigten Arabischen Emirate machen das gerade vor, in dem sie es möglich machen, dort eine steuerliche Ansässigkeit zu erwerben, mit der man gar kein ausländischer Steuerzahler mehr ist. Wir haben versucht zu testen, ob durch diese Abkommen aktuell eine Legalisierung stattfindet, können das aber nicht nachweisen, zumindest nicht im großen Maßstab. Es ist trotzdem wichtig, nicht aufzugeben, denn wenigstens wird die internationale Steuerhinterziehung schwieriger. Das größte Problem ist, dass die USA nicht Teil dieses internationalen Standards sind. Aber selbst wenn das Netzwerk an bilateralen Austauschverbindungen komplett geschlossen werden würde, ist das Problem auch nicht erledigt mit dem CRS.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.

Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf **www.diw.de/interview**

DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-41-2

DIW Wochenbericht 41 2018

AUF EINEN BLICK

Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021 bis 2027: Vergebene Chancen

Von Kristina van Deuverden

- Der Vorschlag der EU-Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen wird kommenden Herausforderungen wie Brexit und hohem Investitionsbedarf nicht gerecht
- Mittel werden für die Jahre 2021 bis 2027 verplant, ohne dass eine politische Strategie für die Zeit nach 2020 beschlossen worden ist
- Vorschlag setzt auf deutliche Beitragserhöhungen, vermeidet Einsparungen in tradierten Bereichen und hält am Status quo fest
- So bleibt nur ein begrenzter Spielraum für Mittelzuwachs in Zukunftsbereichen und anstehende notwendige Reformen

Ein großer Teil der Ausgaben fließt nach wie vor in den Agrarbereich
In Prozent der Gesamtausgaben

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

ZITAT

„Der vorgeschlagene mehrjährige Finanzrahmen ist mehr rückwärtsgewandt als zukunftsorientiert. Er hält am Status quo fest und lässt wenig Spielräume für Zukunftsinvestitionen."

— Kristina van Deuverden, Studienautorin —

Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021 bis 2027: Vergebene Chancen

Von Kristina van Deuverden

ABSTRACT

Die EU-Kommission hat im Mai ihren Entwurf zu den EU-Finanzen für die Jahre 2021 bis 2027 vorgestellt – also für eine Zeit, in der nicht nur aufgrund des Austritts von Großbritannien erhebliche Beitragseinnahmen wegfallen, sondern in der die EU auch enormen zusätzlichen Anforderungen genügen muss: Aktuelle weltpolitische Entwicklungen fordern die EU als Gemeinschaft, und das Projekt Europa impliziert weiterhin einen hohen Investitionsbedarf. Dieser Spagat kann nur gelingen, wenn Ausgaben in herkömmlichen Bereichen wirklich gekürzt werden. Der Entwurf der Kommission setzt hingegen einseitig auf höhere Einnahmen. Dabei werden derzeit Mittel verplant, ohne dass dem eine politische Strategie für die Jahre nach 2020 zugrunde läge.

Der derzeit geltende Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für die Europäische Union (EU) endet mit dem Jahr 2020. Zum Auftakt der Verhandlungen hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für die kommende Finanzperiode, für die sie wieder sieben Jahre anstrebt, vorgelegt. Der Entwurf steht unter der Überschrift „ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“.[1]

Die Aufstellung des MFR stellt dieses Mal eine besondere Herausforderung dar. Zum einen hat die Entwicklung in den vergangenen Jahren gezeigt, dass in vielen Bereichen mehr und mehr Lösungen auf europäischer Ebene sinnvoll werden, wie zum Beispiel in der Flüchtlings- und Migrationspolitik oder in Sicherheitsfragen. Damit werden Ausgaben verbunden sein. Zum anderen werden mit dem Brexit Einnahmen in erheblicher Größenordnung wegfallen. Der Finanzbedarf ist also hoch.

Eine Erhöhung der Beiträge dürfte jedoch auf politischen Widerstand stoßen, zumal in vielen Mitgliedsländern der Konsolidierungsdruck noch immer erheblich ist. Einsparungen auf der Ausgabenseite sind genau so schwierig, auch weil seit den 80er Jahren drei Viertel des EU-Budgets in den herkömmlichen Politikbereichen Landwirtschaft und Kohäsionspolitik gebunden und die Beharrungstendenzen ausgeprägt sind.

Außerdem wird die Entscheidung zum MFR nicht im luftleeren Raum getroffen. Es ist absehbar, dass auf einen Teil der EU-Länder in den nächsten Jahren weitere Aufgaben zukommen werden. Für die Länder des Euroraums stehen grundlegende Reformen an, insbesondere die Finanzarchitektur muss an die Erfordernisse einer Währungsunion angepasst werden.[2] Kostenlos sind solche Reformen nicht zu haben; die Bereitschaft der Euroländer, hierfür Mittel zur Verfügung zu stellen, dürfte aber auch davon abhängen, was für den Mehrjährigen Finanzrahmen beschlossen

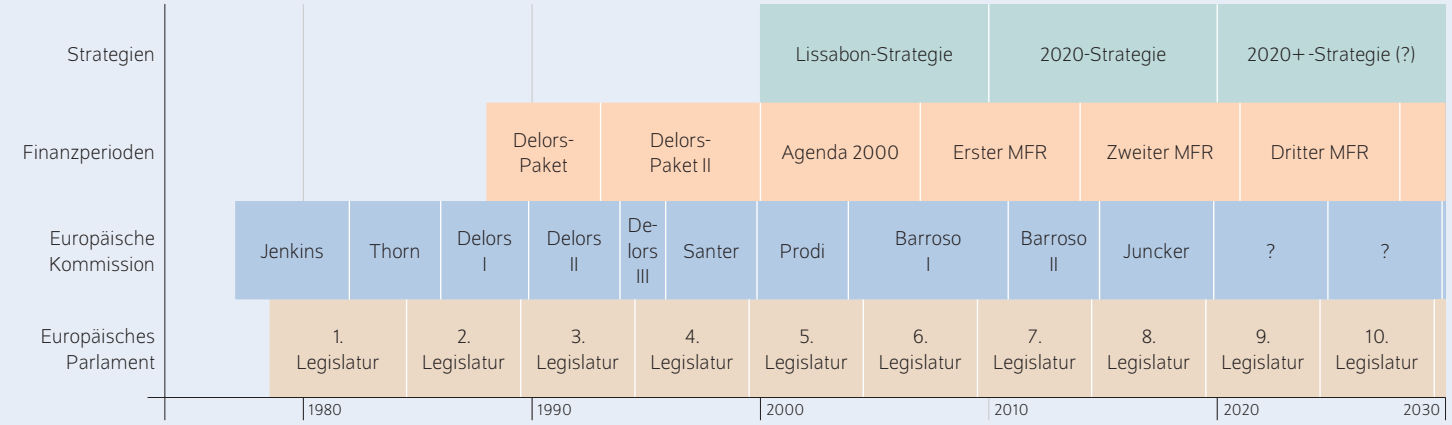
1 Europäische Kommission (2018a): Ein moderner Haushalt der schützt, stärkt und verteidigt. Com(2018) 321 final (online verfügbar, abgerufen am 28. August 2018. Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

2 Vgl. Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz (2016): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden (online verfügbar).

DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-41-3

Abbildung 1

Zeitstrahl zur Europäischen Union



Quelle: Eigene, erweiterte Darstellung basierend auf European Court of Advisors.

© DIW Berlin 2018

Für die Jahre nach 2020 ist noch keine Strategie beschlossen worden.

worden ist. Auch wenn das Volumen des EU-Haushalts vergleichsweise gering ist, werden damit Rahmenbedingungen gesetzt, die den Gestaltungsspielraum für die kommenden zehn Jahre beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund wird der Vorschlag der EU-Kommission nachfolgend einer eingehenderen Betrachtung unterzogen. Dabei stehen die geplanten Ausgaben im Vordergrund.[3]

Der Mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union

Besonderheiten des EU-Haushalts

Das Haushaltsverfahren der EU ist auf die institutionellen Gegebenheiten des Staatenbundes abgestimmt und unterscheidet sich wesentlich von den Verfahren auf nationaler Ebene.[4] So muss die Ausgabenplanung, zu der die Europäische Kommission den ersten Aufschlag macht, nach intensiven Verhandlungen vom Rat Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) einstimmig und mehrheitlich auch vom Europäischen Parlament beschlossen werden. Kommt es zu Unstimmigkeiten, sowohl zwischen der Kommission und dem ECOFIN als auch mit dem Europäischen Parlament, können langwierige Verhandlungen die Folge sein. Dann besteht die Gefahr, dass ein Haushaltsplan erst während des Haushaltsjahres beschlossen wird und die Politik nicht mehr stetig und berechenbar ist.[5] Solche Konflikte stellten die Handlungsfähigkeit der Politik vor allem in den 80er Jahren immer wieder in Frage. Seit dem Jahr 1988 werden daher mehrjährige Vereinbarungen geschlossen.[6]

Um die Kompromissfindung im politischen Prozess zu erleichtern, enthält der MFR Obergrenzen (in Relation zum Bruttonationaleinkommen, BNE) für die Ausgaben (in Form der maximal in einem Jahr für das Eingehen von Verpflichtungen sowie für das Leisten von Zahlungen bereitzustellenden Mittel) und für die Einnahmen (sogenannte Eigenmittel). Letztere entsprechen dem Charakter nach überwiegend Beiträgen und müssen ausreichen, die Ausgaben zu decken, denn der EU-Haushalt unterliegt einem strikten Verschuldungsverbot.

Öffentliche Haushalte können prinzipiell als ein in Zahlen gegossenes Regierungsprogramm interpretiert werden, denn es sind politische Vorhaben, für die Mittel zur Verfügung gestellt werden. Damit ist es eigentlich zwingend, dass ein politisches Programm vorliegt, bevor ein Haushalt aufgestellt und beschlossen wird. Auf europäischer Ebene ist dies aber nicht immer und wenn, dann nur teilweise, der Fall. Eine politische Strategie für die Jahre nach 2020 liegt derzeit noch nicht vor (Abbildung 1), der Finanzrahmen wird für die Jahre 2021 bis 2027 hingegen bereits verhandelt. Die aktuellen Finanzverhandlungen werden die Ausgaben dabei für ungefähr zehn Jahre maßgeblich beeinflussen.[7] Auch wenn der MFR für jedes Jahr zeitnah angepasst wird, ist

3 Implizit wird damit unterstellt, dass der ECOFIN dem Vorschlag der Kommission zustimmt und die Eigenmittelquote hochsetzt.

4 Vgl. beispielsweise Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2012): Ein Haushalt für Europa. Stellungnahme zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014-2020, Bundesministerium der Finanzen, November 2012, 18ff. (online verfügbar).

5 Bis zur Einigung ist nur eine vorläufige Haushaltsführung möglich und die Ausgaben sind auf ein Zwölftel der im Vorjahr zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt.

6 Im Jahr 1988 wurde die erste sogenannte interinstitutionelle Vereinbarung (Delors-Paket I) beschlossen. Im Jahr 2007 wurde der erste Mehrjährige Finanzrahmen verabschiedet. Seit diesem Jahr liegt die Finanzperiode bei mindestens fünf Jahren; in der Praxis waren es seither immer sieben Jahre.

7 Die Verhandlungen zum MFR starten in der Regel zweieinhalb bis drei Jahre vor Beginn der neuen Finanzperiode und die einzelnen EU-Programme laufen nach deren Beginn erst nach und nach an und ziehen mehrere Jahre lang Zahlungen nach sich.

dies eine vorwiegend technische Anpassung. Die Weichen für die EU-Finanzen werden nur alle sieben Jahre gestellt.[8]

Die Flexibilität der Haushaltsführung ist aufgrund der Länge der Finanzperiode deutlich gemindert. Seit Beginn der laufenden Finanzperiode wird dem dadurch entgegengewirkt, dass nicht in Anspruch genommene Zahlungsmittel – eingeschränkt – auf andere Haushaltsjahre übertragbar sind. Bereits seit längerem ist die Schaffung von Fonds außerhalb des EU-Budgets, den sogenannten *sonstigen Instrumenten,* gängige Praxis. Für diese werden Maximalausstattungen festgelegt, die jährliche Ausgabenobergrenze in Relation zum BNE gilt für sie jedoch nicht.[9]

Neben dem Kernhaushalt geführte Kassen mindern allerdings die Transparenz des Haushalts, die ohnehin unter der Vielzahl von Programmen leidet. Hinzu kommen immer wieder Änderungen sowohl bei der Haushaltssystematik als auch bei der Zuordnung von Programmen zu einzelnen Rubriken. Der Öffentlichkeit wird eine Beurteilung der europäischen Haushaltspolitik auf diese Weise deutlich erschwert.

