



**18 | 2013**

66. Jg., 38.–40. KW, 2. Oktober 2013

## **ifo Schnelldienst**

### **Zur Diskussion gestellt**

*Gisela Färber, André W. Heinemann, Tanja Kasten, Reiner Holznagel und Jens Lemmer*

- Verlängerung des Solidaritätszuschlags: Falsches Signal bei der Steuerpolitik?

### **Forschungsergebnisse**

*Christian Seiler und Klaus Wohlrabe*

- Das ifo Geschäftsklima und die deutsche Konjunktur

*Holger Bonin, Anita Fichtl, Helmut Rainer, C. Katharina Spieß, Holger Stichnoth und Katharina Wrohlich*

- Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen

### **Im Blickpunkt**

*Erich Gluch*

- ifo Architektenumfrage: Auftragseingänge deutlich gesunken

**ifo** Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V.

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Verlängerung des Solidaritätszuschlags: Falsches Signal bei der Steuerpolitik?

3

Seit seiner Einführung 1991 hat der Solidaritätszuschlag immer wieder zu Kontroversen geführt. Soll er, wie vorgesehen, 2019 auslaufen oder unbegrenzt weiter erhoben werden? Nach Ansicht von *Gisela Färber*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, ist der Solidaritätszuschlag als Dauersteuer ungeeignet und seine Abschaffung spätestens 2020 aus fiskalföderalen und steuerrechtlichen/-systematischen Gründen geboten. Die Abschaffung sollte aber mit den Verhandlungen um den Solidarpakt III resp. in einer Föderalismusreformkommission III eingebracht werden. Bis 2020 sollte die Verwendung der Mittel im Sinne des Föderalen Konsolidierungsprogramms aus dem Jahr 1993 erfolgen: Mit den Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, die zunehmend nicht mehr für SoBEZ zugunsten der neuen Länder benötigt werden, könnte zeitlich begrenzt die Sanierung der Infrastruktur vor allem in den strukturschwachen westdeutschen Ländern finanziert werden. *André W. Heinemann*, Universität Bremen, unterstreicht, dass der Solidaritätszuschlag eine Ergänzungsabgabe, und damit eine Steuer, ist, die allgemeine Einnahmen für die öffentliche Hand generiert, ohne zweckgebunden zu sein. Da der »Soli« ausschließlich der Bundesebene zukommt, ist er eine Möglichkeit für den Bund, Mittel zur Erfüllung von Bundesaufgaben zu erhalten, ohne dabei schwierige Abstimmungsverfahren mit den Ländern bei den Gemeinschaftsteuern durchführen zu müssen. Auch *Tanja Kasten*, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, betont, dass der Solidaritätszuschlag »schlicht eine Bundessteuer« ist. Ihrer Meinung nach ist die Abschaffung des Zuschlags sowohl haushaltspolitisch vertretbar als auch im Hinblick auf ein einfaches, gerechtes und transparentes Steuersystem wünschenswert. Für *Reiner Holznagel*, Bund der Steuerzahler, und *Jens Lemmer*, Deutsches Steuerzahlerinstitut, ist der Solidaritätszuschlag ein Anachronismus: Es sei höchste Zeit, ihn abzuschaffen. Dies wäre auch kurzfristig realisierbar, weil die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich sei und der Bundeshaushalt bei einer halbwegs ambitionierten Sparpolitik die Einnahmeausfälle verkraften könne, zumal gegenwärtig die Steuermehreinnahmen und das historisch niedrige Zinsniveau den Etat jedes Jahr in zweistelliger Milliardenhöhe entlasten. Wenn der Solidaritätszuschlag hingegen eine ewige Bestandsgarantie erhält, wäre das, ihrer Ansicht nach, ein verheerendes Signal für die Steuerzahler.

### Forschungsergebnisse

#### Das ifo Geschäftsklima und die deutsche Konjunktur

17

*Christian Seiler und Klaus Wohlrabe*

Der bekannteste Indikator für den Wirtschaftsverlauf in Deutschland ist das ifo Geschäftsklima, das sich aus den monatlichen ifo-Umfragen zur Geschäftslage und zu den Geschäftserwartungen zusammensetzt. Die Analysen zeigen, dass das ifo Geschäftsklima ein zuverlässiger Indikator für die deutsche Konjunktur ist. Der Zusammenhang mit den Wachstumsraten des BIP und mit den Wachstumsraten der Industrieproduktion ist höher als bei vergleichbaren Indikatoren, wie etwa dem ZEW-Index. Das ifo Geschäftsklima liegt zeitnah vor, zeigt den Konjunkturverlauf frühzeitig und zuverlässig an und unterliegt keinen Revisionen. Damit gilt das ifo Geschäftsklima zu Recht als der zentrale Indikator für die Beurteilung der Konjunkturentwicklung in Deutschland.

## Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen

22

Holger Bonin, Anita Fichtl, Helmut Rainer, C. Katharina Spieß,  
Holger Stichnoth und Katharina Wrohlich

Mit der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen »Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen« wurden erstmals zentrale Instrumente der deutschen Familienpolitik systematisch und umfassend evaluiert. Dabei wurden folgende familienpolitische Ziele vorgegeben: die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die frühe Förderung von Kindern, die Erfüllung von Kinderwünschen und der Nachteilsausgleich zwischen den Familien. Die Gesamtschau der Ergebnisse der Evaluationsstudien des DIW Berlin, ifo und ZEW zeigt, dass primär eine Maßnahme heraussticht, mit der keine familienpolitischen Zielkonflikte verbunden sind. Dies ist die öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung. In sie sollte weiter investiert werden – die bisherige Elternbeteiligung sollte zunächst beibehalten und für Verbesserungen der Qualität verwandt werden. Auch das Elterngeld verursacht kaum Zielkonflikte und sollte so weiterentwickelt werden, dass es mehr Anreize für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung setzt. Finanzieller Spielraum könnte durch eine Reform des Ehegattensplittings hin zu einem gedeckelten Realsplitting gewonnen werden. Aufgrund relativ schwacher Effekte des Kindergeldes auf die analysierten Ziele sollte von einer Erhöhung dieser Leistung abgesehen werden.

### Im Blickpunkt

#### ifo Architektenumfrage: Auftragseingänge deutlich gesunken

31

Erich Gluch

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima zu Beginn des dritten Quartals 2013 leicht eingetrübt. Es ist jedoch weiterhin sehr freundlich. Die befragten Architekten schätzten ihre aktuelle Geschäftslage nochmals etwas besser ein als im Vorquartal. Lediglich zu Beginn der 1990er Jahre gab es einige Quartale mit geringfügig besseren Werten. Der Anteil der freischaffenden Architekten, die ihre derzeitige Auftragsituation als »schlecht« bezeichneten, erhöhte sich zwar von 14 auf 16%; der Anteil der »gut«-Urteile stieg jedoch noch kräftiger und erreichte fast die 50%-Marke. Bezüglich ihrer Geschäftsaussichten sind die Architekten jedoch sichtlich skeptischer geworden. Der Anteil der Architekten, die eine »eher bessere« Auftragsituation im Verlauf des nächsten halben Jahres erwarteten, schrumpfte von 17 auf 14%, ein ebenso großer Anteil, 14%, erwartete eine eher negative Entwicklung. 55% der befragten Architekten konnten im zweiten Quartal 2013 neue Verträge abschließen. Damit lag der Wert unterhalb des Vorquartalswertes von 57%. Der Aufwärtstrend, der seit gut zehn Jahren zu beobachten ist, hat sich damit deutlich abgeflacht.

# Verlängerung des Solidaritätszuschlags: Falsches Signal bei der Steuerpolitik?

Seit seiner Einführung 1991 hat der Solidaritätsbeitrag immer wieder zu Kontroversen geführt. Soll er, wie vorgesehen, 2019 auslaufen oder unbegrenzt weiter erhoben werden?

## Der Solidaritätszuschlag – als Dauersteuer ungeeignet!

Zum 1. Januar 1995 wurde der Solidaritätszuschlag erneut eingeführt, nachdem er nach nur einem Jahr Geltung am 30. Juni 1992 schon einmal abgeschafft worden war. Als Zuschlagsteuer zugunsten des Bundeshaushalts von zunächst 7,5%, ab 1998 5,5%, auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld sollte er die besonderen finanziellen Lasten des Bundes für die deutsche Einheit mitfinanzieren, die dem Bund per saldo angeblich höher als Ländern und Gemeinden entstanden waren. 2012 nahm der Bund aus dem sogenannten »Soli« 13,6 Mrd. Euro ein. 1995 waren es bereits 13,43 Mrd. Euro gewesen. Bis 2017 wird laut letzter Steuerschätzung eine Steigerung der Soli-Einnahmen auf 17,45 Mrd. Euro erwartet. Bis 2020 werden sich die Einnahmen wohl auf den Gesamtbetrag von knapp 325 Mrd. Euro aufaddiert haben.

Die politische Debatte im Wahlkampf entzündet sich daran, ob der »Soli« schon bald oder spätestens 2020 abgeschafft werden soll oder – mangels noch finanzierbarer Lasten der deutschen Einheit – trotzdem fortbestehen soll und die Einnahmen zur Finanzierung anderer Ausgaben, z.B. für die notwendige Instandsetzung der Infrastruktur, auch in Westdeutschland genutzt werden sollen. An Ausgabenwünschen fehlt es der Politik nie, das ist nicht verwunderlich. Eine Weiterführung des Soli sollte aber einerseits nur dann stattfinden, wenn es noch substantielle ungedeckte Kosten der deutschen Einheit gibt, oder andererseits im Fall einer Fortführung für andere Ausgabenzwecke eine solche Zusatzsteuer für den Bundeshaushalt besonders begründet werden kann und vorteilhafter als jede andere wie auch immer geartete Erhöhung anderer »regulärer« Steuern wäre.

Die deutsche Vereinigung war unzweifelhaft ein besonderes Ereignis mit mittel-

bis langfristigen finanziellen Folgen für die öffentlichen Haushalte, die eine Sonderfinanzierung über eine separat ausgewiesene Zuschlagsteuer auch aus heutiger Sicht als sachgerecht erscheinen lässt. Sie war eine »Spitzenfinanzierung«, da ab 1995 auch andere Deckungsinstrumente herangezogen wurden (insb. Einsparungen, auch bei Geldleistungsgesetzen und bei Subventionen). Insbesondere die alten Länder und ihre Kommunen, die bis heute ihren Kostenanteil von rund 40% der fiktiven Länderlasten über eine erhöhte Gewerbesteuer bezahlen müssen, mussten ab 1995 rund 10% ihrer Ausgaben einsparen, was größtenteils über die Investitionshaushalte geschah und damit mittelbar den heute beklagten Infrastrukturverfall mitverursacht hat. Der Bund erhält überdies – anders als westdeutsche Länder und Gemeinden – Steuereinnahmen aus dem Gebiet der neuen Länder, die auch zur Deckung der Kosten herangezogen werden müssen, aus denen aber auch allgemeine Ausgaben zu deren Gunsten finanziert werden. Da sich die Wirtschaftsstruktur der neuen Länder mit dem demographischen Wandel nach und nach der vergleichbarer Wirtschaftsgebiete Westdeutschlands angenähert hat, lassen sich hier kaum mehr (Netto-)Sonderlasten z.B. in Form höherer Zuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe »Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur« identifizieren.

Zur Überprüfung, ob dem Soli heute noch Kosten der deutschen Einheit gegenüberstehen, sollten deshalb nur noch unmittelbare Einheitslasten angesetzt werden. Dies sind unstrittig der Erblastentilgungsfonds (ELF) und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder sowie die BEZ an ebendiese für die Kosten der strukturellen Arbeitslosigkeit:

\* Prof. Dr. Gisela Färber ist Professorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.



Gisela Färber\*

- Der Erblastentilgungsfonds mit einem Gesamtvolumen von ursprünglich knapp 172 Mrd. Euro, in dem alle »Alt-schulden« der DDR sowie die bis 1995 aufgelaufenen Kredite zur Finanzierung der deutschen Einheit, insbesondere auch der Fonds Deutsche Einheit, zusammengefasst worden waren, sollten ursprünglich über 30 Jahre getilgt werden, wobei Bund und Länder die Annuitäten je zur Hälfte trugen. Tilgungen wurden regelmäßig auch aus Teilen des Bundesbankgewinns und einmalig knapp 60 Mrd. Euro aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2001 finanziert. Mit dem Solidaripakt II gingen die Zahlungsverpflichtungen gegen eine jährliche Abschlagszahlung vom Länderanteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 1,323 Mrd. Euro auf den Bund über, der sich eine Revisionsklausel vorbehielt für den Fall, dass die Tilgung 2020 noch nicht vollständig erfolgt sein sollte. Der Erblastentilgungsfonds wurde vollständig in die Bundesschuld eingebucht. »Im Jahr 2011 tilgte der Bund die letzten vom ELF aufgenommenen Kapitalmarktverbindlichkeiten«. <sup>1</sup> Die weiter sinkenden Zinssätze wirken zugunsten einer beschleunigten fiktiven Tilgung mit dem Ergebnis, dass der Erblastentilgungsfonds ideell längst auch materiell getilgt sein müsste.
- Die teilungsbedingten SoBEZ laufen bis zum Jahr 2020 aus. Zwischen 1995 und 2012 hat der Bund hierfür 156 Mrd. Euro gezahlt, 2012 noch 7,26 Mrd. Euro. 2002 waren es noch 10,15 Mrd. Euro gewesen.
- Auch die SoBEZ für die strukturelle Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern sinken mittlerweile und betragen 2012 nur noch 711 Mill. Euro.

### Zwischenfazit 1

2012 standen den Einnahmen aus dem Soli in Höhe von 13,6 Mrd. Euro nur noch Einheitslasten von knapp 8 Mrd. Euro brutto bzw. 6,65 Mrd. Euro netto gegenüber, da ja die Länder weiter 1,32 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer tragen. Die Ausgaben werden weiter sinken, die Einnahmen hingegen steigen, der Länderbeitrag bis 2019 weiterlaufen. Das Ungleichgewicht der Sonderfinanzierung wächst weiter zugunsten des Bundeshaushalts.

Wäre weiter zu prüfen, ob die allgemeinen Probleme der Finanzierung der Sanierung der Infrastruktur und des Ausbaus des Bildungssystems von ihrem Wesen und ihrem Volumen her eine Weiterführung des Soli begründen könnten, wie dies die Kanzlerin angekündigt hatte. Während Bildungsinvestitionen in allen Bildungssparten von der frühkindlichen Bildung und Ganztagsbetreuung über Ganztags-

schulen bis hin zu den Hochschulen in allen Ländern benötigt werden, sind vom Investitionsrückstau vornehmlich die strukturschwachen alten Länder betroffen. Denn die neuen Länder sind in Sachen Infrastruktur durch die Solidaripaktmittel und andere Programme »erneuert«, während die Haushalte von Ländern und Gemeinden in den alten strukturschwachen Bundesländern durch fortwirkende Einheits- und durch extrem gestiegene Soziallasten die erforderlichen Investitionen nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können. Im Bereich Sanierung und Erweiterung von Fernstraßen und Schieneninfrastruktur ist auch der Bund am Investitionsbedarf beteiligt.

Im Wesentlichen sind bei den Investitionsmaßnahmen aber Länder und vor allem Gemeinden betroffen. Wäre es dann aber nicht sinnvoller, Länder und Gemeinden unmittelbar mit eigenen Einnahmen auszustatten, sei es durch eine Änderung des vertikalen Umsatzsteuerschlüssels zugunsten letzterer, was auch beim Länderanteil außerdem einen verstetigenden Effekt hätte, sei es, indem man insbesondere den Kommunen über Reformen bei Grund- und Gewerbesteuer breitere und umfassendere Bemessungsgrundlagen mit Hebesatzrecht zur eigenen Gestaltung überlassen würde? Muss denn auch hier die Verteilung wieder durch den Bund vorgenommen werden, statt die Eigenverantwortung der dezentralen Gebietskörperschaften zu fördern? Wer sagt denn, dass der Bund den Soli in Zukunft vollständig für zukunftsfähige Infrastrukturen ausgeben wird? Muss man nicht auch jetzt schon mutmaßen, dass mit den nicht mehr für Einheitslasten benötigten Einnahmen aus dem Soli auch so umstrittene Maßnahmen wie das Betreuungsgeld (vulgo: Herdprämie) finanziert werden? Eine striktere Zweckbindung der Einnahmen aus dem Soli würde den Effizienzgrad aber auch nicht heben, denn gerade dies führt – wie bei der Feuerschutzsteuer – nur dazu, dass die Mittel bis zum letzten Cent auch für die unsinnigsten Anschaffungen ausgegeben werden.

Auch in horizontaler Hinsicht würde die Fortführung des Soli keine Verbesserung bedeuten. Denn bekanntermaßen ziehen umverteilende Maßnahmen auch unter dem Label von Sachprogrammen nur wieder neue andere Maßnahmen in welchem finanzpolitischen Gewand auch immer nach sich, die den dann davon Benachteiligten wieder Kompensation verschaffen. Solange der Bund bei einer Vielzahl wichtiger Gesetze auf die Zustimmung der Länder im Bundesrat angewiesen ist, wird er sich diese vor allem dann, wenn dies zusätzliche finanzielle Lasten für letztere bedeutet, immer teuer erkaufen müssen. Und hier ist nicht Armut, sondern politische Stärke das schlagende Argument. Und so würde der Soli nur weiter missbraucht, um die derzeit schon viel zu starke vertikale Verflechtung im deutschen Föderalismus weiter zu alimentieren, statt Eigenverantwortung auf einer angemessenen und belastbaren Einnahmenbasis für alle Ebenen zu forcieren.

<sup>1</sup> Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2012, Bonn 2012, S. 83, online verfügbar unter: <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2012/2012-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>; aufgerufen am 16. September 2013.



Ähnlich abschlägig muss man deshalb auch den Vorschlag der Liberalen klassifizieren, erst den Bundeshaushalt zu sanieren und dann immerhin den Soli abzuschaffen. Das ist nur eine etwas anders gestrickte Schiebeverfügung: Denn warum sollte der Bund über eine für einen bestimmten Zweck eingeführte Steuer seinen Haushalt sanieren, wenn Länder und Gemeinden kaum über die Mittel verfügen, um ihre Haushalte auch in Ordnung zu bringen.

### Zwischenfazit 2

Eine Weiterführung des Soli, um damit »etwas anderes Gutes« zu tun, ist ebenfalls unsinnig. Dies würde die sattsam kritisierte Überflechtung im deutschen Bundesstaat nur noch weiter verstärken und dem Bund Mittel in die Hand geben, »Wählerkauf«-Programme aufzulegen, ohne dass die Steuermittel wirklich da eingesetzt würden, wo sie am dringendsten gebraucht werden.

Die jüngsten Angriffe auf den Solidaritätszuschlag kommen indes aus dem Steuerrecht. Es wird argumentiert, dass das Gleichheitsgebot verletzt werde, weil ausländische Quellensteuern z.B. bei im Ausland arbeitenden Steuerinländern und gezahlte Gewerbesteuer mit der festgesetzten Einkommensteuer saldiert werden dürften, bevor auf die so verkürzte Bemessungsgrundlage der Solidaritätszuschlag berechnet würde. »Aufgrund der verschiedenen Anrechnungsvorschriften bei der Festsetzung der Einkommensteuer – z.B. bei ausländischen Einkünften (§ 34c EStG) bzw. bei der Gewerbesteuer (§ 35 EStG) – wird Solidaritätszuschlag in unterschiedlicher Höhe bei gleichgelagerten Sachverhalten festgesetzt. Hierfür liegt nach Auffassung des vorliegenden Gerichts ein sachlicher Rechtfertigungsgrund nicht vor. Damit verstößt die Regelung gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG.«<sup>2</sup>

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind dies aber nicht die einzigen Gerechtigkeitsprobleme. Als Zuschlagsteuer reproduziert der Soli alle Verwerfungen des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts. Vor allem grenzüberschreitend tätige Unternehmen tragen kaum mehr auch zum Solidaritätszuschlag bei. Reiche SteuerzahlerInnen können der Einkommensteuer wie dem Soli ausweichen. Und der Soli kaschiert dazu noch die wirkliche Steuerprogression, denn kaum eine SteuerzahlerIn ist sich bewusst, dass der Spitzensteuersatz nicht 45%, sondern deutlich über 47% liegt. Nur die gutverdienenden Steuersparer bekommen von den Verkäufern von Anlageprodukten vorgerechnet, dass ihre Finanzanlagen doch noch etwas rentabler als zunächst angenommen sind.

<sup>2</sup> Vgl. Nds. Finanzgericht: Pressemitteilung vom 21. August 2013, online verfügbar unter: [[http://www.finanzgericht.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=13539&article\\_id=117562&psmand=53](http://www.finanzgericht.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=13539&article_id=117562&psmand=53)]; aufgerufen am 16. August 2013.

