



9 | 2013

66. Jg., 19.–20. KW, 16. Mai 2013

## ifo Schnelldienst

### Zur Diskussion gestellt

*Volker Bouffier, Norbert Walter-Borjans, Rolf Peffekoven, Joachim Wieland, Thomas Lenk, Nathalie Behnke*

- Klage gegen den Länderfinanzausgleich: Ein richtiger Schritt gegen unfaire Verteilung?

### Debatte

- Zur Debatte zwischen George Soros und Hans-Werner Sinn

### Forschungsergebnisse

*Helmut Rainer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner und Janina Reinkowski*

- Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland

*Niklas Potrafke*

- Minderheitsvoten im Sachverständigenrat

*Jens Ruhose*

- Bildungsleistungen von Migranten und deren Determinanten – Teil I: Überblick und Vorschulbereich

### Daten und Prognosen

*Andreas Gontermann*

- Die deutsche Elektroindustrie: Zunehmende Dynamik im Jahresverlauf

### Im Blickpunkt

*Klaus Wohlrabe*

- ifo Konjunkturtest April 2013

**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. Dres. h.c. 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

#### Klage gegen den Länderfinanzausgleich: Ein richtiger Schritt gegen unfaire Verteilung?

3

Hessen und Bayern, zwei der drei Geberländer, reichten ihre Klage gegen den Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht ein. Ist dies ein überfälliger Schritt gegen eine unfaire Verteilung? Aus Sicht von *Volker Bouffier*, Ministerpräsident des Landes Hessen, geht die Klage nicht gegen »den Länderfinanzausgleich«, und niemand ist unsolidarisch. Beklagt werden Fehlentwicklungen und Defizite des geltenden Ausgleichssystems, die dessen Mängel einseitig zu Lasten der Zahlerländer verteilen. *Norbert Walter-Borjans*, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, bezeichnet dagegen das Verhalten der Kläger als unsolidarisch. Grundsätzlich habe sich das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, selbst in außergewöhnlichen Situationen wie nach der Herstellung der deutschen Einheit, bewährt. Für *Rolf Peffekoven*, Universität Mainz, ist der Unmut der Länder Bayern und Hessen nachvollziehbar. Eine Reform müsse aber das gesamte Ausgleichssystem erfassen. Ob man mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht viel erreichen könne, sei zweifelhaft. *Joachim Wieland*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, sieht nicht hohe Zahlungen bei hoher Leistungskraft als unfair an, sondern eine gesetzliche Regelung, die das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel eines angemessenen Ausgleichs verfehle. Die Probleme müssen allerdings politisch gelöst werden. *Thomas Lenk*, Universität Leipzig, betont, dass die Antwort nach der richtigen Verteilung immer Werturteile einschließt. Deshalb sei die Frage, welche Bedarfe in welchem Maße in einem Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden sollten, nur politisch zu beantworten. Nach Meinung von *Nathalie Behnke*, Universität Konstanz, ist zwar eine starke einseitige Belastung weniger Länder kaum zu rechtfertigen. Dass die ungleich verteilte Finanz- und Wirtschaftskraft ebenso wie Soziallasten im Bundesgebiet solidarisch getragen werden müssen, stehe aber nicht grundlegend zur Diskussion. Der Gang nach Karlsruhe sei für eine gemeinsam getragene Reform eher hinderlich als nützlich.

### Debatte

#### Zur Debatte zwischen George Soros und Hans-Werner Sinn

21

US-Investor George Soros verlangt von Deutschland, Eurobonds zu akzeptieren oder die Eurozone zu verlassen. In seiner Replik weist Hans-Werner Sinn diese Forderung zurück.

### Forschungsergebnisse

#### Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele

28

*Helmut Rainer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner und Janina Reinkowski*

Im Gegensatz zur öffentlich geförderten Kinderbetreuung, die die Arbeitsmarktteiligung von Müttern erhöht und sich größtenteils selbst finanziert, können monetäre Leistungen wie das Kindergeld zu negativen Beschäftigungseffekten bei Müttern führen. Die tatsächlichen Kosten einer Kindergelderhöhung liegen dabei deutlich über den nominalen Kosten.

### **Minderheitsvoten im Sachverständigenrat: Eine politisch-ökonomische Analyse**

*Niklas Potrafke*

37

Eine Untersuchung der Minderheitsvoten im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Zeitraum 1971–2011 zeigt, dass sich die von den Gewerkschaften nominierten Räte durch ihr Wahlverhalten zu vielen wirtschaftspolitischen Fragen anders als ihre Kollegen positioniert haben.

### **Bildungsleistungen von Migranten und deren Determinanten – Teil I: Überblick und Vorschulbereich**

*Jens Ruhose*

41

Der vorliegende Forschungsüberblick zeigt den Bildungserfolg von Migranten in Deutschland auf und bietet einen detaillierteren Einblick in die Bildungsleistungen von Migranten im Vorschulbereich. Im nächsten ifo Schnelldienst (Nr. 10/2013) werden die Leistungen von Migranten im Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich beleuchtet.

## **Daten und Prognosen**

### **Deutsche Elektroindustrie – Erwartung zunehmender Dynamik im Jahresverlauf**

*Andreas Gontermann*

48

Die deutsche Elektroindustrie ist kaum besser in das Jahr 2013 gestartet, als sie 2012 hinter sich gelassen hat. Zwischen Januar und Februar dieses Jahres haben die Bestellungen ihren Vorjahresstand noch einmal um 3% unterschritten. Gleichzeitig sind die preisbereinigte Produktion und der Umsatz jeweils um 5% gegenüber Vorjahr zurückgegangen. Die Branchenentwicklung bleibt damit, nach Ansicht von *Andreas Gontermann*, ZVEI – Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V., Frankfurt am Main, vorerst verhalten.

## **Im Blickpunkt**

### **ifo Konjunkturtest April 2013 in Kürze**

*Klaus Wohlrabe*

52

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist erneut gesunken. Die Unternehmen bewerten zwar ihre aktuelle Geschäftslage weiterhin mehrheitlich als gut, jedoch deutlich zurückhaltender als im Vormonat. Auch die Erwartungen an den zukünftigen Geschäftsverlauf sind nochmals zurückgenommen worden. Die deutsche Konjunktur legt eine Verschnaufpause ein.

## **Mitteilung des Instituts**

Die 64. Jahresversammlung des ifo Instituts findet am Dienstag, den 26. Juni 2013, in der Großen Aula der Ludwig-Maximilians-Universität München statt. Als Gastredner werden Prof. Dr. Dietrich Murswiek, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht, Universität Freiburg, und Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Otmar Issing, Präsident des Center for Financial Studies, Goethe-Universität Frankfurt, erwartet. Im Anschluss daran werden sie zusammen mit Prof. Dr. Dr. h.c. Brun-Hagen Hennerkes, Vorstand der Stiftung Familienunternehmen, und Hans-Werner Sinn über »Die Weiterentwicklung der Europäischen Währungsunion« diskutieren. Die Tagesordnung wird rechtzeitig bekannt gegeben.

# Klage gegen den Länderfinanzausgleich: Ein richtiger Schritt gegen unfaire Verteilung?

Hessen und Bayern, zwei der drei Geberländer, reichten ihre Klage gegen den Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht ein. Ist dies ein überfälliger Schritt gegen eine unfaire Verteilung?

## Für eine zukunftsfähige Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung

»Bayern und Hessen klagen gegen den Länderfinanzausgleich.« Unter dieser Schlagzeile wird seit Monaten der Widerstand beider Regierungen gegen die Zahlkosten ihrer Länder verhandelt. Aber sie ist falsch: Niemand klagt gegen »den Länderfinanzausgleich«, niemand ist unsolidarisch und würde sich am liebsten aus der Gemeinschaft der Bundesländer verabschieden. Was Bayern und Hessen beklagen, sind Fehlentwicklungen und Defizite des geltenden Ausgleichssystems, die dessen Mängel ohne jede Rechtfertigung einseitig zu Lasten der Zahlerländer verteilen.

Der Länderfinanzausgleich verfügte, soweit er sich aus den Leistungen allein der Länder speist, im Jahr 2012 über ein Volumen von 7 925 Mrd. Euro und wurde ausschließlich von Bayern (mit 3 904 Mrd. Euro), von Baden-Württemberg (mit 2 694 Mrd. Euro) und von Hessen (mit 1 327 Mrd. Euro) finanziert. In derselben Reihenfolge entfielen auf jeden Einwohner dieser Länder 309 Euro, 249 Euro und 217 Euro. Damit waren 4,8% des hessischen Landeshaushalts gebunden – für das Land keine neue Erfahrung; denn seit 1950 zahlt Hessen mit Ausnahme von vier Jahren, in denen es auch nichts erhalten hat, in den Länderfinanzausgleich ein, in dem überschaubaren Zeitraum von 1990 bis 2012 immerhin 39 792 Mrd. Euro und für jeden seiner Einwohner 6 632 Euro. Das allein ist schon Grund genug, die Konstruktion des Länderfinanzausgleichs in ihrer gegenwärtigen Gestalt auf ihre verfassungsrechtliche Tragfähigkeit zu überprüfen.

Das Grundgesetz legt Wert darauf, die Finanzkraftunterschiede der 16 Bundesländer nicht zu groß werden zu lassen, und

entwickelt hierfür die Grundzüge eines hoch differenzierten Mechanismus. Es verteilt das gesamtstaatliche Steueraufkommen vertikal zwischen Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und horizontal zwischen den Ländern, gleicht im Verhältnis der Länder zueinander deren Finanzkraft und -bedarf aus und korrigiert die Ergebnisse durch Ergänzungszuweisungen des Bundes. Dieses Verfahren zielt auf den Ausgleich von bündischer Solidarität und individueller Eigenverantwortung, von Respekt vor der Länderautonomie und deren Begrenzung durch die Zuweisung von Zugehörigkeitslasten. Die so ausgeformte wechselseitige Einstandspflicht von Bund und Ländern ist für den Föderalismus der Bundesrepublik konstitutiv. Weder Bayern noch Hessen haben einen Grund, sie in Frage zu stellen oder gar anzugreifen. Ihre aktuelle Ausgestaltung durch das Maßstäbe- und das Finanzausgleichsgesetz hat sich jedoch als untauglich erwiesen, die Interessen der Länder in ein sachgerechtes und deshalb akzeptiertes Verhältnis zu bringen.

Das Grundgesetz gibt dem Länderfinanzausgleich seine Struktur vor. Mit ihrer Konkretisierung beauftragt es den Gesetzgeber. Das ist deshalb misslich, weil sich der Bund, soweit er nicht selbst betroffen ist, aus seiner Verantwortung als Gesetzgeber zurückzieht und die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs den Ländern überlässt. Sie sind über den Bundesrat am Gesetzgebungsverfahren beteiligt und entscheiden damit über ihre eigene Finanzausstattung, sind also Partei. Auf Kosten von Ländern mit höherer Finanzkraft können sie Mehrheiten bilden, denen sich nichts anderes als der Wortlaut und Geist der Verfassung entgegenhalten lässt. Deshalb konnten sich die Zahlerländer schon in der Vergangenheit nur mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts um einen sachgerechten Interessenausgleich bemühen. Um nichts anderes geht es auch in dem jetzt anhängig gemachten



Volker Bouffier\*

\* Volker Bouffier ist Ministerpräsident des Landes Hessen.

Normenkontrollverfahren. Es greift ökonomische Fehlentwicklungen auf, die in ihrer Deutlichkeit auch verfassungsrechtlich nicht mehr hinzunehmen und bei einem Blick in das Ausgleichssystem allenfalls nachzuvollziehen, aber nicht zu verstehen sind.

Mit seinen vier aufeinander folgenden Schritten verändert der bundesstaatliche Finanzausgleich die Finanzkraft der Länder in ihrem Verhältnis zueinander grundlegend: An die Verteilung des Steueraufkommens zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit schließt sich, nach Steuerarten unterschieden, die horizontale Aufteilung zwischen den Ländern an. Im Wesentlichen ist hier der Maßstab des örtlichen Aufkommens konstitutiv. Nach diesem Grundsatz, der für einzelne Steuerarten durch Zerlegungsregeln weiter konkretisiert wird, sollen die Steuereinnahmen jeweils dem Land zugewiesen werden, in dem sie erwirtschaftet worden sind. Daraus ergibt sich die originäre Steuerkraft der einzelnen Länder: Nach den Zahlen des Jahres 2012 liegt Hamburg mit seiner Steuerkraft je Einwohner von nahezu 150% des Bundesdurchschnitts weit an der Spitze, die drei Zahlerländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen folgen mit etwa 126, 122 und 118% auf den Plätzen 2 bis 4, die Steuerkraft von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz entspricht dem Durchschnitt, die übrigen Länder erreichen ihn mit signifikanten Unterschieden zwischen West und Ost bei weitem nicht.

Die nachfolgenden Ausgleichsstufen verändern diese Ausgangspositionen jedoch erheblich. Schon die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nivelliert die Unterschiede spürbar. Zu drei Vierteln folgt sie der Einwohnerzahl, bis zu einem Viertel steht es den unterdurchschnittlich finanzierten Ländern zur Verfügung. Damit verändert sich zwar noch nicht die Reihenfolge, aber der Durchschnittswert der Steuerkraft – für Hamburg sinkt er von 150% auf 130,7%, für die Zahlerländer auf etwa 112, 110 und 108%, die bislang im Durchschnitt liegenden Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verlieren jeweils 5%, während die fünf östlichen Bundesländer von zum Teil 50% des Durchschnitts auf mindestens 85% angehoben werden. Hatte die größte Differenz – zwischen Hamburg und Sachsen – ursprünglich 98 Prozentpunkte und in Zahlen je Einwohner 1 521 Euro betragen, verringert sie sich nach der Umsatzsteuerverteilung auf 31 Prozentpunkte und auf 811 Euro.

Auf der dritten Stufe, also im eigentlichen Finanzausgleich zwischen den Ländern, wird durch die Einbeziehung von Finanzkraft und -bedarf der Gemeinden in die Finanzkraft ihrer Länder und durch eine Einwohnergewichtung ein neues Bezugssystem gewählt. Erst jetzt ist – so jedenfalls bisher das Bundesverfassungsgericht – die Finanzkraft und damit die Finanzkraftreihenfolge der Länder definiert. Bei dem Satz von 64%, zu dem Finanzkraft und -bedarf der Kommunen als Teil der Länderfinanzkraft berücksichtigt werden, ohne

dass diese Größe auf einer nachvollziehbaren Grundlage beruht, bleibt ganz außer Betracht, dass die Länder auf die kommunale Finanzausstattung gar nicht zugreifen können. Zudem ist das finanzpolitische Verhältnis zwischen einem Land und seinen Kommunen deutlich asymmetrisch: An der Finanzstärke solider Kommunen partizipiert ein Land angesichts der Selbstbehalte im kommunalen Finanzausgleich nur unvollständig, in einer finanziellen Schieflage wird es nach seinen Möglichkeiten für die Kommunen einstecken müssen. Gerade Länder mit vergleichsweise leistungsfähigen Kommunen werden damit reicher gerechnet, als sie es sind.

Darüber hinaus wird die Mehrheit der Flächenländer von der mit Recht als Einwohnerveredelung bezeichneten Einwohnergewichtung benachteiligt. Das Verteilungsprinzip des Grundgesetzes bestimmt die Finanzkraft eines Landes nach der Zahl seiner Einwohner. Die Einwohnergewichtung vermutet dagegen auf Seiten der Stadtstaaten und dünn besiedelter Flächenländer überproportional hohe Kosten, die einerseits durch eine besonders hohe, aber ebenso durch eine geringe Bevölkerungsdichte verursacht sein sollen. Dieser angebliche, empirisch bis heute nicht belegte und berechnete Mehrbedarf, der aber folgerichtig auch bei den Ballungsraumkosten aller Flächenländer berücksichtigt werden müsste, wird dadurch ausgeglichen, dass die Einwohnerzahl rechnerisch – im Fall der Stadtstaaten um 35% – erhöht, die Finanzkraft entsprechend herabgesetzt und auf dieser Grundlage der Ausgleichsanspruch zu Lasten der Zahlerländer ermittelt wird. Mit diesem Kunstgriff steigt die Einwohnerzahl Hamburgs, das auf der Eingangsstufe des Länderfinanzausgleichs und nach dem Maßstab seiner tatsächlichen Einwohnerzahl bundesweit über die weitaus höchste Steuerkraft je Einwohner verfügt, um fiktive 35%, sein dadurch erhöhter Finanzbedarf macht es aber unversehens vom Zahler- zum Empfängerland. Nach derselben Methode wird Berlin und sein Finanzbedarf um 35% größer, es wird zum finanzschwächsten Land überhaupt und zum Hauptempfänger des Länderfinanzausgleichs. Seine Ausgleichsansprüche steigen derart, dass es noch vor den Bundesergänzungszuweisungen seine originäre Steuerkraft von 85% auf eine Finanzkraft von 119% des Durchschnitts steigern kann und schon dadurch, an seiner realen Einwohnerzahl gemessen, von der zunächst zehnten auf die dritte Stelle der Finanzkraftreihenfolge aufrückt.

An dieses für die Empfängerländer ohnehin schon erfreuliche Ergebnis schließen die Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder und zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten an, und immerhin zehn Länder erhalten überdies Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich eines Sonderbedarfs, der ihnen angeblich aus den Kosten politischer Führung erwächst, ohne dass hierfür dem Grunde und der Höhe nach eine verfassungsrechtliche Legitimation ersichtlich ist.

Lässt man, wie es aus Gründen besserer und unverfälschter Vergleichbarkeit geboten ist, die verfassungsrechtlich zweifelhafte Einwohnergewichtung außer Ansatz und geht stattdessen von den originären Steuerkraftzahlen aus, dann liegen die drei Zahlerländer nach Abschluss des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur noch knapp oberhalb des Durchschnitts auf den Plätzen 4 bis 6, Hamburg behauptet mit annähernd 130% seinen Spitzenplatz, während beispielsweise Bremen von ursprünglich 92% auf 127% und damit auf Platz 2 und Berlin von etwa 85% mit 127% auf Platz 3 vorrückt und die übrigen zehn Länder über 96% des Länderdurchschnitts nicht hinauskommen. Dass die Einwohnergewichtung auf die amtliche Statistik durchschlägt, die Veränderungen in der Reihenfolge der Länderfinanzkraft nicht erkennen lässt und die Ergebnisse des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verdeckt, ist ein ärgerlicher Begleiteffekt. Nur mit ihrer Hilfe gelingt es, die Finanzkraftunterschiede auf die Differenz zwischen 105,4% des Länderdurchschnitts für Bayern, auf 104,2% für Hessen und – als »ärmstes« Land – 97,5% für Berlin herunterzurechnen, Hamburg mit 99,7% des Länderdurchschnitts zum Empfängerland werden zu lassen und die Einwohnerwerte der Finanzkraft so weitgehend zusammenzuführen, dass die entsprechenden Höchst- und Mindestbeträge von 3 357 Euro für Bayern, 3 321 Euro für Hessen und 3 106 Euro für Berlin nur noch geringfügig auseinanderliegen.

Dafür ist nicht das Grundgesetz, sondern sind mit dem Maßstäbe- und dem Finanzausgleichsgesetz Regelungen verantwortlich, die Bayern und Hessen aus eben diesem Grund angreifen. Die Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge, wie sie sich aus der örtlichen Generierung der jeweiligen Länderfinanzkraft als Ausdruck der wirklichen Steuerkraft ergibt, widerspricht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an einen angemessenen Ausgleich der Länderfinanzkraft. Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Nivellierungsverbot belegt sie die Verfassungswidrigkeit des zugrunde liegenden Regelwerks. Die selbstverständliche, von den finanzstarken Bundesländern wie von ihren Bürgern geschuldete föderale Solidarität wird durch Zahlungspflichten überfordert, mit deren Hilfe andere Länder letztlich besser ausgestattet werden, als sie selbst es sind.