Besonderheiten bei den Finanzverhandlungen

Mit dem Übergang auf mehrjährige Finanzperioden konnte bisher zwar verhindert werden, dass erst während des laufenden Budgetjahres ein gültiger Haushalt verabschiedet wurde; die Verhandlungen waren aber nach wie vor konfliktreich und zogen sich nun in der Regel über zwei bis drei Jahre hin. Die steigende Zahl von Mitgliedsländern und die erforderliche Einstimmigkeit in Finanzfragen im Europäischen Rat erschwerten eine Einigung. Mit einer Änderung der Abstimmungsregeln könnte nicht nur die Kompromissfindung erleichtert, sondern auch die Verantwortlichkeit der europäischen Politiker gegenüber den Wählerinnen und Wählern gestärkt werden. Besonders realistisch erscheinen solche Reformen im Hinblick auf die für ihren Beschluss notwendige Einstimmigkeit im Europäischen Rat aber nicht.

Politische Neujustierungen beispielsweise durch eine Änderung von Vergabekriterien oder die Festlegung neuer Handlungsfelder und – damit verbunden – eine Änderung der Ausgabenstruktur führen in der Regel dazu, dass einige Länder besser, andere schlechter gestellt werden als zuvor. Bei Einstimmigkeit sind Kürzungen daher oft nicht durchsetzbar, und es besteht eine Tendenz, für neue Aufgaben zusätzliche Mittel zu fordern. Mitgliedsländer, die per saldo EU-Mittel empfangen, werden die Forderung nach Mehrausgaben vermutlich befürworten, Nettozahlerländer hingegen eher ablehnen.[10]

Dabei sagt der Zahlungssaldo zwar nicht viel über den tatsächlichen Nutzen der EU-Mitgliedschaft für ein Land aus; er ist aber direkt aus der Statistik ablesbar – auch für die Wählerinnen und Wähler zu Hause. Bei den Finanzverhandlungen spielt er daher eine erhebliche Rolle. Ein Aufbrechen der traditionellen Front zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern könnte künftige Verhandlungen merklich erleichtern. Dies möchte die Kommission mit der Einführung einer eigenen Steuer erreichen, bei der nicht auf den ersten Blick erkennbar ist, in welchem Land sie entrichtet wird. Ein europäisches Besteuerungsrecht ist unter den institutionellen Gegebenheiten aber nach wie vor nicht unproblematisch, auch weil die Mitwirkung des Europäischen Parlaments immer noch schwach ist. Zwar hat es seit dem Jahr 2009 in einigen Bereichen neben dem ECOFIN Mitentscheidungsbefugnisse, das Initiativrecht liegt aber in vielen Bereichen nach wie vor bei der Kommission, also einer Behörde.

Für Wählerinnen und Wähler ist oft kaum transparent, ob nationale Politikerinnen und Politiker oder die gewählten Europaabgeordneten eine Entscheidung auf europäischer Ebene verantworten. Wenn die Verantwortlichkeit aber nicht ersichtlich ist, ist die Wahrscheinlichkeit gering, für Entscheidungen zur Rechenschaft gezogen und abgewählt zu werden. Unter diesen Umständen wird die steuerliche Belastung tendenziell höher sein als sonst. Der einzelne Bürger und die einzelne Bürgerin spüren ihre steuerliche Belastung aber genau. Steigt sie wegen der Einführung einer europäischen Steuer, könnte die ohnehin schon zunehmende Europaskepsis noch weiter um sich greifen. Mit einer eigenen Steuerquelle wäre die Diskussion aber auch wohl nur auf andere Ebenen verschoben. Zwar kann der Nettosaldo dann nicht mehr direkt aus der Statistik abgelesen werden, er kann aber für regionale Steueraufkommensschätzungen berechnet werden. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine andere statistische Größe, wie beispielsweise die Bruttoausgaben, ihn in seiner Signalwirkung bei den Finanzverhandlungen ablöst.[11]

Vorschlag der EU-Kommission für die kommende Finanzperiode 2021 bis 2027

Mit dem Vorschlag für den MFR in den Jahren 2021 bis 2027 hat die EU-Kommission ihre Vorstellungen dargelegt. Mit den Worten „modern“, „schützen“, „stärken“ und „verteidigen“ deutet sie an, welchen Anspruch sie an ihren Vorschlag stellt: Er soll zukunftsgerichtet sein, und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit – dem historischen europäischen Tätigkeitsfeld – werden andere Ziele zur Seite gestellt. Die Kommission verweist gleichzeitig aber auch explizit auf den pragmatischen Charakter des Entwurfs und betont, dass der Vorschlag ihrer Ansicht nach der „doppelten Herausforderung [von Brexit und neuen Aufgaben] gerecht [wird],

8 Nach dem offiziellen Zeitplan soll der MFR bereits im Mai kommenden Jahres verabschiedet werden. In diesem Fall stehen während der Legislaturperiode des ebenfalls im kommenden Mai neu zu wählenden Europaparlaments keine grundlegenden Beratungen zur Finanzpolitik an.

9 Werden sie in Anspruch genommen, fallen sie unter die Eigenmittelobergrenze.

10 Derzeit werden Ausgabenerhöhungen aber nicht von allen Nettozahlern abgelehnt. Deutschland hat signalisiert, dass es sich auch höhere Ausgaben vorstellen kann. Möglicherweise hängt die größere Zahlungsbereitschaft damit zusammen, dass ein Nichteinhalten des Fahrplans zur Beschlussfassung zur Folge haben kann, dass die heiße Phase der Auseinandersetzung in die Zeit der deutschen EU-Präsidentschaft fällt.

11 Zur Diskussion über mögliche Eigenmittel vgl. Mario Monti et al. (2016): Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December (online verfügbar).

indem Ausgaben gekürzt und gleichermaßen neue Mittel genutzt werden."[12]

Dazu soll der Haushalt „fokussiert" werden. Darunter versteht die Kommission, dass sowohl die Einnahmen erhöht als auch die Ausgaben in herkömmlichen Bereichen zurückgefahren werden. Außerdem soll der Vorschlag der Kommission dazu beitragen, Transparenz und Flexibilität zu erhöhen. Auch soll die Förderung im Rahmen von Programmen effizienter und zielgerichteter werden, wozu ein einheitliches Regelwerk beitragen soll.[13] Für die Zuordnung von Aufgaben zur europäischen Ebene soll zukünftig verstärkt darauf geachtet werden, ob sie hier effizienter wahrgenommen werden können, ob also ein „europäischer Mehrwert" vorhanden ist.[14]

Der Kommissionsvorschlag im Überblick

Die Kommission hat ihren Vorschlag – wie üblich – in Preisen eines Basisjahres vorgelegt; zu Preisen des Jahres 2018 sieht sie Mittel für einzugehende Verpflichtungen in Höhe von 1134,6 Milliarden Euro vor (Tabelle 1). Im geltenden MFR waren Verpflichtungsmittel von 960 Milliarden Euro in Preisen des Jahres 2011 veranschlagt worden. Für einen Vergleich werden beide Planungen mit der für die technische Anpassung verwendeten Teuerungsrate von zwei Prozent in laufende Preise umgerechnet. Es zeigt sich, dass im derzeit gültigen MFR in laufenden Preisen Verpflichtungen in Höhe von 1082,6 Milliarden Euro vorgesehen waren, während für den im Jahr 2021 beginnenden MFR Ausgaben von insgesamt 1279,4 Milliarden Euro eingeplant werden. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg der Verpflichtungsmittel um 2,7 Prozent, der sich relativ gleichmäßig über den gesamten Zeitraum verteilt.