### Zwischenfazit 3

Auch unter steuerrechtlichen und -gestalterischen Aspekten ist der Soli eine zumindest unbefriedigende Lösung. Gerechtigkeitsprobleme und Intransparenz bezüglich der tatsächlichen Grenzsteuerbelastung wiegen im Lauf der Zeit immer schwerer. Die verfassungsrechtlichen Vorwürfe muss Karlsruhe prüfen. Das Bundesverfassungsgericht dürfte es aber dieses Mal nicht so einfach wie 2010 haben, die vortragenen Argumente abzuweisen.

Was ist also zu tun? Braucht der Staat nicht die Einnahmen aus dem Soli, um die Infrastruktur und das Bildungswesen zu modernisieren? Es kann durchaus sein, dass diese Position bei den Wahlen eine politische Mehrheit findet. Ein mangels Geld zu langgestrecktes Infrastrukturinvestitionsprogramm könnte zudem Deutschland Wettbewerbsfähigkeit kosten, ein weiter unzureichender und verzögerter Ausbau von Ganztagschulen und frühkindlicher Bildung viele weitere Jahrgänge um ökonomische Teilhabe und Lebenschancen bringen. Wenn aber nicht über den Soli, wie sollen diese Programme dann finanziert werden? Warum werden nicht ganz »normale« Steuererhöhungen diskutiert, die eben gerade auch Ländern und Gemeinden unmittelbare Mehreinnahmen bringen?

Hier kommt am Ende ein zugegebener Vorteil einer Zuschlagsteuer des Bundes ins Visier: Er verändert den Länderfinanzausgleich nicht, weil er bei den empfangenden Ländern nicht als Teil der Steuerkraft verbucht wird. Steuerliche Mehreinnahmen von Ländern und Gemeinden würden hingegen mit allen damit verbundenen Anreizproblemen insbesondere auch für eine einheitliche Anwendung des Steuerrechts im Bundesgebiet durch den Länderfinanzausgleich »genudelt«. Will man aber nun Fehlanreize im Länderfinanzausgleich und Intransparenz bei der Besteuerung gleichsam reduzieren, dann liegt es nahe, das Steuerverteilungsmodell zu ändern. Dann würde der Bund den progressiven Teil der Einkommensteuer erhalten und diesen ohne Zustimmung des Bundesrates gestalten können. Die Länder und die Gemeinden erhielten jeweils die proportionalen Tariffteile in Form entweder einer für jede der Ebenen einheitlichen »flat tax« oberhalb des Grundfreibetrags zur Substitution ihres derzeitigen Ertragsanteils oder aber einer ebensolchen »flat tax« mit selbst bestimmbarem Steuersatz. Die Bemessungsgrundlage wäre für alle die gleiche, das Steueraufkommen resp. die Steuerkraft würde gleichmäßiger zwischen den Ländern anfallen und die Zahlungen im Länderfinanzausgleich und mit ihnen die Anreizprobleme geringer.

### Abschließendes Fazit

Eine Abschaffung des Soli spätestens 2020 ist also aus den verschiedensten o.a. Gründen geboten, wobei die fis-

kalföderalen Argumente noch schwerer wirken als die steuerrechtlichen/-systematischen, da die Selbstverantwortung der interföderalen Akteure durch den Soli mangels zu finanzierenden Einheitslasten des Bundes zusätzlich beschränkt wird. Die Abschaffung sollte aber auch aus strategischen Gründen mit den Verhandlungen um einen sog. Solidarpakt III resp. in eine Föderalismusreformkommission III eingebracht werden, die sich insbesondere auch einer wieder vertikal und horizontal aufgabenangemessenen Steuerverteilung widmen muss.

Sollte der Soli unter diesen Bedingungen bis 2020 weiterlaufen, sollte die Verwendung der Mittel aber auch im Sinne des Föderalen Konsolidierungsprogramms aus dem Jahr 1993 erfolgen: Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, die Jahr für Jahr zunehmend nicht mehr für SoBEZ zugunsten der neuen Länder benötigt werden, könnten zeitlich begrenzt für die Sanierung der Infrastrukturen vor allem in den strukturschwachen westdeutschen Ländern verwendet werden. Auf diese Weise könnten bis 2020 auch die Spätfolgen der 18 Jahre zurückliegenden Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich in den alten Ländern einer Sanierung zugeführt werden.



André W. Heinemann\*

### **Eine Zuschlagsteuer für den Bund – auf die Begründung kommt es an**

»Anzunehmen ist, dass Steuern im Paradies nicht erhoben wurden. Dass indessen der Verlust paradiesischer Zustände gleichbedeutend ist mit dem Aufkommen derselben, mag aus heutiger Sicht zumindest dem einen oder anderen geplagten Zensiten so vorkommen.« Diese Zeilen schreiben Reding und Müller (1999) in der Einführung zur ihrem Lehrbuch »Allgemeine Steuerlehre«. Steuern sind seit je her ein gern diskutierter Gegenstand einer lebhaft geführten öffentlichen Debatte in Gesellschaften, die sich zusammengeschlossen haben, um gleichgerichtete Interessen zu verwirklichen bzw. identische Ziele zu verfolgen. Infolgedessen stellen sich im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung Finanzierungsfragen, welche größtenteils mit der Erhebung von Steuern als monetäre Zwangsabgaben an den Staat ohne Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung beantwortet werden. Der mit der Steuererhebung verbundene Zwang ist einerseits unbestritten erforderlich, führt aber auch nicht selten zu Kritik bis hin zu Widerstand bei den Steuerzensiten. Insbesondere dann, wenn, und davon ist allgemein auszugehen, die Pflicht zur Steuerzahlung mit Wehmut einhergeht und sich überdies dem Steuerzahler nicht augenblicklich der Sinn von Steuerleistungen an den Staat erschließt. Insofern ist es schon deshalb wenig erstaunlich, dass bei dem seit 1991 mit einer kurzen Unterbrechung erhobenen Solidaritätszuschlag als Zuschlagsteuer in Deutschland keine Ausnahme in der Diskussion über das Für und Wider von Steuern gemacht wird. Wir leben nun mal nicht mehr im Paradies, was jedoch auch seinen besonderen Reiz haben sollte.

### **Kontroversen über politische und haushalterische Zweckbindungen von Steuern**

Der Solidaritätszuschlag wurde 1991 eingeführt, und dessen Aufkommen steht nach Art. 106 Abs. 1 GG ausschließ-

\* Prof. Dr. André W. Heinemann ist Leiter der Forschungsstelle Finanzpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft an der Universität Bremen.



lich der Bundesebene zu. Die Einnahmen fließen als allgemeine Deckungsmittel dem Bundeshaushalt zur Deckung allgemeiner Aufgaben nach dem sogenannten Non-Affektationsprinzip zu. Im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren stellt der Bundshaushaltsgesetzgeber fest, wie die zu erwartenden Einnahmen im Vollzugsjahr verwendet werden sollen. Der Bundshaushaltsgesetzgeber hat für das Haushaltsjahr 2013 angenommen, dass aus der Erhebung des Solidaritätszuschlages 14,05 Mrd. Euro erzielt werden können, davon

- 9,525 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zur Lohnsteuer,
- 1,930 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zur Einkommensteuer,
- 1,255 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zur Körperschaftsteuer,
- 0,895 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zu den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag,
- 0,445 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zur Abgeltungsteuer.

Der Bundshaushaltsgesetzgeber legt jedes Jahr nach politischen Prioritätensetzungen die öffentlichen Ausgaben unter Beachtung der Höchstsumme der zu erwartenden Einnahmen und den zu berücksichtigenden ausgabestrukturbedingten Vorgaben fest. Im Einzelplan 60 »Allgemeine Finanzverwaltung« des Bundeshaushaltes 2013 sind die erwarteten Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag aufgeführt. Im Vorwort zum Einzelplan heißt es: »Im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung sind diejenigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die keine besondere Beziehung zu einem Verwaltungszweig haben (...). Dies gilt insbesondere für die Einnahmen aus Steuern (...).« Feste Verbindungen bzw. haushalterische Zweckbindungen zwischen Steuern und Ausgaben hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Gleichwohl wird in der öffentlichen Diskussion oft ein direkter Zusammenhang zwischen der Erhebung des Solidaritätszuschlages und den öffentlichen Leistungen, die im Zusammenhang mit dem »Aufbau Ost« in Verbindung gebracht werden, unterstellt. Die damalige zusätzliche politische Zweckbestimmung, mit den Soli-Einnahmen zugleich auch die zusätzlichen Kosten, die der erste Golfkrieg verursacht hat, zu finanzieren (vgl. Fuest 2007, 492), wird nicht erwähnt.<sup>1</sup> Ähnlich vermeintlich direkte Zusammenhänge werden aber auch bisweilen zwischen der Erhebung der Kfz-Steuer (Soll 2013: 8,305 Mrd. Euro) und Straßenbauinvestitionen gesehen. Bei anderen Steuerarten wird hingegen keine derartig kontroverse Diskussion geführt, obgleich sie in der Vergangenheit ebenfalls mit politischen, teils sehr eigenwilligen Ziel-

setzungen verbunden wurden. Wohl nur noch sehr Wenige erinnern sich an die politische Begründung der Erhöhung der Tabaksteuer (Soll 2013: 14,45 Mrd. Euro) sowie der Versicherungssteuer (Soll 2013: 11,15 Mrd. Euro) im Jahr 2002, als aus den damals erwarteten zusätzlichen Mitteln Maßnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus finanziert werden sollten.<sup>2</sup> So hieß es im Bericht des Haushaltsausschusses vom 8. November 2001: »Durch die Erhöhung der Tabaksteuer und der Versicherungssteuer sollen die notwendigen Einnahmen zur Erhöhung der inneren und äußeren Sicherheit zur Verfügung gestellt werden.«<sup>3</sup> Erwartet wurden ab dem Rechnungsjahr 2004 zusätzliche Einnahmen von mehr als 2 Mrd. Euro.

### Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe – und damit eine Steuer

Mit der Erhebung von Steuern werden allgemeine Deckungsmittel durch die öffentliche Hand generiert, bei denen keine konkrete Gegenleistung für den Steuerzahler vorliegt. Es muss darauf verwiesen werden, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bereits 1972 über die in Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG erwähnte Ergänzungsabgabe zu urteilen hatte. Besonders der Hinweis, dass auch eine Ergänzungsabgabe letztlich eine »Steuer vom Einkommen« darstelle (BVerfGE 32, 333 (337)), sollte nicht unberücksichtigt bleiben.<sup>4</sup> Weiter führte das BVerfG aus: »Es ist von der Verfassung her nicht geboten, eine Ergänzungsabgabe von vornherein zu befristen. Der Begriff Ergänzungsabgabe besagt lediglich, dass diese Abgabe die Einkommen- und Körperschaftsteuer, also auf Dauer angelegte Steuern, ergänzen, d.h. in einer gewissen Akzessorietät zu ihnen stehen soll.« (BVerfGE 32, 330 (340)). Dies vorweggenommen sowie der zusätzliche Hinweis des BVerfG im Jahr 1972, dass am Ende der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit zu entscheiden habe, »welche Aufgaben, insbesondere welche Reformmaßnahmen in Angriff genommen werden, und wie sie finanziert werden sollen,« (BVerfGE 32, 330 (343)), sollte zu der Schlussfolgerung führen, dass der Solidaritätszuschlag Gegenstand einer ergebnisoffenen öffentlichen Debatte sein sollte. Für die politisch-administrativen Entscheidungsträger im realen Leben mag es darum gehen, die Merklichkeit der Besteuerung beim Bürger durch eine fragmentierte Besteuerung subjektiv zu verringern, den Steuerwiderstand sowie politische Widerstände zu reduzieren und letztlich auf diese Weise ein Aufkommen zu generieren, wel-

<sup>1</sup> So heißt es im damaligen Entwurf für ein Solidaritätszuschlagsgesetz unter Punkt A, Problem: »Vor dem Hintergrund der jüngsten Veränderungen in der Weltlage (Entwicklungen im Mittleren Osten, in Südost- und Osteuropa und in den neuen Bundesländern), die die Bundesrepublik Deutschland verstärkt in die Pflicht nehmen, müssen zur Finanzierung der zusätzlichen Aufgaben die Haushaltseinnahmen des Bundes verbessert werden.« (Deutscher Bundestag 1991). Dieser Ansicht folgte die Bundesregierung (Deutscher Bundestag 1991a).

<sup>2</sup> Vgl. Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3436).

<sup>3</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung, Drs. 14/7376.

<sup>4</sup> Wie das BVerfG auch 1999 festgestellt hat, wonach die Bezeichnung (Zuschlag, Ergänzungsabgabe) letztlich deshalb keine Bedeutung hat, da der Solidaritätszuschlag im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 1 GG und damit als »Steuer« erhoben wird.

ches sich insbesondere auch für die Befriedigung von Partikularinteressen einsetzen lässt. Aus ökonomischer Perspektive werden aber gerade keine Lösungen präferiert, bei denen Einzelne bzw. kleinere Gruppen zur Steuererhebung herangezogen werden zur Finanzierung von öffentlich bereitgestellten Leistungen, die dem überwiegenden Teil der Bürgerschaft zugutekommen. Insofern stellt der Solidaritätszuschlag eine akzeptable Steuer dar, da die Bürgerschaft in der Breite belastet und zudem die progressive Eigenschaft des Einkommensteuertarifs fortgeführt wird. Die Bürgerschaft sowie ihre politischen Vertreter haben dann zu klären, welchen Aufgaben bzw. Reformvorhaben Priorität eingeräumt wird.

### Integration des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag bedeutet Verzicht auf ein Einnahmeargument des Bundes

Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit könnte der Gesetzgeber überlegen, inwieweit das Einkommen aus dem Solidaritätszuschlag in den Einkommen- und Körperschaftsteuertarif zu integrieren ist. Die Konsequenz wäre ein deutlicher Anstieg der Länder- und Gemeindeeinnahmen über den originären vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (sowie den Gemeinden), der u.a. die vertikale Verteilung der Gemeinschaftsteuern regelt. Den Ländern dürfte eine derartige Vorstellung nicht unangenehm sein. Da jedoch der Bundeshaushalt ab dem Haushaltsjahr 2016 nahezu<sup>5</sup> strukturell ausgeglichen sein muss (Art. 115 GG i.V.m. Art. 109 Abs. 3 GG), ist nicht auszuschließen, dass in einem solchen Fall der Bund auf eine Kompensation über die vertikale Umsatzsteuerverteilung als das flexible Element der Finanzverfassung bestehen würde.

Der Solidaritätszuschlag ist jedoch eine Möglichkeit für den Bund, Mittel zur Erfüllung von Bundesaufgaben zu erhalten, ohne dabei die teils schwierigen Abstimmungsverfahren mit den Ländern bei den Gemeinschaftsteuern durchführen zu müssen. Zwar stehen dem Bund die meisten speziellen Verbrauchsteuern zur Haushaltsmittelgenerierung zur Verfügung. Diese sollten jedoch nicht für Aufgaben, von denen die breite der Bevölkerung profitiert, eingesetzt werden. Eine Integration des Solidaritätszuschlagsaufkommens würde letztlich ein Wegfall einer autonom gestaltbaren und relevanten Einnahmequelle bedeuten. Interessanterweise wird gerade für die Länderebene vor dem Hintergrund der »Institutionellen Kongruenz« im Sinne eines Nullmeridians als Situation, in der eine Bürgerschaft eigenverantwortlich über ihre Finanzen entscheidet (vgl. Blankart 2007, 15), seit längerer Zeit über autonome Zuschlagsrechte diskutiert (dazu auch aktuell Feld, Kube und Schnellenbach 2013). Zwar gehen Feld, Kube und Schnellenbach (2013, 53) davon aus,

dass eine Ergänzungsgabe, anders als mögliche Zuschlagsteuern für die Länder, nur einen subsidiären, die Bundes-einnahmen ergänzenden Charakter habe. Diesbezüglich hat das Bundesverfassungsgericht (2010) darauf hingewiesen, dass das damals vorliegende Gericht (Niedersächsisches Finanzgericht)<sup>6</sup> aus der Sicht des BVerfG nicht berücksichtigte, »dass sich aus der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern auch für längere Zeit ein Mehrbedarf – allein – des Bundes ergeben könne, dessen Deckung durch eine Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuer die Steuerpflichtigen unnötig belasten und konjunkturpolitisch unerwünscht sein könne, wenn eine Erhöhung der steuerlichen Gesamtbelastung vom Standpunkt der Länder nicht erforderlich sei (vgl. BVerfGE 32, 330 (340 f.)).« Die offensichtlich entscheidende Frage lautet daher wohl: Hat der Bund nach Vollendung des Aufbau Ost einen zusätzlichen und auf Dauer angelegten finanziellen Mehrbedarf?

### Die Altschulden der Länder – eine hohe Hürde für eine weitere Föderalismusreform und Herausforderung für den Bund

Im Zuge einer notwendigen Föderalismusreform III wird es neben der Ausbalancierung der bündischen Solidarität auch um eigenverantwortliches Handeln der staatlichen Ebenen sowie der Länder auf der Länderebene gehen. Die bundesstaatliche Finanzarchitektur als die Summe aller bundesstaatlichen Finanzströme wird auch ab 2020 so auszutarieren sein, dass die im Bundesstaat vereinbarten gemeinsamen Ziele möglichst flächendeckend erreicht werden können. Dazu wird auch eine regionale Umverteilung in erheblichem Umfang notwendig sein. Wie die Wege aussehen mögen, wird Gegenstand der Diskussion sein. Andererseits gibt es jedoch gute Gründe, auch die Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Länder und damit schließlich der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen. Eine leistungsbereite und leistungsfähige Bürgerschaft kann heute nicht ihre Wünsche hinsichtlich einem Mehr an öffentlich bereitgestellten Leistungen erfüllen, da der jeweilige Landeshaushaltsgesetzgeber nicht über die Möglichkeiten verfügt, eine gegebene zusätzliche Leistungsbereitschaft der Bürger in zusätzliche öffentliche Leistungen umzusetzen.

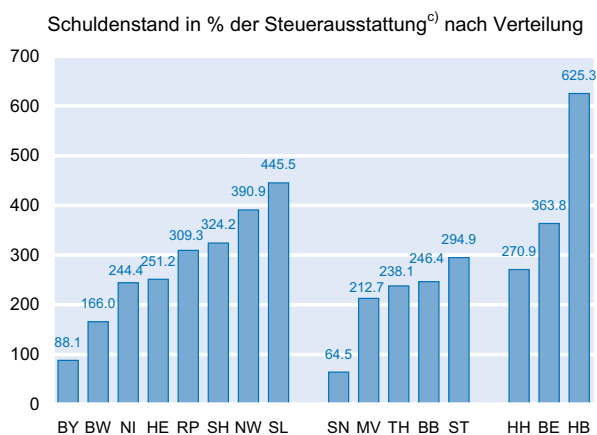
Der mit Gestaltungsspielräumen einhergehende Wettbewerb kann dann funktionieren, wenn die Wettbewerber annähernd ähnliche Rahmenbedingungen aufweisen. Mit Blick auf die Verschuldungssituation der Länder kann davon gegenwärtig nicht ausgegangen werden. Die Schulden der Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) sind sehr ungleich verteilt, wie auch Abbildung 1 zeigt. Hierbei ist zu erklären, dass nicht die ansonsten üblichen Indikatoren »Pro-Kopf-Schuldenstand« oder »Schuldenstandquote« (Verschuldung in Prozent

<sup>5</sup> Bis maximal 0,35% des Bruttoinlandsproduktes kann sich der Bund ab 2016 unabhängig vom Konjunkturverlauf verschulden. Dabei spielt es keine Rolle, ob konsumtive oder investive Ausgaben kreditfinanziert werden.

<sup>6</sup> Dazu auch der Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Niedersächsischen Finanzgerichtes vom 25. November 2009 (7 K 143/08).

Abb. 1

### Öffentliche Verschuldung<sup>a)</sup> der deutschen Länder<sup>b)</sup> 2012



<sup>a)</sup> Schulden (einschließlich Kassenkredite) der Kernhaushalte und Extra-Haushalte beim nicht-öffentlichen Bereich.

<sup>b)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/ Gv.

<sup>c)</sup> Steuerausstattung = Steuereinnahmen der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene (einschließlich ÖPNV-Mittel nach Art. 106a GG und Kfz-Steuer-Kompensationsbeträge nach Art. 106b GG; ohne steuerähnliche Einnahmen der Gemeinden) + Ausgleichsweisungen der Nehmerländer / – Ausgleichsbeiträge der Geberländer + Allgemeine BEZ + Sonderbedarfs-BEZ „KoPolF“. Ohne Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4 (Steuerhaushalt); Fachserie 14, Reihe 5; Berechnungen und Darstellung des Autors.

des Bruttoinlandsprodukts) verwendet wurden. Länder haben bekanntlich kaum Möglichkeiten, ihre Bürger oder ihr regionales BIP heranzuziehen, um dezentral eine Tragfähigkeit der Verschuldung zu gewährleisten. Überwiegend sind die Länder auf das Ergebnis der bundesstaatlichen Finanzverteilung angewiesen, aus dem Schuldenlasten finanziert werden können. Bezogen auf die hier ermittelte Steuerausstattung der Länder (einschl. Gemeinden) ergeben sich dementsprechend Schuldenstandquoten von 64,5% (Sachsen) bzw. 88,1% (Bayern) am unteren Ende sowie 445,5% (Saarland) und 625,3% (Bremen) am oberen Ende.