Diese ausufernden Hilfsmaßnahmen sind vor dem Grundgesetz nicht zu rechtfertigen. Besonders deutlich zeigen sich ihre verhängnisvollen Ergebnisse in ihrem Zusammenwirken. Wie Beispielrechnungen erkennen lassen, bietet das Ausgleichssystem den Empfängerländern keinen Anreiz, ihre Finanzkraft durch eigene Bemühungen zu stärken. Investitionen etwa zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder auch nur in eine effektivere Steuerverwaltung lohnen sich für sie nicht. Die Mehreinnahmen, die ein Land damit erzielt, sind als höheres Lohn- und Einkommensteueraufkommen zu 42,5% an den Bund abzuführen, weitere Prozentpunkte gehen im Umsatzsteuervorausgleich verloren, die Zahlungen aus dem

Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen gehen zurück. Das kann im Anschluss an sämtliche Ausgleichsstufen zu Verlusten im Landeshaushalt führen, während jeder Einwanderer, gerade wenn er keine Steuern zahlt, über den Länderfinanzausgleich die Einnahmen erhöht. Das verführt zu haushaltspolitischer Passivität. Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich sind gesichert, die Erfolge einer vorausschauenden Strukturpolitik sind es nicht, und positive Ergebnisse für den Haushalt sind ohnehin nicht zu erwarten. Der Versuch des Gesetzgebers, hier durch eine »Leistungsprämie« Abhilfe zu schaffen und überdurchschnittliche Zuwächse an Steuereinnahmen ausgleichsfrei zu stellen, ist gescheitert. Im Ausgleichsjahr 2011 konnten beispielsweise Bayern und Hessen ihre Ausgleichszahlungen in den Länderfinanzausgleich lediglich um 0,3% kürzen, während umgekehrt Brandenburg bei Zuwächsen von 2,3 Mill. Euro im Länderfinanzausgleich sogar einen Verlust von 0,5 Mill. zu verzeichnen hatte.

Die Bilanz des Länderfinanzausgleichs fällt seit jeher ernüchternd aus, seine ab dem Jahr 2005 geltende Überarbeitung hat daran nichts geändert. Im Jahr 1995 gab es noch fünf Zahlerländer, im Jahr 2010 hat sich Nordrhein-Westfalen und nunmehr auch Hamburg aus diesem Kreis verabschiedet. Seitdem kommen im horizontalen Länderfinanzausgleich nur noch Bayern, Baden-Württemberg und Hessen für die übrigen 13 Länder auf. Ein Land kündigt ihnen die bündische Solidarität nicht deshalb, weil es darauf beharrt, dass seine Bürger das von ihnen erwirtschaftete Steueraufkommen auch noch im Anschluss an den Länderfinanzausgleich in der Finanzkraft ihres Landes wiederfinden und sie diejenigen Leistungen beanspruchen dürfen, die ihnen nach dem Maß ihres wirtschaftlichen Erfolges zustehen. Dieser Erfolg ist auch ein Ergebnis seiner Standortpolitik, aber er verlangt zugleich nach einer aufwendigen Infrastruktur, auf deren Kosten das Ausgleichssystem keine Rücksicht nimmt. Seit mehr als zwei Jahren bemühen sich die Zahlerländer deshalb um einen Dialog mit den Empfängerländern, um wenigstens ihre derzeitige Zahllast nicht weiter steigen zu lassen, den Bund stärker zur Finanzierung der Hauptstadtstaaten Berlins heranzuziehen und das System der Leistungsanreize zu verbessern. Einen Erfolg hatten sie damit nicht. Dabei ist es belanglos, dass das Maßstäbe- und das Finanzausgleichsgesetz zum Jahresende 2019 ohnedies außer Kraft treten werden. Bis dahin muss der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der weitergeltenden Vorgaben des Grundgesetzes neu zugeschnitten werden. Es steht also außer Frage, dass er weiterhin Bestand haben wird, und daran wollen die Zahlerländer nichts ändern. Es geht ihnen auch nicht darum, das Bundesverfassungsgericht als Schiedsrichter in einem mit politischen Mitteln nicht lösbaren Konflikt mit den Empfängerländern anzurufen. Vielmehr wollen sie das Gericht darauf hinweisen, dass der Bundesgesetzgeber es bislang versäumt hat, einen Gestaltungsauftrag des Gerichts aus dem Jahr 1999 mit verfassungs-

konformen Mitteln zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht hatte ihm damals aufgegeben, die offenen Rechtsbegriffe, mit denen das Grundgesetz dem Finanzausgleich nur unscharfe Konturen verleiht, durch vollzugstaugliche Maßstäbe zu konkretisieren. Bis heute ist er diesem Auftrag nur unzulänglich und in einer Weise nachgekommen, die die geschilderten Fehlentwicklungen erst auf den Weg gebracht und deren Korrektur er seither unterlassen hat. Es ist daher im Interesse nicht nur der gegenwärtigen Antragsteller, sondern aller Bundesländer zu wünschen, dass das Gericht das Finanzausgleichsrecht mit Blick auf seine Sinnwidrigkeiten am Grundgesetz misst und dessen Maßstäbe so weit ausgestaltet, dass eine künftige Gesetzgebung handhabbare Hinweise für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, aber ebenso der Länder untereinander erhält. Nur so lässt sich auch der Gefahr einer sachwidrigen Majorisierung der Zahler- durch die Empfängerländer entgegenwirken. Die klagenden Regierungen sind überzeugt, dem Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes deutlich machen zu können.



Norbert Walter-Borjans\*

### **Kläger sind unsolidarisch**

Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist es, Bund und Länder in die Lage zu versetzen, die ihnen durch die Verfassung obliegenden Aufgaben erfüllen zu können. Er ist vom Solidargedanken geprägt und stellt eine wichtige Grundlage für das Zusammenleben dar. Allein dieser elementare Gedanke zeigt schon auf, dass der von Bayern und Hessen beschrittene Klageweg falsch ist. Durch die Klage wird die durch das bestehende Vertragswerk dokumentierte Solidarität einseitig aufgekündigt und das gerade von Bayern, einem Land, das selbst Jahrzehnte lang vom Länderfinanzausgleich profitiert hat. Außerdem haben Bayern und Hessen das aktuell bestehende System federführend mitgestaltet. Die Klage ist damit letztlich auch eine Klage »gegen sich selbst«. Geschuldet ist sie letztlich wohl dem Landtagswahlkampf, in dem den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl vermittelt werden soll, man setze sich nachhaltig für die Interessen des eigenen Landes ein.

### **Primat der Politik muss gelten**

Die Aufkündigung der Solidarität erschwert zudem den notwendigen politischen Verhandlungsprozess. Ende 2019 laufen mit dem Finanzausgleichsgesetz und dem Maßstäbengesetz die den Länderfinanzausgleich prägenden einfachgesetzlichen Regelungen ebenso wie der Solidarpakt II aus. Es müssen dementsprechend Anschlussregelungen getroffen werden. Eine Reform ist bereits aus diesem Grunde vorgezeichnet.

Die notwendige Fortschreibung und Anpassung an die gegenwärtige Lage ist Aufgabe der Politik. Sie hat hier einen Gestaltungsauftrag wahrzunehmen und darf ihn nicht allein der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts überlassen. Eine vorherige, prägende Judikatur kann diese Auf-

\* Dr. Norbert Walter-Borjans ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

gabe enorm erschweren. Als Politiker, der gestalten will, kann ich daher nur bedauern, dass Bayern und Hessen das Bundesverfassungsgericht angerufen haben, das sich zu der Materie ja schon mehrfach und eingehend geäußert hat.

Wir brauchen gemeinsame politische Anstrengungen von Geberländern, Nehmerländern und dem Bund in konsensualer Weise. Deshalb hat die Ministerpräsidentenkonferenz schon Ende 2012 einen Reformprozess angestoßen. In einem ersten Schritt wollen die Länder – Bayern und Hessen eingeschlossen – im Rahmen einer Bestandsaufnahme und einer Bewertung des Status quo der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein Meinungsbild erarbeiten. Dabei wird ein umfassender Ansatz gewählt, denn der Länderfinanzausgleich ist nur ein Teil der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Um dem Verfahren der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die notwendige Aufmerksamkeit zu widmen, hätte es also keiner Klage bedurft.

Die eingereichte Klage belastet lediglich die Atmosphäre der Verhandlungen und behindert die Suche nach sachgerechten Lösungen, weil die Länder bei den Verhandlungen die von ihnen im Klageverfahren eingenommenen Rechtspositionen auch für die Neugestaltung ab 2020 nicht aufgeben können.

### Deutscher Finanzausgleich hat sich bewährt

Grundsätzlich hat sich das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bewährt. So darf etwa nicht verkannt werden, dass die Finanzverfassung selbst in außergewöhnlichen Situationen wie nach der Herstellung der deutschen Einheit dazu beigetragen hat, unser Land weiterzuentwickeln.

Die Bundesrepublik Deutschland wird von vielen ihrer europäischen Nachbarn um das System ihres Finanzausgleichs beneidet. Es ist die maßgebliche Grundlage dafür, dass Wirtschaftskraft und Wohlstand auf viele Regionen der Bundesrepublik verteilt sind und sich nicht wie in anderen Ländern auf ein oder zwei Zentren konzentrieren. Gleichwertige Lebensverhältnisse tragen zur Stärkung des Standorts Deutschland insgesamt bei und sind ein Stabilitätsanker.

Auch die derzeitige Ausgestaltung des Finanzausgleichs als »Finanzkraftausgleich« hat sich bewährt. Durch die Orientierung des Ausgleichs an die Einnahmeseite wird das System von Bedarfen freigehalten, die zu einem Wettlauf unter den Ländern führen könnten. Die Ausgabenseite ist und bleibt damit auch Sache der souveränen Länder, ihrer demokratisch legitimierten Regierungen und Landtage.

### Finanzströme müssen transparenter werden

Die Ablehnung des Klagewegs bedeutet keineswegs, dass ich das bestehende System nicht für reformbedürftig halte. Nach dem Auslaufen der Regelungen muss es eine Neujustierung geben.

Insbesondere ist die Transparenz der Finanzströme zu verbessern, damit die Gesamtwirkungen der unterschiedlichen Ausgleichsstufen erkennbar werden.

Die mangelnde Transparenz zeigt sich beispielsweise an der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion, nach der 2012 angeblich nur drei Länder im Länderfinanzausgleich Zahlungen erbracht haben. Diese Aussage gilt nur für eine der vier Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, dem sogenannten Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.

Betrachtet man jedoch das Ausgleichssystem in seiner Gesamtheit, ergibt sich ein völlig anderes Bild. So zahlte etwa Nordrhein-Westfalen im Ausgleichsjahr 2012 im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs mehr als 2,4 Mrd. Euro an die anderen Länder. Bei dieser Gesamtbetrachtung zahlten 2012 sechs Länder mit einem Bevölkerungsanteil von über 60% an zehn Empfängerländer mit knapp 40% der Bevölkerung.

### Stadt-Umland-Probleme regional lösen

Neben diesem Aspekt ist auch die Einwohnerveredelung, insbesondere die Stadtstaatenwertung, zu hinterfragen. So werden die Einwohner der drei Stadtstaaten, obwohl sie sich in ihrer Bevölkerungszahl, Größe und Struktur deutlich unterscheiden, jeweils mit 135% bewertet. Es ist richtig, dass Berlin, Bremen oder Hamburg städtische Funktionen für ihr jeweiliges Umland wahrnehmen, aber nicht einzusehen ist, dass die ausgleichenden Transfers auch von Ländern bestritten werden, die von dieser Stadt-Umland-Problematik überhaupt nicht betroffen sind. Flächenländer wie Nordrhein-Westfalen regeln die Stadt-Umland-Problematik intern im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs. Es stellt sich die Frage, warum diese Flächenländer zusätzlich durch externe Ausgleichsprobleme der Stadtstaaten belastet werden.

### Echte Anreize zur Ausschöpfung der Steuerquellen setzen

Im aktuellen Finanzausgleich werden oftmals zu hohe Auffüllquoten für finanzschwache Länder bemängelt. Aufgrund der Ausgestaltung der Tarifabschöpfung lohne es sich für die Länder nicht, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und Mehreinnahmen zu generieren. Die Länder würden demzufolge ihre Steuerquellen nicht vollständig ausschöpfen, da

sie von den erzielbaren Mehreinnahmen durch die Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur einen Bruchteil netto behalten dürften. Bislang ist mit der sogenannten Anreizprämie ein Anzelelement im Länderfinanzausgleich verankert. Ob diese ihre Zielsetzung erreicht hat und ob sich weitere Anreizmechanismen in den finanzkraftorientierten Länderfinanzausgleich integrieren lassen, ist im Rahmen der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu überprüfen. So könnte sich beispielsweise die Möglichkeit einer Anrechnung der Aufwendungen der Personalkosten der Steuerbehörden anbieten, um die Länder zu motivieren, ihre Betriebsprüfungen und Steuerfahndungen mit genügend Personal auszustatten. Die Stärkung der eigenen Finanzkraft muss sich für die Länder im Ergebnis lohnen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Neuordnung wird die Rolle des Bundes sein. Neben der Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, Berlin aus dem Länderfinanzausgleich herauszunehmen und dem Stadtstaat stattdessen eine Bundeshauptstadthilfe zukommen zu lassen, sind die vertikalen Finanzströme insgesamt zu betrachten. Dabei darf die Verteilung nicht mehr nur nach der Himmelsrichtung, sondern muss vielmehr nach dem Bedarf erfolgen.

### Reformprozess ist Bewährungsprobe für den Föderalismus

Bei all diesen Fragen handelt es sich um Themen, die die Politik klären kann und muss. Dass ihr das gelingen wird, zeigen nicht zuletzt auch die Erfahrungen der Vergangenheit. Die Verhandlungen um den Finanzausgleich waren immer geprägt von intensiven Diskussionen, aber ebenso von dem Willen aller Länder und des Bundes, zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen. So haben auch bei der letzten Reform des Länderfinanzausgleichs letztlich alle Beteiligten einem sorgsam ausgehandelten Kompromiss zugestimmt.

Der Klageweg führt in die falsche Richtung. Stattdessen sollten wir bestehende Verträge einhalten und den von den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten eingeschlagenen Verhandlungsweg weitergehen. Die Vertragslage soll sich in die richtige Richtung weiterentwickeln. Das erreicht man dem Solidargedanken entsprechend am besten gemeinsam und nicht durch eine einseitige Aufkündigung geschlossener Verträge im Klageweg.



Rolf Peffekoven\*

### Notwendige Reform nur über Verhandlungen möglich

#### Zur Ausgangslage

Seit über 30 Jahren ist immer wieder vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich geklagt worden. Dabei ging es nie um die Frage, ob ein Finanzausgleich unter den Ländern überhaupt zulässig sei. Das ist verfassungsrechtlich entschieden: Nach Art. 107 Abs. 2 Grundgesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Wie das im Einzelnen herbeigeführt werden soll und wie insbesondere die Ausgleichsansprüche und Ausgleichspflichten konkret bestimmt werden, wird im Einzelnen im Finanzausgleichsgesetz und im Maßstäbengesetz geregelt. Der Streit geht im Wesentlichen um die Detailregelungen dieser beiden Gesetze. Bayern und Hessen bekräftigen derzeit immer wieder, dass sie grundsätzlich zur Solidarität im Bundesstaat bereit seien, das gegenwärtige System sei aber ungerecht und leistungsfeindlich. Das ist im Prinzip nicht zu bestreiten. Umstritten ist allerdings, ob man den Mängeln noch mit Korrekturen an Einzelregelungen beikommen kann oder ob nicht eine grundsätzliche Reform Not tut: vom heute praktizierten kooperativen Föderalismus hin zu einem Wettbewerbsföderalismus.

#### Zur Klage im Einzelnen

Konkret werden als Begründung für die Klage genannt: die Einwohnergewichtung zugunsten der Stadtstaaten, die fehlenden Leistungsanreize und die angebliche Finanzierung der Hauptstadtfunction Berlins über den Länderfinanzausgleich. Der erste Punkt ist in der Vergangenheit in jeder Klage zum Länderfinanzausgleich vorgebracht, vom Bundes-

\* Prof. Dr. Rolf Peffekoven ist em. Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und seit 1973 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

verfassungsgericht bisher aber als verfassungskonform bezeichnet worden. Der zweite Aspekt ist unbestritten, aber auf dem Klageweg wird man daran wenig ändern können; hierzu sind politische Entscheidungen unter Berücksichtigung vorliegender ökonomischer Modelle gefragt. Der dritte Punkt ist sachlich wohl unzutreffend: Die über den Länderfinanzausgleich dem Land Berlin zufließenden Mittel sind Ersatz für fehlende eigene Steuereinnahmen und deshalb ungebundene Transfers, die nicht mit einer bestimmten Ausgabenart in Verbindung gebracht werden können.

Erstaunlich ist, dass Bayern und Hessen den seit dem Jahre 2005 gültigen Regelungen im Jahre 2001 noch zugestimmt haben. Da dieses Gesetzeswerk mit dem 31. Dezember 2019 auslaufen wird, hätte mit Reformarbeiten ohnehin schon bald begonnen werden müssen. Vielleicht wäre es deshalb politisch klüger gewesen, statt gegen die ohnehin auslaufenden Regelungen zu klagen, offensiv eigene konkrete Vorschläge – vor allem zum wichtigsten Punkt (mehr Leistungsanreize für Empfänger- wie Geberländer) – in die anstehenden Verhandlungen einzubringen. Wenn das Bundesverfassungsgericht entschieden und dem Gesetzgeber eine angemessene Frist für eine daraufhin möglicherweise erforderliche Reform eingeräumt hat, dürfte der genannte Termin bald erreicht sein. Unter diesen Aspekten kann nicht verwundern, dass das von den klagenden Landesregierungen als »Akt politischer Notwehr« im Interesse der eigenen Steuerzahler bezeichnete Vorgehen von den Oppositionsparteien eher als »Wahlkampfgetöse« abgetan wird. In beiden Bundesländern stehen noch in diesem Jahr Landtagswahlen an.

### Von der »Sternstunde des Föderalismus« zur Klage

Zwar ist die letzte Reform (2001) von den Politikern als »Sternstunde des Föderalismus« gefeiert worden, aber an den grundsätzlichen Problemen des intransparenten und anreizhemmenden Ausgleichssystems hat sich nichts Wesentliches geändert. Realistischer waren deshalb schon die Urteile in der wissenschaftlichen Literatur, die die bisherigen Reformbemühungen jeweils als »vertane Chance« (Peffekoven 1994, S. 281 ff.; Sachverständigenrat 2001, Ziff. 362 ff.) bezeichnet haben. Jedenfalls war meist nach einigen Jahren von der »Sternstunde« nicht viel übrig geblieben, und es wurde bereits wieder mit Klagen in Karlsruhe gedroht oder solche sogar erhoben. Schnelle Einigungen über Reformen wurden zudem immer nur dann gefunden, wenn der Bund bereit war, zusätzliche Lasten zu übernehmen. Das ermöglichte es, dass alle Länder als Gewinner der Reform auftreten konnten. Die Probleme des Länderfinanzausgleichs sind dadurch allerdings eher überdeckt und dringend notwendige Reformen verhindert worden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Urteil vom 11. November 1999 einen neuen Gedanken vorgetragen und den Gesetzgeber aufgefordert, zunächst verfassungskonkretisierende allgemeine und abstrakte Maßstäbe für den Finanzausgleich in einem Maßstäbengesetz aufzustellen, »bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden« (BVerfGE, 101, 158 <158>). Diese Trennung ist oft als nicht möglich, der Vorschlag deshalb als naiv bezeichnet worden, weil Entscheidungen über Maßstäbe für die Verteilung von Finanzmitteln stets vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Auswirkungen getroffen werden. Und genauso ist es gekommen. Zwar ist das Maßstäbengesetz zeitlich vor dem Finanzausgleichsgesetz verabschiedet worden, aber die finanziellen Folgen des Maßstäbengesetzes haben in den Beratungen stets im Vordergrund gestanden. Zudem sollten die Maßstäbe langfristig und fortschreibungsfähig angelegt werden (BVerfGE, 101, 158 <217>). Damit war angestrebt, dass das Maßstäbengesetz langfristiger gelten sollte als das erst anschließend zu erlassende Finanzausgleichsgesetz. Auch das ist missachtet worden, weil die Laufzeiten beider Gesetze auf den gleichen Termin (31. Dezember 2019) begrenzt wurden. Es wird interessant sein, wie das Bundesverfassungsgericht auf diese offene Missachtung seines Urteils reagieren wird.

Die wesentlichen Änderungen im Rahmen der seit 2005 gültigen Finanzordnung waren außerordentlich bescheiden. Letzten Endes ging es erneut um eher marginale Aspekte, die zum Teil sogar zu neuen Fehlkonstruktionen geführt haben.