Auch dieser Vergleich ist aber nur wenig aussagekräftig, denn der derzeitige MFR gilt für die EU-28. Der neue MFR ist hingegen auf eine EU nach dem Brexit zugeschnitten. Um beide Finanzperioden vergleichen zu können, muss eine Bereinigung um die Großbritannien zurechenbaren Ausgaben vorgenommen werden.

Um einen bereinigten MFR (MFR-EU27) zu erzeugen, werden die Mittelabflüsse nach Ländern und Programmen in den Jahren 2014 bis 2016 herangezogen.[15] Gegenüber dem derzeit geltenden – bereinigten – MFR-EU27 liegen die Verpflichtungsmittel im Vorschlag für die kommende Finanzperiode um insgesamt 252 Milliarden höher (Tabelle 2). In der kommenden Finanzperiode werden sie jahresdurchschnittlich um ein Viertel Prozentpunkt stärker zulegen als in der laufenden; insbesondere zu Beginn der Finanzperiode legen sie merklich zu und liegen im Jahr 2021 um 7,6 Milliarden Euro höher als im Jahr 2020 (Tabelle 3). Auch im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten nehmen die Verpflichtungsermächtigungen dynamischer zu. Damit zeigt sich eine starke Expansion der Ausgaben in einer Zeit, in der für die Haushalte einzelner Mitgliedsländer noch immer deutlicher Konsolidierungsbedarf besteht.

Auch die Mittel für die besonderen Instrumente legen merklich zu (Tabelle 4). Dies liegt auch daran, dass für aktuelle und an Bedeutung zunehmende Herausforderungen Fazilitäten nicht innerhalb, sondern außerhalb des EU-Budgets eingeplant sind. Damit erhöht sich zwar die Flexibilität, die ausgewiesene Obergrenze für Verpflichtungen spiegelt aber nicht mehr die tatsächlich eingegangenen Verbindlichkeiten

Tabelle 1

Beschluss zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 und Entwurf für die Jahre 2021 bis 2027[1]
Unterschiedliche Preisindizes, in Milliarden Euro

	MFR 2014–2020 (Preise von 2011)	MFR 2014–2020 (laufende Preise)	MFR 2021–2027 (laufende Preise)	MFR 2021–2027 (Preise von 2018)
Verpflichtungsmittel	960,0	1 082,6	1 279,4	1 134,6
in Prozent des BNE[2]	1,00	1,04	1,11	1,11
Zahlungsmittel	908,4	1 024,0	1 246,3	1 104,8
in Prozent des BNE	0,95	0,99	1,08	1,08
Eigenmittel				
in Prozent des BNE	1,23	1,23	1,29	1,29
Verfügbarer Spielraum (Prozent)	0,24	0,24	0,21	0,21

1 Planungsstand in den Jahren 2013 beziehungsweise 2018.
2 Bruttonationaleinkommen

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Tabelle 2

Mehrjähriger Finanzrahmen für die EU ohne Großbritannien[1]
Milliarden Euro in laufenden Preisen, Prozent

	MFR 2014–2020 (EU-27)	MFR 2021–2027 (EU-27)
Verpflichtungsmittel	1 027,6	1 279,4
in Prozent des BNE[2]	1,12	1,11
Zahlungsmittel	962,4	1 246,3
in Prozent des BNE	1,05	1,08
Eigenmittel		
in Prozent des BNE	1,23	1,29
Sicherheitsmarge (Prozent)	0,18	0,21

1 Stand August 2018.
2 Bruttonationaleinkommen.

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

12 Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 2. Mai 2018: EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt (online verfügbar).

13 Vgl. Europäische Kommission (2018a), a. a. O.

14 Dies zeichnete sich bereits frühzeitig ab. Vgl. beispielsweise Europäische Kommission (2017): Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen. COM(2017) 358 (online verfügbar); European Court of Auditors (2018a): Future of EU finances reforming how the EU budget operates, February 2018 (online verfügbar); European Court of Auditors (2016): EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014–2020 (online verfügbar).

15 Für die Jahre 2017 bis 2020 liegen (bisher) noch keine Informationen (Schätzungen) über eine Verteilung nach Ländern vor. Das hier gewählte Vorgehen erlaubt es, die Verpflichtungsmittel für jedes einzelne Haushaltsjahr zu bereinigen. Anders geht der Europäische Rechnungshof vor, der im Juli eine erste Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission vorgelegt hat. Er verweist auf Schätzungen der EU-Kommission und bereinigt die kumulierten Ausgaben der gesamten Finanzperiode um 52,8 Milliarden Euro. Vgl. European Court of Auditors (2018b): The Commission's proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework. Briefing Paper, July 2018 (online verfügbar).

Tabelle 3

Bereinigter Mehrjähriger Finanzrahmen für eine EU-27 in den Jahren 2014 bis 2020 und der Vorschlag der EU-Kommission für die Jahre 2021 bis 2027[1]

	Verpflichtungsmittel, Milliarden Euro	in Prozent des BNE[2]	Anstieg gegenüber Vorjahr (Prozent)	Zahlungsmittel, Milliarden Euro	in Prozent des BNE[2]	Anstieg gegenüber Vorjahr (Prozent)
2014	135,3	1,15		127,0	1,08	
2015	139,0	1,14	2,8	133,0	1,09	4,7
2016	142,6	1,14	2,6	137,0	1,10	3,0
2017	146,6	1,13	2,8	134,2	1,03	–2,1
2018	150,3	1,11	2,6	140,1	1,04	4,4
2019	154,7	1,10	2,9	144,2	1,03	2,9
2020	159,1	1,09	2,8	146,9	1,01	1,9
2021	166,7	1,12	4,8	159,4	1,07	8,5
2022	173,7	1,13	4,2	164,0	1,07	2,9
2023	179,4	1,13	3,3	177,4	1,12	8,2
2024	182,9	1,12	2,0	180,9	1,10	2,0
2025	187,0	1,11	2,3	184,5	1,09	2,0
2026	193,7	1,11	3,6	188,2	1,08	2,0
2027	195,9	1,09	1,1	192,0	1,07	2,0