Höchst unterschiedliche Schuldentraglasten wirken sich zwangsläufig auf die Fähigkeit der Länder aus, bei identischen Steueranspannungen bei den Bürgern aufgrund bundeseinheitlicher Besteuerungsregeln den Steuerbelastungen entsprechende Leistungsniveaus anzubieten. In dieser Situation ökonomisch durchaus begründbare und im Prinzip auch erforderliche Gestaltungsspielräume insbesondere im Bereich der Einnahmen den Ländern zur Verfügung zu stellen, wäre äußerst fraglich, da zu erwarten ist, dass sich ein funktionierender Steuer- und Standortwettbewerb im Sin-

ne eines Gestaltungswettbewerbes unter diesen Bedingungen nur sehr schwer einstellen wird.

Die Aufgabe wird sein, eine Konsensbereitschaft für eine Föderalismusreform III zu erzeugen. Eine umfassende Schuldentilgungsstrategie würde andere Vorschläge konsensfähig machen. Argumente, die die Eigenverantwortlichkeit der Länder auch beim Schuldenabbau in den Vordergrund stellen und somit gegen eine solidarische Tilgung von Länderschulden gerichtet werden, sollten kritisch geprüft werden. Erstens sind die heutigen Generationen in den Ländern nicht deckungsgleich mit den Entscheidergenerationen.<sup>7</sup> Zweitens sind es in einem Mehrebenensystem häufig autonome Aktivitäten von Entscheidern, deren Wirkungen jedoch nicht voneinander getrennt werden können (vgl. Pohl 2005) und somit die einzelnen öffentlichen Haushalte durch Entscheidungen Dritter belastet werden. Drittens haben u.a. die Herausforderungen der Deutschen Einheit die Länderhaushalte weit mehr belastet, als bisweilen angenommen (vgl. Döring und Blume 2013). Viertens ist mit dem neuen Schuldenregime einschließlich des Stabilitätsrates (Art. 109a GG) die Möglichkeit zu moralischem Fehlverhalten nach einer Entschuldung gesunken. Und zuletzt muss daran erinnert werden, dass die Bürger des Bundes immer auch gleichzeitig die Bürger der Länder sind. Hierdurch kommt dem Bund als »Über-einkunft der Deutschen«<sup>8</sup> eine Verantwortung zu, die Gestaltungsspielräume der Bürger ebenfalls mitzugestalten. Wird zusätzlich berücksichtigt, dass letztlich der Bund auch verantwortlich für eine föderale Wettbewerbsordnung im Sinne eines wettbewerbsfördernden bundesstaatlichen Arrangements ist, so liegt auf der Hand, dass die Beseitigung wettbewerbshindernder Faktoren eine Aufgabe des Bundes sein sollte. Eine Lösungsalternative wäre ein Nationaler Entschuldungsfonds, welcher ab 2020 unter anderem aus dem Aufkommen eines »Tilgungs-Solis« zu speisen wäre.

## Literatur

Blankart, C.B. (2011), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 8., vollständig überarb. Aufl., Vahlen, München.

Blankart, C.B. (2007), *Föderalismus in Deutschland und Europa*, Nomos, Baden-Baden.

Bundesverfassungsgericht (2010), *Beschluss der 1. Kammer des zweiten Senats vom 8. September 2010* (2 BvL 3/10).

Bundesverfassungsgericht (1999), *Beschluss der 3. Kammer des zweiten Senats vom 19. November 1999* (2 BvR 1167/96).

Bundesverfassungsgericht (1972), *Urteil des ersten Senats vom 9. Februar 1972* (BVerfGE 32, 333).

Deutscher Bundestag (1991), *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz)*, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 12/220.

Deutscher Bundestag (1991a), *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer-*

<sup>7</sup> Vgl. Seitz (2008, 152) berechnete einen rechnerischen Austausch der Bevölkerung in den Ländern in einem Zeitraum von ca. 22 Jahren.

<sup>8</sup> Die Präambel des deutschen Grundgesetzes ist hier sehr interessant, da nicht die Länder den Bund gründen, sondern die Deutschen in den Ländern (vgl. auch Blankart 2011, 697).

anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz), Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 12/403.

Döring, T. und L. Blume (2013), Wie die Deutsche Einheit die Länder im Finanzausgleich belastet hat, *Wirtschaftsdienst* 93(6), 396–404.

Feld, L., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Mai 2013.

Fuest, C. (2007), »Solidaritätszuschlag abschaffen?«, *Wirtschaftsdienst* 88(8), 492.

Pohl, R. (2005), »Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit«, *Wirtschaftsdienst* 85(2), 85–92.

Reding, K. und W. Müller (1999), *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre*, Vahlen, München.

Seitz, H. (2008), »Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit«, in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.), *Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Lang, Frankfurt am Main, 135–155.



Tanja Kasten\*

## Eine Diskussion mit vielen Missverständnissen

Bereits seit Jahren wird immer wieder Kritik an der Erhebung des Solidaritätszuschlags erhoben. Dabei ist die öffentliche Diskussion um die Ergänzungsabgabe von zahlreichen Missverständnissen geprägt. Die Namenswahl suggeriert fälschlicherweise, dass es sich beim Solidaritätszuschlag um eine Abgabe handelt, die strikt an den Aufbau Ost gekoppelt ist. Tatsächlich sind die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag jedoch nicht zweckgebunden. Im Gegensatz zur Einkommensteuer, die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt wird, fließen die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag vollständig dem Bund zu und werden dem Gesamtdeckungsprinzip (Non-Affektationsprinzip) der Bundeshaushaltsordnung entsprechend zur Finanzierung allgemeiner Ausgaben verwendet.<sup>1</sup> Der Solidaritätszuschlag ist also schlicht eine Bundessteuer.

Aufgrund der ähnlichen Begrifflichkeit wird der Solidaritätszuschlag häufig irrtümlicherweise mit dem Solidarpakt in Verbindung gebracht, in dem die Hilfen für die neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung geregelt werden. So wird oft angenommen, dass der Solidaritätszuschlag nur in den alten Ländern erhoben wird, und es werden immer wieder Forderungen laut, die Ergänzungsabgabe mit dem Auslaufen des Solidarpaktes im Jahr 2019 abzuschaffen. Tatsächlich zahlt aber jeder Steuerpflichtige, dessen Bemessungsgrundlage eine bestimmte Grenze übersteigt, den Zuschlag.<sup>2</sup> Nach zahlreichen Rechtsstreitigkeiten hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2010 grundsätzlich Verfassungs-

\* Dr. Tanja Kasten ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, Büro Berlin, Kompetenzbereich Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen.

<sup>1</sup> Siehe Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2395), § 8.

<sup>2</sup> Zur Höhe dieser Freigrenzen vgl. Solidaritätszuschlagsgesetz (SolzG) 1995, in der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4130), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2592), § 3 Absatz 3.



konformität einer nicht befristeten Ergänzungsabgabe festgestellt, so dass eine Erhebung des Solidarzuschlags über die Laufzeit des Solidarpaktes II hinweg rechtlich möglich ist. Dennoch ist mehr als zwei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung die Frage nach der Berechtigung einer ursprünglich zeitlich befristeten und hauptsächlich mit dem Aufbau Ost begründeten Ergänzungsabgabe durchaus verständlich.

### Der Solidaritätszuschlag in der Kritik

Der Solidaritätszuschlag wurde 1991 als zeitlich befristete Ergänzungsabgabe zur Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer eingeführt. Begründet wurde seine Erhebung in erster Linie mit der Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung. In der Öffentlichkeit weniger bekannte Zwecke sind die Beteiligung Deutschlands an den Kosten des Golfkriegs sowie die finanzielle Unterstützung finanzschwacher ost- und südeuropäischer Staaten. Nachdem der Zuschlag Mitte der 1990er Jahre für zwei Jahre ausgesetzt wurde, wird er seit 1995 dauerhaft erhoben.

Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit haben auf juristischer Ebene zu zahlreichen kontroversen Diskussionen geführt und immer wieder die Gerichte beschäftigt. Mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. September 2010, dass Ergänzungsabgaben aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht befristet werden müssen, hat die Welle an Rechtsstreitigkeiten jedoch ihr vorläufiges Ende genommen (vgl. Bundesverfassungsgericht 2010). Auch in politischen Debatten ist der Solidaritätszuschlag ein immer wiederkehrendes Thema. Selbst innerhalb der letzten Bundesregierung wurde die Ergänzungsabgabe noch kurz vor der jüngsten Bundestagswahl kontrovers diskutiert. Während Bundeskanzlerin Angela Merkel und Finanzminister Wolfgang Schäuble die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag als unverzichtbar verteidigten, forderte die FDP mit Nachdruck eine schrittweise Abschaffung der Ergänzungsabgabe.

In der Öffentlichkeit nimmt die Akzeptanz des Solidaritätszuschlags vor allem in den letzten Jahren immer weiter ab. Viele Bundesbürger halten den Solidaritätszuschlag für irreführend, und so mehren sich die Stimmen, die eine Abschaffung oder zumindest Senkung der Ergänzungsabgabe fordern. Angesichts der hohen Steuereinnahmen des letzten Jahres und der guten Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung werden diese Stimmen derzeit immer lauter. In Anbetracht der immer wieder aufkeimenden Diskussionen, der fehlenden Akzeptanz in der breiten Öffentlichkeit und der zahlreichen Rechtsstreitigkeiten erscheint die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zunächst auch ohne tiefer gehendes ökonomisches Kalkül sinnvoll.

### Die Abschaffung der Ergänzungsabgabe ist haushaltspolitisch vertretbar

Ungeachtet dessen ist nicht zu vernachlässigen, dass die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag mittlerweile ein fester Bestandteil der Haushaltsplanung sind. In diesem Jahr werden sich die Einnahmen voraussichtlich auf 14 Mrd. Euro belaufen (vgl. BMF 2013a). Die Frage, ob der Verzicht auf die Ergänzungsabgabe vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung vertretbar ist, sollte daher nicht leichthin beantwortet werden.

Ein Blick auf die aktuelle Finanzlage des Staates zeigt, dass Deutschland die Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich zu den anderen EU-Ländern sehr gut überstanden hat. Im vergangenen Jahr erzielten Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammengenommen erstmals seit Jahren einen strukturellen Überschuss (vgl. BMF 2013b). Ein wesentlicher Grund für diese positive Entwicklung ist das hohe Steueraufkommen der letzten zwei Jahre: Dank der konjunkturellen Erholung konnte der Fiskus 2011 Gesamteinnahmen in Höhe von gut 573 Mrd. Euro (ein Plus von 8,1% gegenüber dem Vorjahr) und 2012 in Höhe von 600 Mrd. Euro (ein Plus von 4,7% gegenüber dem Vorjahr) erzielen (vgl. Gebhardt und Kambeck 2013). Den Überschüssen der Sozialversicherungen und Kommunen stehen zwar noch nennenswerte Defizite von Bund und Ländergemeinschaft gegenüber, der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« (AKS) geht jedoch von einem Fortsetzen des positiven Einnahmentrends aus. Nach seiner aktuellen Prognose wird das Steueraufkommen in den nächsten fünf Jahren kontinuierlich auf knapp 705 Mrd. Euro steigen. Im laufenden Jahr werden Einnahmen in Höhe von rund 615 Mrd. Euro erwartet. Nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose dürfte der Bund bereits im nächsten Jahr einen strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalt erzielen (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2013, 62 ff.).

Aus heutiger Perspektive hat Deutschland unter der Voraussetzung einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung weder aktuell noch in den nächsten Jahren ein »Einnahmenproblem«. Der Staat sollte über ausreichend hohe Finanzmittel verfügen, um den Weg einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik auch ohne die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag und ohne die im jüngsten Wahlkampf von manchen Parteien vorgesehenen Steuererhöhungen fortsetzen zu können.<sup>3</sup> Im Gegenteil: Die guten Aufkommensperspektiven eröffnen sogar explizit Spielräume für Steuersenkungen. Aus ökonomischer Sicht und im Hinblick auf eine nachhaltige Verbesserung des deutschen Steuersystems wäre es sinnvoll, diese Spielräume zu nutzen, um die ungewollten Steuermehreinnahmen aus der kalten Progression dauerhaft zu

<sup>3</sup> Für eine ausführliche Analyse der aktuellen Wahlprogramme der Parteien vgl. RWI (2013a).

beseitigen (vgl. Bechara, Beimann und Kasten 2012; Gebhardt 2012). Allein die progressive Ausgestaltung des deutschen Einkommensteuertarifs kann zu inflationsbedingten Steuermehrbelastungen führen, denen keine erhöhte Leistungsfähigkeit der Besteueren gegenübersteht. Dies widerspricht dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, nach dem die Höhe der Steuerlast festzulegen ist. Mit dem Scheitern des in der letzten Legislaturperiode vorgelegten Gesetzentwurfs zum Abbau der kalten Progression hat sich jedoch gezeigt, dass eine grundlegende Reform des Einkommensteuertarifs politisch schwer umsetzbar ist (vgl. Bundesregierung 2013). Der Entwurf wurde mit Verweis auf die prekäre Haushaltssituation vieler Länder und Gemeinden zunächst vom Bundesrat und später auch im Vermittlungsausschuss abgelehnt.

Im Gegensatz zu einer grundlegenden Reform des Einkommensteuertarifs sind Veränderungen des Solidaritätszuschlags nicht im Bundesrat zustimmungspflichtig. Als reine Bundessteuer würde eine Absenkung oder Abschaffung der Ergänzungsabgabe die besonders finanzschwachen Länder und Gemeinden nicht zusätzlich belasten. Um dennoch auch den Bundeshaushalt möglichst zu schonen und eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme in jedem Fall zu vermeiden, könnte der Solidaritätszuschlag – wie von der FDP gefordert – schrittweise abgeschafft werden (vgl. RWI 2011; 2013b). Bei sparsamer Haushaltsführung sollte das Steueraufkommen trotz der daraus resultierenden Mindereinnahmen in den nächsten Jahren ausreichen, um solide Finanzpläne vorzulegen.

### Zusammenfassung und Fazit

Die richtige Höhe an Steuereinnahmen festzulegen, um einerseits den Pfad der Haushaltskonsolidierung nicht zu verlassen, andererseits die steuerlichen Lasten aber auch nicht zu hoch werden zu lassen, gehört zu den größten Herausforderungen der Finanzpolitik. Der negative Zusammenhang zwischen staatlicher Umverteilung und wirtschaftlicher Dynamik ist gut belegt. Aufgrund der positiven Aufkommensprognosen für die nächsten Jahre eröffnen sich budgetäre Spielräume für Steuererleichterungen, die beispielsweise für die Abschaffung des umstrittenen Solidaritätszuschlags genutzt werden können. Aus allokativer Sicht ist der Abbau der Ergänzungsabgabe unter der Voraussetzung einer stabilen Finanzlage sinnvoll, da aus den damit verbundenen Steuerentlastungen positive Anreizeffekte auf das Arbeitsangebot und die Investitionen der Unternehmen zu erwarten sind. In Folge dieser positiven Anreizeffekte würde sich ein Teil der aus dem Wegfall des Solidaritätszuschlags resultierenden Steuermindereinnahmen sogar selbst finanzieren.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Das RWI-Konjunkturmodell ergibt bei den Steuern eine Selbstfinanzierungsquote von rund 40% (vgl. Barabas et al. 2009).

Im Hinblick auf ein einfaches, gerechtes und transparentes Steuersystem wäre die Aufhebung des Solidaritätszuschlags ein Schritt in die richtige Richtung. Eine vernünftige Finanzpolitik sollte aber immer beide Seiten im Blick haben: die der Einnahmen und die der Ausgaben. Der Weg zu einem im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähigen Steuersystem lässt sich nur bei angemessener Ausgabendisziplin weiter beschreiten.

### Literatur

Barabas, G., R. Döhm, H. Gebhardt und T. Schmidt:(2009), »Was bringt das Konjunkturpaket II?«, *Wirtschaftsdienst* 89(2), 128–132.

Bechara P., B. Beimann und T. Kasten (2012), »Absenkung des Solidaritätszuschlags oder Abbau der kalten Progression?«, *Wirtschaftsdienst* 92(5), 326–331.

BMF, Bundesministerium der Finanzen (2013a), Ergebnis der 142. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 6. bis 8. Mai 2013 in Weimar, online verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen\\_und\\_Steuer-einnahmen/Steuer-schaetzung/2013-05-10-ergebnisse-142-sitzung-steuer-schaetzung-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuer-einnahmen/Steuer-schaetzung/2013-05-10-ergebnisse-142-sitzung-steuer-schaetzung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2), aufgerufen am 3. September 2013.

BMF, Bundesministerium der Finanzen (2013b), *Monatsbericht, August*, online verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Mo-natsberichte/2013/08/Downloads/monatsbericht\\_2013\\_08\\_deutsch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Mo-natsberichte/2013/08/Downloads/monatsbericht_2013_08_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=3), aufgerufen am 28. August 2013.

Bundesregierung (2013), *Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression*, online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/086/1708683.pdf>, aufgerufen am 3. September 2013.

Bundesverfassungsgericht (2010), Pressemitteilung Nr. 82/2010 vom 23. September 2010.

Gebhardt, H. (2012), »Steuereinnahmen eröffnen budgetäre Spielräume zum Abbau der kalten Progression«, *Wirtschaftsdienst* 92(6), 392–398.

Gebhardt, H. und R. Kambeck (2013), »Günstige Aufkommensperspektiven – Steuererhöhungen nicht erforderlich«, *Wirtschaftsdienst* 93(6), 379.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013), *Deutsche Konjunktur erholt sich – Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausrichten, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2013*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

RWI (2011), *Entlastungseffekte durch Veränderung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs und durch Modifikation des Solidaritätszuschlags*, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Endbericht, Dezember, RWI, Essen.

RWI (2013a), *Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl? Eine mikrodatenbasierte Analyse und Kommentierung von Programmaussagen der Parteien zu Änderungen des Tarifs der Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Auswirkungen*, Forschungsvorhaben im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Endbericht, Mai, RWI, Essen.

RWI (2013b), *Simulation eines schrittweise auslaufenden Solidaritätszuschlags*, Forschungsprojekt im Auftrag der FDP Bundestagsfraktion, Endbericht, Juli, RWI, Essen.





Reiner Holznagel\*



Jens Lemmer\*\*

## Zügiger Abbau des Solidaritätszuschlags geboten

Die aktuelle Debatte um den Solidaritätszuschlag trägt geradezu groteske Züge. Während in Deutschland so viele Steuern eingenommen werden wie nie zuvor, beklagen die Parteien die Armut der öffentlichen Hand. Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag seien daher unverzichtbar, weil ansonsten das Geld für Bildung, Straßenbau und Regionalförderung fehle. Verschwiegen wird dabei, dass der Solidaritätszuschlag gar nicht elementare Staatsaufgaben finanzieren darf, sondern lediglich ein kurzfristiges Instrument für besondere finanzielle *Notlagen* ist.

Das chronische Festhalten der Politik am Solidaritätszuschlag ist nicht nur ärgerlich für die Steuerzahler, sondern hat auch eine grundsätzliche steuersystematische Bedeutung. Denn wenn der finanzielle Notstand auf Dauer zur Normalität erklärt wird, ist etwas nicht recht in der Steuerpolitik. Es lohnt sich deshalb, einen genaueren Blick auf die Soli-Debatten der vergangenen Jahre zu werfen.

## Der Solidaritätszuschlag und die Politik – eine unendliche Geschichte?

Die Geschichte des Solidaritätszuschlags begann mit zwei gebrochenen Versprechen. 1990 schloss Bundeskanzler Helmut Kohl im Wahlkampf kategorisch aus, dass zur Finanzierung der deutschen Einheit die Steuern steigen würden. Knapp ein Jahr später kam es bekanntlich anders: Im Juni 1991 trat das Solidaritätsgesetz in Kraft, das einen auf zwei Jahre befristeten Solidaritätszuschlag von 3,75% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beinhaltete. Diese Steuererhöhung wurde mit den finanziellen Lasten der deutschen Wiedervereinigung, aber auch mit der deutschen Beteiligung am Golfkrieg begründet. Nach der Soli-

Einführung versicherte Helmut Kohl den Steuerzahlern, dass die neue Zusatzsteuer keinesfalls dauerhaft erhoben werde. Auch dieses Versprechen war nach kurzer Zeit hinfällig: Im Juni 1993 wurde beschlossen, den Solidaritätszuschlag ab 1995 erneut zu erheben. Diesmal handelte es sich um einen Zuschlag von 7,5% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

## Der Gründungsmythos des Solidaritätszuschlags

Wie kam es zu diesem Vertrauensbruch? Die deutsche Wiedervereinigung benötigte zweifellos starke finanzielle Aufwendungen. Die neuen Bundesländer hatten zunächst eine sehr geringe Steuerkraft und wurden deshalb erst 1995 in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Nachdem der Bund den alten Bundesländern 7 Prozentpunkte seines Umsatzsteueranteils überließ, waren diese bereit, dies zu akzeptieren. Zur Refinanzierung beanspruchte der Bund die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag. Der Streit zwischen Bund und Ländern über die Verteilung der finanziellen Einheitslasten wurde damit vor allem auf Kosten der Steuerzahler beigelegt.