– Für die Berücksichtigung der **Seehafenlasten** im Länderfinanzausgleich gab es ökonomisch keine Begründung, was in der finanzwissenschaftlichen Literatur herausgearbeitet worden war (vgl. Peffekoven 1988). Die Wirkungen dieser Regelung waren zudem erstaunlich: Das Land Niedersachsen, das eigentlich begünstigt werden sollte, wurde dadurch tatsächlich benachteiligt. Obwohl auch diese Regelung Gegenstand von Klagen war, hat das Bundesverfassungsgericht diese im Urteil vom 27. Mai 1992 noch für verfassungsgemäß erklärt und erst im Urteil vom 11. November 1999 einen Prüfungsauftrag erteilt. Darin sollte vor allem festgestellt werden, ob es überzeugende Argumente dafür gebe, dass die Seehäfen anders als zum Beispiel die Flughäfen behandelt werden könnten. Wahrscheinlich, um diesen lästigen Prüfungsauftrag zu umgehen, sind die Seehafenlasten aus dem Länderfinanzausgleich herausgenommen worden. Allerdings nicht ersatzlos: Nunmehr tritt die Ländergesamtheit Umsatzsteueranteile an den Bund ab, die dieser an die Bundesländer mit Seehäfen weiter gibt. Das ist praktisch (weiterhin) die Finanzierung der Seehafenlasten gemäß der Einwohnerzahl, was mit der Nutzung der Seehäfen nichts zu tun hat. Man ist somit nur vom Regen in die Traufe

gekommen. Wirkliche Reformen müssen schon anders aussehen.

- Eine Anreizwirkung sollte ab 2005 über ein neues **Prämienmodell** erreicht werden. Bei überdurchschnittlichem Anstieg der Steuerkraft können die betreffenden Länder 12% der im Vergleich zum Vorjahr überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen als Prämie bei der Ermittlung der Finanzkraft abziehen. Aus der intensiven Diskussion um die Seehafenlasten hätte man wissen dürfen, dass absolute Abzüge bei der Ermittlung der Finanzkraft keine Gewähr bieten, dass sich ein Land wirklich besser steht; es kommt lediglich auf die relativen Positionen an. So belegen denn auch Berechnungen des Sachverständigenrates (2001, Ziff. 367), dass im Jahr 2000 – hätte es damals das Prämienmodell schon gegeben – die prämiensberechtigten Länder Nordrhein-Westfalen, Berlin und Saarland einen Nachteil gehabt, also besser auf die Prämie verzichtet hätten. Das Prämienmodell ist also eine Fehlkonstruktion.
- Das **Stadtstaatenprivileg**, wonach bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder die Einwohner der Stadtstaaten mit 135% angesetzt werden, ist vom Bundesverfassungsgericht zunächst als verfassungskonform bezeichnet worden. Erst im Urteil von 1999 sind Zweifel aufgekommen. Danach ist die Einwohnergewichtung überprüfungsbedürftig. »Die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich macht es erforderlich, die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft der dünn besiedelten Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann« (BVerfGE, 101, 158 <230>). Ergebnis dieser Überprüfung war, dass bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Gemeinde-Steuereinnahmen für die dünn besiedelten Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) – allerdings sehr viel bescheidenere – Einwohnergewichtungen eingeführt worden sind. Überzeugende empirische Belege dafür gibt es nicht, so dass sich die Streichung aller Einwohner-Gewichtungen empfohlen hätte. Das wäre auch ein Beitrag zu einem transparenten und einfachen Ausgleichssystem gewesen.
- Ökonomisch problematische Regelungen, wie die sog. **Ergänzungsanteile** bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, sind nicht einmal zur Diskussion gestellt worden. Hierbei geht es um Folgendes: Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen wird im Prinzip nach der Einwohnerzahl verteilt. Das ist ökonomisch auch sinnvoll und als Konkretisierung des für die horizontale Verteilung des Steueraufkommens geltenden Prinzips des örtlichen Aufkommens zu interpretieren. Vorab dürfen

jedoch bis zu 25% des Länderanteils an finanzschwache Länder verteilt werden. Damit werden Bedarfselemente bei der Steuerverteilung berücksichtigt, was im Widerspruch zur Verteilung nach örtlichem Aufkommen steht. Zudem gehen die Ergänzungsanteile als eigene Einnahmen in die Finanzkraft der Länder und damit in den anschließenden Länderfinanzausgleich ein. Bei hohem Ausgleichsniveau werden die zunächst erreichten Umverteilungen weitgehend wieder rückgängig gemacht, zudem wird der wirkliche Umfang des Finanzausgleichs unter den Ländern verschleiert.

- Die Zahlung von **Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)** führt dazu, dass das ohnehin schon hohe Ausgleichsniveau noch einmal – zu Lasten des Bundes – angehoben wird. Es handelt sich um einen vom Bund finanzierten zusätzlichen Finanzausgleich zwischen den Ländern. Daran sollte sich der Bund überhaupt nicht beteiligen, wenn er es dennoch tut, wäre der richtige Weg, im Volumen der heutigen Fehlbetrags-BEZ Umsatzsteueranteile an die Ländergesamtheit abzutreten, die dann zwischen den Ländern nach Einwohnerzahl zu verteilen wären.
- **Sonderbedarfs-BEZ** werden heute im Wesentlichen an die neuen Bundesländer gezahlt und sind zum Teil bereits degressiv gestaltet; sie laufen zum 31. Dezember 2019 mit dem Ende des Solidarpakts II aus. Dann wird auch in diesem Bereich eine Reform anstehen, die sich daran orientieren muss, dass diesem Instrument im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur subsidiärer Charakter zukommen darf; angesichts der besonderen Belastungen durch die deutsche Vereinigung durfte das höchstens vorübergehend nicht beachtet werden.

Trotz der vielen »Reformen« sind die Probleme im Kern die gleichen geblieben (vgl. Peffekoven 1994). Sicher hat es die eine oder andere positiv zu beurteilende Änderung gegeben, aber meist sind andere ebenso wenig überzeugende Ersatzlösungen beschlossen worden.

Das entscheidende Problem bleibt der leistungshemmende Charakter des Länderfinanzausgleichs. Derzeit haben weder die drei Geberländer noch die 13 Empfängerländer Anreize, selbst für Steuereinnahmen zu sorgen. Je mehr ihnen das nämlich gelingt, umso höher werden die Zahlungsverpflichtungen, umso stärker sinken die Ausgleichsansprüche. Die sogenannten Verbleibsbeträge sind derzeit relativ gering. Diese geben an, wie viel Steuereinnahmen einem Land tatsächlich verbleiben, wenn es zum Beispiel 1 Mill. Euro zusätzliches Aufkommen (etwa durch Industrieansiedlung) aus einer bestimmten Steuer erzielt. In Modellrechnungen für das Jahr 2000 hat der Sachverständigenrat (2001, Anhang IV) nachgewiesen, dass den Ländern unter 30%, in manchen Empfängerländern sogar unter 10%

der Mehreinnahmen verbleiben; der Rest wird über den Finanzausgleich »abgeschöpft«. Da in der Regel Mehreinnahmen auch noch zusätzliche Ausgaben (zum Beispiel für Infrastrukturmaßnahmen oder Investitionsförderung) verlangen, lohnt es sich einfach für die Länder nicht, selbst für eine bessere Wirtschaftskraft und damit für mehr Steuereinnahmen zu sorgen.

Größere Anreizwirkungen könnte man bereits erreichen, wenn man im heutigen System des Länderfinanzausgleichs einen linearen Ausgleichstarif und ein niedrigeres Ausgleichsniveau einführen würde. Dazu hat der Sachverständigenrat (1992, Ziff. 370 ff.) ein Modell vorgestellt, das in der politischen Diskussion keine Beachtung gefunden hat.

Ein anreizförderndes System wird man letzten Endes nur über mehr Steuerwettbewerb zwischen den Ländern erreichen können. Ein Weg dazu könnte sein, den Ländern, die heute – abgesehen von der Grunderwerbsteuer – keinerlei steuerpolitische Autonomie besitzen, (begrenzte) Zuschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu geben. Im Länderfinanzausgleich dürfte dann aber bei der Ermittlung der Finanzkraft nicht mehr das tatsächliche, sondern es müsste das bei einem bestimmten Hebesatz (etwa 100%) erzielbare (hypothetische) Steueraufkommen berücksichtigt werden. Im Ergebnis würde das dazu führen, dass das Niveau des Länderfinanzausgleichs deutlich zurückginge und Anreize geschaffen werden, selbst über Anhebung der Hebesätze für zusätzliches – und dem eigenen Haushalt in vollem Umfang zur Verfügung stehendes – Steueraufkommen zu sorgen.

### Was ist von der Klage zu halten?

Der Unmut der Länder Bayern und Hessen ist zweifellos nachvollziehbar; das derzeitige System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ist reformbedürftig. Dass die beiden Bundesländer vor allem jene Regelungen in den Vordergrund stellen, durch die sie besonders stark belastet werden, ist verständlich. Eine Reform muss allerdings das gesamte System (Steuerverteilung, Finanzausgleich unter den Ländern, Bundesergänzungszuweisungen) erfassen.

Ob man mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht viel erreichen kann, muss wohl bezweifelt werden. Dort ist nur zu entscheiden, ob das Gesamtsystem oder seine Einzelregelungen mit dem Grundgesetz in Einklang stehen. Das ist ein anderes Problem als die Suche nach ökonomisch effizienten Lösungen. Das Gericht wird sich auch nicht dafür hergeben und ist auch nicht zuständig, Vorschläge für konkrete Reformen zu machen. Darüber muss politisch entschieden werden, wobei der Politik zu empfehlen ist, auf die vielen ausgearbeiteten Lösungsvorschläge in der wissenschaftlichen Literatur zurückzugreifen.

Politische Lösungen können nur im Konsens der Bundesländer untereinander und zwischen Bund und Ländern erreicht werden. Durch die Klage der beiden Länder dürfte das Verhandlungsklima fürs erste eher belastet sein. Der Ministerpräsident von Baden-Württemberg (derzeit das dritte Geberland im Länderfinanzausgleich) hat deshalb wohl Recht, wenn er trotz allen Ärgers über die hohen Belastungen und das anreiztötende System vorerst weiter auf Verhandlungen setzt. Es gibt keinen anderen Weg.

Die Staatsregierungen in Bayern und Hessen haben in der Sache zweifellos einen Missstand angesprochen, aber wohl den falschen Adressaten und den falschen Zeitpunkt gewählt.

### Literatur

Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen, Tübingen: Bd. 72, S. 330 ff. (BVerfGE 72, 330) vom 24. Juni 1986; Bd. 86, S. 148 ff. (BVerfGE 86, 148) vom 27. Mai 1992; Bd. 101, S. 158 ff. (BVerfGE 101, 158) vom 11. November 1999.

Peffekoven, R. (1987), »Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs«, *Finanzarchiv*, NF. 45, 181–228

Peffekoven, R. (1988), »Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?«, *Finanzarchiv*, NF. 46, 397–415.

Peffekoven, R. (1994), Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: *Finanzarchiv*, NF. 51, 281–311.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993), *Jahresgutachten 1992/93*, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Jahresgutachten 2001/02*, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Jahresgutachten 2003/04*, Berlin.



Joachim Wieland\*

## Verhandeln statt klagen!

### Politische Notwehr oder Wahlkampf?

Von einem »Akt politischer Notwehr« sprachen der baye-  
rische Ministerpräsident Seehofer und sein hessischer Kol-  
lege Bouffier, als sie am 25. März 2013 ihre Klage gegen  
den Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsge-  
richt einreichten. Sie halten die Ausgleichsregelungen für  
leistungsfeindlich und ungerecht. Zur Begründung verwei-  
sen sie darauf, dass Bayern 2012 knapp die Hälfte der  
im Finanzausgleich umverteilten Mittel von 7,9 Mrd. Euro  
und Hessen immerhin 1,3 Mrd. Euro aufgebracht, Berlin  
hingegen 3,3 Mrd. Euro erhalten habe. Die absolute Hö-  
he der Zahlungen sagt allerdings nichts darüber aus, ob  
der Finanzausgleich fair und gerecht ist. Der Grund für  
die Zahlungspflicht von Bayern und Hessen ist ihre im Ver-  
gleich zu vielen anderen Ländern hohe Finanzkraft. Nicht  
hohe Zahlungen bei hoher Leistungskraft sind unfair. Un-  
fair wäre nur eine gesetzliche Regelung, die das verfas-  
sungsrechtlich vorgegebene Ziel eines angemessenen  
Ausgleichs verfehlt. Da das geltende Finanzausgleichs-  
gesetz 2001 strikt nach den Vorgaben der Verfassungs-  
rechtsprechung konzipiert worden ist und ihm deshalb  
auch Bayern und Hessen zugestimmt haben, ist das kaum  
vorstellbar. Letztlich wird das aber das Bundesverfas-  
sungsgericht entscheiden, wenn es nach 1986, 1992,  
1999 und 2006 zum fünften Mal die Verfassungsmäßig-  
keit des Finanzausgleichsgesetzes prüfen wird. Da sich  
die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für den Aus-  
gleichsgesetzgeber nicht geändert haben, spricht viel da-  
für, dass das Gericht seine mittlerweile gefestigte Recht-  
sprechung bestätigen wird. Nicht ganz zufällig dürfte es  
sein, dass die Klage wenige Monate vor hart umkämpf-  
ten Landtagswahlen in beiden klagenden Ländern erho-  
ben worden ist.

\* Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., ist Professor für Öffentliches Recht, Finan-  
z- und Steuerrecht und Rektor der Deutschen Universität für Verwal-  
tungswissenschaften Speyer. Er wird das Land Bremen in dem Verfas-  
sungsgerichtsverfahren vertreten.

### Verfassungsrechtliche und verfassungs- gerichtliche Vorgaben

Worum geht es? Das Grundgesetz gebietet, durch Gesetz  
sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der  
Länder angemessen ausgeglichen wird. Das Bundesverfas-  
sungsgericht hat in seinen vier Urteilen auf mehr als  
400 Druckseiten dargelegt, wie dieses Gebot der Finanz-  
verfassung zu verstehen ist. Das Gericht hat dabei nie selbst  
gesagt, welche Regelungen ein Finanzausgleichsgesetz ent-  
halten muss. Es versteht die Finanzverfassung als Rahmen-  
ordnung, die dem Gesetzgeber Grenzen für seine Rege-  
lungen vorgibt, diese Regelungen aber nicht – auch nicht  
im Kern – selbst enthält. Ein angemessener Finanzausgleich  
kann vom Bundesverfassungsgericht also nicht im Wege ju-  
ristischer Subsumtion aus dem Grundgesetz abgeleitet und  
dem Gesetzgeber vorgezeichnet werden. Vielmehr muss  
sich das Gericht darauf beschränken, Regelungen aufzuzei-  
gen, die das Ziel eines angemessenen Finanzausgleichs ver-  
fehlen. Dabei hat es in seinen bisherigen Urteilen den Be-  
griff der Angemessenheit entfaltet und dem Gesetzgeber so  
den Weg für seine Regelungen gewiesen.

Auf dieser Grundlage haben Bund und Länder das seit 2005  
geltende Finanzausgleichsgesetz auf der Basis eines von al-  
len Beteiligten akzeptierten politischen Kompromisses ge-  
schaffen. Das Finanzausgleichsgesetz wird am 31. Dezem-  
ber 2019 außer Kraft treten. Zu diesem Zeitpunkt läuft der  
Solidarpakt aus und wird die Schuldenbremse auch für die  
Länder verbindlich. Deshalb haben schon vor einiger Zeit  
Überlegungen und Beratungen begonnen, wie die Finanz-  
ordnung Deutschlands von 2020 an strukturiert sein soll. Er-  
fahrungsgemäß können Bayern und Hessen ungefähr 2016  
oder 2017 mit einer Entscheidung über ihren Antrag rech-  
nen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die Bemühungen um die  
Konzeption einer neuen Ordnung des Finanzausgleichs  
durch die Klage erheblich behindert. Allen Beteiligten ist klar,  
dass jede neue Ordnung erneut auf einem politischen Kom-  
promiss beruhen wird. Solange aber jeder Schritt hin auf  
eine Einigung mit der Gefahr verbunden ist, dass ein Ent-  
gegenkommen in dem anhängigen Gerichtsverfahren die ei-  
gene Position schwächen könnte, werden die Beteiligten  
dazu neigen, auf Karlsruhe zu warten.

Dieses Abwarten hat seinen Grund aber nur zu einem ge-  
ringen Teil darin, dass Bund und Länder sich vom Bundes-  
verfassungsgericht wesentliche neue Erkenntnisse über die  
Vorgaben der Verfassung für den Finanzausgleichsgesetz-  
geber erwarten würden. Die Rechtsprechung zu den ein-  
schlägigen Fragen ist gefestigt. Es wäre eine große Überra-  
schung, wenn der zuständige Zweite Senat merklich von  
seinen früheren Entscheidungen abweichen würde. Verfas-  
sungsgerichte bemühen sich aus verständlichen Gründen  
um Entscheidungskontinuität. Täten sie das nicht, liefen sie  
Gefahr, dass ihren Entscheidungen bald nicht mehr die ge-

wünschte und rechtsstaatlich gebotene Bedeutung zugemessen würde, weil Politiker und Bevölkerung den Eindruck gewinnen könnten, dass eine Verfassungsfrage im nächsten Prozess vielleicht ganz anders entschieden würde als im vorigen. Deshalb gehören keine prophetischen Gaben dazu, um die zu erwartenden wesentlichen Grundsätze der Entscheidung zu prognostizieren, die vermutlich – der Text des im März eingereichten Antrags ist noch nicht bekannt – auch die Antragsteller nicht in Frage stellen werden.

### **Angemessenheit des Ausgleichs**

Grund für den Finanzausgleich ist danach das bundesstaatliche Prinzip des Einstehens der Glieder des Bundes füreinander auch in finanziellen und Haushaltsangelegenheiten, das jedoch nicht die Eigenständigkeit und finanzielle Selbstständigkeit von Bund und Ländern gefährden darf. In diesem Sinne ist das bündische Prinzip zugleich Grundlage und Grenze des Finanzausgleichs. Der Finanzausgleich muss nach der Verfassung für die bestehende Ausgestaltung des Bundesstaates erfolgen. Eine Länderneugliederung verlangt das Grundgesetz nicht. Das Bundesverfassungsgericht wird aber erneut feststellen, dass ein Finanzausgleich nur dann angemessen ist, wenn er in allen Ländern die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet, ohne jedoch die Finanzausstattung der Länder zu nivellieren oder die Leistungsfähigkeit der Geberländer entscheidend zu schwächen. Die Eigenstaatlichkeit der Länder sowie die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit ihrer Haushaltswirtschaft dürfen nicht beeinträchtigt werden. Zwar darf der Gesetzgeber die Finanzkraftreihenfolge der Länder deutlich aneinander annähern, er darf sie jedoch nicht verändern. Der Finanzausgleich muss so geregelt sein, dass in ganz Deutschland einheitliche Sozialleistungen auch dann finanziert werden können, wenn die Finanzkraft der Länder sich deutlich unterscheidet, insbesondere in Ostdeutschland nur eine Steuerkraft von 70% des durchschnittlichen Steueraufkommens erreicht wird. Das Gebot gleicher Sozialleistungen in ganz Deutschland lässt sich von Ländern mit deutlich unterdurchschnittlicher Steuerkraft nur dann erfüllen, wenn sie Finanzausweisungen vom Bund oder von Ländern mit überdurchschnittlicher Steuerkraft erhalten. Dementsprechend garantiert das Grundgesetz den Ländern auch weder relativ noch absolut den Erhalt der Steuerkraft, die sie nach der primären Steuerverteilung ausweisen. Andernfalls würden sie ein Stück weit aus der politischen Schicksalsgemeinschaft des Bundesstaates entlassen.

### **Stadtstaaten und Kommunen**

Zumindest mit der Verfassung vereinbar ist auch die Berücksichtigung der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten durch eine höhere Finanzausstattung, als sie Flächenländer er-

halten. Das Bundesverfassungsgericht hat es schon 1986 als sachgerecht bezeichnet, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten zu berücksichtigen. Es hat in diesem Zusammenhang darauf abgehoben, dass die Flächenländer in ihrem kommunalen Finanzausgleich ebenfalls von der Größe abhängige Zuschläge in der Finanzausstattung für Großstädte und insbesondere für Landeshauptstädte vorsehen. Berücksichtigt werden darf zudem ein abstrakter Mehrbedarf je Einwohner, der sich in dünn besiedelten Flächenstaaten ergeben kann. Auch ist die kommunale Finanzkraft grundsätzlich – soweit dem nicht besondere Gründe entgegenstehen – in den Finanzausgleich voll einzubeziehen. Dabei darf der Gesetzgeber die spezifischen Verhältnisse der Gemeinden berücksichtigen. Er verfügt insoweit über einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Bisher wird die kommunale Finanzkraft nur zu zwei Dritteln eingerechnet, ein Umstand, der reiche Länder ohne nachvollziehbare Gründe begünstigt.

Schließlich darf der Bund leistungsschwachen Ländern aus seinen Mitteln Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren. Dabei darf er sowohl die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anheben als Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigen oder beides miteinander verbinden. Bei der allgemeinen Anhebung muss der Gesetzgeber das Nivellierungsgebot beachten, darf die Finanzkraftreihenfolge der Länder nicht verändern und insbesondere leistungsschwachen Ländern keine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen. Außerdem muss er das föderative Gebot der Gleichbehandlung aller Länder beachten. Demgegenüber finden Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten in der Größe dieser Lasten ihre rechtfertigenden Gründe und Grenzen.