1 Stand August 2018.
2 Bruttonationaleinkommen.

Quellen: Europäische Kommission; Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Tabelle 4

Besondere Instrumente außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens
In Milliarden Euro

	Summe der Jahre 2014–2020	Summe der Jahre 2021–2027
Reserve für Soforthilfe	2,17	4,73
Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung		
Solidaritätsfonds	2,41	1,58
Flexibilitätsinstrument	3,87	4,73
Reserve für Krisen im Agrarsektor	3,64	7,89
ITER	3,09	
Copernicus (vorher GMES)	2,56	
Globaler Klima- und Artenvielfaltsfonds	3,13	
Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion	p.m.	
Europäische Friedensfazilität		p.m.
Summe	**20,86**	**29,43**

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

wider. Außerdem mindert es die Transparenz ebenso wie die wiederholte Neugründung von solchen Extrahaushalten oder die Reintegration bestehender Sonderfonds in den Kernhaushalt.

Der Kommissionsvorschlag im Detail

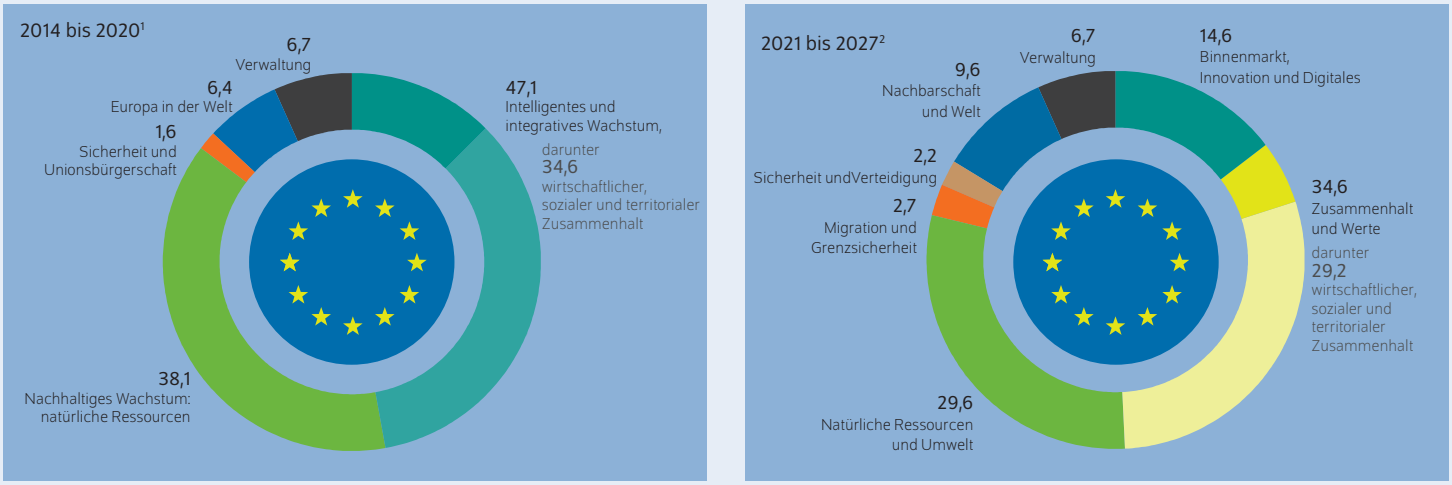
Die Kommission betont, dass sie in Zukunft mehr von jenen Aufgaben übernehmen will, die auf europäischer Ebene effizienter gelöst werden können. So macht Klimaschutz nicht an nationalen Grenzen halt. Außerdem haben einige weltpolitische Ereignisse in den vergangenen Jahren in vielen Bereichen Anlass dazu gegeben, nationale Lösungen in Frage zu stellen. Es spräche beispielsweise vieles für eine gemeinsame Politik bei der Aufnahme Geflüchteter oder für gemeinsame Anstrengungen zum verbesserten Schutz der Außengrenzen gegen internationalen Terrorismus. Auch wird darüber diskutiert, dass infolge der sich verschiebenden machtpolitischen Verhältnisse in der Welt die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik auf EU-Ebene verstärkt werden sollte.

Für solche Aufgaben sind im Kommissionsvorschlag auch Mittel vorgesehen. Die Kommission bündelt hierfür Programme in den Rubriken *Migration und Grenzmanagement*, *Sicherheit und Verteidigung* sowie *Nachbarschaft und Welt*. Nicht alle der hier geführten Programme sind gegenüber dem geltenden MFR neu; wegen der Änderungen in der Haushaltssystematik ist ein Vergleich daher nur sehr eingeschränkt möglich. In den genannten Rubriken sind Mittel in Höhe von 185,4 Milliarden Euro veranschlagt. Im geltenden MFR waren in den Rubriken *Sicherheit und Unionsbürgerschaft* sowie *Europa in der Welt* insgesamt nur 82,8 Milliarden Euro eingeplant. Auf den ersten Blick ist dies ein erheblicher Aufwuchs. Der Anteil dieser Rubriken an den Gesamtausgaben liegt bei 14,5 Prozent und ist damit ebenfalls deutlich höher als in der derzeitigen Finanzperiode, in der er bei 8,1 Prozent liegt. Schwerpunkte der EU-Ausgaben bleiben aber Kohäsion und Landwirtschaft (Abbildung 2).

Für die Kohäsionspolitik stehen gut 29 Prozent der EU-Mittel zur Verfügung. In der laufenden Finanzperiode waren es zwar 34,6 Prozent, entgegen den Aussagen der EU-Kommission werden die Mittel in der neuen Finanzierungsperiode aber

Abbildung 2

Ausgaben nach Rubriken im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU
Anteile an den Gesamtausgaben in Prozent, bereinigt EU-27



1 Stand August 2018.

2 Kommissionsentwurf.

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die Bereiche Kohäsion (enthalten in Zusammenhalt und Werte) und Landwirtschaft (in natürliche Ressourcen) machen den größten Teil der EU-Ausgaben aus.

stetig angehoben.[16] Dass dem Abbau sozio-ökonomischer, also tendenziell regionaler, Ungleichgewichte im EU-Haushalt ein großes Gewicht beigemessen wird, ist an sich richtig. Bereits seit den 80er Jahren fließt ein großer Teil der Ausgaben in diesen Bereich. Nichtsdestotrotz scheinen die Disparitäten aber recht dauerhaft zu sein – auch in den Ländern, die seit 30 Jahren Gelder erhalten. Die Kohäsionspolitik steht daher regelmäßig in der Kritik.[17] Es wird beispielsweise bemängelt, dass der Verwaltungsaufwand hoch ist, die Kriterien für unterschiedliche Programme uneinheitlich sind, anstelle einer ergebnisorientierten Ausrichtung ein ausgabenorientierter Ansatz verfolgt wird, die Programme nicht aufeinander abgestimmt und zu wenig auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet sind. Außerdem wird häufig gefordert, dass die Klassifizierung von Förderregionen anhand des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner um weitere Indikatoren ergänzt werden sollte.