Dass dieser Verteilungskonflikt an der Wiege der neuen Steuer stand, versuchte die Politik mit dem schillernden Begriff der »Solidarität« zu überdecken. In der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 1993 heißt es: »Zur Finanzierung der Vollen- dung der Einheit Deutschlands ist ein solidarisches finanzielles Opfer aller Bevölkerungsgruppen unausweichlich.« Dieser Gründungsmythos blieb nicht ohne Folgen: Der Solidaritätszuschlag entwickelte sich zum politischen Kampfbegriff. Soli-Kritikern wurde stets vorgeworfen, sie verhielten sich »unsolidarisch« und würden die Finanzhilfen für die neuen Bundesländer in Frage stellen. Obwohl die Soli-Einnahmen von Anfang an nicht an den »Aufbau Ost« gekoppelt waren, vergiftete dieser Vorwurf das politische Klima und erstickte die meisten Reformansätze im Keim.

## Reformdebatten bleiben ohne durchschlagendes Ergebnis

Trotz der euphemistischen Bezeichnung stand der Solidaritätszuschlag schon in den 1990er Jahren in der Kritik. Neben dem Bund der Steuerzahler (BdSt) forderte auch der Sachverständigenrat seine zügige Abschaffung. Bereits 1994 plädierten die Wirtschaftsweisen dafür, den Solidaritätszuschlag innerhalb von drei Jahren vollständig abzubauen. 1998 senkte die Bundesregierung den Steuersatz aber nur von 7,5 auf 5,5% und erhöhte gleichzeitig den regulären Umsatzsteuersatz um einen Prozentpunkt. In den folgenden Jahren sind die politischen Diskussionen über den Solidaritätszuschlag weitgehend zum Erliegen gekommen. Eine Wiederbelebung der Debatte erfolgte vor allem durch die

\* Reiner Holznagel ist Präsident des Bundes der Steuerzahler.

\*\* Jens Lemmer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Steuerzahlerinstitut, DSI, Berlin.

Aktivitäten des BdSt, der auch auf juristischem Weg gegen den Solidaritätszuschlag vorging.

### **Warten auf Karlsruhe – der Solidaritätszuschlag vor Gericht**

Der Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe nach Art. 106 GG, die allenfalls kurzfristig erhoben werden darf. Die Ergänzungsabgabe ist 1955 geschaffen worden, um vorübergehende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt zu decken. Im damaligen Gesetzgebungsverfahren wurde betont, dass die Erhebung »nur mit geringen Hebesätzen in Betracht kommt und keineswegs für die Dauer, sondern lediglich für Ausnahmesituationen bestimmt ist.« Eine Ergänzungsabgabe kann daher nur als Ultima Ratio in außergewöhnlichen Haushaltssituationen eingesetzt werden. Der BdSt ist der Ansicht, dass der Solidaritätszuschlag diesen Vorgaben nicht gerecht wird und daher verfassungsrechtlich höchst bedenklich ist.

Der BdSt brachte deshalb die Klage eines Steuerzahlers auf den Weg, der die Aufhebung seines Einkommensteuerbescheides für das Jahr 2007 beantragte. Das Finanzgericht Niedersachsen hat das Verfahren am 21. August 2013 ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Die Finanzrichter halten den Solidaritätszuschlag auch deshalb für verfassungswidrig, weil unterschiedliche Anrechnungsvorschriften im Einkommensteuerrecht dazu führen, dass z. B. bei ausländischen Einkünften ein geringerer Solidaritätszuschlag ermittelt wird als bei anderen Einkunftsarten. Sie stellen deshalb einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot fest.

Der Solidaritätszuschlag ist damit ein Fall für das Bundesverfassungsgericht, und eine verfassungsrechtliche Klärung erscheint in der Tat dringend geboten. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht in der Sache zuletzt vor über 40 Jahre entschieden. 1972 hatte das Gericht zwar festgestellt, dass es nicht nötig sei, eine Ergänzungsabgabe von vornherein zu befristen. Allerdings haben die Verfassungsrichter der Politik keineswegs eine Blankovollmacht ausgestellt. Zum einen sei der Bund nicht berechtigt, eine Ergänzungsabgabe einzuführen, die den Vorstellungen des Verfassungsgebers zuwiderläuft. Zum anderen müsste die Abgabe spätestens entfallen, wenn der Bund ausreichend Steuern einnimmt, um seine Aufgaben dauerhaft zu erfüllen. Hinzu kommt, dass die damalige Ergänzungsabgabe nach acht Jahren abgeschafft worden ist. Der Solidaritätszuschlag wird hingegen – mit kurzer zweijähriger Unterbrechung – seit 20 Jahren erhoben. Damit ist der Solidaritätszuschlag mittlerweile zu einer Dauersteuer mutiert und hat sich damit weit von der Idee einer kurzfristigen Ergänzungsabgabe entfernt. Es ist abermals notwendig, dass Karlsruhe die Politik in die Schranken weist.

### **Milliarden für den Bundeshaushalt – die Mär vom unverzichtbaren Soli**

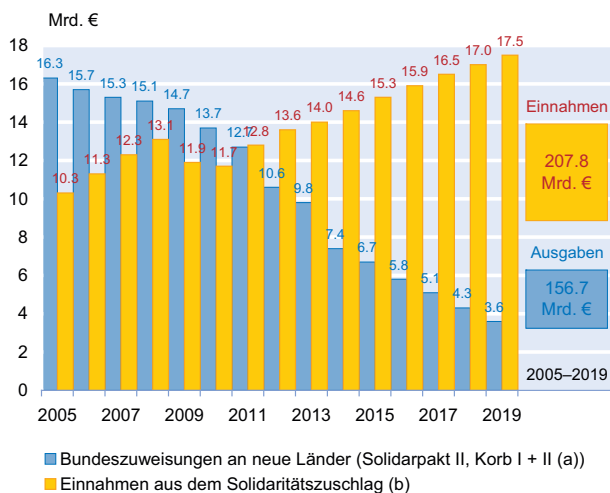
Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, die vollständig dem Bund zustehen, beliefen sich 2012 auf 13,6 Mrd. Euro. Gegenüber 2010 ist das ein Zuwachs um 16% bzw. knapp 2 Mrd. Euro; bis 2017 wird das Aufkommen voraussichtlich um mehr als 20% auf 16,5 Mrd. Euro ansteigen. Angesichts dieser Dynamik erklärt die Politik die einträgliche Einnahmequelle für sakrosankt. So erwecken Politiker verschiedenster Couleur – zuletzt Bundesfinanzminister Schäuble – immer wieder den Eindruck, dass die Finanzhilfen für die neuen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts II an die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag gekoppelt seien. Diese Verknüpfung ist bekanntlich falsch: Die Soli-Mittel fließen ohne Zweckbindung in den Bundeshaushalt.

Aber selbst wenn die Verknüpfung von Solidarpakt II und Solidaritätszuschlag sachlich zuträfe, wäre dessen Erhebung nicht zu rechtfertigen. Denn während der Solidarpakt II für die Jahre 2005 bis 2019 Ausgaben von insgesamt 156,7 Mrd. Euro vorsieht, belaufen sich die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag in diesem Zeitraum voraussichtlich auf 207,8 Mrd. Euro. Es ergibt sich also ein Betrag von rund 51 Mrd. Euro, um den der Solidaritätszuschlag insgesamt zu hoch bemessen wäre. Allein im Jahr 2013 übersteigen die Soli-Einnahmen die Solidarpakt-II-Ausgaben voraussichtlich um 4,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 werden es sogar fast 14 Mrd. Euro sein. Dies macht den Solidaritätszuschlag zu einer Goldgrube für den Bundesfinanzminister.

Auch beim Blick über das Jahr 2019 hinaus wird häufig die Haushaltslage ins Feld geführt. Jüngstes Beispiel ist die Aussage der Bundeskanzlerin: »Ich sehe nicht, wie wir einen Betrag in dieser Höhe [gemeint sind die Soli-Einnahmen] an anderer Stelle einsparen können.« Objektiv betrachtet ist jedoch die fiskalische Lage derzeit so günstig wie nie zuvor. Selbst die wenig ambitionierte Finanzplanung der Bundesregierung sieht vor, ab 2015 auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten und mit der Schuldentilgung zu beginnen.

Das Ausmaß der haushalterischen Erholung wird aber erst deutlich, wenn man den Bundeshaushalt 2008 – also den Etat mit den bis dato höchsten Steuereinnahmen – mit dem Haushaltsentwurf 2014 vergleicht. Die beiden auffälligsten Positionen sind die Steuereinnahmen und die Zinsausgaben. Während der Bund für 2014 fast 30 Mrd. Euro Steuern mehr einplant als 2008, rechnet er bei den Zinsausgaben mit Einsparungen von mehr als 11 Mrd. Euro. Selbst wenn man Sondereffekte in Rechnung stellt, etwa die letzte Tranche an den ESM (4,3 Mrd. Euro) und die vom Bund übernommenen Ausgaben im Bereich der Grundsicherung (ca. 4 Mrd. Euro), bleibt unter dem Strich eine Entlastung von rund 33 Mrd. Euro. Dennoch steigen die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt von 282,3 Mrd. Euro auf 295 Mrd.

**Abb. 1**  
**Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag und Ausgaben für den Solidaripakt II**



(a) Korb II: Ab 2012 gemäß angepasster Finanzprojektion.  
(b) 2013–2017: Steuerschätzung Mai 2013, 2018/2019: Fortschreibung der Autoren.

Quelle: BMF und Berechnungen der Autoren.

Euro. Das zeigt, dass die Bundesregierung nur scheinbar konsolidiert. Der Abbau der Neuverschuldung erfolgt über die Einnahmeseite und die geringeren Zinsausgaben.

Hinzu kommt, dass im Bundeshaushalt ungenutzte Einsparpotenziale in erheblicher Größenordnung bestehen, auf die der BdSt seit Jahren aufmerksam macht. So könnte der Bund jährlich mindestens 20 Mrd. Euro einsparen, wenn er unter anderem Subventionen kürzen, Verwaltungs- und Personalkosten zurückfahren und den Förderdschungel lichten würde. Ein vergleichbar hohes Einsparpotenzial im Bundeshaushalt identifiziert auch der Bundesrechnungshof. Der Solidaritätszuschlag ist somit keineswegs alternativlos. Zur Erinnerung: Im Koalitionvertrag von 2009 hatten sich CDU/CSU und FDP zu einer »umfassenden Aufgabenkritik« verpflichtet. Hätte die Koalition dieses Vorhaben in den letzten vier Jahren umgesetzt, wären genügend Spielräume vorhanden für den Einstieg in die Schuldentilgung und den Abbau der Solidaritätszuschlags. Doch diese versprochene Strategie verfolgt die Politik zu Lasten der Steuerzahler nicht.

**Die Belastung ist spürbar: Der Solidaritätszuschlag und die Steuerzahler**

20 Jahre Solidaritätszuschlag stellen eine hohe Belastung für die Steuerzahler dar. Von

1991 bis 2012 mussten Bürger und Unternehmen über 225 Mrd. Euro Solidaritätszuschlag zahlen. Ein Single mit einem Bruttoeinkommen von 30 000 Euro wird derzeit mit 220 Euro im Jahr belastet. Bei einem Einkommen von 60 000 Euro sind bereits 743 Euro pro Jahr fällig.

**Die vielen Mängel des Solidaritätszuschlags**

Der Solidaritätszuschlag ist nicht nur ein Griff ins Portmonee der Steuerzahler. Als Zuschlagsteuer verschärft er die Schwächen seiner Bezugsgröße, der Einkommensteuer. Das gilt vor allem für die »Kalte Progression« bzw. die »heimlichen Steuererhöhungen«. Zudem verschleiert der Soli die tatsächliche Höhe der Steuerbelastung. Während der Spitzensteuersatz bei 42 bzw. 45% liegt, beläuft sich die effektive Steuerlast inkl. Solidaritätszuschlag auf 44,3 bzw. 47,5%. Schließlich führt der Soli – aufgrund der Freigrenze von 972 Euro und einer Übergangszone – bei niedrigen Einkommen zu willkürlichen Belastungen. Während Bruttoeinkommen bis 17 100 Euro verschont werden, werden Einkommen ab 19 000 Euro in voller Höhe belastet.

Angesichts dieser Mängelliste wäre ein politisches Handeln geboten. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass die Politik den Steuerzahlern das Ende des Solidaritätszuschlags mehrfach versprochen. Bereits 1993 war von einer »mittelfristigen Überprüfung« die Rede. 1996 betonte die Bundesregierung, dass der Solidaritätszuschlag ein »Zuschlag auf Zeit« sei und »jedes Jahr anhand von objektiven Kriterien auf seine Notwendigkeit hin überprüft« werde. Auf diese Prüfung warten die Steuerzahler bis heute vergeblich. Die Selbstverständlichkeit, mit der auch nach 20 Jahren der Soli erhoben wird, wirft ein fatales Licht auf die Besteuerungsmoral in Deutschland. Während die Politik von den Bürgern uneingeschränkte Steuermoral beim Zahlen einfordert, bleibt sie die fällige Gegenleistung in Form einer systematischen, einfachen und niedrigen Besteuerung schuldig. Die Steuerzahler sind aber nicht mehr bereit, den Soli zu akzeptieren: Laut einer Emnid-Umfrage befürworteten 72% der Deutschen eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags.

**Tab. 1**  
**Jährliche Belastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag (Stand: 2013)**

Jährliches Bruttoeinkommen in Euro	Jährliche Einkommensteuer in Euro	Jährlicher Solidaritätszuschlag in Euro
30 000	4 005	220
36 000	5 567	306
42 000	7 250	399
48 000	9 081	499
54 000	11 222	617
60 000	13 512	743

Quelle: Berechnungen der Autoren.

### **Parteien klammern sich an Soli-Milliarden**

Fast alle Parteien im Bundestag ignorieren jedoch diese Erwartung, obwohl die öffentlichen Kassen üppig gefüllt sind. 2012 hat der Staat rund 600 Mrd. Euro Steuern eingenommen, das sind rund 150 Mrd. Euro mehr als 2005. Bis 2017 wird mit einem weiteren Anstieg auf gut 700 Mrd. Euro gerechnet. Das schlägt sich auch in der Steuerquote nieder: In der Abgrenzung der Finanzstatistik steigt die Quote zwischen 2012 und 2017 von 22,5 auf 23,1% an; 2005 lag die Quote noch bei 20,3%.

Einzig die FDP plädiert für einen schrittweisen Abbau des Solidaritätszuschlags. Zunächst soll die Freigrenze angehoben werden, 2016 der Steuersatz auf 2,5% sinken und 2018 der Soli vollständig wegfallen. Das Konzept ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings sollte die Soli-Abschaffung nicht wieder auf die lange Bank geschoben werden, sondern innerhalb von zwei bis drei Jahren erfolgen. Zum anderen müssen bereits im ersten Reformschritt sämtliche Steuerzahler entlastet werden. Würde hingegen nur die Freigrenze angehoben, gingen mehrere Millionen Steuerzahler erst einmal leer aus.

### **Fazit**

Der Solidaritätszuschlag ist ein Anachronismus – es ist daher höchste Zeit, ihn abzuschaffen. Dies wäre auch kurzfristig realisierbar, weil die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist und der Bundeshaushalt bei einer halbwegs ambitionierten Sparpolitik die Einnahmeausfälle verkraften kann. Allein die Steuererhöhungen und das historisch niedrige Zinsniveau entlasten den Etat jedes Jahr in zweistelliger Milliardenhöhe. Wenn der Solidaritätszuschlag hingegen eine ewige Bestandsgarantie erhält, wäre das ein verheerendes Signal für die Steuerzahler. Zudem würde es der Glaubwürdigkeit der Politik schweren Schaden zufügen.

**Der bekannteste Indikator der ifo-Umfragen ist das ifo Geschäftsklima, das sich aus der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen zusammensetzt. Das ifo Geschäftsklima gilt weithin als einer der wichtigsten Indikatoren für den Wirtschaftsverlauf in Deutschland. Der Artikel beschreibt kurz die Hintergründe des Indikators und analysiert, inwieweit er in der Lage ist, die deutsche Konjunktur abzubilden. Es wird gezeigt, dass das ifo Geschäftsklima zuverlässig den wirtschaftlichen Verlauf in Deutschland anzeigen kann.**

## Die Berechnung des ifo Geschäftsklimaindikatoren

Der ifo Geschäftsklimaindikator setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Zum einen der Beurteilung der aktuellen Geschäftslage (GL) und zum anderen den Erwartungen hinsichtlich des kommenden Geschäftsverlaufs (GE). Beide Variablen werden monatlich in den Bereichen Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel sowie im Dienstleistungssektor erhoben.<sup>1</sup> Die Teilnehmer haben zu beiden Fragen die Möglichkeit, ihre Einschätzung auf einer dreistufigen Skala (gut/befriedigend/schlecht bzw. günstiger/gleich bleibend/ungünstiger) anzugeben.

Um den Indikator zu berechnen, werden die Antworten der Unternehmen zunächst hinsichtlich ihrer Größe sowie der Wertschöpfungsanteile der Unternehmen gewichtet. Anschließend werden für beide Variablen die *Salden* gebildet. Hierbei zieht man vom Anteil der »Positiv«-Antworten jenen der »Negativ«-Antworten ab. Das *Geschäftsklima* wird dann durch die beiden Saldenwerte mit Hilfe einer geometrischen Mittelung  $[(GL + 200)(GE + 200)]^{1/2} - 200$  berechnet. Weiterführende Informationen zum Aufbau des Geschäftsklimaindikatoren sind in Goldrian (2004) zu finden.

## Neuere wissenschaftliche Literatur

Ein ausführlicher Überblick über die bestehende Forschungsliteratur bezüglich des ifo Geschäftsklimas und seiner Komponenten findet sich in Abberger und Wohlrabe (2006). Im Folgenden soll kurz

auf neuere Literatur in diesem Bereich verwiesen werden. Drechsel und Scheufele (2010; 2011; 2012) untersuchen eine Vielzahl von Indikatoren und deren Prognosefähigkeit sowohl vor als auch nach der Krise. Zielvariablen sind das Bruttoinlandsprodukt und die Industrieproduktion. Neben Kombinationsansätzen zeigen die Autoren, dass auch ifo-Indikatoren zu den besten Einzelindikatoren sowohl vor als auch während der Finanz- und Wirtschaftskrise zählen. Die Prognosequalität für das BIP wird auch in Kuzin et al. (2009) oder Iselin und Siliverstovs (2013) untersucht. Für die Industrieproduktion sei auf Vogt (2007), Abberger und Nierhaus (2008c) und Rietzler und Stephan (2012) verwiesen. Die Prognosefähigkeit des ifo-Indikatoren für die Wendepunkte der deutschen Konjunktur wurde unter anderem in Abberger und Nierhaus (2008b; 2010) und Detzer et al. (2012) evaluiert. Verschiedene Studien zeigen, dass ifo-Indikatoren auch auf regionaler Ebene sehr gute Ergebnisse liefern, beispielsweise Lehmann et al. (2010), Lehmann und Wohlrabe (2012a; 2012b; 2013a; 2013b) und Vogt (2009; 2010). Inwieweit Zeitreihen vom ifo Institut in der Echtzeitprognose mit neueren Modellen funktionieren, wird in Wohlrabe (2009a; 2009b) und Henzel und Rast (2013) vorgestellt. Carstensen et al. (2009) beschreiben einen integrierten Ansatz zur Kurzfristprognose auf Basis vieler Daten und Methoden. Inwieweit letztere einen Einfluss auf die Beurteilung der Prognosequalität haben, ist in Robinzonov und Wohlrabe (2010) nachzulesen. Neben den bekannten Hauptindikatoren weist das ifo Institut auch sehr viele Branchenergebnisse aus. Abberger (2006) sowie Scharschmidt und Wohlrabe (2011) zeigen, dass auch diese sehr gut für die Prognose entsprechender Indices geeignet sind. Neben Produktionsindices und dem BIP können auch noch

<sup>1</sup> In den Geschäftsklimaindikator für die gewerbliche Wirtschaft gehen die Ergebnisse aus dem Dienstleistungsbereich noch nicht ein.



andere makroökonomische Aggregate mit Hilfe von ifo-Zeitreihen prognostiziert werden. So zeigen Elstner et al. (2013) dies für die Exporte und Billharz et al. (2012) für die Ausrüstungsinvestitionen. Abberger und Nierhaus (2008a; 2011) stellen dar, wie die ifo Konjunkturur zur Interpretation und Analyse der aktuellen Wirtschaftslage genutzt werden kann. In Abberger, Sauer und Seiler (2011) wurden die Bestimmungsründe für das Antwortverhalten im Konjunkturtest Handel untersucht. Seiler (2012; 2013) konnte zeigen, dass die ifo-Indikatoren bezüglich systematischer Antwortausfälle sehr robust sind.