### **Denkbare Entscheidungsinhalte und -folgen**

Führt man sich diese verfassungsrechtlichen Vorgaben vor Augen, die der Zweite Senat in etwa 20 Jahren seiner einschlägigen Rechtsprechung entwickelt und in den vier Urteilen mehrfach bekräftigt hat, kann man im Wesentlichen skizzieren, welche Aussagen zur Interpretation der verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Finanzausgleich im fünften Urteil zu erwarten sind. Das dürfte auch den Regierungen von Bayern und Hessen bewusst sein. Beide Antragsteller dürften kaum erwarten, dass der Zweite Senat seine Rechtsprechung in wichtigen Punkten ändert. Da der Gesetzgeber sich 2001 auch strikt bemüht hat, die Vorgaben der bis dahin ergangenen Urteile im Finanzausgleichsgesetz umzusetzen, wäre es mehr als überraschend, wenn das in einigen Jahren zu erwartende Urteil wesentliche Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklären würde. Die Regierungen beider Länder hätten der Neuregelung des Finanzausgleichs 2001 kaum zugestimmt,

wenn diese nicht den Vorgaben der Verfassung entsprochen hätte. Es steht zu vermuten, dass im Grunde nicht die vor zwölf Jahren von Bayern und Hessen mit ausgehandelten Gesetzesbestimmungen, sondern deren heutige finanzwirtschaftliche Konsequenzen Anlass für die Klage gegeben haben. Dass beide Regierungen im Herbst dieses Jahres Landtagswahlen zu bestehen haben, wird den Handlungsdruck vermutlich erhöht haben. Die Landesregierungen müssten den Wählerinnen und Wählern erklären, dass sie selbst aus überzeugenden Gründen bundesstaatlicher Solidarität einer Regelung zugestimmt haben, die heute für beide Länder mit fühlbaren finanziellen Belastungen verbunden. Das Grundproblem des Antrags von Bayern und Hessen besteht aber darin, dass gegen finanzielle Belastungen eines Landes der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht nicht offensteht. Wer sich an das Gericht wendet, muss zumindest plausibel darlegen können, warum nach seiner Auffassung ein Gesetz verfassungswidrig ist. Das Gericht nimmt sich eines Verfahrens nur an, wenn ein Verfassungsverstoß als jedenfalls möglich erscheint. Kann man diese Möglichkeit als Antragsteller nicht darlegen, riskiert man eine Abweisung des Verfahrens a limine ohne mündliche Verhandlung wegen offensichtlicher Unbegründetheit des Antrags gemäß § 24 Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Die Argumentation der Antragsteller wird also vermutlich dahin gehen müssen, einerseits vorzuschlagen, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Angemessenheit des Finanzausgleichs in gewissem Umfang zu ändern, und andererseits auf die Höhe der Zahlungen hinzuweisen, auch wenn das im eigentlichen Sinne kein verfassungsrechtliches Argument ist.

Selbst wenn Bayern und Hessen den Zweiten Senat überzeugen sollten, dass er seine bisherige Rechtsprechung in ihrem Sinne verändert – das ist angesichts des hohen Wertes, den das Gericht der Kontinuität seiner Grundgesetzauslegung beimisst, jedoch nicht sehr wahrscheinlich –, würde das zu erwartende Urteil nicht eine Neuregelung des Finanzausgleichs enthalten, sondern nur einzelne Normen der bestehenden Regelung für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklären und dem Gesetzgeber die Neuregelung innerhalb einer Frist aufgeben. Eine Neuregelung steht wegen des Auslaufens des Finanzausgleichsgesetzes am 31. Dezember 2019 in jedem Fall an.

Dabei muss der Finanzausgleich den veränderten Gegebenheiten wie dem demographischen Wandel und dem Wirksamwerden der Schuldenbremse, den hohen Altschulden vieler Länder und Kommunen sowie der dauerhaft weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft der ostdeutschen Länder angepasst werden. Nur lassen sich die insoweit erforderlichen Änderungen nicht von Verfassungsrichtern aus dem Grundgesetz ableiten, sondern müssen vom Gesetzgeber in mühsamer Arbeit entwickelt und konsensfähig gemacht werden. Ein Hauptproblem wird es sein, wie angesichts der weiterhin deutlich unterdurchschnittlichen Steuerkraft vor al-

lem der ostdeutschen Länder deren angemessene Finanzausstattung gesichert werden kann. Sie können sozialstaatliche Leistungen auf dem vom Bundesgesetzgeber in zahlreichen Sozialgesetzen vorgegebenen Niveau nur erbringen, wenn ihre Finanzkraft der finanzkräftigeren Länder angeglichen wird. Möglicherweise ist es sinnvoll, den Länderfinanzausgleich von dieser Aufgabe zu entlasten und dem Bund aufzugeben, eine aufgabengerechte Finanzausstattung Ostdeutschlands sicherzustellen. Das würde vermutlich eine stärkere Beteiligung des Bundes am Umsatzsteueraufkommen notwendig machen. Der Finanzausgleich kann seine Aufgabe auch nur dann erfüllen, wenn zuvor die Altschuldenproblematik gelöst wird. Zumindest den vier Ländern, denen nach der Feststellung des Stabilitätsrats eine Haushaltsnotlage droht, wird ein Finanzausgleich nicht angemessen helfen können, solange sie von ihren alten Schulden so stark belastet werden, dass ein Haushaltsausgleich unerreichbar erscheint. Gelöst werden muss auch das Verschuldungsproblem der Kommunen, deren Kassenkredite allein mittlerweile etwa 48 Mrd. Euro betragen. Gerade finanzschwächere Länder müssen häufig auch für viele überschuldete Kommunen aufkommen. Wenn man nicht starke Anreize dafür setzen will, dass Länder ihre Haushalte zu Lasten ihrer Kommunen sanieren, weil deren Schulden nach der gegenwärtigen Konzeption nicht unter die Schuldenbremse fallen, wird man auch dieses Problem bei der Reform der Finanzverfassung angehen müssen.

### **Notwendigkeit politischer Kompromisse**

Alle diese Probleme muss die Politik allein lösen. Auf Hilfe aus Karlsruhe kann sie insoweit nicht hoffen. Weil die Anträge von Bayern und Hessen an die Stelle der erforderlichen Kooperation im Bundesstaat die Konfrontation vor dem Bundesverfassungsgericht setzen, sind sie nicht zielführend, zumal jedes Urteil des Bundesverfassungsgerichts Bund und Länder wieder an den Verhandlungstisch zwingen wird. Nur ist dann wertvolle Zeit verloren.



Thomas Lenk\*

## Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich

Bayern und Hessen begründen ihre Klage unter anderem damit, dass die Umverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich ungerecht sei, da die *Finanzkraftangfolge* in verfassungswidriger Weise verändert würde und ein ursprünglich reicheres Land nach der Umverteilung hinter ein eigentlich ärmeres Land rutschen könne. Zudem solle der Bund Berlin in seiner *Hauptstadtfunktion* unterstützen. Als besonders kritikwürdig am bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleich werden die *64%ige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft*, die *Einwohnergewichtung* der Stadtstaaten und die der »dünnbesiedelten« Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen genannt (vgl. Hessische Staatskanzlei 2013). Nach Hessens Ministerpräsident Bouffier würde »...vom System ... nicht derjenige [profitieren], der durch eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik die Verschuldung seines Landes reduzieren und die Steuerkraft erhöhen will ... Die Bürgerinnen und Bürger unserer Länder haben ein Recht darauf, dass die Steuermehreinnahmen zuerst denjenigen zufließen, die sie erarbeiten« (Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung 2013). In der gleichen Pressemitteilung ergänzt Ministerpräsident Seehofer, dass für die Zukunft ein solidarischer, gerechter und leistungsorientierter Länderfinanzausgleich angestrebt werden solle, der deutlich *anreizgerechter* ausgestaltet sein müsse und die Zahlerländer nicht länger überbeanspruchen dürfe.

Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist sicherlich komplex und für viele mindestens so unverständlich wie das deutsche Einkommensteuerrecht. Bisweilen wird es von Laien sogar als »absolut bescheuertes System« (Ministerpräsident Winfried Kretschmann zitiert nach Focus 2012) bezeichnet. Dies ist erstaunlich, da der bundesstaatliche Finanzausgleich seit dem zweiten Weltkrieg wesentlich

zum Ausgleich der regionalen Disparitäten im Sinne des Grundgesetzes beigetragen hat; insbesondere seit der »Deutschen Einheit«, die entgegen der landläufigen Meinung weder aus der »Portokasse« zu finanzieren war noch nach kürzester Zeit zu »blühenden Landschaften« führte (vgl. z.B. Renzsch 2012).

Nun ist die Frage nach einem gerechten System von einem Ökonomen nicht zu beantworten. Er kann nur dann Instrumente entwickeln oder Maßnahmen empfehlen, die zu mehr Gerechtigkeit führen würden, wenn ihm vorgegeben wird, wie dieser ideale Zustand des sozialen Miteinanders definiert ist. Es geht hier, staatsphilosophisch betrachtet, um einen angemessenen, unparteilichen und einforderbaren Ausgleich in einer Gesellschaft. Gefragt ist nach einer als gesellschaftlich gerecht empfundenen personellen und regionalen Verteilung von Gütern und Chancen (vgl. Lumer 2005, 464b; Schwemmer 1995; Penz und Priddat 2007). Während mit dem sozialen Sicherungssystem in Verbindung mit den Steuergesetzen eher die personellen Verteilungsfragen geregelt werden, wird die primäre regionale Verteilung insbesondere durch das Länderfinanzausgleichsgesetz und die kommunalen Finanzausgleichsgesetze der Länder geändert. Diese orientieren sich am Maßstäbengesetz und am Grundgesetz, insbesondere an der dort definierten Aufgaben- und Einnahmenverteilung zur Herstellung gleichwertiger bzw. einheitlicher Lebensverhältnisse.<sup>1</sup> Gerechtigkeit, einheitliche oder gleichwertige Lebensverhältnisse sind jeweils abstrakte Begriffe und werden in Theorie und Praxis je nach Perspektive unterschiedlich interpretiert und sind oftmals umstritten (vgl. bspw. Höffe 2004, S. 26; Kersting 2002/2005, S. 23). Entscheidend ist aber, dass die meisten beklagten Sachverhalte nicht durch das Verfassungsgericht, sondern durch gesetzgeberische Mehrheiten entschieden werden – wie das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen schon mehrfach betont hat.

Man sollte sich aber stets darüber im Klaren sein, dass selbst der bedeutende Finanzwissenschaftler Richard Musgrave in seinem grundlegenden Lehrbuch schreibt, dass es »die moderne ökonomische Analyse ... vermieden [hat], diese Frage [nach der optimalen Verteilung] zu beantworten. ... Die Antwort nach der richtigen Verteilung impliziert sozialphilosophische Überlegungen und schließt Werturteile ein« (Musgrave, Musgrave und Kullmer 1984, S. 11). Dies hat sich bis heute nicht geändert.

<sup>1</sup> Art 72 Abs. 2 GG gibt bei der Zuordnung der Aufgaben vor: »...Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.«

Bei der Einnahmenverteilung bestimmt Art. 106 Abs. 3 GG: »...2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet gewahrt wird.«

\* Prof. Dr. Thomas Lenk ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management, Professur Finanzwissenschaft, der Universität Leipzig.

**... zur Finanzkraftreihenfolge**

Geht man auf die zu Beginn genannten Eckpunkte der hessisch-bayrischen Klage etwas näher ein, so ist bzgl. einer verfassungswidrigen Veränderung der Finanzkraftreihenfolge folgendes anzumerken: Diese wird, wie schon das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. November 1999 feststellte, bis einschließlich der Stufe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen eingehalten. Werden durch den Gesetzgeber Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen beschlossen, können diese »Bundesergänzungszuweisungen, die gerade der Berücksichtigung von Sonderbedarfen dienen, zeitweise zu Veränderungen der Finanzkraftreihenfolge führen; das Nivellierungsverbot greift insoweit nicht.«<sup>2</sup> Dies ist auch nachvollziehbar, da zur Anerkennung von Sonderlasten sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Mehrheit zustimmen muss, wie dies bspw. »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«<sup>3</sup> der Fall war. Erst diese Unterstützung durch den Bund ermöglicht den neuen Ländern bis 2019 eine höhere Finanzkraft im Vergleich zu den klageführenden Ländern, die ebenfalls diesem Gesetz 2001 zugestimmt haben. Darin heute eine verfassungswidrige Ungerechtigkeit zu entdecken, fällt schwer, insbesondere weil diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen der sich schließenden Infrastrukturlücke degressiv und bis 2019 auslaufend ausgestaltet wurden.

**... zur Hauptstadtfunction Berlins und der Einwohnergewichtung im Länderfinanzausgleich**

Berlins Hauptstadtfunction wurde bisher im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Vielmehr wird Berlin zusammen mit Bremen und Hamburg als Stadtstaat im Finanzausgleich behandelt. Die Einwohner aller Stadtstaaten werden in der Berechnung »veredelt«, d.h., im Vergleich zu einem Bürger Hessens oder Bayerns zählen sie rechnerisch 35% mehr. Die sogenannte Einwohnerwertung wird regelmäßig auch bzgl. der dünnbesiedelten Länder hinterfragt, so dass zahlreiche Gutachten dazu angefertigt wurden und sicherlich noch angefertigt werden. Jedoch hat bereits das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1986 (Leitsatz 7.) klargestellt, dass die vorgegebene strukturelle Eigenart der Stadtstaaten eine Einwohnergewichtung bedingt.<sup>4</sup> Die einfachgesetzliche Festlegung der Wertung auf 135% ist sachgerecht, um die »Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen«.<sup>5</sup> Ein Gutachten zur Hauptstadtfunction Berlins liegt nicht vor.

<sup>2</sup> BVerfGE 101, 158 [334].

<sup>3</sup> § 12 Abs. 3 FAG.

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE Bd. 72 S. 330 ff. (vom 24. Juni 1986).

Will man dennoch einen Länderfinanzausgleich ohne Berlin, ergeben entsprechende Berechnungen, dass sich gerade die Klageländer Hessen und Bayern schlechter stellen würden. Ursächlich ist die notwendigerweise und auch von den Klageländern unbestrittene anderweitige Kompensation Berlins. Würde dies über das hierfür geeignete Instrument der Umsatzsteuerverteilung (direkte vertikale Finanzierung Berlins über einen erhöhten Bundesanteil) angestrebt werden, reduzierten sich zwar bei Bayern und Hessen die Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich. Dieser Effekt würde jedoch durch Verluste im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung überkompensiert werden.<sup>6</sup> Das Hauptstadtproblem könnte so vielleicht fairer gelöst werden, ginge aber aktuell zu Lasten von Bayern und Hessen.

Durch die Einwohnergewichtung wird rechnerisch pauschal der Bedarf pro Einwohner erhöht. Ob die derzeitige Pauschalierung angemessen ist oder stattdessen bestimmte Bedarfe explizit im Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten, ist ein weiterer Kritikpunkt. So wird darauf hingewiesen, dass die Finanzschwäche vieler Empfängerländer die Folge einer Überlastung sei, da sie durch die Ausführung insbesondere von sozialpolitisch motivierten Bundesgesetzen mehr als die strukturstarke Länder belastet würden. Niedrigere Steuereinnahmen einerseits und höhere bundesgesetzlich veranlasste Ausgaben andererseits bringen diese Länder in eine äußerst schwierige Finanzlage. Die Frage, welche Bedarfe in welchem Maße in einem Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden sollten, kann nur politisch, d.h. durch gesetzgeberische Mehrheiten, beantwortet werden (vgl. hierzu auch Lenk und Kuntze 2013).

**... zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft**

Die (Gemeinde-)Finanzkraft betreffend, regelt das Maßstäbengesetz, dass »grundsätzlich ... alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen [sind].«<sup>7</sup> Dies ist die gesetzgeberische Umsetzung der letzten Verfassungsgerichtsentscheidung zu diesem Thema. Nur § 8 Abs. 4 MaßStG ermöglichte einen Abschlag von 36%, der politisch ausgehandelt wurde. Da die Länder dazu verpflichtet sind, ihre Kommunen aufgabenadäquat mit Finanzen über den kommunalen Finanzausgleich auszustatten, wäre eine 100%ige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft nur konsequent (vgl. Lenk 2001). Wie die aktuelle Finanzkraftdiskussion – mit der derzeitigen Beschränkung auf 64% Ausgleichsrelevanz – die tatsächlichen Verhältnisse beschönigt, zeigen folgende Zahlen für 2012: Lässt man die Sonderbundesergänzungszuweisungen bei der folgenden Betrachtung außen vor, da

<sup>5</sup> BVerfGE Bd. 72 S. 415 (vom 24. Juni 1986).

<sup>6</sup> Konkrete Berechnungen wurden beispielhaft für das Jahr 2011 vorgenommen (vgl. Kuntze 2013).

<sup>7</sup> § 7 Abs. 1 MaßStG i.V.m. Art 107 Abs. 2 GG.

sie mit dem finanzkraftorientierten Regelmechanismus nichts zu tun haben, findet man oft die Feststellung, dass die Finanzkraft in Bezug auf die Ausgleichsmesszahl, die sog. relativen Positionen, durch den Länderfinanzausgleich zu sehr angenähert wurden. So beträgt die relative Position Bayerns nach den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen 105,4%, die Hessens 104,2% und die der neuen Länder zwischen 98,5% und 98,7%. Das heißt, die maximale Spanne in der relativen Position zwischen den Flächenländern betrüge im Maximum »nur« 7 Prozentpunkte. Da zum einen die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommune in den Flächenländern unterschiedlich ist (= unterschiedlicher Kommunalisierungsgrad) und die Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich sind, bietet es sich an, die kommunale Finanzkraft zu 100% anzusetzen und auf den realen Einwohner zu beziehen. Die entsprechenden Zahlen lauten: 3 801 Euro/EW für Bayern, 3 766 Euro/EW für Hessen und für die neuen Länder, 3 351 Euro/EW in Thüringen bis 3 400 Euro/EW in Brandenburg. Bezogen auf den Bundesdurchschnitt von 3 672 Euro/EW bedeutet dies, dass die Spanne bei einer solchen Berechnung tatsächlich mit 13 Prozentpunkten deutlich größer ist.

### ... zur anreizgerechten Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs

Die These, dass von den geltenden Regelungen falsche Anreize ausgingen und steuerliche Mehreinnahmen eines Landes durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich weitestgehend abgeschöpft würden, wird zwar von volkswirtschaftlichen Kollegen mit der hohen Grenzbelastung im Rahmen des Länderfinanzausgleichssystems modellhaft vorgerechnet, was unter den gemachten Annahmen auch nicht falsch ist. Wagt man jedoch einen Blick in die Finanzstatistik, so muss festgestellt werden, dass von den finanzausgleichsrelevanten Steuermehreinnahmen im Jahr 2012 gegenüber 2011 Baden-Württemberg 27% und Bayern 8% als höhere Ausgleichszahlung abgeben mussten. Aufgrund des enormen Steuerwachstums dieser beiden Länder sanken für Hessen die Ausgleichszahlungen sogar um 477 Mill. Euro trotz Steuermehreinnahmen in Höhe von 533 Mill. Euro. Evident wird durch dieses schlichte empirische Ergebnis, dass die Modellrechnungen mit ihren vereinfachenden Annahmen das komplexe System nur teilweise abbilden. Vielmehr dürften die Anreize gerade für die Klageländer durch gute Standortpolitik, öffentliche Investitionen und effizienten Steuervollzug die eigenen Steuereinnahmen weiter zu erhöhen, groß genug sein. Immerhin verblieben 2012 in Baden-Württemberg von 3,4 Mrd. Euro Steuermehreinnahmen 2,4 Mrd. Euro und in Bayern von 2,9 Mrd. Euro sogar 2,6 Mrd. Euro als zusätzliches Geld im Land. Hessen hatte trotz 533 Mill. Euro Mehreinnahmen im Vergleich zu 2011 sogar einen Zugewinn von über 1 Mrd. Euro (vgl. Schulte 2013).

### Schlussbemerkung

Summa summarum darf man auf die Klageschrift und die ihr zugrunde liegenden Gutachten, die zum Zeitpunkt dieser Überlegungen leider noch nicht veröffentlicht waren, und die sich daran anschließende Diskussion gespannt sein. Für die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – sei es aufgrund der Klage oder wegen des Auslaufens der hierfür relevanten Gesetze im Jahre 2019 – wird entscheidend sein, ob, wie am Anfang bemerkt, und inwieweit sich das gesellschaftliche Wertesystem in Deutschland in der Zwischenzeit geändert hat. Im Übrigen wird aktuell das solidarische Einsteher füreinander auf vielen gesellschaftlichen Ebenen diskutiert, nicht nur bezüglich des Länderfinanzausgleichs.