Die für die Agrarpolitik im Vorschlag der Kommission vorgesehenen Mittel gehen anteilsmäßig zwar auch deutlich zurück; dies liegt vor allem aber daran, dass mit dem Ausscheiden Großbritanniens viele Ausgaben wegfallen, denn Großbritannien hat relativ viele Mittel für die Agrarwirtschaft empfangen. Zudem legen die Gesamtausgaben deutlich stärker als die Agrarausgaben zu. In laufenden Preisen sollen die Agrarausgaben demgegenüber auch in der kommenden Finanzperiode steigen – schwach, aber stärker als derzeit. Trotz ihres verhaltenen Anstiegs fließen immer noch knapp 30 Prozent der Mittel in einen Sektor, in dem EU-weit nur eineinhalb Prozent der Bruttowertschöpfung erwirtschaftet werden.

Auch die Agrarpolitik steht immer wieder in der Kritik:[18] Viele der Ausgaben für die Landwirtschaft haben Subventionscharakter. Ein großer Teil besteht aus Direktzahlungen, setzt damit falsche Anreize und mindert die Eigenverantwortlichkeit. Ferner wird oft angemahnt, dass die Programme häufig nur unzureichend aufeinander abgestimmt sind und nicht immer andere Zielsetzungen der Europapolitik berücksichtigen. Auch für diesen Bereich liegen vielfältige Vorschläge für Verbesserungen auf dem Tisch.[19] Wünschenswert wären vor allem Maßnahmen, die zu mehr Eigenverantwortlichkeit führen – bei Empfängern und Empfängerinnen sowie bei Nationalstaaten.

Kurze Bestandsaufnahme

Der von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag betont vier Ziele: Der Haushalt soll fokussiert, die Transparenz erhöht, die Flexibilität gesteigert und die Zuständigkeit der EU verstärkt über den „europäischen Mehrwert“ definiert werden.

16 Vgl. auch European Court of Advisors (2018b): a. a. O. Die Aussage der Kommission ist dann richtig, wenn nur der Kohäsionsfonds betrachtet wird. Auch andere Fonds sind aber in diesem Bereich tätig.

17 Vgl. beispielsweise European Court of Auditors (2018c): Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy. Briefing paper, May 2018 (online verfügbar) oder Bundesministerium der Finanzen (2018): Deutsch-italienische Vorschläge zur Neuausrichtung des EU-Haushalts.

18 Vgl. beispielsweise: European Court of Auditors (2018d): Future of the CAP. Briefing paper, March (online verfügbar).

19 Vgl. auch Europäische Kommission (2018c): Modernising and Simplifying the CAP. Background Document Economic challenges facing EU agriculture (online verfügbar). Background Document Socio-Economic challenges (online verfügbar) und Background Document Climate and Environmental challenges (online verfügbar).

- Ein „europäischer Mehrwert“ kann bei solchen Aufgaben angenommen werden, die sinnvollerweise an der Außengrenze der EU wahrgenommen werden. Für solche Bereiche sieht die Kommission auch eine Erhöhung der Mittel vor. Ihr Umfang ist allerdings nach wie vor zu gering, als dass damit eine systematische Verlagerung der Aufgaben von den Nationalstaaten zur EU verbunden sein dürfte.

- Die Kommission mahnt, dass die Haushaltsführung auf europäischer Ebene flexibler werden muss – was hinsichtlich eines Planungshorizonts von insgesamt zehn Jahren ein berechtigter Wunsch ist. Eine Umwidmung größerer Volumina muss aber immer politisch legitimiert sein. Der noch immer geringe Einfluss der europäischen Wählerinnen und Wähler auf die haushaltspolitischen Entscheidungen setzt eine natürliche Grenze für pragmatische Lösungsansätze. Inwieweit die nun vorgeschlagene Erweiterung der Übertragbarkeit von Zahlungsmitteln die Handlungsfähigkeit im Haushaltsvollzug ausreichend erhöht, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

- Die EU-Kommission beabsichtigt, die Transparenz zu erhöhen. Tendenziell gibt die neue Haushaltsgliederung einen guten Überblick über die politischen Prioritäten. Dazu trägt auch die Eingliederung von besonderen Instrumenten der derzeitigen Finanzperiode in die Rubriken bei. Zumindest in der Übergangsphase erschweren die mit der neuen Systematik verbundenen Umbuchungen allerdings die Analyse. Wünschenswert wäre, dass die Systematik sowohl etwas stärker unterteilt wird als auch zukünftig über einen längeren Zeitraum Bestand hat, damit längerfristige Analysen möglich werden.

- Die Kommission betont, dass der Haushalt fokussierter werden muss, damit sie der „doppelten Herausforderung“ von Zukunftsorientierung und Brexit begegnen kann, und dass dieser Spagat nicht allein mit Einnahmensteigerungen, sondern auch mit einer Kürzung von Mitteln in den herkömmlichen Bereichen gelingt. Dem genügt der Vorschlag nicht wirklich. Er sieht nur ein beschränktes Maß an Umfinanzierung, aber eine deutliche Erhöhung der Einnahmen vor; in allen Rubriken nehmen die Ausgaben in laufenden Preisen zu, in den meisten kräftig. Die Ausrichtung auf neue Herausforderungen bleibt hinter den Möglichkeiten zurück, und die Spielräume für Einnahmeerhöhungen werden weitestgehend ausgeschöpft.

Ausblick: Die Haushaltspolitik in der neuen Finanzperiode ist mehr rückwärtsgewandt als zukunftsorientiert

Diese Bestandsaufnahme ist bedauerlich, denn ein Teil der Mitgliedsstaaten (die Länder des Euroraums) steht vor einer weitaus größeren Herausforderung als der Finanzierung der herkömmlichen Ausgaben. Die Währungsunion muss krisensicher gemacht werden, denn auch in Zukunft wird von einer divergierenden wirtschaftlichen Entwicklung auf Länderebene bei vergleichsweise niedriger Arbeitsmobilität eine Gefahr für den Bestand der gemeinsamen Währung ausgehen. Vorschläge zu geeigneten, präventiven Instrumenten liegen auf dem Tisch und werden zum Teil kontrovers diskutiert.[20] Auch wenn immer wieder betont wird, dass permanente Transfers zugunsten eines Mitgliedslandes dabei ausgeschlossen sein sollen: Es werden Mittel mit einem hinreichend großen Volumen bereitgestellt werden müssen, um – möglichst über investive Ausgaben – konjunkturell unterschiedliche Entwicklungen oder asymmetrische Schocks abzufedern. Ein Teil dieser Mittel für die Währungsunion hätte auch aus zukunftsweisenden Einsparungen beim Abbau von sozio-ökonomischen Disparitäten im europäischen Binnenmarkt aufgebracht werden können – auch wenn der Kreis der Länder nicht vollständig identisch ist.