Indikator jeweils der Quartalsdurchschnitt gebildet, um die Reihen vergleichbar zu machen. Es zeigt sich, dass rein optisch der tatsächliche wirtschaftliche Verlauf sehr gut nachgezeichnet wird. Da die offiziellen Statistiken erst mit einer gewissen Verzögerung veröffentlicht werden, ist dies ein großer Vorteil des ifo Geschäftsklimaindex. So publiziert das Statistische Bundesamt erst sechs Wochen nach Ablauf des jeweiligen Quartals eine erste Schätzung für das BIP. In späteren Veröffentlichungen werden zudem die vorherigen Zahlen teilweise revidiert. Das ifo Geschäftsklima unterliegt dagegen keinen Revisionen.

### Ein graphischer Vergleich

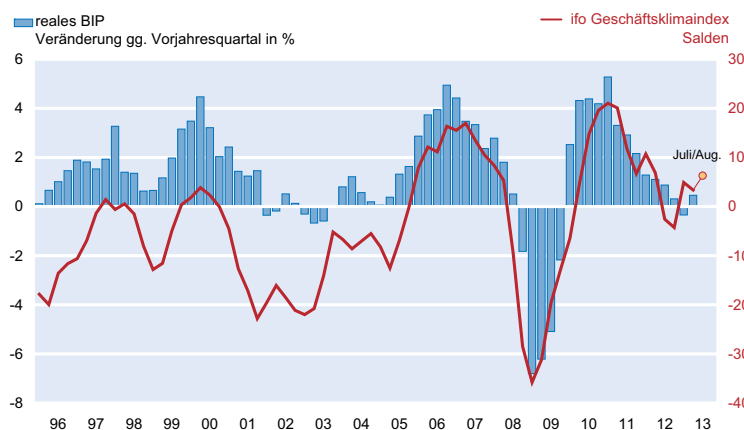
In Abbildung 1 wird das ifo Geschäftsklima mit dem BIP (obere Abb.) sowie mit dem Produktionsindex im Verarbeitenden Gewerbe, jeweils in Jahreswachstumsraten, verglichen. Da das BIP auf Quartalsebene erhoben wird, wird für den ifo-

### Kreuzkorrelationen

Inwieweit der gute graphische Eindruck durch statistische Maße unterstützt wird, soll mit Hilfe von Kreuzkorrelationen untersucht werden. Dabei wird die Korrelation zwischen einer Zielzeitreihe – Wachstumsrate des BIP oder der Industrieproduktion – und dem ifo Geschäftsklima berechnet. Neben der kontemporären Korrelation, die sich auf die laufende Periode bezieht, verschieben wir den ifo-Indikator, um einen eventuellen Vor- oder Nachlauf zu identifizieren. In Abbildung 2 wird die Kreuzkorrelation für ein Fenster von 17 Quartalen von – 8 (Vorlauf), über 0 (Gleichlauf) bis + 8 Quartale (Nachlauf) dargestellt.<sup>2</sup> Zusätzlich zum ifo Geschäftsklima wird auch der ZEW-Index (ZEW-Konjunkturerwartungen) zum Vergleich herangezogen. Im Fall der Wachstumsrate des BIP zeigt sich, dass die höchste Korrelation mit dem ifo Geschäftsklima bei einem Gleichlauf auftritt, sie liegt bei knapp 0,8. Bei einem Vorlauf von einem bzw. zwei Quartalen sinkt sie auf 0,74 bzw. 0,54. Die Korrelation beim ZEW-Index hat ihr Maximum bei einem Vorlauf von drei Quartalen bei knapp 0,51. Sie liegt damit höher als beim ifo Geschäftsklima, die Korrelation beträgt hier nur 0,24. Daraus folgt, dass bei einem Vorlauf von drei Quartalen der ZEW-Index besser, das Signal aber aufgrund der moderaten Korrelation eher unsicher ist. Wird ein Vorlauf von ein bis zwei Quartalen betrachtet, ist der ifo Geschäftsklimaindex die bessere Wahl. Das sicherste Signal wird bei einem Gleichlauf erreicht, der jedoch auch als Vorlauf interpretiert werden kann, da die Veröffentlichung des BIP erst mit Verzögerung erfolgt. Die Korrelationsergebnisse stehen in Einklang mit den Prog-

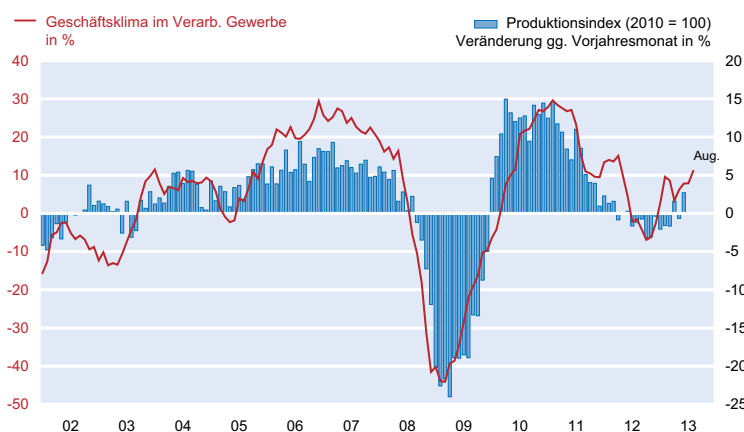
**Abb. 1**

#### Wirtschaftswachstum in Deutschland und ifo Geschäftsklimaindex saison- und arbeitstäglich bereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Konjunkturtest.

#### ifo Geschäftsklima im Verarbeitenden Gewerbe und Produktionsindex saisonbereinigt

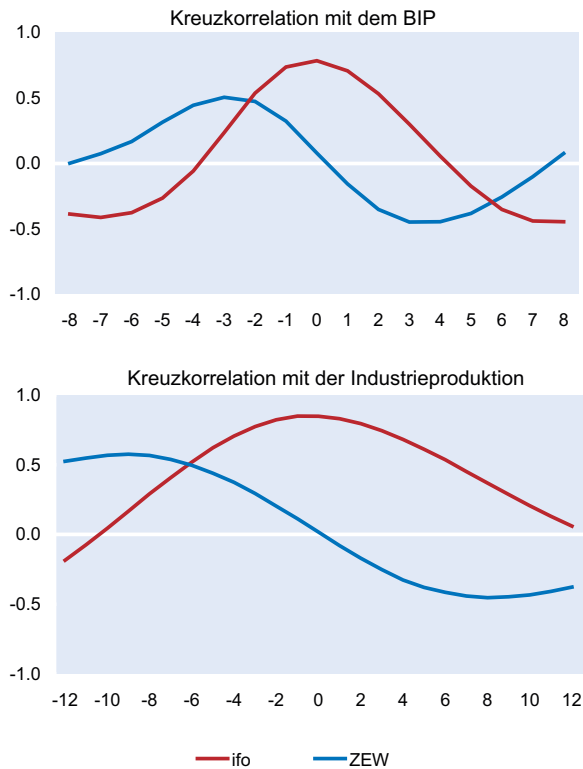


Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Konjunkturtest.

<sup>2</sup> Im Fall der monatlichen Industrieproduktion erstreckt sich das Fenster auf 25 Monate, mit einem maximalen Vor- bzw. Nachlauf von zwölf Monaten.



**Abb. 2**  
**Kreuzkorrelationen**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

noseergebnissen in Henzel und Rast (2013), die zeigen, dass der ifo Index im Vergleich zum ZEW-Index eine höhere Prognosegüte besitzt.

Bezüglich der Industrieproduktion ergibt sich ein ähnliches Bild: die höchste Korrelation des ifo Geschäftsklimas mit der Jahreswachstumsrate mit 0,85 bei einem Vorlauf von einem Monat. Dieser Wert ist nur marginal höher als bei einem Gleichlauf (0,84). Bis zu einem Vorlauf von vier Monaten nimmt die Korrelation nur leicht ab, d.h. auch hier bestehen sehr gute Vorlaufeigenschaften. Der ZEW-Index hat die höchste Korrelation (0,58) bei einem Vorlauf von neun Monaten und ist in diesem Fall wieder höher als der ifo Geschäftsklimaindex (0,17). Der Vorlauf mag hier zwar höher sein, jedoch ist das Signal mit höherer Unsicherheit behaftet als jenes des ifo Geschäftsklimas mit weniger Vorlauf.

**Rollierende Kreuzkorrelationen**

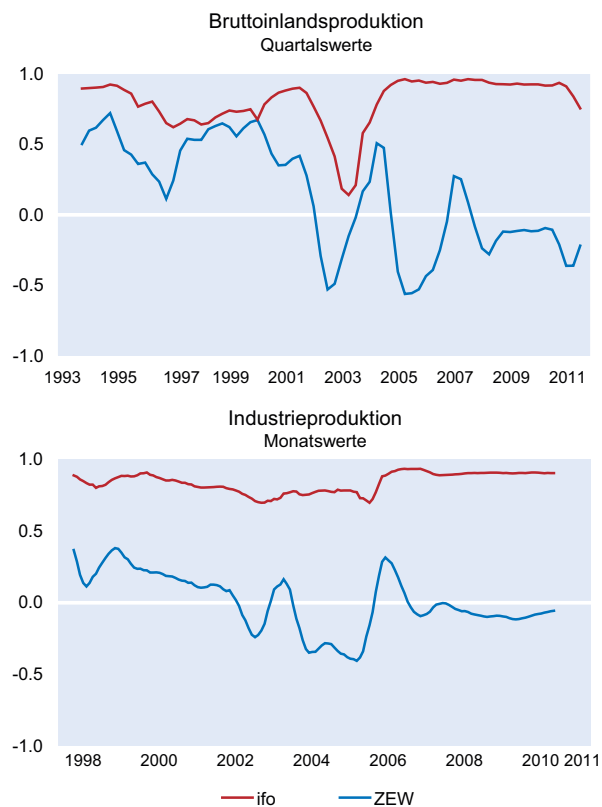
Die bisherigen Ergebnisse könnten jedoch in mancher Hinsicht verzerrt sein. Eine niedrige Korrelation bei langen Zeitreihen, wie sie hier vorliegen, muss nicht unbedingt darauf hindeuten, dass der Indikator keine Prognosekraft für die Referenzreihe hat. Dies ist dann z.B. der Fall, wenn der Zusammenhang am Beginn des Beobachtungszeitraums eher

schwach ist, im Zeitablauf aber zunimmt. In diesem Fall ist die Korrelation eher durchschnittlich.

Um diesem Problem zu begegnen, werden sogenannte rollierende Korrelationen berechnet. Dabei wird die Korrelation über ein bestimmtes Zeitfenster berechnet. Dieses Fenster wird dann rollierend in der Zeit verschoben. Hat das Fenster z.B. eine Größe von 7, wird die Korrelation zum Zeitpunkt  $t$ , mit den Beobachtungen von  $t - 3$  bis  $t + 3$  berechnet. Bei der Wahl des Fensters gibt es einen potenziellen Trade-off. Wird das Fenster zu klein gewählt, dann besteht die Gefahr, dass der Zusammenhang nur unzureichend erfasst wird. Darüber hinaus sind die rollierenden Korrelationen sehr erratisch und lassen kaum Schlussfolgerungen zu. Bei einem sehr großen Fenster ist der erfasste Zusammenhang sehr zuverlässig, jedoch verkürzt sich das Beobachtungsfenster zum Teil erheblich, da am Anfang und am Ende jeweils Beobachtungen zur Berechnung wegfallen. In der vorliegenden Analyse wird ein Fenster von 15 Quartalen bzw. 59 Monaten verwendet, dies entspricht einem Zeitraum von knapp vier bzw. sechs Jahren.

In Abbildung 3 sind die Ergebnisse jeweils für das BIP und die Industrieproduktion für den Gleichlauf mit den Indices dargestellt. Beim BIP zeigt sich, dass die Korrelationen bis etwa 2001 um den Wert 0,8 schwanken, danach sinken

**Abb. 3**  
**Kreuzkorrelationen**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

sie relativ stark. Dies ist unter anderem auf eine Art Erwartungsblase zu Beginn des Jahrtausends zurückzuführen, in der die Unternehmer optimistischer waren, als sich die tatsächliche Lage dann entwickelte. Danach stieg die Korrelation wieder stark an und lag ab 2004 fast immer über 0,9, was auf einen sehr starken Zusammenhang zwischen dem ifo Geschäftsklima und dem BIP hinweist. Die rollierende Korrelation beim ZEW-Index weist einen sehr volatilen Verlauf auf und lag nie höher als beim ifo Geschäftsklima. Der höchste Wert (0,72) wurde im vierten Quartal 1992 gemessen. Seit dem vierten Quartal 2007 ist sie durchgängig negativ.

Im Fall der Industrieproduktion zeigt sich ein etwas weniger volatiler Verlauf. Für das ifo Geschäftsklima ergibt sich ein sehr stabiler Zusammenhang. Die Korrelation fällt nie unter den Wert von 0,69. Seit September 2008 liegt sie immer über 0,9. Beim ZEW-Index ist der Zusammenhang weniger stark ausgeprägt. Der niedrigste Wert liegt bei -0,4, und seit Ende 2007 ist der Zusammenhang negativ.

### Störsignale und Zuverlässigkeit

Neben den bisher genannten Punkten hängt die Zuverlässigkeit eines Konjunkturindikators zudem davon ab, wie stabil sich der Indikator gegenüber Störsignalen verhält. In der klassischen Zeitreihenökonomie lässt sich eine beliebige Zeitreihe  $Y_t$  in mehrere Komponenten zerlegen. Die *Trend-Zyklus-Komponente*  $C_t$  beschreibt den langfristigen Trend sowie die darum schwankende zyklische Bewegung. Regelmäßig wiederkehrende Muster werden in der *saisonalen Komponente*  $S_t$  erfasst. Ein klassisches Beispiel hierfür ist der Umsatz im Einzelhandel, der insbesondere zum Weihnachtsgeschäft steigt. Mit Hilfe geeigneter Bereinigungsverfahren, wie z.B. Census X12 oder ASA-II, lassen sich derartige Saisoneffekte zuverlässig eliminieren. In der *irregulären Komponente*  $I_t$  werden kurzfristige Einflüsse, wie z.B. Streiks, aber auch Unsicherheiten in der Datenerfassung, zusammengefasst.

Die Zuverlässigkeit eines Konjunkturindikators beruht auf der Relation der irregulären zur konjunkturellen Komponente, der sogenannten *IC-Relation*, und dem darauf aufbauenden *MCD-Maß* (Months for Cyclical Dominance), das von Shiskin (1957) entwickelt wurde. Dieses Maß gibt an, wie viele Erhebungsmonate man im Schnitt warten muss, bis das Signal der konjunkturellen Komponente jenes der irregulären überwiegt. Erreicht dies den Idealwert von 1, so ist eine Veränderung in einem Monat auf eine Veränderung der konjunkturellen und nicht der irregulären Komponente zurückzuführen.

Da die einzelnen Komponenten einer Zeitreihe  $Y_t$  nicht unabhängig voneinander zu beobachten sind, können die ge-

nannten Komponenten in verschiedener Art und Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden. In diesem Fall beschränken wir uns auf den klassischen Fall einer additiven Zusammensetzung  $Y_t = C_t + S_t + I_t$ .

Im Folgenden betrachten wir nun die drei Hauptindikatoren des ifo Konjunkturtests: den ifo Geschäftsklimaindex sowie seine beiden Teilindikatoren, die Geschäftslage und die Geschäftserwartungen für die gewerbliche Wirtschaft. Berechnet man die IC-Relation

$$IC = \frac{\sum_{t=2}^T |I_t - I_{t-1}|}{\sum_{t=2}^T |C_t - C_{t-1}|}$$

so erhält man für den Geschäftsklimaindikator einen IC-Wert von 1,067, der nah an dem Idealwert von 1 liegt. Auch die beiden Teilindikatoren zur Geschäftslage (IC = 1,163) und den -erwartungen (IC = 1,396) besitzen sehr gute Werte. Zum Vergleich: Die IC-Relation der deutschen Industrieproduktion beträgt dagegen 2,281, der ZEW-Index erreicht mit 1,087 einen ähnlich guten Wert wie der ifo Geschäftsklimaindex.<sup>3</sup> Betrachtet man gesondert die ifo-Zeitreihen für das Verarbeitende Gewerbe, so verbessert sich die IC-Relation nochmals auf 1,028 (Geschäftsklima) bzw. 0,899 (Geschäftslage) und 0,907 (Geschäftserwartungen). Weitere Analysen zu diesem Thema sind in Abberger und Nierhaus (2009) zu finden.

### Fazit

Die Analysen zeigen, dass das ifo Geschäftsklima ein zuverlässiger Indikator für die deutsche Konjunktur ist. Der Zusammenhang sowohl mit den Wachstumsraten des BIP als auch mit denen der Industrieproduktion ist höher als bei vergleichbaren Indikatoren, wie dem ZEW-Index. Das ifo Geschäftsklima ist somit ein monatlicher Konjunkturindikator, der zeitnah vorliegt, den Konjunkturverlauf frühzeitig und zuverlässig anzeigt und keinen Revisionen unterliegt. Damit gilt das ifo Geschäftsklima zu Recht als zentraler Indikator für die Beurteilung der Konjunkturentwicklung in Deutschland.

### Literatur

Abberger, K. (2006), »Qualitative Business Surveys in Manufacturing and Industrial Production – What can be Learned from Industry Branch Results?«, ifo Working Paper Nr. 31.

Abberger, K. und W. Nierhaus (2007), »Das ifo Geschäftsklima und Wendepunkte der deutschen Konjunktur«, ifo *Schnelldienst* 60(3), 26–31.

<sup>3</sup> Alle Zeitreihen aus dem ifo Konjunkturtest und der ZEW-Indikator wurden für den Zeitraum 01/1995 bis 08/2013 betrachtet, für die deutschen Industrieproduktion der Zeitraum 01/1995 bis Juni 2013 (Stand: September 2013). Die IC-Relation des ZEW-Index beträgt für den Zeitraum Januar 1991 bis August 2013 1,093.