### Literatur

Bayerische Staatsregierung (2013), »Ministerpräsident Seehofer und Ministerpräsident Bouffier: »Länderfinanzausgleich muss Anstrengungen belohnen«/Bayern und Hessen beschließen Klage gegen Länderfinanzausgleich«, Pressemitteilung, 5. Februar 2013, online verfügbar unter: <http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-1255.10417009/index.htm>.

Focus (2012), [http://www.focus.de/politik/deutschland/kretschmann-nennt-reform-unausweichlich-der-laenderfinanzausgleich-ist-ein-absolute-beschueertes-system\\_aid\\_711760.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/kretschmann-nennt-reform-unausweichlich-der-laenderfinanzausgleich-ist-ein-absolute-beschueertes-system_aid_711760.html) (7. Februar 2012).

Hessische Staatskanzlei (2013), *Eckpunkte der Klage gegen den Länderfinanzausgleich*, online verfügbar unter: [https://stk.hessen.de/sites/default/files/media/anlage\\_1\\_kabinetsitzung.pdf](https://stk.hessen.de/sites/default/files/media/anlage_1_kabinetsitzung.pdf).

Höffe, O. (2004), *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*, 2. Aufl. Beck, München.

Kersting, W. (2002/2005), *Kritik der Gleichheit. Über die Grenzen der Gerechtigkeit und Moral*, Velbrück, Weilerswist.

Kuntze, M. (2013), »Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer«, *Wirtschaftsdienst* 93(3), 170–174.

Lenk, T. (2001), »Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich § 8 Länderfinanzausgleichsgesetz«, in: T. Lenk (Hrsg.), *Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Schriften des Instituts für Finanzen*, Bd. 4, Universität Leipzig.

Lenk, T. und M. Kuntze (2013), *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Lumer, C. (2005), *Enzyklopädie Philosophie*, Hamburg.

Musgrave, R. A., P.B. Musgrave und L. Kullmer (1984), *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, 1984, C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

Penz, R. und B.P. Priddat (2007), »Ideen und Konzepte sozialer Gerechtigkeit und ihre Bedeutung für die neueren Entwicklungen im deutschen Sozialstaat«, in: S. Empfter und R.B. Vehrkamp (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 51–76.

Renzsch, W. (2012), »Länderfinanzausgleich«, *Historisches Lexikon Bayerns*, online verfügbar unter: [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_46162](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46162).

Schulte, H. (2013), »Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?«, *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, im Erscheinen.

Schwemmer, O. (1995), »Gerechtigkeit«, in: J. Mittelstraß (Hrsg.), *Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie*, Bd. 1, J.B. Metzler, Stuttgart, 746.

## Grundlegende Literatur

Mit der Entwicklung der Länderfinanzen sowie einschlägigen Fachbeiträgen beschäftigen sich seit fünf Jahren als Ergänzung zum Bundesfinanzbericht und zu dem Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages die Jahrbücher für öffentliche Finanzen. Junkernheinrich, M., S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* (JöFin), mehrere Jahrgänge.

Bundesministerium der Finanzen (o.J.): *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, online verfügbar unter:

[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanz-ausgleich/Der-bundesstaatliche-Finanz-ausgleich-.pdf?\\_\\_blob=publication-file&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanz-ausgleich/Der-bundesstaatliche-Finanz-ausgleich-.pdf?__blob=publication-file&v=1).

BVerfGE 101, 158, 215 aus 1999.

BVerfG 2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90 aus 1992.

BVerfGE 72, 330, 404 aus 1986.

BVerfGE 1, 117 aus 1952.

Geske, O.-E. (2001), *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, Franz Vahlen, München.

Lenk, T. (1993), »Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie«, in: P. Eichhorn und P. Friedrich (Hrsg.), *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Bd. 138, Nomos, Baden-Baden.

Lenk, T. und M. Kuntze (2012), *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.



Nathalie Behnke\*

## Lerne klagen ohne zu leiden? Karlsruhe ist die falsche Richtung für eine Reform der Finanzverfassung

Am 25. März 2013 haben die Ministerpräsidenten von Bayern und Hessen gegen das bestehende Finanzausgleichsgesetz geklagt. Die Klage sei ein »Akt der politischen Notwehr«, so die Begründung in den begleitenden Presseerklärungen, da die Unausgewogenheit zwischen drei Geber- und 13 Nehmerländern nicht länger hinnehmbar sei. Damit befinden sie sich in guter Tradition. Die letzte Klage liegt zwar immerhin schon 15 Jahre zurück, aber auch damals war es die konservative Südalleanz (noch mit Baden-Württemberg als drittem Klagepartner), die mit dem Gang nach Karlsruhe ihrer Einschätzung Nachdruck verschaffen wollten, dass das bestehende System des Länderfinanzausgleichs sie in unzumutbarer Weise belaste.

In seinem Urteil von 1999 stellte das BVerfG das bestehende Finanzausgleichsgesetz nicht in Frage, verlangte jedoch zur Präzisierung der Vorgaben in Art. 106 und 107 GG die Festlegung allgemeiner und fortschreibungsfähiger Maßstäbe für die Steuerverteilung (BVerfGE 101, 158). Daraufhin wurde 2001 das sogenannte Maßstäbengesetz verabschiedet (BGBl. I S. 2302), das gemeinsam mit dem neu gefassten Finanzausgleichsgesetz (FAG, BGBl. I S. 3955) den Solidarpakt II in Gesetzesform goss. Die horizontale und vertikale Steuerverteilung wurde auf diesem Wege in breitem Konsens über Parteien und Bundesländer hinweg<sup>1</sup> bis zum 31. Dezember 2019 festgeschrieben. Es handelt sich hierbei also um ein Gesetz mit Verfallsdatum, das in sechseinhalb Jahren seine Gültigkeit verliert. Vor diesem Hintergrund ist es wenig erstaunlich und durchaus begrüßenswert, dass Parteien und Landesregierungen frühzeitig beginnen, sich über die Angemessenheit des bestehenden Systems Gedanken zu machen.

\* Prof. Dr. Nathalie Behnke ist Inhaberin des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.

<sup>1</sup> Es handelte sich um ein zustimmungspflichtiges Gesetz, das in Bundestag und Bundesrat jeweils die absolute Mehrheit erreichen musste.

Die Begründung der aktuell klageführenden Parteien lautet weiterhin, man habe das Gespräch mit den Nehmerländern gesucht und sei auf diesem Wege gescheitert. Daher greife man nun zur Notwehr. Sicherlich ist aber das Potenzial der Konsenssuche zwischen den Bundesländern bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Ein kurzer Blick in die Geschichte und in die Systematik deutscher Finanzverfassungsreformen zeigt, dass sich hierbei unterschiedliche Konfliktlinien überlagern und Einigung nur unter großem Zeitaufwand und Kompromissbereitschaft aller Beteiligten zu erzielen ist. *Erstens* stehen im Hinblick auf die vertikale Steuerverteilung Bund und Länder in Opposition. So konnten bspw. die Entscheidungen zur Finanzierung der Folgekosten der deutschen Wiedervereinigung (Fonds Deutsche Einheit, Solidarpakt I, Programm Aufbau Ost) nur dadurch erreicht werden, dass der Bund einen Großteil der Kosten übernahm und diese über Kredite finanzierte, was langfristig die Verschuldung des Bundeshaushaltes vorantrieb. In Zeiten globaler Finanzkrisen und ständig geringer werdenden Wirtschaftswachstums aber werden die Verteilungskämpfe härter und der Bund hat mittlerweile mit Abstand die größte Schuldenlast aller drei gebietskörperschaftlichen Ebenen aufgehäuft, muss aber ab 2016 die Neuverschuldung auf 0,35% des BIP begrenzen. Eine Lastenverschiebung auf den Bund wird also auf Dauer nicht das geeignete Mittel bleiben, um Einigung in Finanzverteilungsfragen zu erzielen. *Die zweite Konfliktlinie* besteht zwischen finanzkräftigen und finanzschwachen Ländern, die durch das FAG in die Gruppen der Geber- und der Nehmerländer eingeteilt werden. Die Geberländer, die im Länderfinanzausgleich ausgleichspflichtig sind, weil ihre Finanzkraft über dem Durchschnitt der Ländergesamtheit liegt, müssen gemeinsam die Summe aufbringen, die die Nehmerländer aufgrund ihrer Ausgleichsberechtigung (spiegelbildlich handelt es sich hier um diejenigen Ländern, deren Finanzkraft unter dem Durchschnitt liegt) zugewiesen bekommen. In dem Maße, wie sich die Schere in der Verteilung der Finanzkraft zwischen den Bundesländern weiter öffnet – eine Entwicklung, die sich seit Jahren kontinuierlich fortsetzt – sinkt die Zahl der ausgleichspflichtigen Länder, und damit steigt ihre finanzielle Belastung gegenüber der wachsenden Zahl ausgleichberechtigter Länder. *Die dritte Konfliktlinie* ist die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen in Bund und Ländern. In der Regel finden Länder mit gleichgerichteten Regierungen leichter Kompromisslösungen als Länder, die von unterschiedlichen Parteien regiert werden. Im Falle des Finanzföderalismus kann die Parteienkonfliktlinie also den Konflikt zwischen Geber- und Nehmerländern entweder intensivieren oder abschwächen. Gerade gleichgerichtete Regierungen in Geber- und Nehmerländern stellen hier aber eine Chance dar, die harten Fronten aufzubrechen und sich auf die Suche nach Kompromissformeln zu begeben. Die Initiative der Unions-Landtagsfraktionen 2012, die auf mehreren Treffen ihrer finanzpolitischen Sprecher ein gemeinsames Positionspapier für eine Reform erarbeitet ha-

ben, stellt hierfür ein vielversprechendes Beispiel dar. Die Tradition der Föderalismuskommissionen hingegen, die in diesem Jahrtausend in Deutschland begonnen wurde (hier und da hört man schon Forderungen nach einer Föko III) ist meines Erachtens nicht geeignet, den institutionellen Rahmen für eine offene und vorurteilsfreie Suche nach Lösungen zu setzen. Denn die Besetzung der Kommission nach Proporz (Bund-Länder, Fraktionen) reproduziert und verfestigt die angesprochenen drei Konfliktlinien. Ein offener Diskurs könnte eher erreicht werden, wenn die parlamentarische Debatte durch die Einbeziehung von Ministerialbeamten versachlicht würde. Wie man sieht, sind die Potenziale zur Versachlichung der Debatte und zur Überwindung der traditionellen Konfliktlinien noch lange nicht ausgereizt. Hierfür braucht es viel Zeit und offene Gesprächsbereitschaft aller Akteure, um Lösungen zu erarbeiten, die möglicherweise konsensfähig sind. Dies bestätigt auch ein Blick zu unseren Schweizer Nachbarn, die für sich für die Neuordnung ihrer Finanz- und Aufgabenverteilung immerhin 14 Jahre Zeit ließen. Insofern ist die Notwehr-Begründung nur begrenzt überzeugend.

Wie ist es denn um die Erfolgchancen der Klage wohl bestellt? Hier sollte sinnvollerweise zwischen politischen und juristischen Erfolgchancen unterschieden werden. Politisch ist die Klage gewissermaßen schon dadurch ein Erfolg, dass sie pressewirksam eingereicht wurde. Denn sowohl Bayern als auch Hessen stehen im Landtagswahlkampf, und der LFA ist hier immer ein dankbares Thema, um an Stammtischen Stimmen zu gewinnen nach dem Motto »Mit Eurem hart erarbeiteten Geld finanzieren wir nicht länger *denen* die kostenlosen Kindergartenplätze. Jetzt tun wir was dagegen!« Aber auch jenseits der Polemik hat die Klage immerhin den Effekt, dass die öffentliche und politische Aufmerksamkeit verstärkt auf die Problematik gelenkt wird und über die Begründetheit der Klage kontrovers diskutiert wird. Ob ein solcher Schritt jedoch die Bereitschaft der Nehmerländer erhöht, sich an den Verhandlungstisch zu setzen, ist zu bezweifeln. Juristisch schätze ich die Erfolgchancen der Klage geringer ein. Immerhin ist das jetzt gültige FAG 2001 mit den Stimmen der heutigen Kläger verabschiedet worden und war damals die Antwort auf das Verfassungsgerichtsurteil der ersten Klage derselben Akteure. Warum sollte nun das BVerfG eine Regelung für verfassungswidrig erklären, die erst in Reaktion auf ein vorgängiges Urteil entstanden ist, in dem übrigens das FAG ebenfalls nicht für verfassungswidrig befunden wurde? Da müssten die Richter in Karlsruhe doch eine ziemliche inhaltliche Kehrtwende vornehmen. Das ist zwar nicht ausgeschlossen, wie man bspw. an der über die Jahrzehnte durchaus wechselhaften Verfassungsrechtsprechung zu Themen wie Parteienfinanzierung oder Wahlgesetzgebung sehen kann, aber zumindest nicht sehr wahrscheinlich. Somit bleibt nur ein Argument aus Sicht der Kläger, um zu unterstreichen, dass sich die Situation gegenüber 2001 geändert hat: Die quantitative Zunah-

me der horizontalen Ausgleichszahlungen in Folge wachsender Finanzkraftunterschiede und deren Konzentration auf weniger Länder. Und damit kommen wir zum eigentlichen Kern des Problems, nämlich der Frage, wie fair oder unfair das bestehende System denn tatsächlich ist.

Nun sind zwar Konzepte wie Fairness oder Gerechtigkeit fundamental für die Politik, aber der Versuch, sie in konkreten Fragen dingfest zu machen, entspricht in etwa dem Bemühen »einen Pudding an die Wand zu nageln«.<sup>2</sup> Die Endpunkte der Dimension, auf der sich das Ermessen von Fairness erstrecken kann, sind einerseits durch das Solidarprinzip im Grundgesetz festgeschrieben. Art. 72, Abs. 2 GG postuliert die »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« und sieht in deren Wahrung oder Herstellung eine Begründung für den Bund, konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse an sich zu ziehen (analog Art. 105 GG). In Art. 106 Abs. 3 Punkt 2 GG wurde sogar die frühere Formulierung der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« als Grundsatz für die vertikale Umsatzsteuerverteilung beibehalten. Die Bundesfreundlichkeit der Länder, die wechselseitige Solidarität und die Wahrung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet gehören zum normativen Kernbestand des Selbstverständnisses des deutschen Bundesstaates. Dem gegenüber steht das Prinzip der Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 30 GG) sowie deren Haushaltsautonomie (Art. 109, Abs. 1 GG), die notwendige Bedingung für die Aufgabenwahrnehmung nach dem Konnexitätsprinzip in der Logik der Vollzugskausalität ist (Art. 104a, Abs. 1 GG). Dementsprechend wäre auch jede Beschneidung der Ausgabenautonomie der Länder verfassungswidrig. Offensichtlich liegt die Fairness eines Ausgleichssystems also irgendwo zwischen der breiten Akzeptanz einer Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und dem Anspruch der Länder, für ihre Ausgaben aufzukommen. Vielfach ist betont worden, dass »gleichwertig« nicht »gleich« bedeutet, somit kann man über die Höhe des Ausgleichsniveaus diskutieren, das durch das Finanzausgleichssystem hergestellt werden soll. Eine Absenkung dieses Niveaus ist sicherlich politisch diskutierenswert (in der aktuellen Abrechnung des BMF liegt nach allen Ausgleichsstufen Berlin auf dem niedrigsten Ausgleichsniveau bei 97,5% des Länderdurchschnitts), aber ist es wirklich die Aufgabe des BVerfG, das Ausgleichsniveau festzulegen? Allenfalls könnte das Gericht die Intuition der Kläger bestätigen, dass die Belastung der kleiner werdenden Gruppe an Geberländern unzumutbar groß geworden ist. Im Jahr 2012 hat Bayern allein fast 4 Mrd. Euro in den LFA eingezahlt, und damit knapp die Hälfte der Länderzahlungen aufgebracht. Berlin umgekehrt hat eine fast ebenso große Summe als Zu-

weisung erhalten. Eine so starke einseitige Belastung weniger Länder ist ohne jeden Zweifel kaum zu rechtfertigen. Die Frage kann aber nicht sein, warum ausgerechnet Bayern Berlin mit 3,5 Mrd. Euro unterstützen sollte. Man muss vielmehr fragen, wie ein solidarisches Finanzausgleichssystem weiterhin funktionieren kann, wenn die Finanzkraftunterschiede zwischen den beteiligten Ländern immer größer werden (die gleiche Debatte wird auf EU-Ebene seit den letzten zwei Erweiterungsrounden geführt und wurde in den vergangenen Monaten mit dem Staatsbankrott Griechenlands mehr als virulent). Zwar werden die Konflikte um Umverteilung angesichts geringen Wirtschaftswachstums und hoher Schuldenbelastungen bei gleichzeitig ansetzenden Bremsen der Neuverschuldung härter. Aber dass Finanz- und Wirtschaftskraft ebenso wie Soziallasten im Bundesgebiet ungleich verteilt sind und daher irgendwie solidarisch getragen werden müssen, steht andererseits nicht grundlegend zur Diskussion. Eine Neujustierung des Ausgleichssystems tut daher Not, und in der Konsequenz ist vermutlich auch eine weitere Absenkung des absoluten Gleichsniveaus wohl unumgänglich. Da die Materie so konfliktbehaftet ist, ist es aber oberstes politisches Gebot, über die notwendigen Reformen einen breiten politischen Konsens zu suchen. Der Gang nach Karlsruhe ist bei diesem Ziel eher hinderlich als nützlich.

<sup>2</sup> Dieses Zitat wurde von dem Politikwissenschaftler Max Kaase geprägt (1983: »Sinn oder Unsinn des Konzepts 'Politische Kultur' für die Vergleichende Politikforschung oder auch: der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln«. In: M. Kaase und H.-D. Klingemann (Hrsg.), Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1980, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1983, S. 144–171)

In einer Rede an der Goethe-Universität Frankfurt am 7. April und in einem Beitrag für Project Syndicate, der am 9. April von *the Guardian* online gestellt wurde, hat US-Investor George Soros von Deutschland verlangt, Eurobonds zu akzeptieren oder die Eurozone zu verlassen. In seiner Replik weist Hans-Werner Sinn diese Forderung zurück.

George Soros\*

## Wie man die Europäische Union vor der Eurokrise retten kann\*\*

Die Eurokrise hat die Europäische Union schon jetzt von einer freiwilligen Assoziation gleichberechtigter Staaten in eine Gläubiger-Schuldner-Beziehung verwandelt, aus der es so leicht kein Entkommen gibt. Die Gläubiger drohen hohe Summen zu verlieren, sollte ein Mitgliedstaat die Union verlassen, doch die Schuldner werden einer Politik unterworfen, die die Depression, in der sie sich befinden, vertieft, ihre Schuldenlast verschlimmert und ihre untergeordnete Position zum Dauerzustand macht. Infolgedessen droht die Krise nun, die Europäische Union zu zerstören. Dies wäre eine Tragödie von historischem Ausmaß, die nur mittels deutscher Führung verhindert werden kann.

Die Ursachen der Krise lassen sich nur richtig verstehen, wenn man sich den fatalen Fehler des Euro bewusst macht: Durch Schaffung einer unabhängigen Zentralbank verschuldeten sich die Mitgliedstaaten in einer Währung, die sich nicht kontrollieren lässt. Anfangs behandelten Behörden wie Marktteilnehmer alle Staatsanleihen als risikolos, was einen Fehlanreiz für die Banken schuf, sich in großem Umfang mit schwächeren Anleihen einzudecken.

Als dann während der Griechenlandkrise das Schreckgespenst eines Zahlungsausfalls drohte, reagierten die Finanzmärkte vehement und degradierten alle schwer verschuldeten Euroländer auf den Status von in Fremdwährungen überschuldeten Dritte-Welt-Ländern. In der Folge wurden

diese Länder so behandelt, als wären sie allein für ihr Unglück verantwortlich, ohne dass der strukturelle Defekt des Euro behoben wurde.

Hat man dies erst einmal verstanden, bietet sich die Lösung praktisch von selbst an. Sie lässt sich in einem Wort zusammenfassen: Eurobonds.

Würde man jenen Ländern, die den neuen EU-Fiskalpakt einhalten, gestatten, alle ihre Staatsanleihen in Eurobonds umzuwandeln, wäre die positive Wirkung kaum weniger als wunderbar. Die Gefahr von Zahlungsausfällen würde verschwinden, und dasselbe gilt für die Risikoaufschläge. Die Bilanzen der Banken würden einen unmittelbaren Schub erhalten, und Gleiches gilt für die Haushalte der schwer verschuldeten Länder.