Beides hängt zusammen: Maßnahmen sollten gebündelt und die jetzt zu treffenden grundlegenden Entscheidungen sollten aufeinander abgestimmt werden. Dazu bedarf es aber einer politischen Strategie, und diese hat die EU für die Jahre nach 2020 noch nicht vereinbart. Wenn jetzt mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen die finanziellen Spielräume ausgeschöpft werden, erschwert dies eine Einigung bei den notwendigen grundlegenden Weichenstellungen in den kommenden Jahren.

20 Vgl. Agnès Bénassy-Quéré et al. (2018): Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. CEPR Policy Insight No. 91 (online verfügbar); vgl. auch Marius Clemens und Mathias Klein (2018): Ein Stabilisierungsfonds kann den Euroraum krisenfester machen. DIW Wochenbericht Nr. 23 (online verfügbar).

Kristina van Deuverden ist Referentin im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

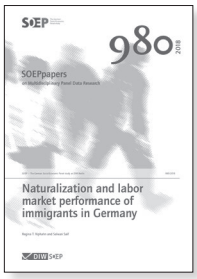
JEL: H6, H7, H8

Keywords: Public finance, budget, European Union

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 41/2018:

www.diw.de/diw_weekly

SOEP Papers Nr. 980
2018 | Regina T. Riphahn, Salwan Saif



Naturalization and Labor Market Performance of Immigrants in Germany

Naturalization may be a relevant policy instrument affecting immigrant integration in host-country labor markets. We study the effect of naturalization on labor market outcomes of immigrants in Germany. We apply recent survey data and exploit a reform of naturalization rules in an instrumental variable estimation. In our sample of recent immigrants, linear regression yields positive correlations between naturalization and beneficial labor market outcomes. Once we account for the endogeneity of naturalization most coefficients decline in magnitude and lose statistical significance: male immigrants' labor market outcomes do not benefit significantly from naturalization. Naturalization reduces the risks of unemployment and welfare dependence for female immigrants. For males and females, the propensity to hold a permanent contract increase as a consequence of naturalization. The results are robust to modifications of samples and the instrument.

www.diw.de/publikationen/soeppapers

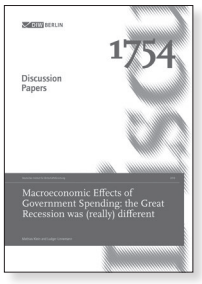
SOEP Papers Nr. 981
2018 | Carsten Schröder, Charlotte Bartels, Markus M. Grabka, Martin Kroh, Rainer Siegers

Machbarkeitsstudie zur Verbesserung der Forschungsdateninfrastruktur im Bereich Hochvermögender mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP)

Das Ausmaß der Vermögenskonzentration in Deutschland lässt sich aufgrund der stark eingeschränkten Datenlage zu hohen Vermögen kaum abschätzen. Dementsprechend sieht auch der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung weiteren Bedarf, die Datenlage in diesem Bereich zu verbessern (Bundesregierung, 2017). Wir haben eine Machbarkeitsstudie durchgeführt, in der ein innovatives Konzept entwickelt, implementiert und im Feld getestet wurde, um Personen mit hohen Vermögen in Deutschland (Top-Vermögende) gezielt zu befragen und in das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) zu integrieren. Damit sollen künftig repräsentative Aussagen für "Top-Vermögende" ermöglicht werden. Unter Top-Vermögende sind Personen zu verstehen, deren Vermögen im obersten Bereich existierender Bevölkerungsbefragungen liegen oder darüber (mind. hohe einstellige individuelle Nettovermögen). Die Ergebnisse dieser Machbarkeitsstudie sind Gegenstand des vorliegenden Berichts. Dieser konzentriert sich auf das bei Verteilungsanalysen häufig verwendete Aggregat des Nettovermögens, also die Summe aus Geld- und Sachvermögen abzüglich Schulden.

www.diw.de/publikationen/soeppapers

Discussion Papers Nr. 1754
2018 | Mathias Klein, Ludger Linnemann

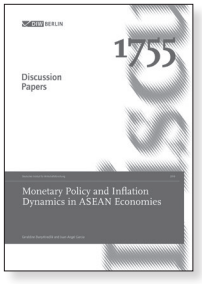


Macroeconomic Effects of Government Spending: The Great Recession Was (Really) Different

We estimate the effect of government spending shocks on the US economy with a time-varying parameter vector autoregression. The recent Great Recession period appears to be characterized by uniquely large impulse responses of output to fiscal shocks. Moreover, the particularity of this period is underlined by highly unusual responses of several other variables. The pattern of fiscal shock responses neither completely fits the predictions of the New Keynesian model of an economy subject to the zero lower bound on nominal interest rates, nor does it suggest regular variation of fiscal policy effects depending on the state of the business cycle. Rather, the Great Recession period seems special in that government spending shocks had a strongly negative effect on the spread between corporate and government bond yields and a strongly positive effect on consumer confidence and private consumption spending.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1755
2018 | Geraldine Dany-Knedlik, Juan Angel Garcia

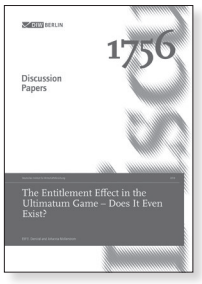


Monetary Policy and Inflation Dynamics in ASEAN Economies

This paper investigates the evolution of inflation dynamics in the five largest ASEAN countries between 1997 and 2017. To account for changes in the monetary policy frameworks since the Asian Financial Crisis (AFC), the analysis is based on country-specific Phillips Curves allowing for time-varying parameters. The paper finds evidence of a higher degree of forward-looking dynamics and a better anchoring of inflation expectations, consistent with the improvements in monetary policy frameworks in the region. In contrast, the quantitative impact of cyclical fluctuations and import prices has gradually diminished over time.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1756
2018 | Elif E. Demiral, Johanna Mollerstrom

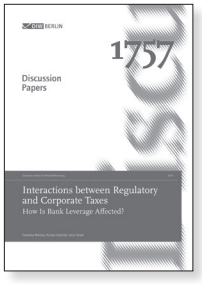


The Entitlement Effect in the Ultimatum Game – Does It Even Exist?