- Abberger, K. und W. Nierhaus (2008a), »Die ifo Konjunkturuhr: Ein Präzisionswerk zur Analyse der Wirtschaft«, *ifo Schnelldienst* 61(23), 16-24.
- Abberger, K. und W. Nierhaus (2008b), »Markov-Switching und ifo Geschäftsklima«, *ifo Schnelldienst* 61(10), 25-30.
- Abberger, K. und W. Nierhaus (2008c), »Die ifo Kapazitätsauslastung – ein gleichlaufender Indikator der deutschen Industriekonjunktur«, *ifo Schnelldienst* 61(16), 15-23.
- Abberger, K. und W. Nierhaus (2009), »Months for Cyclical Dominance und ifo Geschäftsklima«, *ifo Schnelldienst* 62(7), 11-19.
- Abberger, K. und W. Nierhaus (2010), »Markov Switching and the Ifo Business Climate: the Ifo Business Cycle Traffic Lights«, *Journal of Business Cycle Measurement and Analysis* 7(2), 1-13.
- Abberger, K. und W. Nierhaus (2011), »Die ifo Konjunkturuhr: Zirkulare Korrelation mit dem realen Bruttoinlandsprodukt«, *ASTA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 5(3), 179-201.
- Abberger, K., S. Sauer und C. Seiler (2011), *Der Test des Tests im ifo Konjunkturtest Handel*, ifo Forschungsbericht Nr. 52, ifo Institut, München.
- Abberger, K. und K. Wohlrabe (2006), »Einige Prognoseeigenschaften des ifo Geschäftsklimas – Ein Überblick über die neuere wissenschaftliche Literatur«, *ifo Schnelldienst* 59(22), 19-26.
- Billharz, A., S. Elstner und M. Jüppner (2012), »ifo Kurzfristprognose am Beispiel der Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 65(21), 24-33.
- Carstensen, K., S. Henzel, J. Mayr und K. Wohlrabe (2009), »IFOCAST: Methoden der ifo-Kurzfristprognose«, *ifo Schnelldienst* 62(23), 15-28.
- Detzer D., C.R. Proaño, K. Rietzler, S. Schreiber, T. Theobald und S. Stephan (2012), »Verfahren der konjunkturellen Wendepunktbestimmung unter Berücksichtigung der Echtzeit-Problematik«, *IMK Studies* 27.
- Drechsel, K. und R. Scheufele (2010), »Should We Trust in Leading Indicators? Evidence from the Recent Recession«, *IWH Discussion Papers* 10, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Drechsel, K. und R. Scheufele (2011), »The Financial Crisis from a Forecaster's Perspective«, *IWH Discussion Papers* 5, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Drechsel, K. und R. Scheufele (2012), »The Performance of Short-Term Forecasts of the German Economy before and during the 2008/2009 Recession«, *International Journal of Forecasting* 28(2), 428-445.
- Elstner, S., C. Grimme und U. Haskamp (2013), »Das ifo Exportklima – ein Frühindikator für die deutsche Exportprognose«, *ifo Schnelldienst* 66(4), 36-43.
- Goldrian, G. (2004), *Handbuch der umfragebasierten Konjunkturforschung*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 15, ifo Institut, München.
- Henzel, S. und S. Rast (2013), »Prognoseeigenschaften von Indikatoren zur Vorhersage des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 66(17), 39-46.
- Iselin D. und B. Siliverstovs (2013), »Using Newspapers for Tracking the Business Cycle: A comparative study for Germany and Switzerland«, *KOF Working papers* 13-337.
- Kuzin, V., M. Massimiliano und C. Schumacher (2009), »Pooling versus Model Selection for Nowcasting with many Predictors: An Application to German GDP«, *CEPR Discussion Papers* 7197.
- Lehmann, R., W.D. Speich, R. Straube und Vogt, G. (2010), »Funktioniert der ifo Konjunkturtest auch wirtschaftlichen Krisenzeiten? Eine Analyse der Zusammenhänge zwischen ifo Geschäftsklima und amtlichen Konjunkturdaten für Sachsen«, *ifo Dresden berichtet* 17(3), 8-14.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2012a), »Forecasting GDP at the Regional Level with many Predictors«, *CESifo Working Paper* Nr. 3956.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2012b), »Die Prognose des Bruttoinlandsprodukts auf regionaler Ebene«, *ifo Schnelldienst* 65(21), 17-23.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2013a), »Sectoral Gross Value-Added Forecasts at the Regional Level: Is there any Information Gain?«, *MPRA Paper* No. 46765.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2013b), »Sektorale Prognosen und deren Machbarkeit auf regionaler Ebene – Das Beispiel Sachsen«, *ifo Dresden berichtet* 20(4), 22-29.
- Rietzler, K. und S. Stephan (2012), »Monthly Recession Predictions in Real Time: A Density Forecast Approach for German Industrial production«, *IMK Working Paper* 94-2012.
- Robinsonov, N. und K. Wohlrabe (2010), »Freedom of Choice in Macroeconomic Forecasting«, *CESifo Economic Studies* 56(2), 192-220.
- Scharschmidt A. und K. Wohlrabe (2011), »Sektorale Prognosen im Verarbeitenden Gewerbe«, *ifo Schnelldienst* 64(22), 27-35.
- Seiler, C. (2012), »Zur Robustheit des ifo Geschäftsklimaindikatoren in Bezug auf fehlende Werte«, *ifo Schnelldienst* 65(17), 19-22.
- Seiler, C. (2013), *Nonresponse in Business Tendency Surveys: Theoretical Discourse and Empirical Evidence*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 52, ifo Institut, München.
- Shiskin, J. (1957), »Electronic Computers and Business Indicators«, *Occasional Paper* 57, National Bureau of Economic Research.
- Vogt, G. (2007), »Analyse der Prognoseeigenschaften von ifo-Konjunkturindikatoren unter Echtzeitbedingungen«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 227(1), 87-101.
- Vogt, G. (2009), *Konjunkturprognose in Deutschland. Ein Beitrag zur Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf Bundes- und Länderebene*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 36, ifo Institut, München.
- Vogt, G. (2010), »VAR-Prognose-Pooling: Ein Ansatz zur Verbesserung der Informationsgrundlage der ifo Dresden Konjunkturprognosen«, *ifo Dresden berichtet* 17(2), 32-40.
- Wohlrabe, K. (2009a), »Makroökonomische Prognosen mit gemischten Frequenzen«, *ifo Schnelldienst* 62(21), 22-33.
- Wohlrabe, K. (2009b), *Forecasting with Mixed Frequency Time Series Models*, Inaugural-Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München.

# Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen

22

Holger Bonin\*, Anita Fichtl\*\*, Helmut Rainer\*\*, C. Katharina Spieß\*\*\*, Holger Stichnoth\* und Katharina Wrohlich\*\*\*

Mit der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen »Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen« wurden erstmals zentrale Instrumente der deutschen Familienpolitik systematisch und umfassend evaluiert. Dabei wurden folgende familienpolitische Ziele vorgegeben: die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die frühe Förderung von Kindern, die Erfüllung von Kinderwünschen und der Nachteilsausgleich zwischen den Familien. Die Gesamtschau der Ergebnisse der Evaluationsstudien des DIW Berlin, ifo und ZEW zeigt, dass primär eine Maßnahme heraussticht, mit der keine familienpolitischen Zielkonflikte verbunden sind. Dies ist die öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung. In sie sollte weiter investiert werden – die bisherige Elternbeteiligung sollte zunächst beibehalten und für Verbesserungen der Qualität verwandt werden. Auch das Elterngeld verursacht kaum Zielkonflikte und sollte so weiterentwickelt werden, dass es mehr Anreize für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung setzt. Finanzieller Spielraum könnte durch eine Reform des Ehegattensplittings hin zu einem gedeckelten Realsplitting gewonnen werden. Aufgrund relativ schwacher Effekte des Kindergeldes auf die analysierten Ziele sollte von einer Erhöhung dieser Leistung abgesehen werden.

Familienpolitik ist Zukunftspolitik – zumindest wenn die familienpolitischen Leistungen die Familien, Kinder und Eltern tatsächlich erreichen und zielgenau unterstützen.

In Deutschland fehlte eine systematische Evaluation dieser Leistungen bislang, obwohl die öffentliche Hand für die zahlreichen familienpolitischen Instrumente jährlich rund 200 Milliarden Euro ausgibt (vgl. Tab. 1). Die 2009 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und Bundesministerium der Finanzen (BMF) gemeinsam in Auftrag gegebene Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen sollte diese Lücke schließen.

In insgesamt elf Arbeitsmodulen wurden die Wirkungen der zentralen Leistungen einzeln und in der Zusammenschau vor allem auf fünf unterschiedliche von der Familienpolitik definierte Ziele analysiert: die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die frühe Förderung von Kindern, die Erfüllung von Kinderwünschen und der Nachteilsausgleich zwischen den Familien.<sup>1</sup> Mit dieser klaren Fokussierung auf einen politisch vorgegebenen Zielkatalog können der Zielerreichungsgrad untersucht und Zielkonflikte erkannt werden.

Zur umfassenden Gesamtschau gehörten neben den Wirkungsanalysen und der Untersuchung möglicher Zielkonflikte auch Effizienzanalysen, die auf die relative Wirksamkeit von Leistungen im Hinblick auf bestimmte Ziele sowie ihre Kosten-Nutzen-Relation abstellen.<sup>2</sup>

\* Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

\*\* ifo Institut, München.

\*\*\* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Berlin.

<sup>1</sup> Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Ziele der nachhaltigen Familienpolitik (vgl. z.B. Ristau-Winkler 2005). Ein sechstes Ziel war der Zusammenhalt zwischen den Generationen, dem bei der Evaluation aber eher eine untergeordnete Bedeutung zukam. Das familienpolitische Ziel der Wahlfreiheit war nicht Teil des familienpolitischen Zielkatalogs, wie er für die Gesamtevaluation definiert wurde. Vielmehr handelt es sich hier um ein Ziel, das unter der Bundesfamilienministerin Kristina Schröder formuliert wurde.

<sup>2</sup> Zur Vorbereitung der Gesamtevaluation wurde eine Machbarkeitsstudie vergeben, die weitere auch methodische Ziele der Evaluation systematisch zusammenfasst (vgl. dazu Beninger et al. 2008).

**Tab. 1**  
**Ausgaben für ausgewählte ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010**

Ausgaben für...	in Mrd. Euro
... Kindergeld und Kinderfreibetrag	40,0
... Ehegattensplitting	19,8
... öffentliche Subventionierung der Kindertagesbetreuung	16,2
... Elterngeld	4,6
... steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,6
Summe aller 156 ehe- und familienbezogenen Leistungen	200,3

Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012).

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), das ifo Institut (ifo) und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) waren an mehreren Modulen der Gesamtevaluation beteiligt.<sup>3</sup> Die Einzelstudien suchen empirisch fundiert nach Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Sie unterscheiden sich in den untersuchten Leistungen und Zielgrößen, und damit auch in den verwendeten Methoden und Daten.<sup>4</sup> Der Methodenpluralismus ist eine Stärke der Gesamtevaluation. Er liefert eine Bandbreite von Resultaten, welche die externe Validität der Studienergebnisse erhöht und letztlich eine verlässlichere Basis für eine evidenzbasierte Politikberatung bildet.

Angesichts der vielfältigen Teilstudien und untersuchten Leistungen, aber auch der Verschiedenartigkeit der überprüften familienpolitischen Ziele, lassen sich die Ergebnisse unserer Teilstudien wie auch die der Gesamtevaluation nicht auf eine einfache Formel bringen. In der Zusammenschau

<sup>3</sup> Dafür haben sich alle drei Institute in öffentlichen Ausschreibungsverfahren qualifiziert.

<sup>4</sup> Im Rahmen der Gesamtevaluation wurden auch Studien vergeben, die einen psychologischen, juristischen, politikwissenschaftlichen oder auch soziologischen Blickwinkel einnahmen.

der Wirkungsanalysen durch DIW Berlin, ifo und ZEW zeichnen sich aber einige klare Linien ab. Auf dieser Grundlage ergeben sich unsere folgenden gemeinsamen Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der deutschen Familienpolitik in den kommenden Jahren.

## Lehren aus der Gesamtevaluation: Was ist zu tun?

### 1. In die Quantität und insbesondere die Qualität der Kindertagesbetreuung investieren

Bei einem systematischen Vergleich der zentralen familienpolitischen Leistungen sticht die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung durch die Länder und Kommunen und in den letzten Jahren auch durch den Bund besonders positiv hervor. Es handelt sich um die einzige Maßnahme, die sich substantiell positiv auf alle analysierten Ziele auswirkt.

Sie unterstützt die Erfüllung von Erwerbswünschen und stabilisiert damit zugleich das Einkommen der Familien, wenn Mütter ihre Erwerbspausen wie gewünscht reduzieren können. Zudem erleichtert sie die Realisierung von Kinderwün-

#### Kasten Methoden der Gesamtevaluation

Die in diesem Bericht vorgestellten Studien basieren auf zwei Arten von Evaluationsmethoden: der Ex-ante-Evaluation auf Basis von Mikrosimulationsmodellen mit Verhaltensanpassung und der Ex-post-Evaluation, die auf quasi-experimentellen Methoden beruht.

All diesen methodischen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie zunächst eine Lösung für das fundamentale Evaluationsproblem finden müssen: Dieses Problem besteht darin, dass es nicht möglich ist, ein und dieselbe Person zum gleichen Zeitpunkt unter zwei verschiedenen Zuständen bzw. Politikenszenarien zu beobachten (z.B. bei verschiedenen Kindergeldsätzen, Systemen der Familienbesteuerung oder familienpolitischen Sach- und Geldleistungen). Wäre das möglich, könnte man die kausale Wirkung einer Leistung (wie z.B. des Kindergeldes) sehr einfach ableiten – man könnte das Verhalten einer Person (z.B. ihr Arbeitsangebot, ihre Nachfrage nach Kinderbetreuung oder die Anzahl ihrer Kinder) in beiden Zuständen vergleichen und die Differenz daraus als kausalen Effekt der Leistung interpretieren.

Quasi-experimentelle Methoden der Evaluation identifizieren kausale Wirkungen, indem eine von den Betroffenen nicht beeinflussbare sogenannte exogene Variation einer zu untersuchenden Leistung benutzt wird, um möglichst vergleichbare Gruppen von Personen bzw. Familien zu bilden, die von einer Leistung profitieren («Treatment-Gruppe») oder nicht («Kontroll-Gruppe»). Typischerweise ist dies z.B. dann möglich, wenn die Leistung zu einem Stichtag unerwartet eingeführt oder stark verändert wird. Man kann dann das Verhalten der Menschen kurz vor und nach Einführung der Leistung vergleichen. So nutzt z.B. das ifo in seiner Evaluation des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages die Reform 1996 (vgl. Rainer et al. 2013a). Ein Vorteil dieser Methode ist es, dass die Wirkung einer Maßnahme untersucht werden kann, ohne dass starke Annahmen über das Verhalten von Individuen getroffen werden müssen. Ein Nachteil ist allerdings, dass viele der zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen bereits seit geraumer Zeit bestehen und es daher nicht immer exogene Variation gibt, die für quasi-experimentelle Evaluationsmethoden verwendet werden könnte. Ferner können die Evaluationsergebnisse von vergangenen Reformen nicht ohne weiteres auf aktuelle Reformszenarien übertragen werden, sofern sich maßgebliche Rahmenbedingungen geändert haben.

Aus diesem Grund wurden im Rahmen der Gesamtevaluation auch Evaluationsstudien auf Basis von empirischen Verhaltensmodellen in Verbindung mit Mikrosimulation vorgenommen. Hierbei wird ein nicht beobachteter, also kontrafaktischer Zustand simuliert; dies geschieht mittels eines ökonomisch geschätzten Verhaltensmodells. Um die Wirkung einer Leistung auf das Verhalten von Familien zu untersuchen, wird also das tatsächlich beobachtete Verhalten mit dem simulierten Verhalten in einem kontrafaktischen Zustand verglichen. Diese Vorgehensweise haben das ZEW und das DIW Berlin in ihren Studien (vgl. dazu Müller et al. 2013; Bonin et al. 2013a) verwendet, um die Wirkungen zentraler familienbezogener Leistungen im Hinblick auf das Einkommen, das Arbeitsangebot und die Nutzung von Kindertagesbetreuung zu untersuchen. Diese Methode hat den Vorteil, dass alle Leistungen untersucht werden können, auch wenn es keine zeitliche oder regionale Variation gibt, die für einen quasi-experimentellen Evaluationsansatz geeignet ist. Allerdings beruhen diese Modelle zum Teil auf Annahmen der ökonomischen Theorie, wie z.B. dass sich Individuen rational verhalten und dass ihre Präferenzen von Institutionen und familienbezogenen Leistungen unabhängig sind.

Es ist daher eine große Stärke der Gesamtevaluation, dass verschiedene Teilmodule mit unterschiedlichen Methoden in Auftrag gegeben und durchgeführt wurden. Dadurch gibt es zwar nicht *das eine* endgültige Ergebnis, andererseits lässt die Bandbreite von Ergebnissen verlässliche Schlüsse für die Politikberatung zu.



schen und verbessert bei guter Qualität die frühe Förderung von Kindern. Damit können mit einer Leistung mindestens vier familienpolitische Ziele erreicht werden.

Müssten Eltern die Kosten der Kindertagesbetreuung vollständig selbst bezahlen, wäre dies für sehr viele Familien eine große finanzielle Belastung. Dies würde zu einer sinkenden Nachfrage nach einer Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder einer Kindertagespflege führen. Vor allem Mütter würden sich daraufhin vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Die damit verbundenen Ausfälle an Erwerbseinkommen wären höher als die eingesparten Betreuungskosten.

Insbesondere die Familien im untersten Einkommensquartil profitieren von der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung. Ohne diese Subvention müssten sie Simulationen zufolge im Mittel 286 Euro pro Monat mehr zahlen. Die Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern im zweiten Lebensjahr würde sich von 37% auf rund 27% verringern. Von aktuell 55% auf fast 44% fiel die Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern im dritten Lebensjahr. Lediglich bei den Müttern mit Kindern im ersten Lebensjahr wäre nicht mit einer signifikanten Veränderung des Arbeitsangebots zu rechnen. Das liegt vor allem daran, dass viele dieser Mütter Elterngeld in Anspruch nehmen und ihre Kinder selbst betreuen.

Wenn die öffentliche Hand die Kindertagesbetreuung nicht subventionieren würde, würde sich – wenn man Gruppen nach ihrem Einkommen unterscheidet – insbesondere die Erwerbstätigkeit von Müttern verändern, die dem ersten und zweiten Einkommensquartil zuzuordnen sind, also Haushalten mit einem Nettoeinkommen unterhalb von 2 657 Euro pro Monat. Darüber hinaus sind es insbesondere die Mütter mit drei Kindern, die bei einem Wegfall dieser Subventionierung ihr Arbeitsangebot einschränken, und zwar um 5 Prozentpunkte, während es bei Müttern mit weniger Kindern nur etwa 2 Prozentpunkte sind (vgl. Müller et al. 2013).

Ein ähnliches Muster findet sich hinsichtlich der Nutzung der Tagesbetreuung: Die größten Veränderungen bei einem Wegfall der Subventionen würden sich bei Kindern im zweiten und im dritten Lebensjahr zeigen. Der Anteil der Kinder, die im zweiten Lebensjahr eine Tageseinrichtung besuchen oder in einer Tagespflege sind, würde von 43% auf 27% sinken. Bei Kindern im dritten Lebensjahr würde der Anteil von 68% auf 49% zurückgehen. Auch hier sind die Veränderungen bei Kindern im ersten Lebensjahr oder Kindern im Kindergartenalter sehr viel geringer. Und auch hier würden insbesondere Eltern aus unteren Einkommensgruppen relativ betrachtet stärker mit ihrer Nachfrage reagieren, obwohl gerade ihre Kinder die Gruppen sind, die in Kindertageseinrichtungen ohnehin unterrepräsentiert sind. In Ostdeutschland ist z.B. die Wahrscheinlichkeit einer Kita-Nutzung von

unter dreijährigen Kindern aus Familien, die ALG II beziehen, mit 18% sehr viel geringer als von anderen Familien, bei denen sie bei 54% liegt (vgl. Schober und Spieß 2012).

Das bedeutet, dass sich durch einen Ausbau der Kindertagesbetreuung die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter drei Jahren und die Anzahl der Kinder in der Kindertagesbetreuung erhöhen. Die Nutzung informeller Betreuungsarrangements wie z.B. durch Großeltern wird geringfügig abnehmen.

Simulationen des DIW Berlin zeigen: Würde die öffentlich-finanzierte Kita-Betreuung so ausgebaut, dass für alle Kinder, deren Eltern einen Platz wünschen, ein solcher zur Verfügung stünde, würden insbesondere Mütter aus den unteren Einkommensgruppen mit Kindern im zweiten und dritten Lebensjahr ihre Erwerbstätigkeit ausweiten. Die Subventionierung der öffentlichen Kindertagesbetreuung trägt demnach zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien bei, und zwar kurz- und langfristig, da mehr Frauen Familie und Beruf vereinbaren können.

Darüber hinaus kann sie auch das Wohlergehen der Kinder positiv beeinflussen. Ein früherer Eintritt in eine Kindertageseinrichtung kann der kindlichen Entwicklung dienen. Gemäß den Untersuchungen des DIW Berlin sind Kinder, die ein Jahr früher eine Kindertageseinrichtung besuchen, unter sonst gleichen Umständen im Hinblick auf ihre Alltagsfertigkeiten signifikant weiter. Für die spezifischen Gruppen von Grundschulkindern, die im Rahmen der Längsschnittstudie »Familien in Deutschland« (vgl. Kasten »Familien in Deutschland« – FiD) befragt wurden, lassen sich auch mittelfristige Wirkungen einer frühen Kindertagesbetreuung nachweisen. So unterstützen diese Daten die Hypothese, dass sich das sozio-emotionale Verhalten im Grundschulalter festigt, wenn diese Kinder in den ersten drei Lebensjahren eine Kindertageseinrichtung besucht haben (vgl. Müller et al. 2013). Das familienpolitische Ziel der frühen Förderung von Kindern wird allerdings nur dann erreicht, wenn es sich um eine pädagogisch gute Betreuungsqualität handelt.

Schließlich liefert die Wirkungsforschung auch Hinweise, dass ein verbesserter Zugang zur Kindertagesbetreuung auch die Entscheidungen junger Paare, ihre Kinderwünsche zu realisieren, positiv beeinflussen kann. Gemäß Schätzungen des ifo, die auf regionalen Unterschieden in der Verfügbarkeit von Kita-Plätzen beruhen, ist mit einem Ausbau der Betreuungsplätze für Kleinkinder die Geburtenrate in den Folgejahren um etwa 3% angestiegen (vgl. Kasten Kinderbetreuung und Fertilität) (vgl. Rainer et al. 2013; Bauernschuster, Hener und Rainer 2013).

Aus diesen Ergebnissen folgt, dass ein weiteres Engagement – auf allen föderalen Ebenen – in den Ausbau der Kindertagesbetreuung zentralen familienpolitischen Zielen die-



nen würde. Im Vergleich der evaluierten Leistungen ist auch die Kosten-Nutzen-Relation der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung infolge erhöhter Erwerbstätigkeit der Mütter günstig.

Nimmt man Schätzungen des ifo als Maßstab, könnte sich der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur zu einem beträchtlichen Teil selbst tragen. In der Vergangenheit hat der Staat durch die mit dem Kita-Ausbau verbundene erhöhte Erwerbstätigkeit der Mütter mehr Steuern und Sozialversicherungsbeiträge eingenommen und konnte damit bis zur Hälfte der direkten Kosten des Ausbaus refinanzieren (vgl. Rainer et al. 2013; 2013b). Bei einer hohen Qualität der Betreuung kann sich diese Investition mittel- bis langfristig zudem noch über höhere Bildungsrenditen, bessere Berufsaussichten und damit verbundene höhere Steuereinnahmen auszahlen (vgl. dazu z.B. Spieß 2013).