Italien etwa würde bis zu 4% seines BIP sparen; es hätte damit einen Haushaltsüberschuss, und steuerliche Impulse würden die Austerität ersetzen. Seine Konjunktur würde daher anziehen, und seine Schuldenquote würde sinken. Die meisten der scheinbar unlösbaren Probleme würden sich in Luft auflösen, so, als erwache man aus einem Alptraum.

## Eurobonds würden Deutschlands Bonität nicht schaden

Gemäß dem Fiskalpakt dürften die Mitgliedstaaten neue Eurobonds nur ausgeben, um fällig werdende zu ersetzen; nach fünf Jahren hätte man die ausstehenden Verbindlichkeiten so allmählich auf 60% vom BIP zurückgeführt. Falls ein Mitgliedsland zusätzliche Schulden machte, könnte es Kredite hierfür nur in seinem eigenen Namen aufnehmen. Zugestanden, der Fiskalpakt bedarf einiger Änderungen, um zu gewährleisten, dass die Strafen für Regelverstöße automatisch und zeit-

\* George Soros ist Präsident der Investmentfirma Soros Fund Management und der Open Society Foundations.

\*\* Übersetzung von Project Syndicate, Abdruck mit freundlicher Erlaubnis von Project Syndicate.

nah erfolgen und nicht zu schwer sind, um glaubwürdig zu sein. Doch ein strikterer Fiskalpakt würde das Ausfallrisiko praktisch beseitigen.

Deshalb würden Eurobonds Deutschlands Kreditrating nicht ruinieren. Im Gegenteil: Im Vergleich zu den Anleihen der USA, Großbritanniens und Japans stünden sie gut da.

Eurobonds sind sicher kein Allheilmittel. Der von Eurobonds ausgehende Schub reicht möglicherweise nicht aus; vielleicht bedarf es zusätzlicher steuer- bzw. geldpolitischer Impulse. Aber das wäre ein Luxusproblem. Bedenklicher ist, dass Eurobonds die Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit nicht beseitigen würden. Einzelne Länder müssten nach wie vor Strukturreformen durchführen. Zudem würde die EU eine Bankenunion brauchen, um in jedem Land Kredite zu gleichen Bedingungen verfügbar zu machen. (Die Rettung Zyperns verschärft diese Notwendigkeit, indem sie das Wettbewerbsumfeld weiter verzerrt.) Doch wenn Deutschland Eurobonds akzeptierte, würde das die politische Atmosphäre völlig verändern und die nötigen Reformen erleichtern.

Unglücklicherweise lehnt Deutschland Eurobonds weiterhin entschieden ab. Seit Bundeskanzlerin Angela Merkel ihr Veto gegen diese Idee äußerte, wurde darüber noch nicht einmal nachgedacht. Der deutschen Öffentlichkeit ist nicht bewusst, dass die Zustimmung zu Eurobonds viel weniger riskant und teuer wäre, als weiterhin nur das Minimum zu tun, um den Euro zu bewahren.

Deutschland hat das Recht, Eurobonds abzulehnen. Aber es hat kein Recht, die schwer verschuldeten Länder zu hindern, ihrem Elend zu entgehen, indem sie sich zusammenschließen und Eurobonds ausgeben. Falls Deutschland keine Eurobonds will, sollte es in Betracht ziehen, den Euro zu verlassen. Überraschenderweise würden Eurobonds, die von einer Eurozone ohne Deutschland ausgegeben würden, im Vergleich zu US-amerikanischen, britischen und japanischen Anleihen *immer noch* gut dastehen.

Der Grund ist einfach. Da alle bestehenden Schulden auf Euro lauten, ist entscheidend, welches Land den Euro verlässt. Bei einem Ausstieg Deutschlands würde der Euro abwerten. Die Schuldnerländer würden ihre Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen. Ihre Schulden würden sich real verringern, und mit der Ausgabe von Eurobonds würde die Gefahr von Zahlungsausfällen verschwinden. Die Schuldenstände dieser Länder wären damit plötzlich zu bewältigen.

Zugleich würden die größten Lasten der Anpassung auf die Länder entfallen, die den Euro verlassen. Ihre Exporte würden an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, und sie würden auf ihren Heimatmärkten auf starke Konkurrenz aus der Rumpf-

Eurozone treffen. Sie müssten zudem Verluste bei ihren auf Euro lautenden Forderungen und Kapitalanlagen hinnehmen.

### **Deutschland sollte Eurobonds akzeptieren – oder die Eurozone verlassen**

Wenn im Gegensatz dazu Italien die Eurozone verlasse, würde seine auf Euro lautende Schuldenlast untragbar und müsste restrukturiert werden. Dies würde das globale Finanzsystem ins Chaos stürzen. Falls also jemand den Euro verlässt, sollte es Deutschland sein, nicht Italien.

Es spricht viel dafür, dass Deutschland sich entscheiden sollte, ob es Eurobonds akzeptiert oder die Eurozone verlässt, doch welche Alternative für das Land besser ist, ist weniger offensichtlich. Nur die deutschen Wähler sind qualifiziert, das zu entscheiden.

Würde man in Deutschland heute ein Referendum abhalten, würden die Anhänger eines Ausstiegs aus der Eurozone zweifellos gewinnen. Intensiveres Nachdenken jedoch könnte dazu führen, dass die Menschen ihre Meinung ändern. Sie würden entdecken, dass die Kosten der Autorisierung von Eurobonds für Deutschland stark übertrieben und die Kosten eines Euroausstiegs untertrieben wurden.

Das Problem ist, dass Deutschland bisher nicht gezwungen war, eine Entscheidung zu treffen. Es kann weiter lediglich das Minimum tun, um den Euro zu bewahren. Dies ist eindeutig Merkels bevorzugte Alternative, zumindest bis nach der nächsten Wahl.

Europa wäre unendlich viel besser dran, wenn Deutschland eine endgültige Entscheidung zwischen Eurobonds und einem Ausstieg aus der Eurozone trafe, egal, wofür es sich entschiede. Und tatsächlich stünde auch Deutschland dann besser da. Die Lage verschlechtert sich und wird langfristig zwangsläufig unhaltbar werden. Ein ungeordnetes Auseinanderbrechen, das zu gegenseitigen Schuldzuweisungen und offen stehenden Forderungen führt, würde Europa in einem schlechteren Zustand hinterlassen, als es zu Beginn des kühnen Experiments der Einigung war. Das ist sicher nicht in Deutschlands Interesse.

Hans-Werner Sinn

### Deutschland raus aus dem Euro?\*

Letzten Sommer drängte George Soros Deutschland mit dem Slogan »Lead or leave!«, dem permanenten Stabilitätsmechanismus ESM zuzustimmen. Jetzt blufft er, Deutschland müsse aus dem Euro aussteigen, wenn es die Eurobonds weiterhin blockiere. Er spielt mit dem Feuer, denn genau das erwägt die »Alternative für Deutschland«, die neue Partei aus der Mitte der Gesellschaft, die gerade in Deutschland gegründet wurde.

Die Stunde der Entscheidungen naht. Zypern ist nach der Konkursverschleppung zugunsten ausgewählter Bankengläubiger mit ELA-Krediten der EZB schon fast aus dem Euro raus, und mit Beppo Grillo und Silvio Berlusconi haben bei der letzten italienischen Wahl zwei euroskeptische Parteien 55% der Stimmen bekommen. Allzu lange werden es die Griechen und Spanier, deren Jugendarbeitslosigkeit bei 60% liegt, nicht mehr aushalten. Die Unabhängigkeitsbewegung in Katalonien gewann so viel Kraft, dass ein führender General erklärte, er würde die Armee schicken, falls Barcelona ein Referendum über den Austritt abhalten möchte. Frankreich hat große Wettbewerbsprobleme und ist außerstande, den frisch beschlossenen Fiskalpakt einzuhalten. Portugal braucht ein neues Rettungsprogramm, und Slowenien könnte bald auch unter den Rettungsschirm schlüpfen.

Viele Investoren reden wie Soros. Sie wollen Eurobonds, damit sie sich aus dem Staube machen können. Die Staatengemeinschaft soll ihnen die toxischen Staatspapiere der südlichen Länder mit dem Erlös aus dem Verkauf der Eurobonds abkaufen, damit sie ihr Geld in Sicherheit bringen können. Schon heute werden die Steuerzahler zur Entsorgung von Schrottpapieren missbraucht. Immerhin haben von ihnen abgesicherte Institutionen wie die EZB und die Rettungsschirme für 1,2 Billionen Euro Kredite gewährt.

Wenn Soros Recht hätte und Deutschland zwischen Eurobonds und dem Austritt aus dem Euro wählen müsste, dann würden sicherlich sehr viele Deutsche den Austritt aus dem Euro vorziehen. Die neue deutsche Partei erhielte sehr viel Zulauf, und die Stimmung würde kippen. Auch der Euro wäre dann am Ende, denn seine wesentliche Aufgabe bestand ja gerade darin, die Dominanz der Geldpolitik der Bundesbank zu brechen.

Aber Soros hat nicht Recht. Zunächst einmal gibt es keine rechtliche Basis für sein Verlangen. Der Maastrichter Vertrag schließt mit Artikel 125 AEUV die Vergemeinschaftung von Staatsschulden sogar ausdrücklich aus.

Vor allem aber verkennt Soros die wahre Natur der Krise. Europa leidet nur vordergründig unter einer Finanzkrise.

Der Kern der Krise liegt im Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der südlichen Länder. Diese Länder kamen durch den Euro zu billigem Kredit und finanzierten damit Lohnsteigerungen, die durch die Produktivität nicht gedeckt waren. Das hat ihre Preise explodieren lassen und sie der Wettbewerbsfähigkeit beraubt. Den Lebensstandard mit künstlich verbilligten Krediten der Staatengemeinschaft aufrechtzuerhalten hieße nur, die fehlende Wettbewerbsfähigkeit zu zementieren und im Süden eine »Holländische Krankheit« zu erzeugen. Es würden Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse zwischen den Staaten der Eurozone aufgebaut, die nichts als Hass und Zwietracht erzeugen würden.

Um wieder wettbewerbsfähig zu werden, müssen die Länder des Südens die Preisschraube zurückdrehen, und die Länder des Nordens müssen stärker inflationieren. Eurobonds würden genau dies verhindern, denn die relativen Güterpreise im Norden lassen sich nur dann erhöhen, wenn die Sparer des Nordens ihr Geld zuhause investieren, anstatt es unter dem Geleitschutz der Eurobonds in den Süden zu schicken.

Gegenüber dem Durchschnitt müssen Länder wie Griechenland, Portugal oder Spanien um 20% bis 30% billiger werden, und Deutschland muss gegenüber dem Durchschnitt um 20% teurer werden. Sicher, träte Deutschland aus dem Euroverbund aus, würde dem Süden der Weg zur Wettbewerbsfähigkeit erleichtert, weil der Resteuro dann abwerten würde, aber die Grundproblematik bliebe für die Krisenländer bestehen, solange die anderen wettbewerbsfähigen Länder im Euro bleiben. Spanien zum Beispiel müsste seine Preise dann immer noch um etwa 22% bis 24% gegenüber dem Durchschnitt des um Deutschland verringerten Resteurogebiets verringern. So gesehen kommen die Krisenländer in einem Währungsverbund mit anderen Ländern um eine Rosskur ohnehin nicht herum. Die können sie nur vermeiden, wenn sie selbst austreten und abwerten, aber das wollen sie bislang nicht.

Es wäre im Übrigen auch politisch ein großer Fehler, wenn Deutschland aus dem Euro austräte, denn dann würde der Rhein als Grenze zwischen Frankreich und Deutschland wieder neu befestigt. Die deutsch-französische Aussöhnung, das große Projekt der Nachkriegszeit, wäre gefährdet.

So bleibt also nur ein Kurs der knappen Budgetbeschränkungen für die Eurozone, so unangenehm er für manche Länder ist. Nach Jahren lockeren Kreditgeldes muss der Weg zum Boden der Wirklichkeit zurück gefunden werden. Wenn ein Land Pleite ist, dann muss es seinen Gläubigern erklären, dass es die Kredite nicht mehr zurückzahlen kann. Spekulanten sollten sich daran gewöhnen, dass sie für die Konsequenzen von Fehlentscheidungen einstehen müssen und nicht immer nach dem Geld der Steuerzahler rufen können, wenn ihre Investments notleidend werden.

\* Auch erschienen in *Die Presse*, 28. April 2013, S. 43.

George Soros

### **Antwort auf Deutschland raus aus dem Euro von Hans-Werner Sinn\***

Hans-Werner Sinn hat meine Argumentation bewusst verzerrt und vernebelt. Ich habe argumentiert, dass der gegenwärtige Integrationszustand der Eurozone nicht ausreicht: Der Euro wird nur funktionieren, wenn der Großteil der nationalen Schulden durch Eurobonds finanziert und das Bankensystem durch Institutionen reguliert wird, die gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Eurozone schaffen.

Wenn man zuließe, dass der Großteil der nationalen Schulden in Eurobonds umgewandelt würde, würde das Wunder wirken. Es würde die Schaffung einer wirksamen Bankenunion stark vereinfachen und den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre jeweiligen Strukturreformen in einem hierfür günstigeren Umfeld umzusetzen. Länder, die es versäumten, die notwendigen Reformen umzusetzen, würden sich dauerhaft in Inseln der Armut und der Abhängigkeit verwandeln, ähnlich wie heute in Italien der Mezzogiorno.

Wenn Deutschland und andere Gläubigerländer nicht bereit sind, die mit Eurobonds verbundenen Eventualverpflichtungen zu übernehmen, so wie dies heute der Fall ist, sollten sie beiseitretreten, den Euro im gütlichen Einvernehmen verlassen und der übrigen Eurozone gestatten, Eurobonds auszugeben. Derartige Anleihen stünden im Vergleich zu Anleihen aus Ländern wie den USA, Großbritannien und Japan gut da, weil der Euro abwerten, die geschrumpfte Eurozone sogar gegenüber Deutschland wettbewerbsfähig werden und ihre Schuldenlast aufgrund ihres sich einstellenden wirtschaftlichen Wachstums abnehmen würde.

Allerdings wäre Deutschland schlecht beraten, den Euro zu verlassen. Die Verbindlichkeiten, die es durch die Zustimmung zu Eurobonds übernehmen würde, würden nur bei einem Zahlungsausfall anfallen – und die Wahrscheinlichkeit, dass es hierzu kommt, würde durch die Einführung von Eurobonds beseitigt. Deutschland würde sogar von der Erholung der sogenannten Peripherieländer profitieren. Verließe Deutschland dagegen die Eurozone, hätte es eine überbewertete Währung und würde Verluste bei seinen auf Euro lautenden Vermögenswerten erleiden.

Doch egal, ob Deutschland Eurobonds zustimmt oder den Euro verlässt: Beides wäre unendlich viel besser als der gegenwärtige Stand der Dinge. Die gegenwärtigen Regelungen erlauben es Deutschland, seine eng gefassten nationalen Interessen zu verfolgen, aber drücken die Eurozone

als Ganze in eine anhaltende Depression, die auch Deutschland in Mitleidenschaft ziehen wird.

Deutschland propagiert eine Reduzierung der Haushaltsdefizite und verfolgt zugleich eine orthodoxe Geldpolitik, die allein darauf abzielt, die Inflation zu kontrollieren. Dies führt zu fallenden Bruttoinlandsprodukten und steigenden Schuldenquoten und schadet den schwer verschuldeten Ländern, die hohe Risikoaufschläge zahlen – höhere als Länder mit besserem Kredit-Rating –, weil es bewirkt, dass die Schulden der erstgenannten Länder nicht mehr zu bewältigen sind. Von Zeit zu Zeit müssen diese Länder gerettet werden, und Deutschland tut dann immer, was es tun muss, um den Euro zu retten – aber eben nicht mehr. Und sobald die Krise wieder nachlässt, beginnt die deutsche Führung, die gemachten Versprechungen abzuschwächen. Die von Deutschland propagierte Sparpolitik verstetigt so die Krise, die Deutschland das Sagen über die Politik eingetragen hat.

Japan, das sich bisher an die von Deutschland propagierte geldpolitische Doktrin gehalten hat, erlebt seit nunmehr 25 Jahren eine Stagnation, trotz gelegentlicher fiskalischer Impulse. Es hat nun die Seiten gewechselt und sich einer quantitativen Lockerung nie dagewesenen Ausmaßes verschrieben. Europa ist dabei, einen Weg einzuschlagen, dem Japan verzweifelt zu entfliehen sucht. Und während Japan als Land lange vereinigt ist und daher ein Vierteljahrhundert der Stagnation überleben konnte, ist die Europäische Union ein unvollendeter Bund souveräner Staaten, der einem ähnlichen Erlebnis kaum widerstehen dürfte.

Man kommt um den Schluss nicht herum, dass die aktuelle Politik fehlgeleitet ist. Sie dient nicht einmal den engen nationalen Interessen Deutschlands, weil die Ergebnisse politisch und menschlich unerträglich sind; irgendwann werden die Menschen sie nicht mehr hinnehmen. Es besteht eine echte Gefahr, dass der Euro die EU zerstören und ein vor Ressentiments und unbeglichenen Forderungen überschäumendes Europa hinterlassen wird. Diese Gefahr mag nicht unmittelbar drohen, doch je später sie eintritt, desto schlimmer werden die Folgen sein. Dies ist nicht in Deutschlands Interesse.

Sinn weicht dieser Argumentation aus, indem er behauptet, es gäbe keine gesetzliche Grundlage, Deutschland zu zwingen, sich zwischen Eurobonds und einem Austritt aus dem Euro zu entscheiden. Er legt nahe, dass wenn überhaupt die südlichen Länder den Euro verlassen sollten, was dann zu einer Abwertung ihrer Währungen führen würde. Dies würde in die Katastrophe münden. Diese Länder könnten dann ihre Schulden nicht mehr bedienen, was eine globale Finanzkrise auslösen würde, deren Beherrschung die Fähigkeiten der zuständigen Stellen möglicherweise übersteigen würde.

\* Übersetzung von Project Syndicate. Abdruck mit freundlicher Erlaubnis von Project Syndicate.

Die schwer verschuldeten Länder müssen die wachsende Unzufriedenheit ihrer Bürger in konstruktivere Bahnen lenken, indem sie sich zusammenschließen und Deutschland auffordern, sich zu entscheiden. Die neu gebildete italienische Regierung ist gut aufgestellt, eine derartige Anstrengung anzuführen. Wie ich gezeigt habe, wäre Italien unendlich viel besser dran, egal, wofür sich Deutschland entscheidet. Und wenn Deutschland nicht darauf reagierte, hätte es die Verantwortung für die Folgen zu tragen.

Ich bin mir sicher, dass Deutschland nicht für den Zusammenbruch der EU verantwortlich sein möchte. Deutschland hat nicht danach gestrebt, Europa zu beherrschen, und ist nicht bereit, die mit einer derartigen Position einhergehenden Verantwortlichkeiten und Eventualverpflichtungen zu übernehmen. Dies ist einer der Gründe für die aktuelle Krise. Doch so oder so: Deutschland wurde in eine Führungsposition geworfen. Europa würde von einem wohlwollenden Hegemon profitieren. Und Deutschland auch.

*Hans-Werner Sinn*

### Eine Antwort auf George Soros\*

Deutschland wird keine Eurobonds akzeptieren. Der Ausschluss jeglicher Schuldensozialisierung war Deutschlands Bedingung für die Aufgabe der D-Mark bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag (Artikel 125 AEUV). Das Bundesverfassungsgericht hat angedeutet, dass Deutschland eine Volksabstimmung bräuchte, um Eurobonds einzuführen. Der Bundestag hat nicht das Recht, solch eine Entscheidung zu treffen, weil sie die verfassungsmäßigen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland verändern würde. Die Volksabstimmung würde auch keine Mehrheit für Eurobonds bringen, es sei denn sie wäre mit der Gründung eines europäischen Staates verbunden, gegen den sich Frankreich immer gewehrt hat. Angela Merkel, die mit hoher Wahrscheinlichkeit im September wiedergewählt wird, hat erklärt, dass Eurobonds in ihrem Leben nicht kommen werden. George Soros weiß das alles. Wenn er dennoch fordert, Deutschland solle zwischen Eurobonds und dem Austritt wählen, dann fordert er faktisch das Ende des Euro.