Since the seminal paper of Hoffman et al. (1994), an entitlement effect is believed to exist in the Ultimatum Game, in the sense that proposers who have earned their role (as opposed to having it randomly allocated) offer a smaller share of the pie to their matched responder. The entitlement effect is at the core of experimental Public Choice – not just because it concerns the topics of bargaining and negotiations, but also because it relates to the question about under which circumstances actors behave more rational. We conduct three experiments, two in the laboratory and one online, with more than 1,250 participants. Our original motivation was to study gender differences, but ultimately we could not replicate the entitlement effect in the Ultimatum Game in any of our three experiments. Potential reasons for why the replication attempts fail are discussed.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1757
2018 | Franziska Bremus, Kirsten Schmidt, Lena Tonzer



Interactions between Regulatory and Corporate Taxes: How Is Bank Leverage Affected?

Regulatory bank levies set incentives for banks to reduce leverage. At the same time, corporate income taxation makes funding through debt more attractive. In this paper, we explore how regulatory levies affect bank capital structure, depending on corporate income taxation. Based on bank balance sheet data from 2006 to 2014 for a panel of EU-banks, our analysis yields three main results: The introduction of bank levies leads to lower leverage as liabilities become more expensive. This effect is weaker the more elevated corporate income taxes are. In countries charging very high corporate income taxes, the incentives of bank levies to reduce leverage turn ineffective. Thus, bank levies can counteract the debt bias of taxation only.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

KARL BRENKE

Handwerksrecht: ordnungspolitischer Roll-back im Anmarsch

Karl Brenke ist wissenschaftlicher Referent im Vorstandsbereich des DIW Berlin
Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Politik ist ein durchschaubares Spiel. Ist sie erfolgreich, überschlagen sich die Medien mit Beifall und die Verantwortlichen stellen sich mit geschwellter Brust vor die Wählerschaft. Ist sie nicht erfolgreich, wird versucht, darüber hinwegzugehen und über die Thematik nicht weiter zu reden. Sehr ungewöhnlich ist es dagegen, wenn über erfolgreiche Politik der Mantel des Schweigens gelegt wird. Aber es kommt vor.

Einer dieser raren Fälle ist die Reform des Handwerksrechts von 2004. Damals wurden 53 Berufe vom Meisterzwang befreit. Der Erfolg war absehbar. Denn wenn Wettbewerbsbeschränkungen wegfallen, drängen zusätzliche Anbieter auf den Markt. Das trat dann auch ein; es kam zu einer enormen Gründungswelle. Gab es vor der Reform in den liberalisierten Handwerkszweigen noch 75 000 Betriebe, hatte sich deren Zahl drei Jahre danach mehr als verdoppelt. Im Bau- und Ausbaugewerbe gab es einen regelrechten Gründungsboom. Inzwischen gibt es knapp 250 000 Betriebe gemäß der sogenannten Anlage B1 des Handwerksrechts. Aber warum wurde der Erfolg unter den Teppich gekehrt? Die Bundesregierung hatte gewechselt, und der unionsgeführten Koalition passte das Thema nicht.

Mitunter wird unterstellt, dass der in Mitteleuropa weltweit so ziemlich einzigartige Meisterzwang noch ein Relikt des Mittelalters mit seiner Zunftordnung sei. Dem ist aber nicht so. Denn schon 1845 wurde im Königreich Preußen die allgemeine Gewerbeordnung eingeführt, nach der Handwerke frei ausgeübt werden konnten. Andere deutsche Staaten folgten. Allerdings gab es seitens des Handwerks immer wieder Bestrebungen, die aber nur zum Teil von der Politik aufgenommen wurden, den Meisterzwang wieder einzuführen. Die Rückkehr zur alten Zunftordnung brachte dann der Nationalsozialismus: Ein Handwerk konnten nur Personen mit dem „großen Befähigungsnachweis" ausüben. Das entsprach der NS-Ideologie von der Ständegesellschaft, und zugleich versuchten die Nazis, die Handwerker an sich zu binden. In der Bundesrepublik lebte der Meisterzwang dann fort.

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom Februar dieses Jahres wurde festgelegt, dass die Parteien den „Meisterbrief erhalten und verteidigen" wollen. Überdies ist vorgesehen, ihn für „weitere Berufsbilder EU-konform ein(zu)führen". Das klingt stark nach einer Rückabwicklung der Reform von 2004. Bisher hat sich die Bundesregierung in dieser Hinsicht zwar noch ruhig verhalten, dies dürfte sich aber bald ändern. Die Zeit drängt nämlich. Denn im Juli 2020 tritt eine EU-Richtlinie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Einführung neuer Berufsreglementierungen in Kraft. Und die deutsche Politik könnte in Argumentationsnot geraten, wenn sie erst danach weitere Berufe dem Meisterzwang unterwirft.

Um eine Ausweitung des Meisterzwangs zu rechtfertigen, werden vermutlich die altbekannten Argumente der Handwerkslobby ausgekramt. Dazu gehört, dass nur durch den Meisterzwang handwerkliche Qualität gesichert sei. Als ob die Kunden bei der Frisörin nicht selbst deren Leistung beurteilen könnten – und bei Minderleistung nicht wiederkommen. Oder als ob jede Kfz-Inspektion von Meisterhand vorgenommen würde. Ein anderes Argument ist die betriebswirtschaftliche Solidität der Meisterbetriebe, denn bei der Meisterprüfung müssen unter anderem auch Buchhaltungskenntnisse nachgewiesen werden. Außerhalb des Handwerks wird das allerdings nicht verlangt – und es würde auch Existenzgründungen und somit die wirtschaftliche Dynamik bremsen. Ähnlich verhält es sich mit Blick auf die Lehrlingsausbildung.

Seit Jahren wird Deutschland von internationalen Institutionen wie der OECD und dem IWF eine übermäßige Regulierung vorgeworfen. Offenbar stößt das aber auf taube Ohren. Vielmehr scheint man auf einen weiteren bekannten Mechanismus der Politik zu setzen: Man macht sich bei einer bestimmten Wählergruppe beliebt – und die Zeche zahlen andere, ohne es der Politik anzurechnen. Das war bei der Rente mit 63 so, das wird auch beim Handwerksrecht so sein. Denn im Falle der Ausweitung des Meisterzwangs wird der eingeschränkte Wettbewerb zu überhöhten Preisen führen.

DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-41-4