Immer wieder wird im Kontext der Kindertagesbetreuung diskutiert, ob diese Leistung, wie auch andere Leistungen im Bildungsbereich, vollkommen gebührenfrei sein sollte. Die bisherigen Gebühren haben aber ohnehin nur sehr geringe negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot der Mütter. Hinzu kommt, dass von einer Gebührenbefreiung absolut gesehen am stärksten die oberen Einkommensgruppen profitieren würden, da die Gebühren nach dem Haushaltseinkommen gestaffelt sind. Bei Eltern mit hohem Einkommen sind die negativen Arbeitsangebotseffekte am schwächsten. Statt einer völligen Gebührenfreiheit empfehlen wir deswegen, das Gebührenaufkommen in eine bessere frühkindliche Förderung zu investieren. Untersuchungen wie die NUBBEK-Studie (vgl. dazu Tietze et al. 2013) zeigen, dass Deutschland bei der pädagogischen Qualität der Betreuungseinrichtungen nur mittelmäßig abschneidet. Erst wenn in Deutschland alle Gruppen von einer guten pädagogischen Betreuungsqualität profitieren können, sollte konkret über eine Gebührenfreiheit für alle Alters- und Einkommensgruppen diskutiert werden.<sup>5</sup>

## 2. Auch Betreuung von Schulkindern weiter ausbauen

Im Schulbereich wurde in den letzten Jahren die Ganztagesbetreuung stark ausgebaut. Die Zahl der ganztags betreuten Schulkinder steigerte sich von 1,3 Millionen Kindern im Jahr 2005 auf gut 2,1 Millionen im Jahr 2009.

<sup>5</sup> Bereits jetzt ist der Kindergarten bzw. die Kindertageseinrichtung für Kinder über drei Jahren in vielen Bundesländern gebührenfrei, und untere Einkommensgruppen zahlen vielfach ebenfalls keine Gebühren.

### Kasten Kinderbetreuung und Fertilität

Im Rahmen der Gesamtevaluation hat das ifo die Auswirkungen öffentlich geförderter Kinderbetreuung auf die Geburtenrate untersucht. Die Kinderbetreuungsangebote für unter dreijährige Kinder wurden vor allem ab 2005 innerhalb der westdeutschen Landkreise mit unterschiedlichem Tempo ausgebaut. Die Berechnungen nutzen diese zeitliche und räumliche Variation im Ausbau von öffentlich geförderter Kinderbetreuung aus. Dazu wurden Daten der Statistischen Ämter auf Ebene der Landkreise für die Jahre 2001 bis 2009 ausgewertet. Die abhängige Variable Fertilität wird als die Anzahl der Geburten pro 1 000 Frauen im gebärfähigen Alter (15 bis 45 Jahre) für jede »Landkreis-Jahr-Kombination« gemessen. Die zentrale erklärende Variable ist die Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren pro Landkreis und Jahr. Aufgrund der Panel-Struktur der Daten lassen sich ökonometrische Modelle schätzen, wodurch die zeitinvarianten, d.h. fixen Unterschiede zwischen den Landkreisen die Ergebnisse nicht beeinflussen.

Die Schätzergebnisse unterstützen die Hypothese, dass eine Steigerung der Betreuungsquote für unter dreijährige Kinder eine statistisch signifikante Erhöhung der Geburtenrate bewirkt. Der geschätzte Effekt ist auch von der absoluten Größenordnung her bedeutsam: Eine Erhöhung der Betreuungsquote um 10 Prozentpunkte führt zu einem Anstieg der Fertilität um 2,4% im Folgejahr und von etwa 3,5% zwei Jahre später (vgl. Rainer et al. 2013; Bauernschuster et al. 2013).

Ganztagesbetreuungsplätze für Schulkinder ermöglichen es Eltern, sich verstärkt am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Mütter, die im Vorjahr bereits beschäftigt waren und für ihr jüngstes Schulkind einen Betreuungsplatz haben, weiten ihre Wochenarbeitszeit um knapp vier Stunden pro Woche aus und verdienen dadurch 265 Euro brutto bzw. 145 Euro netto mehr im Monat. Dies gilt vor allem für Mütter mit einem Kind. Für Mütter, die im Vorjahreszeitraum nicht erwerbstätig waren, ist kein Anstieg der Erwerbstätigkeit zu erwarten (vgl. Rainer et al. 2013). Auch hier zeigt sich also, dass eine öffentliche Subventionierung von Bildungs- und Betreuungsangeboten signifikant zu einer kurz- und langfristigen wirtschaftlichen Stabilität von Familien beiträgt, indem sie insbesondere Müttern eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht.

### 3. Steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten – allenfalls Absetzbarkeit an gute Betreuungsqualität koppeln

Neben der finanziellen Förderung von Trägern und Eltern unterstützt der Staat außerfamiliale Kinderbetreuung über die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten. Zwei Drittel der nachgewiesenen Betreuungskosten können jährlich bis zu einem Maximum von 4 000 Euro pro Kind abgesetzt werden. Durch diese Leistung steigen sowohl die Betreuungsquoten als auch das Arbeitsangebot – allerdings nur mäßig (vgl. Müller et al. 2013).

Gäbe es die steuerliche Absetzbarkeit nicht, wären die stärksten Anpassungsreaktion bei den Müttern mit Kindern von zwei bis sechs Jahren zu erwarten. Bei den Müttern von

Zwei- bis Dreijährigen etwa fielen die Rate der Erwerbstätigkeit um 0,2 Prozentpunkte, und die durchschnittlichen Arbeitsstunden würden um knapp 1% sinken. Dies entspricht einem Rückgang des Arbeitsangebots um 1 400 Vollzeitäquivalente. Die Betreuungsquote der Kinder würde um 0,5 Prozentpunkte fallen.

Angesichts der insgesamt geringen positiven Wirkungen auf die familienpolitischen Ziele der wirtschaftlichen Stabilität von Familien, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und das Wohlergehen von Kindern gibt es wenig Anlass, die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten weiter auszuweiten. Allerdings wäre zu prüfen, ob die Absetzbarkeit der Betreuungskosten und damit auch die staatliche Förderung nicht an die Erfüllung von Qualitätsmindeststandards gebunden werden sollte. Bisher kann jede vertraglich vereinbarte Betreuungsleistung ohne jegliche Qualitätssicherung abgesetzt werden.

#### 4. Das Elterngeld weiterentwickeln: Mehr Anreize für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung

Wie die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung zeichnet sich auch das Elterngeld dadurch aus, dass die erreichten Verbesserungen im Hinblick auf die familienpolitischen Ziele und die damit verbundenen Kosten für die öffentliche Hand in einem guten Verhältnis stehen. Seit der Einführung der Leistung im Jahr 2007 haben sich die im internationalen Vergleich relativ langen Erwerbsunterbrechungen von Müttern erkennbar verkürzt. Da die mit kinderbedingten Erwerbspausen verbundenen mittel- und langfristigen Einkommensrisiken erheblich sind, leistet das Elterngeld einen spürbaren und nachhaltigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien.

Das Elterngeld hat im Jahr 2007 das Erziehungsgeld abgelöst, eine an das Haushaltseinkommen gebundene Sozialleistung, die für maximal zwei Jahre in Höhe von bis zu 300 Euro pro Monat ausbezahlt wurde. Im Unterschied zum Erziehungsgeld ist das Elterngeld als Lohnersatzleistung konzipiert, die vom Erwerbseinkommen vor der Geburt des Kindes abhängt. Sie wird in der Regel für zwölf bzw. 14 Monate ausbezahlt, also deutlich kürzer als das Erziehungsgeld (vgl. zu den Details von Erziehungsgeld und Elterngeld z.B. Geyer et al. 2012).

Die Wirkungsanalysen des DIW Berlin zum Elterngeld zeigen, dass das monatliche Nettoeinkommen von Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr in Folge der Reform um knapp 500 Euro pro Monat gestiegen ist (vgl. Wrohlich 2012; Müller et al. 2013). Zum einen ist der Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich größer geworden.<sup>6</sup> Zum anderen ist der durchschnittliche Leistungsanspruch der Berechtigten deutlich höher als beim Erziehungsgeld. Im zweiten Lebens-

jahr der Kinder stellen sich allerdings einige Gruppen schlechter, die zuvor Erziehungsgeld bezogen haben.<sup>7</sup>

Die Verkürzung der Bezugsdauer hat dazu geführt, dass deutlich mehr Mütter im zweiten Lebensjahr ihres Kindes eine Teilzeittätigkeit aufnehmen. Dies gilt vor allem für die Mütter aus Familien mit niedrigem Haushaltseinkommen, die früher auch im zweiten Lebensjahr des Kindes Anspruch auf das Erziehungsgeld hatten. Der Anteil dieser Mütter ist von knapp 20 auf rund 23% gestiegen. Bei den Müttern aus Familien mit höherem Einkommen ist die Teilzeitquote nur von 23 auf knapp 24% gestiegen.

Ein ähnliches Muster finden wir für die Übergänge in Vollzeiterwerbstätigkeit. Hier steigt der Anteil der Mütter mit niedrigem Einkommen, die im zweiten Lebensjahr des jüngsten Kindes eine Vollzeittätigkeit aufnehmen, um 0,5 Prozentpunkte (ausgehend von 4%), während es bei Müttern mit höherem Einkommen nur 0,2 Prozentpunkte sind (ausgehend von 5%).

Die höhere Erwerbsbeteiligung der Mütter wirkt sich unmittelbar positiv auf das Familieneinkommen aus – stärker aber noch längerfristig. Im Verlauf der Erwerbskarriere bedingen kürzere Unterbrechungen geringere Lohneinbußen als längere Erwerbspausen. Im Alter verbessern sowohl die längere Gesamtbeschäftigungszeit als auch der höhere Lohn die gesetzliche Altersrente. Da das Elterngeld insbesondere bei Müttern aus ärmeren Familien zu positiven Arbeitsangebotseffekten führt, sind die positiven Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität bei dieser Zielgruppe ebenfalls besonders stark.

Mit dem Elterngeld wurden »Partnermonate« eingeführt, um eine stärkere partnerschaftliche Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit zu erreichen. Betrachtet man, wie sich die Zeitverwendung in Familien nach dieser Reform entwickelt hat, zeigt sich, dass tatsächlich viele Mütter die Elternzeit der Väter für den beruflichen Wiedereinstieg nutzen (vgl. Wrohlich et al. 2012).

Insgesamt gesehen hat die Einführung des Elterngelds also deutlich positiv zur Erreichung der zentralen familienpolitischen Ziele beigetragen. Aus diesem Grunde empfiehlt sich eine Weiterentwicklung der Leistung. Die günstigen Wirkungen der Leistung ließen sich noch steigern – etwa durch einen Ausbau der Vätermonate und Verbesserungen bei den Anreizen, während der Elternzeit in Teilzeit weiterzuarbeiten.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Anspruch auf Erziehungsgeld ab dem siebten Lebensmonat des Kindes hatten nur Familien mit einem jährlichen Jahreseinkommen von unter 16 500 Euro.

<sup>7</sup> Zudem wird seit 2011 das Elterngeld als Einkommen bei der Berechnung von Arbeitslosengeld II berücksichtigt. Dies war zuvor beim Elterngeld und auch beim Erziehungsgeld nicht der Fall. Durch diese Anrechnung haben Haushalte, die Arbeitslosengeld II beziehen und Kinder im ersten Lebensjahr haben, deutliche Einkommenseinbußen zu verzeichnen.

<sup>8</sup> Bislang wird Teilzeit finanziell benachteiligt, weil das Einkommen auf das Elterngeld angerechnet wird. Dadurch werden Eltern, die sich die Betreuung des Kindes gleichzeitig teilen, gegenüber Eltern, die nacheinander Elternzeit nehmen, finanziell deutlich benachteiligt. Diese Verzerrung der Anreize sollte aufgehoben werden.

## 5. Kindergeld nicht erhöhen

In Deutschland macht das Kindergeld mit jährlichen Kosten von rund 38 Milliarden Euro den Hauptteil der an die Familien gezahlten staatlichen Leistungen aus. Es wird bis zum Ende der Berufsausbildung oder der Vollendung des 25. Lebensjahres gezahlt und leistet damit über lange Zeit einen substanziellen Beitrag zur finanziellen Stabilität von Familien. Von den etwas über 130 000 Euro an ehe- und familienbezogenen Leistungen, die nach den Schätzungen des ZEW z.B. die aktuelle Kohorte der 25- bis 29-Jährigen im Mittel bis zum 65. Lebensjahr noch erhalten wird, entfallen fast zur Hälfte auf das Kindergeld sowie den dazugehörigen Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer (vgl. Bonin et al. 2013).

Anders als die bisher betrachteten Leistungen verzerrt das Kindergeld das Erwerbsverhalten der Haushalte nur wenig. Es bewirkt primär einen Einkommenseffekt. Theoretisch erlaubt es der mit der Leistung verbundene Zuwachs an Haushaltseinkommen den Eltern – vornehmlich betrifft dies die Mütter – ihre Erwerbstätigkeit zu verringern. Empirisch gesehen ist dieser Effekt allerdings schwach, wenn auch in der im Rahmen der Gesamtevaluation durch das ifo vorgenommenen Untersuchung der letzten großen Strukturreform beim Kindergeld statistisch signifikant (vgl. Kasten ifo-Studie zum Kindergeld).

Zudem stehen den mit dem Einkommenseffekt verbundenen negativen Arbeitsanreizen positive Anreizeffekte für Familien gegenüber, deren Einkommen durch das Kindergeld über den ALG-II-Satz steigt. Gemäß den Simulationsrechnungen des ZEW dominiert diese Wirkung sogar den Einkommenseffekt, so dass sich die fiskalischen Kosten des Kindergelds durch höhere Steuer- und Beitragseinnahmen sogar zu einem geringen Teil refinanzieren. Zudem verringert sich durch den Verhaltenseffekt die Zahl der Familien, die auf Leistungen der sozialen Grundsicherung angewiesen sind (vgl. Bonin et al. 2013a). Insgesamt bleibt durch das Kindergeld nach Schätzungen des ZEW so über 1,2 Millionen Familien die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II erspart.

Dagegen sorgt das Kindergeld bei ärmeren Familien, die trotz Kindergeld auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, nicht für mehr

### Kasten

#### Ex-post-Analyse zum Kindergeld

Das Kindergeld ist eine Leistung, die praktisch von allen Eltern in Anspruch genommen wird. Darum lassen sich seine Wirkungen so gut wie nicht mit den klassischen Verfahren der Kontrollgruppenanalyse untersuchen. Einen Ansatzpunkt für einen quasi-experimentellen Ansatz liefert jedoch die große Strukturreform des Kindergelds 1996, mit der die Geldleistungen an Familien deutlich – und je nach Familientyp unterschiedlich – anstiegen. Die Effekte dieser Veränderungen hat das ifo im Rahmen der Gesamtevaluation untersucht (vgl. Rainer et al. 2013a; 2013c). Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Wirkungen in einem spezifischen historischen Kontext gemessen werden und sich darum keineswegs mit Gewissheit auf die heutige Lage übertragen lassen.

Im Zielbereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf legen die Ergebnisse des ifo nahe, dass eine Kindergelderhöhung dazu führen kann, dass Mütter ihr Beschäftigungsangebot verringern. Mütter mit Partnern wechselten in Folge der Reform häufig von einer Vollzeitstätigkeit auf eine Teilzeitstelle, während die Erwerbsquoten weitgehend stabil blieben. Das Muster des Übergangs von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigung ist besonders in Haushalten mit niedrigem Einkommenspotenzial ausgeprägt. Deutlich wird außerdem, dass insbesondere Mütter von zwei oder mehr Kindern, die ihre Familienplanung mutmaßlich abgeschlossen hatten, ihr Arbeitsangebot verringerten.

Weil durch die Verhaltensänderungen am Arbeitsmarkt gleichzeitig das Arbeitseinkommen der Familien sank, hat die untersuchte Kindergelderhöhung die wirtschaftliche Situation von Familien – mit Ausnahme der Alleinerziehenden – nicht signifikant verbessert. In Bezug auf die Geburtenrate deutet eine vorsichtige Interpretation der Ergebnisse auf eine leicht höhere Fertilität bei den von der Reform stärker betroffenen Niedrigqualifizierten.

wirtschaftliche Stabilität. Weil die Leistung in erster Linie die Wohlstandsposition von Familien mit mittleren und hohen Einkommen verbessert, sind Kindergelderhöhungen kein gutes Instrument, um die Armutsrisikoquote der Familien zu senken.

Hinsichtlich des Ziels der Realisierung von Kinderwünschen dürfte das Kindergeld wegen des substanziellen und ver-

### Kasten

#### »Familien in Deutschland« (FiD)

Der Datensatz »Familien in Deutschland« (FiD) hat die wissenschaftliche Grundlage für Analysen zu Privathaushalten mit Kindern in Deutschland deutlich verbessert. In FiD werden folgende insbesondere für die Familienpolitik bedeutsame Teilgruppen erfasst:

- Familien im »kritischen Einkommensbereich«,
- alleinerziehende Familien,
- Familien mit mehreren Kindern,
- Familien mit sehr jungen Kindern.

Die seit 2010 jährlich erhobenen FiD-Daten sind in Struktur und Inhalten sehr stark an das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) angelehnt und können – quasi als Erweiterung des SOEP – auch gemeinsam mit diesem ausgewertet werden. Durchschnittlich gibt es in FiD pro Jahr über 4 000 Haushaltsinterviews, 7 500 Personeninterviews und knapp 4 000 Interviews, die die Entwicklungen der Kinder des Haushalts in verschiedenen Altersstufen erfassen. Im Jahr 2013 stehen damit knapp 50 000 Interviews aus drei Befragungswellen zur Verfügung. Seit April 2012 stehen die Daten der Wissenschaft zur Verfügung – ab Herbst 2013 können die ersten drei Wellen (2010–2012) gemeinsam mit dem SOEP ausgewertet werden. Die FiD-Daten können am DIW Berlin unter [soepmail@diw.de](mailto:soepmail@diw.de) beantragt werden. Nähere Informationen unter [www.diw.de/fid-soep](http://www.diw.de/fid-soep) und Schröder et al. (2013).

lässlichen Einkommensstroms eine positive Wirkung haben. Hierfür sprechen einige Teilergebnisse der Wirkungsanalyse des ifo zum Kindergeld. Da es sich um eine im Vergleich sehr teure Leistung handelt, dürfte die Kosten-Nutzen-Relation allerdings deutlich schlechter sein als bei besser fokussierten Leistungen, wie z.B. der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung.

Grundsätzlich lässt sich festhalten: Weil das Kindergeld wenig spezifische Verhaltensimpulse setzt und in erster Linie über allgemeine Einkommenseffekte wirkt, ist bei begrenzten öffentlichen Mitteln eine Erhöhung des Kindergelds keine sinnvolle Strategie zur Weiterentwicklung der Familienpolitik. Effizienter wäre es, dafür vorhandene finanzielle Mittel für Leistungen mit besserer Kosten-Nutzen-Relation einzusetzen. Hierfür böten sich, wie oben festgestellt, vorrangig weitere Investitionen in eine bedarfsgerechte – und qualitativ hochwertige – öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung an.

## 6. Das Ehegattensplitting zu einem gedeckelten Realsplitting umbauen

Instrumente, die sich negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen auswirken, laufen den familienpolitischen Zielen der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Sinne einer partnerschaftlichen Teilung der Arbeit in der Familie entgegen. Werden sie trotzdem eingesetzt, sollten zumindest deutliche Verbesserungen im Hinblick auf andere Ziele der Familienpolitik erkennbar sein.

Beim Ehegattensplitting, das aufgrund seiner negativen Auswirkungen auf die Anreize zur Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen seit langer Zeit immer wieder in der Kritik steht, lassen sich solche Verbesserungen gemäß den Ergebnissen der vom DIW Berlin und ZEW im Rahmen der Gesamtevaluation durchgeführten Studien nicht erkennen.

Das bestehende Splittingsystem (vgl. Kasten Splittingmodelle) schafft durch Ausgleich der Grenzsteuersätze erhebliche negative Arbeitsanreize beim Partner mit dem niedrigeren zu versteuernden Einkommen – in den Familien sind dies im Regelfall nach wie vor die Mütter. Dieser Effekt wird nicht durch die zugleich auftretenden positiven Arbeitsanreize bei den Erstverdienern, die sich durch eine niedrigere Arbeitsangebotselastizität auszeichnen, ausgeglichen. Die Interaktion der Einkommensbesteuerung mit den Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung (abgabenfreie Minijobs) und zur beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung verstärkt die negativen Auswirkungen des Ehegattensplittings.

Die Ergebnisse der Gesamtevaluation bestätigen an dieser Stelle frühere Erkenntnisse zu den ungünstigen Auswirkungen

des Ehegattensplittings auf die Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern – und damit sowohl auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch die wirtschaftliche Stabilität von Familien (vgl. Steiner und Wrohlich 2004; Decoster und Haan 2011; Bach et al. 2011). Differenzierte Analysen nach Familientypen und zu den Wirkungen des Splittings auf die Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung haben jedoch darüber hinausgehende neue Erkenntnisse gebracht.