Selbst wenn Deutschland austräte, hätten die südlichen Länder immer noch ein erhebliches Wettbewerbsproblem im Vergleich zu den anderen verbleibenden nördlichen Ländern, und der Prozess der realen Abwertung durch Austeritätsprogramme bliebe ihnen nicht erspart. George Soros spielt das Wettbewerbsproblem herunter und konzentriert sich ganz auf die Krise an den Finanzmärkten. Die Beruhigung der Finanzmärkte durch öffentliche Garantien für Investoren löst das Wettbewerbsproblem aber nicht, im Gegenteil: es stärkt den Außenwert des Euro und verschlimmert das Wettbewerbsproblem nur noch.

Es ist freilich wahrscheinlich, dass Deutschlands Austritt die Austritte der anderen Länder des früheren D-Mark-Blocks provozieren würde (Niederlande, Österreich, Finnland und vielleicht Belgien). Als Frankreich im Jahr 1993 vorschlug, Deutschland solle aus dem Europäischen Währungssystem, dem Vorläufer des Euro, austreten, erklärten Belgien und die Niederlande sofort, dass sie dann auch austreten würden, und Frankreich zog seinen Vorschlag zurück. Daher ist davon auszugehen, dass ein deutscher Austritt die Spaltung des Euro in einen nördlichen und einen südlichen Euro zur Folge haben würde. Die Frage wäre dann nur, welchem der beiden Währungsgebiete sich Frankreich anschließen würde.

Dessen ungeachtet ist der Vorschlag von George Soros, eine Untergruppe der Euroländer möge sich zur Emission

\* Auch erschienen unter dem Titel »Die Argumente von George Soros stehen nicht« in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 8. Mai 2013, S. 10.

eigener Eurobonds zusammenschließen, nicht schlecht. Jedes Land sollte sich frei fühlen, einen Euroraum der zwei Geschwindigkeiten einzuführen, wenn es darin Vorteile sieht. Ob das freilich zu einer Verbesserung des Ratings der Staatspapiere führen würde, wage ich zu bezweifeln.

George Soros' Anschuldigung, Deutschland betreibe eine Austeritätspolitik, ist unfair. Die Austerität, also der Zwang zum Maßhalten, kommt von den Märkten, nicht von jenen Ländern, die die Mittel zur Minderung der Austerität zur Verfügung stellen. Bis zum heutigen Tage hat die Staatengemeinschaft einschließlich der EZB den GIPSIC-Ländern 1,185 Billionen Euro an Rettungskrediten gewährt (707 Mrd. Euro Target-Schulden abzüglich der Forderungen aus einer unterproportionalen Ausgabe von Banknoten, 349 Mrd. intergouvernementale Rettungskredite, einschließlich der IWF-Kredite, und 128 Mrd. Euro Käufe von Staatspapieren der GIPSIC-Länder durch die Notenbanken der Nicht-GIPSIC-Länder; siehe [www.cesifo.org](http://www.cesifo.org)). Dabei sind die unbegrenzten Garantien der EZB für die Staatspapiere Südeuropas im Rahmen des OMT-Programms, die zu Lasten der Steuerzahler der bislang noch gesunden Länder Europas abgegeben wurden, noch nicht gerechnet. Sollte der Euro zerbrechen und die GIPSIC-Länder in Konkurs gehen, würde Deutschland 545 Mrd. Euro verlieren, also fast die Hälfte der genannten Summe, denn die Bundesbank hat die meisten der Nettozahlungen zugunsten der GIPSIC-Länder geleistet, die durch die Target-Forderungen gemessen werden. Von allen Ländern, die sich an der Rettung der Krisenländer des Euroraums beteiligen, trägt Deutschland bei weitem den größten Beitrag, und es mildert die von den Märkten verlangte Austerität der Südländer stärker als jedes andere helfende Land.

George Soros unterschätzt die Risiken, die eine Schuldensozialisierung für die Eurozone bedeuten würden. Als Alexander Hamilton, der erste amerikanische Finanzminister, im Jahr 1791 die Schulden der Einzelstaaten sozialisierte, indem er sie dem Bund zuschlug, glaubte er, er habe das neue Staatenbündnis »mit Zement« verstärkt. Indes regte die Schuldensozialisierung die Einzelstaaten an, sich immer mehr zu verschulden. Es entstand eine Kreditblase, die 1838 platzte und bis 1842 die meisten amerikanischen Staaten in den Konkurs trieb. Nichts als Zwietracht und Streit war die Folge.

Die Eurokrise entstand, weil die Investoren die Risiken eines Engagements in Südeuropa unterschätzten und deshalb zu viel Kapital dorthin schickten, was zu einer inflationären Kreditblase führte und die Südländer ihrer Wettbewerbsfähigkeit beraubte. Eurobonds würden diese Unterschätzung der Risiken nur noch institutionalisieren und damit verhindern, dass die Märkte ihren Fehler korrigieren. Sie würden lockere Budgetbeschränkungen und riesige politische Moral-Hazard-

Effekte implizieren, die zur Zerstörung des europäischen Modells führen würden.

Soros sagt, Länder, die nach der Einführung der Eurobonds die notwendigen Reformen versäumen, würden sich in eine dauerhafte Armut und Abhängigkeit begeben, ähnlich wie der italienische Mezzogiorno. Das wäre in der Tat so. Angesichts der billigen Kreditquellen würde es eine Reihe von Ländern dieser Art geben. Sie würden sich zu einer Art Mezzogiorno oder auch zu einer Art neuer Bundesländer entwickeln und dauerhaft unter der »holländischen Krankheit« leiden und hätten damit eine chronische Arbeitslosigkeit und ein zu geringes wirtschaftliches Leistungsniveau bei einem akzeptablen, freilich teilweise von anderen Ländern finanzierten Lebensstandard.

Soros behauptet, Deutschland werde nach einem Austritt unter der Aufwertung seiner Währung leiden. Das stimmt nicht. Zum einen ist Deutschland zurzeit im Euro unterbewertet und würde deshalb über den sogenannten Terms-of-Trade-Effekt von einer begrenzten Aufwertung nur profitieren. Der Vorteil billigerer Importe würde den Nachteil einer etwas schlechteren Exportkonjunktur mehr als aufwiegen. Zum anderen könnte die Bundesbank eine exzessive Aufwertung jederzeit verhindern, indem sie, ähnlich wie es die Schweizer Notenbank tat, eigene Währung gegen ausländische Wertpapiere verkauft. Deutschland ginge es dann wesentlich besser als heute, weil es statt bloßer Target-Forderungen echte marktfähige und gut verzinsliche Wertpapiere akkumulieren würde. Ich betone aber von neuem, dass Deutschland dennoch nicht aus dem Euro austreten sollte, weil der Euro ein zentrales europäisches Integrationsprojekt ist und nach der Lösung der derzeitigen Krise potenziell nützliche Wirkungen für den innereuropäischen Handel haben könnte.

Soros behauptet, dass ein Austritt der Südländer deren externes Schuldenproblem verschlimmern würde. Das Gegenteil ist der Fall. Natürlich würde ein Austritt nebst der nachfolgenden Abwertung die Schulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erhöhen, doch würde eine reale Abwertung durch Deflation im Euroverbund genau dieselbe Wirkung haben. Wenn man die Eurozone nicht inflationieren will, lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit der Südländer nur durch eine offene Abwertung nach einem Austritt oder durch eine interne Abwertung durch Preissenkungen erreichen, und das wiederum ist der einzige Weg, die Leistungsbilanzüberschüsse strukturell zu verbessern und die Schulden auf geordnete Weise zurückzuzahlen. So gesehen ist ein temporärer Anstieg der Schulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gar nicht vermeidbar, wenn ein Land Schulden tilgen und wieder auf ein tragfähiges Schuldenniveau kommen will.

Nach meiner Meinung sollten wir allerdings etwas mehr Inflation im Norden der Eurozone akzeptieren, um auf diese

Weise einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Südens zu leisten. Wenn wir jedoch die Ersparnisse des Nordens auf dem Wege über Eurobonds wieder in den Süden leiten würden, wo sie eigentlich nicht hinwollen, dann würden wir genau das Gegenteil erreichen, denn wir würden den deutschen Bauboom wieder zerstören, der gerade dabei ist, auf dem Wege über einen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu höheren Lohnforderungen zu führen und insofern potenziell auch eine gewisse Inflation in Deutschland hervorbringen könnte.

Soros erwähnt Italien. Ich sehe nicht, warum Italien den Euroraum verlassen sollte und warum es »unendlich besser« stünde, wenn stattdessen Deutschland austräte. Italien hat ein sehr geringes Niveau an Außenschulden und eine sehr wettbewerbsfähige Wirtschaft im Norden. Gemäß der Studie von Goldman Sachs, die ich zitiert hatte, benötigt es gegenüber dem Durchschnitt der Eurozone nur eine Abwertung von maximal 10%. Das lässt sich bewerkstelligen. Wenn es wirklich stimmen würde, dass Deutschland durch einen Austritt wirtschaftliche Leiden würde, dann würde auch Italien leiden, weil Italien und Deutschland durch industrielle Vorleistungsketten auf das Engste miteinander verflochten sind. Die zwei Länder sind eher Komplemente als Substitute.

George Soros weist auf Japans erfolglose Versuche hin, seine Probleme durch eine Austeritätspolitik nach deutschem Muster zu lösen, und er warnt davor, das japanische Experiment zu wiederholen. Aber Japan hat nun wahrlich keine Austeritätspolitik betrieben, nachdem sein Bankensystem im Jahr 1997 kollabierte. Die BoJ hat die Zinsen seitdem stets fast bei null gehalten, und die Staatsschulden wuchsen in Relation zum BIP von 99% im Jahr 1996 auf 237% im Jahr 2012, weil Japan ein exzessives keynesianisches Deficit Spending betrieb. Davon abgesehen ließe sich die Wirkungslosigkeit einer Austeritätspolitik in einem Land mit flexiblem Wechselkurs ohnehin nicht auf ein Land innerhalb einer Währungsunion übertragen. Während der flexible Wechselkurs jeden Versuch, die Wettbewerbsfähigkeit durch eine Deflation zu stärken, kompensieren würde, wirkt eine Deflation in einer Währungsunion Wunder, wie das irische Beispiel gezeigt hat. Die irische Wirtschaft hat ihr Preisniveau seit 2006 relativ zum Rest der Eurozone um 15% gesenkt, und es gelang ihr, sich auf diese Weise zu retten.

Ein letztes Wort: George Soros sagte, ich hätte sein Argument »verzerrt und vernebelt«. Wenn das der Fall war, bitte ich um Entschuldigung, denn der öffentliche Diskurs hat keinen Sinn, wenn die Argumente des Gegenübers verzerrt werden. Ich sehe jedoch nicht, wo und in welchem Sinne das der Fall gewesen sein könnte.

# Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele

28

Helmut Rainer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl,  
Timo Hener, Christian Holzner und Janina Reinkowski

**Kindergeld und Kinderfreibeträge stellen eine wichtige Säule der monetären Familienleistungen dar. Die Leistungen existieren in unterschiedlicher Form schon seit den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland. Eine aktuelle Forschungsstudie<sup>1</sup> des ifo Instituts hat im Rahmen der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation von zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen die Auswirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf Familien untersucht und Überlegungen zu der Effizienz dieser familienpolitischen Leistungen angestellt. Zentrale Ergebnisse: Kindergeldzahlungen können zu einem Beschäftigungsrückgang bei Müttern führen. Die wirtschaftliche Situation von Familien verbessert sich dadurch trotz der monetären staatlichen Unterstützung im Durchschnitt nicht. Die tatsächlichen Kosten einer Kindergelderhöhung liegen deutlich über den nominalen Kosten.**

## Forschungsstudie: Kindergeld und Kinderfreibeträge

Die Forschungsstudie beschäftigt sich mit den beiden familienpolitischen Leistungen Kindergeld und Kinderfreibeträge und untersucht deren Effekte auf die Zielbereiche »Vereinbarkeit von Familie und Beruf«, »Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien« und »Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen«. Um die Effekte von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die gewünschten Ziele zu identifizieren, wurde die Kindergeldreform von 1996 ausgenutzt, durch die das Kindergeld deutlich erhöht wurde. In der anschließenden Effizienzanalyse wurden die direkten und indirekten Kosten einer Erhöhung der Leistungen betrachtet und in Relation zu den in den Wirkungsanalysen ermittelten gesamtwirtschaftlichen Effekten gesetzt.

## Bedeutende Bestandteile der Familienpolitik

Das Kindergeld und die Kinderfreibeträge stellen zwei wichtige Bestandteile der monetären Familienleistungen innerhalb des breitgefächerten familienpolitischen Instrumentariums dar. Beide Leistungen bestehen seit den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland und erfreuen sich großer Beliebtheit in der Bevölkerung. Die große Bedeutung der Leistungen lässt sich auch an ihrem finanziellen Volumen ablesen, das bei jährlich rund 39 Mrd. Euro liegt und damit knapp ein

Drittel des Gesamtvolumens<sup>2</sup> aller familienbezogenen Leistungen ausmacht (vgl. BMFSFJ 2012).

Integrales Ziel der beiden Regelungen ist es, den Schutz der Familie, wie Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes ihn verlangt, zu gewährleisten. Kinder erwirtschaften in ihrem späteren Erwerbsleben Erträge für eine Volkswirtschaft durch ihre Arbeitskraft und ihre Steuer- und Sozialversicherungszahlungen. Somit können das Kindergeld und die Kinderfreibeträge konkret als Mittel zur Würdigung der gesellschaftlichen Beiträge von Familien zum volkswirtschaftlichen Wohlstand gesehen werden. Des Weiteren sind diese monetären Familienleistungen ein Mittel, einen Familienleistungsausgleich herzustellen: Durch diese Zahlungen wird versucht die verminderte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Familien – bedingt durch Kinderbetreuung und -erziehung – zu kompensieren und damit horizontale Steuergerechtigkeit herzustellen (vgl. Lüdeke und Werding 1996).

## Historische Entwicklung

Die Entwicklung des Kindergeldrechts unter dem Grundgesetz vollzog sich in meh-

<sup>1</sup> Der vorliegende Artikel basiert auf der Studie Rainer et al. (2013). Dort finden sich weitere Details und weitere Ergebnisse.

<sup>2</sup> Im Jahr 2010 lag das Gesamtvolumen aller familienbezogener Leistungen bei rund 125 Mrd. Euro, das der ehebezogenen Leistungen bei rund 75 Mrd. Euro.

renen Schritten. Seit der Einführung des Kindergelds in der BRD im Jahr 1954 und des Kinderfreibetrags im Jahr 1949 wurde neben der Finanzierung, der Leistungshöhe und dem Kreis der bezugsberechtigten Kinder<sup>3</sup> bzw. deren Eltern auch die Möglichkeit der Kombination dieser zwei Leistungen mehrmals reformiert. Von 1955 bis 1995 wurden mit einer Unterbrechung das Kindergeld und der Kinderfreibetrag gleichzeitig gewährt, weshalb man auch vom »Dualen System« sprach.

### Reform von 1996

Die bisher letzte große Strukturreform erfolgte im Jahr 1996. Die Reform geht auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Anfang der 1990er Jahre zurück.<sup>4</sup> Nach dessen Auffassung erfolgte durch das damalige Duale System im Ergebnis keine vollständige Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern. Aufwendungen für das Existenzminimum von Erwachsenen *und* Kindern müssen aber gänzlich steuerfrei gestellt werden. Der Gesetzgeber kam der richterlichen Forderung nach, indem das Kindergeldrecht in das Einkommensteuerrecht eingliedert wurde und sowohl das Einkommen in Höhe des Existenzminimums der Eltern als auch der Kinder nicht mehr besteuert wurde. Für die Eltern wird dies über die Berücksichtigung der steuerlichen Grundfreibeträge sichergestellt. Für die Kinder kann dies seit der Reform durch Abzug entsprechender Freibeträge bei der Besteuerung der Eltern *oder* alternativ durch die Zahlung von Kindergeld erreicht werden (sog. »Optionsmodell«).<sup>5</sup>

Seit der Reform wird das Kindergeld in Deutschland im Rahmen des Familienleistungsausgleichs als monatliche Steuervergütung bezahlt. Die Eltern erhalten monatlich die nach Kinderanzahl gestaffelten Kindergeldbeträge. Im Rahmen der Jahreslohnsteuerabrechnung wird dann durch die sogenannte »Günstigerprüfung« (von Amts wegen) geprüft, ob die resultierende Entlastung durch den Kinderfreibetrag größer als der Betrag des Kindergelds ist. In diesem Fall kommt der Kinderfreibetrag zum Tragen, der dann mit dem bereits gezahlten Kindergeld verrechnet wird. Durch den progressiven Steuertarif in Deutschland sparen Berechtigte durch einen Kinderfreibetrag umso mehr Steuern, je höher ihre Einkommen sind. Daher ist die Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag erst ab einer gewissen Einkommenshöhe größer als das Kindergeld. Der Kinderfreibetrag wirkt sich hingegen nicht aus, wenn die

steuerliche Entlastung durch den Freibetrag geringer ist als das gezahlte Kindergeld. In dem Fall dient diese Differenz der Förderung der Familie.

Insgesamt führt das Optionsmodell dazu, dass die monetären Entlastungen aus Kindergeld und Kinderfreibetrag zusammengenommen für die meisten Bezieher nicht mehr einkommensabhängig sind, sondern alleinig aus dem einkommensunabhängigen Fixbetrag des Kindergelds bestehen, da der Kinderfreibetrag erst bei hohen Einkommen wirksam wird. Den insgesamt größten Effekt entfaltete die Reform auf Bezieher niedrigerer Einkommen.

Mit der Kindergeldreform wurden die nominalen monetären Leistungen an Familien mit Kindern deutlich erhöht.<sup>6</sup> Der jährliche Kinderfreibetrag erhöhte sich um mehr als 50% von 2 098 Euro (4 104 DM) jährlich pro Kind vor der Reform auf 3 203 Euro (6 246 DM) ab 1996. Für den Zeitraum von 1997 bis 1999 wurde er auf 3 534 Euro (6 912 DM) festgelegt (vgl. Tab. 1). Wurde das Kindergeld vor der Reform für das erste Kind einkommensunabhängig, für alle weiteren Kinder jedoch einkommensabhängig bezahlt, war der Kindergeldbezug nach der Reform für alle Kinder nicht mehr an das Einkommen der Eltern gekoppelt. Die Kindergeldhöhe betrug vor der Reform mindestens 36 Euro (70 DM) und abhängig vom Einkommen und nach Kinderanzahl gestaffelt bis zu maximal 123 Euro (240 DM) pro Kind. Die Beträge können Tabelle 1 entnommen werden. Geringverdiener konnten mit dem Zusatzkindergeld eine Aufstockung um 33 Euro (65 DM) erhalten. Kindergeld und Kinderfreibetrag zusammengenommen bewirkten, dass kein Berechtigter weniger als 69 Euro (135 DM) pro Kind an monatlichen Leistungen erhielt (vgl. Lüdeke und Werding 1996). Nach dem 1. Januar 1996 stieg das Kindergeld für die ersten beiden Kinder auf 102 Euro (200 DM) an, für das dritte auf 153 Euro (300 DM) und für das vierte und jedes weitere Kind auf 179 Euro (350 DM) (vgl. Tab. 1).

Abbildung 1 veranschaulicht zusammenfassend, wie hoch die Leistungen von Kindergeld und die Wirkung des Kinderfreibetrags für Paare mit einem Kind vor (blaue Linie) und nach der Reform 1996 (rote Linie) waren. Der »Knick« in der roten Kurve bei 74 933 Euro (146 556 DM) zeigt den Punkt, ab dem das einkommensunabhängige Kindergeld durch den Kinderfreibetrag ersetzt wird, da ab diesem Zeitpunkt die Steuerersparnis durch den Freibetrag größer als das hypothetische Kindergeld ist.

Erhielten Paare mit einem Kind vor der Reform durch die Kombination von Kindergeld und Zusatzkindergeld jährlich

<sup>3</sup> Beispiel Kindergeld: Dieses wurde erstmalig 1954 für das dritte und jedes weitere Kind ausbezahlt, ab 1961 ab dem zweiten und ab 1975 ab dem ersten Kind.

<sup>4</sup> Entscheidungen des BVerfGE vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82, 60) und 12. Juni 1990 (BVerfGE 82, 198).

<sup>5</sup> §§ 62–78 EStG seit der Fassung im Jahressteuergesetz vom 11. Oktober 1995, BGBl. I S. 1250.

<sup>6</sup> Sozialhilfeempfängern wurde das Kindergeld bis Ende 1999 vollständig auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet, d.h. die Sozialhilfe wurde um den entsprechenden Betrag des Kindergeldes gekürzt. Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezieher konnten das Kindergeld zusätzlich beziehen.