Gemäß den Schätzungen des DIW Berlin senkt das Ehegattensplitting die Partizipationsquote der Gruppe der verheirateten Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren deutlich. Gäbe es das Ehegattensplitting nicht und würden Ehepaare wie unverheiratete Paare individuell besteuert – das zeigen Simulationsstudien – läge die Partizipationsquote von verheirateten Müttern mit Kindern unter zwölf Jahren bei 62% anstatt wie zuletzt bei 59%. Die durchschnittlichen Arbeitsstunden stiegen um mehr als 11%.

Diese Gesamteffekte verdecken allerdings eine merkliche Wirkungsheterogenität. Unterscheidet man die Familien nach dem Alter des jüngsten Kindes, zeigt sich, dass Mütter mit Kindern im ersten Lebensjahr kaum auf das Ehegattensplitting reagieren. Bei Müttern mit Kindern im zweiten Lebensjahr stiege im Fall der Individualbesteuerung die Partizipationsquote dagegen um fast 4 Prozentpunkte, bei Müttern mit Kindern zwischen drei und zwölf Jahren um immerhin noch 3 Prozentpunkte. Differenziert man die Familien nach ihrer Einkommensposition, entfaltet das Ehegattensplitting die größten Effekte im dritten und vierten Quartil. Demnach sind die Arbeitsangebotswirkungen im Fall einer Individualbesteuerung bei Müttern aus Familien in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung, deren Kinder älter als ein Jahr sind, besonders stark.

Die Ergebnisse der Gesamtevaluation zu den Wirkungen des Ehegattensplittings in Bezug auf die Nachfrage nach öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung spiegeln die Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Mütter. Die Leistung dämpft die Nachfrage nach Kindertagesbetreuung vor allem für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr, da die Mütter wegen der geringeren Erwerbsbeteiligung die Aufgabe der Betreuung günstig selber übernehmen können. Die Entscheidungen zur Betreuung für Kinder im ersten Lebensjahr bleiben vom Ehegattensplitting dagegen unberührt (vgl. Müller et al. 2013).

Angesichts dieser Auswirkungen, die mit der derzeitigen steuerlichen Behandlung von Eheleuten bzw. gleichgeschlechtlichen Lebenspartnern verbunden sind, wird die Reformdebatte darüber zu Recht geführt. Allerdings lässt sich das Ehegattensplitting aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht einfach durch eine Individualbesteuerung ersetzen (vgl. Vollmer 1998; Spangenberg 2005). Eine zulässige Alterna-



tive, um zu einer gleichmäßigeren Arbeitsteilung von Müttern und Vätern zu kommen und die Familien wirtschaftlich zu stabilisieren, wäre aber ein gedeckeltes Realsplitting, also ein Übergang zur Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug (vgl. Kasten Splittingmodelle).<sup>9</sup>

Je höher dieser Unterhaltsfreibetrag gewählt wird, desto geringer sind die Auswirkungen auf die Steuerlast der Ehepaare, desto weniger verändern sich aber auch die Arbeitsanreize und dementsprechend die Arbeitsangebotsreaktionen. Die größten Arbeitsangebotseffekte ließen sich erzielen, wenn der Unterhaltsabzugsbetrag der Höhe des Grundfreibetrags für Erwachsene entspräche.

Der Preis für eine Weiterentwicklung des Ehegattensplittings zu einem gedeckelten Realsplitting ist, dass Familien – vor allem jene mit hohem Einkommen – unter sonst gleichen Umständen stärker steuerlich belastet werden. Die zusätzlichen Steuereinnahmen, die je nach Höhe des Unterhaltsabzugsbetrags auf 5 bis 10 Milliarden Euro pro Jahr zu veranschlagen sind, sollten über andere Instrumente, bei denen weniger familienpolitische Zielkonflikte vorliegen, den Familien wieder zurückgegeben werden.

## 7. Evaluationskultur weiterentwickeln

Mit der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen hat die Bundesregierung Neuland betreten. Diese erste systematische und empirisch fundierte Evaluation der deutschen Familienpolitik, an der zahlreiche Forscher unterschiedlicher Disziplinen beteiligt waren, ermöglicht differenzierte Einschätzungen, wie einzelne Leistungen Familien und deren Verhalten auf familienpolitische Ziele wirken – Ziele, die von der Politik vorgegeben wurden. Sehr viel differenzierter und systematischer, als es in der Vergangenheit Einzelstudien leisten konnten, wurden zentrale Leistungen für unterschiedliche Familiengruppen evaluiert. Dabei war es von Vorteil, dass sich die Politik zu Beginn der Evaluation zu klaren Zielen bekannt hat – auch wenn sie damit das Risiko einging, an deren Zielerreichung selbst gemessen zu werden. Auf diese Weise konnten Zielkonflikte erkannt und quantifiziert werden, die bei Reformen der deutschen Familienpolitik künftig bedacht werden sollten.

<sup>9</sup> Ein Übergang zu einem Familiensplitting würde dagegen die negativen Arbeitsanreize des Splittingssystems nicht abbauen, denn an der gemeinsamen Besteuerung der Ehepartner wird hierbei festgehalten (vgl. Ochmann und Wrohlich 2013).

### Kasten Splittingmodelle

In Deutschland werden Ehepartner und gleichgeschlechtliche Lebenspartner nach dem Splittingverfahren besteuert. Hierbei wird das gesamte zu versteuernde Einkommen der beiden Partner halbiert, die darauf entfallende Einkommensteuer berechnet und die Steuerschuld anschließend verdoppelt. Dadurch ist die Steuerschuld dieser Paare unabhängig von der Verteilung der Einkommen auf die Partner. Ein gleiches Gesamteinkommen führt bei diesen Paaren immer zur gleichen Steuerschuld. Dagegen entsteht ein Splittingvorteil gegenüber unverheirateten Paaren mit gleichem Haushaltseinkommen: Das Splittingssystem berücksichtigt zwei Grundfreibeträge, auch wenn nur einer der Partner steuerpflichtige Einkünfte erzielt. Zudem mildert die fiktive hälftige Aufteilung des zu versteuernden Einkommens die Progression der Einkommensteuer. Der Splittingvorteil ist systematisch umso größer, je höher das Haushaltseinkommen ist und je größer die Differenz zwischen den individuellen Einkommen der Partner ist.

Geschiedene, die dem früheren Partner Unterhalt zahlen, können diese Unterhaltszahlung bis zu einer Höhe von 13 805 Euro pro Jahr vom zu versteuernden Einkommen abziehen. Der Unterhalt empfangene geschiedene Ehepartner muss die Unterhaltszahlung dann als Einkommen individuell versteuern. Diese Art der Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug wird auch »Realsplitting« genannt. Je höher der Unterhaltsbetrag ist, der bei diesem System übertragen werden kann, desto geringer ist der Unterschied zum gegenwärtigen Ehegattensplitting und desto größer sind die damit verbundenen Verzerrungen des Arbeitsangebots verheirateter Zweitverdiener.

Aus der Perspektive der wirtschaftspolitischen Beratung lässt sich festhalten, dass die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen der familienwissenschaftlichen Forschung in Deutschland wichtige Impulse gegeben hat. Sie hat zum einen zu einer nachhaltig verbesserten Datenbasis für familienbezogene Analysen beigetragen. Zum zweiten konnten mit neueren Evaluationsmethoden neue Erkenntnisse im Hinblick auf die Wirkung familienpolitischer Leistungen erzielt werden.

Es ist zu wünschen, dass damit der Grundstein für eine Kultur gelegt ist, künftig familienpolitische Vorhaben mit wissenschaftlichen Methoden zu evaluieren und die Evaluationsergebnisse offen zu diskutieren. Forschungseinrichtungen und Forscher unterschiedlicher familienwissenschaftlicher Disziplinen sollten sich im Wettbewerb um gute Evaluationsansätze an dieser Fortführung einer systematischen Evaluation beteiligen können. Denn eine evidenzbasierte wissenschaftsfundierte Beratung der Familienpolitik bringt einen Mehrwert, wenn es darum geht, knappe Ressourcen zum Wohle der Volkswirtschaft, vor allem aber zum Wohle der Familien einzusetzen.

### Literatur

Bach, S., J. Geyer, P. Haan und K. Wrohlich (2011), »Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich«, *DIW Wochenbericht* (41), 13–19.

Bauernschuster, S., T. Hener und H. Rainer (2013), »Does Expanding Public Child Care Encourage Fertility? County-Level Evidence from Germany«, Ifo Working Paper Nr. 158.

Beninger, D., H. Bonin, M. Clauss, H. Hofmann, J. Horstschräer, S. Munz, C.K. Spieß, M. Werding und K. Wrohlich (2008), *Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Gesamtevaluation des Gesamttabelleaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland*, Studie im Auftrag der Prognos AG, Basel.

Bonin, H., F. Pfeiffer, K. Reuß und H. Stichnoth (2013), *Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus*, ZEW-Forschungsbericht, Mannheim.

Bonin, H., M. Clauss, I. Gerlach, I. Laß, A.L. Mancini, M.-A. Nehr Korn-Ludwig, V. Niepel, R. Schnabel, H. Stichnoth und K. Sutter (2013a), *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland*, Forschungsbericht von ZEW und FFP, Mannheim.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012), *Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010*, online verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tabelleau-2010,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, aufgerufen am 19. März 2012.

Decoster, A. und P. Haan (2011), »A Switch from Joint to Individual Taxation is Welfare Improving«, DIW Discussion Paper Nr. 1175.

Geyer, J., P. Haan, C.K. Spieß und K. Wrohlich (2012), »Elterngeld: Mütter kehren früher in den Beruf zurück«, *DIW Wochenbericht* (9), 3–10.

Müller, K.-U., C. K. Spieß, Chr. Tsiasioti, K. Wrohlich, E. Bügelmayer, L. Haywood, F. Peter, M. Ringmann und S. Witzke (2013), *Evaluationsmodul Förderung und Wohlergehen von Kindern*, DIW Berlin, Politikberatung kompakt Nr. 73.

Ochmann, R. und K. Wrohlich (2013), »Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien«, *DIW Wochenbericht* (36), 3–11.

Rainer, H., S. Bauernschuster, W. Auer, N. Danzer, M. Hancioglu, B. Hartmann, T. Hener, Chr. Holzner, N. Ott, J. Reinkowski und M. Werding (2013), *Kinderbetreuung*, ifo Forschungsbericht Nr. 59, ifo Institut, München.

Rainer, H., S. Bauernschuster, N. Danzer, T. Hener, Chr. Holzner und J. Reinkowski (2013a), *Kindergeld*, ifo Forschungsbericht Nr. 60, ifo Institut, München.

Rainer, H., W. Auer, S. Bauernschuster, N. Danzer, A. Fichtl, T. Hener, Chr. Holzner, J. Reinkowski und M. Werding (2013b), »Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern«, *ifo Schnelldienst* 66(7), 31–40.

Rainer, H., S. Bauernschuster, N. Danzer, A. Fichtl, T. Hener, Chr. Holzner und J. Reinkowski (2013c), »Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele«, *ifo Schnelldienst* 66(9), 28–36.

Ristau-Winkler, M. (2005), »Der ökonomische Charme der Familie«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23–24, 16–23.

Schober, P. und C.K. Spieß (2012), »Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren«, *DIW Wochenbericht* (43), 17–31.

Schröder, M., R. Siegers und C.K. Spieß (2013), »Familien in Deutschland – FID. Enhancing Research on Families in Germany.« SOEP-Paper 556/2013, DIW Berlin.

Spangenberg, U. (2005), »Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren«, Hans-Böckler Stiftung, Arbeitspapier 106.

Spieß, C.K. (2013), »Effizienzanalysen frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsprogramme – das Beispiel von Kosten-Nutzen-Analysen«, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 16, 333–354.

Steiner, V. und K. Wrohlich (2004), »Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives. A Microsimulation Study for Germany«, *CESifo Economic Studies* 50, 541–568.

Tietze, W., F. Becker-Stoll, J. Bensch, A. Eckhardt, G. Haug-Schnabel, B. Kallicki, H. Keller und B. Leyendecker (2013), *NUBBEK – Nationale Untersu-*

*chung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit – Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick*, online verfügbar unter: [www.nubbek.de](http://www.nubbek.de).

Vollmer, F. (1998), *Das Ehegattensplitting: Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Einkommensbesteuerung von Eheleuten*, Nomos, Baden-Baden.

Wrohlich, K., E. Berger, J. Geyer, P. Haan, D. Sengül, C. K. Spieß und A. Thiemann (2012), *Elterngeld Monitor*, DIW Berlin, Politikberatung kompakt Nr. 61.



Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das *Geschäftsklima* zu Beginn des dritten Quartals 2013 leicht eingetrübt (vgl. Abb. 1). Es ist jedoch weiterhin sehr freundlich.

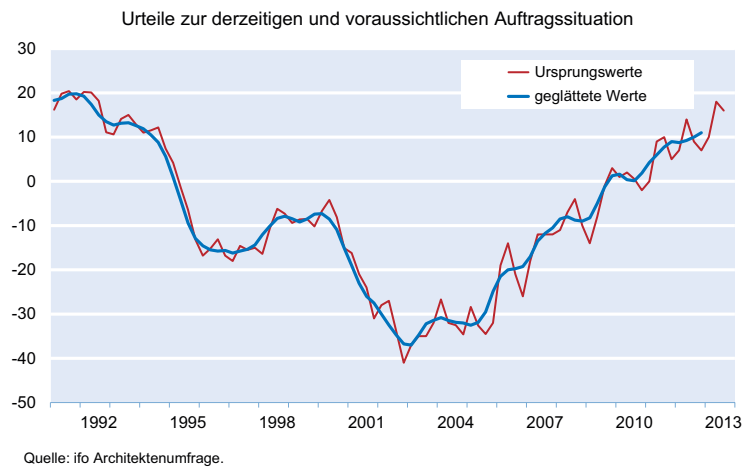
Die befragten Architekten schätzten ihre *aktuelle Geschäftslage* nochmals etwas besser ein als im Vorquartal. Lediglich zu Beginn der 1990er Jahre gab es einige Quartale mit geringfügig besseren Werten. Der Anteil der freischaffenden Architekten, die ihre derzeitige Auftragssituation als »schlecht« bezeichneten, erhöhte sich zwar von 14 auf 16%; der Anteil der »gut«-Urteile stieg jedoch noch kräftiger und erreichte fast die »magische« 50%-Marke (47 nach 43%).

Bezüglich ihrer *Geschäftsaussichten* sind die befragten Architekten jedoch sichtlich skeptischer geworden. Der Anteil der Architekten, die eine »eher bessere« Auftragssituation im Verlauf des nächsten halben Jahres erwarteten, schrumpfte von 17 auf 14%, ein ebenso großer Anteil (14 nach 10%) erwartete eine eher negative Entwicklung.

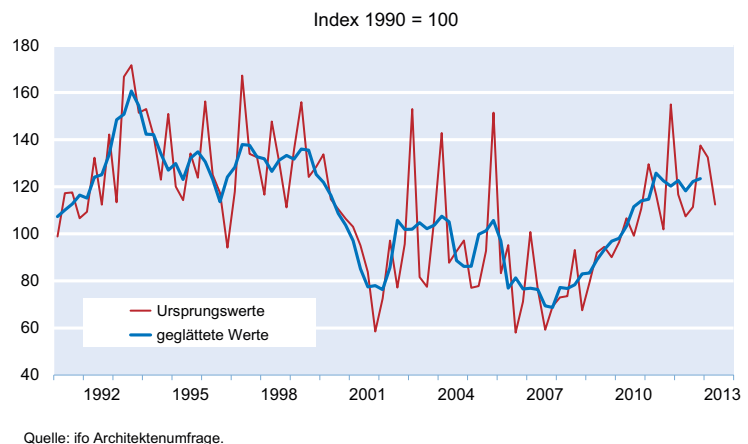
55% der freischaffenden Architekten konnten im zweiten Quartal 2013 *neue Verträge* abschließen. Im vorangegangenen Quartal waren es nur etwas mehr (57%). Der Aufwärtstrend, der seit gut zehn Jahren zu beobachten ist, hat sich damit deutlich abgeflacht.

Das *geschätzte Bauvolumen* aus den im zweiten Quartal 2013 neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) für Wohnungsbauten war erneut rückläufig. Nach rund vier Jahren, in denen die Planungsaufträge für Wohngebäude nahezu kontinuierlich angestiegen waren, erreichten die Auftragseingänge im vierten Quartal 2012 einen herausragenden Spitzenwert. Lediglich zwei Quartale später ergaben sich aus den Akquisitionsbemühungen der Architekten nur noch Planungsaufträge, deren veranschlagte Kosten insgesamt gut ein Drittel niedriger ausfielen. Die Planungsaufträge für Nichtwohnbauten schrumpften sogar im fünften Quartal hintereinander. Im Berichtsquartal erreichten die Planungsaufträge für öffentliche und gewerbliche Hochbauten jeweils nur noch rund zwei Drittel der Vorquartalswerte.

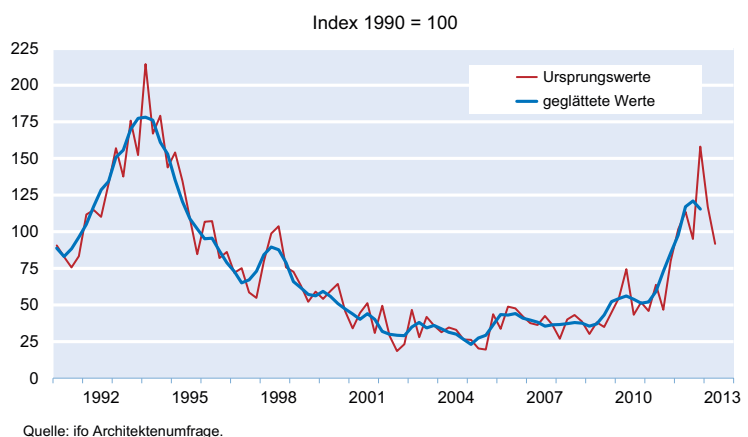
**Abb. 1**  
Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten



**Abb. 2**  
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Ein- und Zweifamiliengebäude (EUR)



**Abb. 3**  
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Mehrfamiliengebäude (EUR)

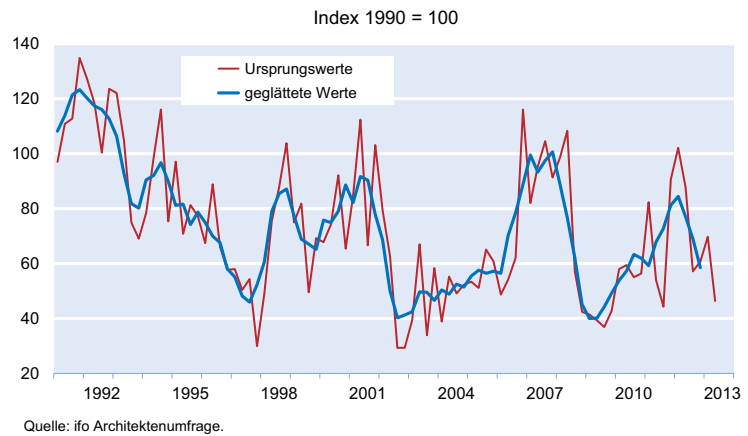


Sieht man von der ausgeprägten Auftragspitze im vierten Quartal 2011 ab, dann haben sich die Ordervolumina zur Planung von *Ein- und Zweifamilienhäusern* seit knapp zwei Jahren etwas über dem langjährigen Durchschnittswert eingependelt (vgl. Abb. 2). Es ist unschwer zu erkennen, dass der Aufwärtstrend, der sich seit Anfang 2008 herausgebildet hatte, bereits seit 2012 in eine Seitwärtsbewegung übergegangen ist.

Im Berichtsquartal schrumpfte das Volumen der von den Architekten neu akquirierten Aufträge zur Planung von *Mehrfamiliengebäuden*. Mit einem Minus von gut 20% fiel der Rückgang nicht ganz so stark aus wie im Vorquartal; gegenüber der Auftragspitze im vierten Quartal 2012 waren die Planungsvolumina jedoch lediglich noch gut halb so umfangreich (vgl. Abb. 3).

Im *Wirtschaftsbau* verzeichneten die Architekten im zweiten Quartal 2013 einen Rückgang des Ordervolumens um ca. ein Drittel, womit der 2009 begonnene Aufwärtstrend zunächst deutlich abgebrochen ist (vgl. Abb. 4). Die von *öffentlichen Auftraggebern* vergebenen Planungsaufträge brauchen weiter ein und wiesen im Berichtsquartal nur noch ein

**Abb. 4**  
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten von gewerblichen Auftraggebern (EUR)



Viertel des Volumens auf, das sie im dritten Quartal 2012 erreicht hatten.

Der durchschnittliche *Bestand an Aufträgen* in den befragten Architekturbüros schrumpfte leicht. Mit 6,0 Monaten wurde der Wert des Vorquartals (6,2 Monate) knapp verfehlt. Zu Beginn der 1990er Jahre besaßen die Architekten allerdings im Durchschnitt Auftragspolster, die noch rund einen Monat größer waren.

**ifo Institut**

**im Internet:**

**<http://www.cesifo-group.de>**