**Tab. 1**  
**Entwicklung des Kinderfreibetrags und des Kindergelds 1992–1999**

Jahr	Kinderfreibetrag		Monatliches Kindergeld			
	je Kind	1. Kind	2. Kind	3. Kind	4. und weitere Kinder	
1992–1993+	2 098 (4 104)	36 (70)	66–36 (130–70)*	112–72 (220–140)*	123–72 (240–140)*	
1994–1995+	2 098 (4 104)	36 (70)	66–36 (130–70)*	112–36 (220–70)*	123–36 (240–70)*	
1996	3 203 (6 246)	102 (200)	102 (200)	153 (300)	179 (350)	
1997–1998	3 534 (6 912)	112 (220)	112 (220)	153 (300)	179 (350)	
1999	3 534 (6 912)	128 (250)	128 (250)	153 (300)	179 (350)	

Anmerkungen: Leistung pro Jahr bzw. Monat in Euro; DM-Beträge in Klammern. – \* Einkommensabhängige Kürzungen beim Kindergeld. – + Zusatzkindergeld in Höhe von 33 Euro (65 DM) für Bezieher niedriger Einkommen.

Quelle: BMF (2007; 2008).

mindestens 828 Euro (1 619 DM), bekamen sie ab 1996 mindestens 1224 Euro (2 394 DM) jährlich an Kindergeldleistungen. Der Reformgewinn lässt sich am vertikalen Abstand der roten zur blauen Linie ablesen. Die Steigerung der monetären Familienleistungen fiel für Berechtigte mit niedrigem Einkommen mit jährlich 396 Euro (775 DM) sehr hoch aus. Es ist deutlich erkennbar, dass Familien mit sehr niedrigem Einkommen am meisten von der Reform profitierten. Der Reformgewinn nimmt dann zunächst mit steigendem Jahreseinkommen kontinuierlich ab. Für Familien mit einem Jahreseinkommen um die 75 000 Euro ist die Reform sogar mit einer kleinen Einkommenseinbuße verbunden, wie in der Abbildung durch den marginalen Bereich, in dem die blaue Linie oberhalb der roten Linie liegt, gezeigt. Danach nimmt der Vorteil mit steigendem Einkommen wieder kontinuierlich zu. Beim Erreichen des Spitzensteuersatzes ist die maximale Höhe der Förderung erreicht.

### Theoretische Wirkungen

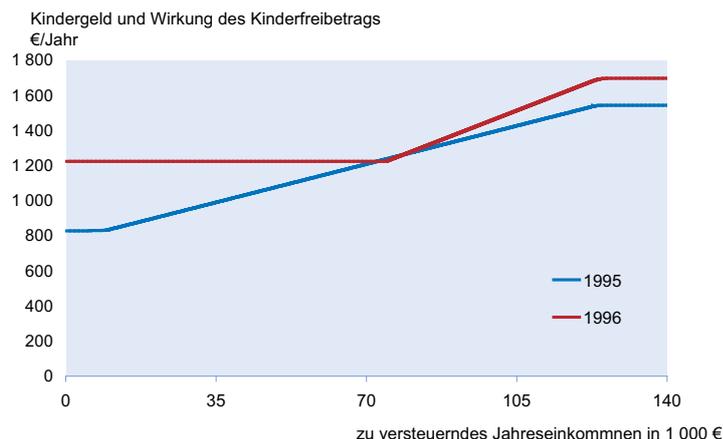
Nach dem neoklassischen Arbeitsangebotsmodell versucht ein rational agierender Haushalt zunächst seinen individuellen Nutzen, der sich aus dem Konsum von Gütern und

Freizeit zusammensetzt, durch die optimale Aufteilung seiner zur Verfügung stehenden Zeit auf Freizeit und Arbeitszeit zu maximieren. Arbeitszeit ist dabei als Mittel zum Zweck zu sehen, um Einkommen zu erzielen, das für den Konsum von Gütern verwendet werden kann.

Aus theoretischer Sicht sind mehrere Wirkungen der Kindergelderhöhung von 1996 denkbar. Da eine Erhöhung des Kindergelds im Allgemeinen einer einkommenserhöhenden Transferleistung gleichkommt, die unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern gezahlt wird, müsste man also zur Schlussfolgerung kommen, dass sie sich negativ auf das Arbeitsangebot auswirkt. Dahinter liegt die Intuition, dass ein bestimmter Konsumplan durch die Erhöhung des Kindergelds nun auch mit weniger Arbeitszeit erfüllt werden kann. Dies dürfte vor allem auf Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen zutreffen. Für sie bedeutete die Reform nämlich eine deutliche Kindergelderhöhung; gleichzeitig wurde mit der Abschaffung des Dualen Systems der vorher beanspruchte Freibetrag gestrichen, was letztlich einer Steuererhöhung auf das Arbeitseinkommen gleichkommt. Die Erhöhung von einkommensunabhängigen Transferleistungen zusammen mit dem Wegfall der Freibeträge lässt die Zahl der Arbeitsstunden sinken.<sup>7</sup> Für Bezieher von hohen Ein-

kommen könnten sich durch die Kindergeldreform positive wie auch negative Arbeitsanreize ergeben. Die Erhöhung der Kinderfreibeträge führt zu einer stärkeren einkommensteuerlichen Entlastung und damit implizit zu einem Nettolohnanstieg. Dieser Lohnanstieg kann das Arbeitsangebot erhöhen, weil eine Stunde Freizeit (gemessen am potenziellen Verdienstaufschlag) teurer wird. Andererseits ist auch vorstellbar, dass der implizite Lohnanstieg teils dazu verwendet wird, Arbeitszeit zurückzufahren und Freizeit zu genießen. Je nachdem, welcher der beiden Effekte (Substitutionseffekt oder Einkommenseffekt) dominiert, steigt oder fällt die Zahl der Arbeitsstunden.

**Abb.1**  
**Leistungen vor und nach der Reform**  
 Paare mit einem Kind



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

<sup>7</sup> Somit wirken sowohl der Einkommens- als auch der Substitutionseffekt negativ auf ihr Arbeitsangebot.

## Empirische Studien

Die bisher einzige Studie zur Evaluation von Kindergeld in Deutschland stammt von Tamm (2010). In dieser Arbeit wird der Einfluss des Kindergelds auf die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern über sechs Jahren und einem erwerbstätigen Partner untersucht. Der Autor findet keine Wirkungen auf die grundsätzliche Entscheidung von Müttern erwerbstätig zu sein. Doch zeigt sich eine Verringerung der Wochenarbeitszeit beschäftigter Mütter um eine Stunde. Dieser Effekt ist am stärksten bei Müttern mit mittlerer Bildung ausgeprägt.

## Internationale Studien

In den USA und Großbritannien sind zwei familien- und sozialpolitische Instrumente – »Earned Income Tax Credit« (EITC) in den USA und der »Working Families' Tax Credit« (WFTC) in Großbritannien – intensiv untersucht worden. Beide Maßnahmen zielen jedoch auf benachteiligte Gruppen ab und sind an die Bedingung von Erwerbsarbeit geknüpft, um positive Arbeitsanreize zu setzen.

Der EITC stellt eine Steuergutschrift dar, die einkommensschwachen Eltern bei Aufnahme von Erwerbsarbeit einen einkommensabhängigen Transfer (zusätzlich zum Lohn) bis zu einer gewissen Einkommensgrenze zukommen lässt. In Studien wird nachgewiesen, dass der EITC das Arbeitsangebot von alleinstehenden Müttern erhöht (vgl. Eissa und Liebman 1996; Meyer und Rosenbaum 2001). Der EITC hat eine Phase-out-Region, in der er abgeschmolzen wird und man durch Verringerung des Einkommens mehr Transfers erhalten kann. Das macht sich bei verheirateten Paaren bemerkbar, so dass verheiratete Mütter ihr Arbeitsangebot senken, Väter jedoch nicht (vgl. Eissa und Hoynes 2004). Die Wirkungen des EITC auf die Geburtenrate sind ebenfalls untersucht worden, mit eher ernüchterndem Ergebnis. Es werden zwar tendenziell positive Effekte gefunden, die Wirkung ist aber sehr begrenzt (vgl. Baughman und Dickert-Conlin 2003; 2009).

Internationale Studien mit britischen Daten evaluieren den »Working Families' Tax Credit« (WFTC), den es von 1999 bis 2003 gab. Die Leistung stellt im Wesentlichen ebenfalls eine Steuergutschrift für Familien mit Kindern dar, die die Erwerbstätigkeit mindestens eines Elternteils zur Bedingung hat. Die Erwerbsarbeit muss dabei mindestens 16 Stunden pro Woche umfassen. Deshalb überrascht es nicht, dass Francesconi, Rainer und van der Klaauw (2009) positive Arbeitsanreize für diejenigen finden, die weniger als 16 Stunden arbeiten und dadurch die Mindestanforderung des WFTC nicht erfüllen. Für Zweitverdiener, deren Partner bereits WFTC-berechtigt sind, ergeben sich hingegen negative Arbeitsanreize. Francesconi und van der Klaauw (2007) kommen zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigungswahr-

scheinlichkeit von alleinerziehenden Müttern durch die Einführung des WFTC um 5,1 Prozentpunkte erhöht wurde. Blundell, Brewer und Shephard (2005) fügen der Evidenz Ergebnisse für alleinerziehende Väter hinzu, die ebenfalls mit erhöhter Erwerbsbeteiligung auf den WFTC reagieren. Brewer, Ratcliffe und Smith (2011) untersuchten die Wirkungen der Einführung des WFTC auf die Geburtenrate. Im Ergebnis finden sie auch nach der Kontrolle für mögliche individuelle Trends der Gruppen eine um 15% erhöhte Fertilität bei Paaren, die von der Reform betroffen waren. Der Effekt ist bei Erstgeburten am stärksten ausgeprägt und nimmt für Paare mit Kindern ab.

## Methodik und Wirkungsanalysen

In der diesem Artikel zugrunde liegenden Studie wurde die bereits beschriebene Kindergeldreform aus dem Jahr 1996 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, auf die Fertilitätsentscheidung von Familien und – im Gegensatz zu bereits vorliegenden Studien auch – auf deren soziale Teilhabe und deren wirtschaftliche Stabilität analysiert. Die Reform aus dem Jahr 1996 wird in diesen Wirkungsanalysen wie ein Experiment behandelt, durch das Paare mit Kindern in den Genuss höherer staatlicher Geldleistungen kommen, während Paare ohne Kinder diese zusätzlichen monetären Leistungen nicht zugutekommen. Anhand dieses Quasi-Experiments lassen sich dann Aussagen über tatsächliche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge ableiten. Datenbasis für die Untersuchungen ist die Längsschnittbefragung des Sozio-oekonomischen Panels über die Wellen 1992 bis 1998, und damit über einen Zeitraum, der das Reformjahr 1996 sowie mehrere Vor- und Folgejahre enthält.

Die Reform von Kindergeld und Kinderfreibetrag zum Jahr 1996 erfüllt die Grundvoraussetzung für eine quasi-experimentelle Identifikationsstrategie in einem Differenz-in-Differenzen-Modell (DiD-Modell), nämlich eine nicht antizipierte Einführung einer Maßnahme für eine bestimmte Gruppe oder zumindest eine substantielle Veränderung der Leistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt.<sup>8</sup> Die Größe der berechneten Effekte der Reform von 1996 ist aufgrund von Veränderungen der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt nicht unbedingt eins zu eins auf heute übertragbar. Mit der Identifikationsstrategie können jedoch grundsätzliche Reaktionen von Familien auf eine Erhöhung des Kindergelds methodisch sauber aufgedeckt werden, die zumindest in ihrer Tendenz auch heute zu erwarten sind. Die große Erhöhung der Leistungen für Kindergeldempfänger lässt es in einem ersten

<sup>8</sup> Entscheidend für einen Vorher-Nachher-Vergleich, der auch Bestandteil des DiD-Modells ist, ist die korrekte Identifizierung des Zeitpunktes der Wirkung. Das Gesetz trat zum 1. Januar 1996 in Kraft. Da das Gesetz erst am 11. Oktober 1995 vom Bundestag beschlossen wurde, ist anzunehmen, dass der Mehrheit der Bevölkerung die Einzelheiten der Reform nicht frühzeitig bekannt waren, so dass das Gesetz nicht bereits vor dem 1. Januar 1996 zu Verhaltensreaktionen in der Bevölkerung führte.

Schritt zu, die Zielgröße vor der Reform mit der Zielgröße nach der Reform innerhalb der Gruppe der Anspruchsberechtigten zu vergleichen. Diese einfache Differenz (erste Differenz) ist jedoch noch nicht kausal interpretierbar, da sie nicht eindeutig auf die Gesetzesreform zurückzuführen ist, sondern ebenso gut durch einen einfachen Zeittrend hervorgerufen worden sein könnte, der völlig unabhängig von der Reform verlaufen ist. Zudem könnten im Reformjahr andere Veränderungen aufgetreten sein, die einen Sprung in der Zielvariable verursacht haben könnten.

Um diese Ursachen, die in keinem Zusammenhang mit der Reform stehen, auszuschalten, wird im DiD-Modell im Gegensatz zum naiven Vorher-Nachher-Vergleich eine zweite Differenz ausgenutzt. Diese zweite Differenz ist die Differenz der Vorher-Nachher-Differenzen (erste Differenzen) zwischen der geförderten (Eltern) und der nichtgeförderten Gruppe (Kinderlose). Es wird also die Entwicklung der betrachteten Zielgröße der Behandlungsgruppe (Treatmentgruppe) mit der Entwicklung der Zielgröße der Kontrollgruppe verglichen. Unter der Annahme, dass die Trends in der Zielgröße der beiden Gruppen ohne die Reform ähnlich gewesen wären, erlaubt diese zweite Differenz – die Differenz zwischen gruppenspezifischen Differenzen über die Zeit – eine klare ursächliche Zurechnung der Effekte auf die Kindergeldreform. Anhand dieser Methode werden die Effekte der Kindergeldreform auf die verschiedenen Zielbereiche untersucht und im Folgenden dargestellt.

### Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Der erste analysierte Lebensbereich von Familien mit Kindern betrifft die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Insbesondere wird hier das Arbeitsangebot bzw. die durch die Reform bedingten Veränderungen des Arbeitsangebots von Müttern betrachtet.

Durch die Kindergeldreform 1996 wurde wie bereits erläutert das Kindergeld massiv erhöht, und der Freibetrag war nur noch für Hocheinkommensbezieher relevant. Der Entscheidungsspielraum von Familien wurde durch die Erhöhung der Leistungen erweitert. Die erhöhte Wahlfreiheit schlägt sich am Arbeitsmarkt in einer Verringerung der Erwerbstätigkeit von Müttern nieder. Durch die Ausgestaltung der Kindergeldreform ergibt sich für die empirische Untersuchung ein interessantes theoretisches Gefälle der Profiteure der Reform. Während Hocheinkommensbezieher nur von höheren Freibeträgen leicht profitieren können, bedeutet die Erhöhung des Kindergeldes für Geringverdiener merkliche Einkommenszuwächse und damit starke negative Einkommenseffekte auf das Arbeitsangebot.

Die empirischen Ergebnisse legen nahe, dass sich die negativen Beschäftigungswirkungen der Kindergelderhöhung

in erster Linie bei der Anzahl der Arbeitsstunden der Mütter bemerkbar machen. Mütter mit Partnern verringern die Vollzeitätigkeit zugunsten der Teilzeitätigkeit, während die Erwerbsquoten weitgehend stabil bleiben. Der Anstieg der Teilzeitätigkeit ist statistisch signifikant und robust. Obwohl der Rückgang der Vollzeitätigkeit nicht in allen Spezifikationen statistisch signifikant ist, deuten die Teilergebnisse der verschiedenen Heterogenitätsanalysen und die Größe der durchschnittlichen Effekte deutlich darauf hin, dass der Anstieg der Teilzeitätigkeit in erster Linie aus dem Rückgang der Vollzeitätigkeit resultiert.

Das Muster eines Übergangs von Vollzeit- auf Teilzeitbeschäftigung ist besonders in Haushalten mit niedrigem Einkommenspotenzial ausgeprägt, und somit genau bei jenen, die besonders von der Reform profitierten und bei denen deshalb auch theoretisch starke negative Einkommenseffekte auf das Arbeitsangebot erwartet werden. Deutlich wird außerdem, dass insbesondere Mütter von zwei oder mehr Kindern, die ihre Familienplanung mutmaßlich abgeschlossen haben, für die negative Arbeitsmarktreaktion verantwortlich sind. Das Arbeitsmarktangebot der Väter bleibt von der Reform unberührt. Bei alleinerziehenden Müttern hingegen wird keine Verringerung des Arbeitsangebotes gefunden. Die wegen der geringeren Fallzahl weniger robusten Ergebnisse deuten eher sogar auf eine leichte Zunahme der Beschäftigung hin.

Eine Modellrechnung verdeutlicht das Ausmaß der gefundenen Ergebnisse. Eine fiktive Kindergeldreform, bei der die Leistungen im Durchschnitt um nur einen Euro pro Monat und Kind angehoben werden<sup>9</sup>, führt durchschnittlich zu einem Rückgang der Vollzeitbeschäftigung von Müttern um 0,34 Prozentpunkte und einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung um 0,40 Prozentpunkte. Dies entspricht einem Rückgang der vollzeitbeschäftigten Mütter um 17 100 und einem Anstieg der teilzeitbeschäftigten Mütter um 20 300.<sup>10</sup> Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit würde um 0,09 Stunden sinken, was zu einem gesamtwirtschaftlichen Rückgang von 434 400 Arbeitsstunden pro Woche führt.

### Wirtschaftliche Stabilität von Familien

Für die empirische Untersuchung der Auswirkungen der Kindergeldreform auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien werden als Zielgrößen das monatliche Brutto- bzw. Nettoerwerbseinkommen, das jährliche Nettohaushaltseinkommen

<sup>9</sup> In der politischen Realität beträgt eine Kindergelderhöhung typischerweise nicht nur einen Euro pro Monat, dementsprechend fallen die Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung größer aus. Werden die Ergebnisse mit dem tatsächlichen Betrag einer Erhöhung hochgerechnet, ergeben sich weit größere Volumina eines reduzierten Arbeitsangebotes.

<sup>10</sup> Diese Hochrechnung gilt, wenn alle Mütter mit Kindern von sechs bis unter 18 Jahren zugrunde gelegt werden.

men, das Pro-Kopf-Äquivalenzeinkommen sowie zwei Armutsindikatoren herangezogen. Die empirischen Ergebnisse sind im Vergleich zu den Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten wesentlich weniger eindeutig; allerdings lassen sich trotzdem einige Tendenzen erkennen.

Ganz allgemein würde man erwarten, dass sich die finanzielle Situation der Familien durch eine Kindergelderhöhung wesentlich verbessert. Überraschenderweise kann dies allerdings nicht beobachtet werden. In fast allen Spezifikationen sind die Punktschätzer nicht signifikant von null verschieden und deuten damit an, dass es keinen statistisch belastbaren Reformeffekt auf das durchschnittliche Erwerbseinkommen von Müttern sowie auf die wirtschaftliche Stabilität von Haushalten gab. Dies kann zum Teil auf einer möglichen Schätzungenauigkeit beruhen. Es ist aber auch denkbar, dass es im Zuge der Reform und damit verbundenen Anpassungswirkungen beim Arbeitsangebot zu verschiedenen komplexen Kompensationseffekten gekommen ist, die dazu führen, dass die durchschnittlichen Gesamteffekte kaum von null zu unterscheiden sind.

Eine vorsichtige Interpretation der Basisergebnisse legt nahe, dass sich das reduzierte Arbeitsangebot von Müttern in einem niedrigeren monatlichen Erwerbseinkommen widerspiegelt. Gleichzeitig scheint jedoch das durchschnittliche Haushaltseinkommen (in dem neben den Erwerbseinkommen bspw. auch sämtliche staatliche Transfers wie etwa das Kindergeld enthalten sind) ebenfalls zu sinken. Dies deutet darauf hin, dass das Erwerbseinkommen stärker reduziert wurde, als das Haushaltseinkommen durch die erhöhten Kindergeldleistungen gesteigert wurde. Darüber hinaus deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der Umfang der jährlichen sozialen Transferleistungen eines Haushalts (ohne Kindergeld) leicht zurückgegangen ist.

Auch verschiedene Variationen der Basisanalyse ergeben in den meisten Fällen keine signifikanten, statistisch belastbaren neuen Erkenntnisse. Vorsichtige Interpretationen der Ergebnisse von Quantilsregressionen des Bruttoerwerbseinkommens weisen darauf hin, dass sich die Reform tendenziell negativ auf das Erwerbseinkommen von Müttern im unteren Bereich der Einkommensverteilung ausgewirkt hat.

Die einzige Heterogenitätsanalyse, die signifikante Gruppenunterschiede im Reformeffekt offenbart, ist die separate Analyse von alleinerziehenden Müttern. Die Analyse des Arbeitsangebots zeigte bereits, dass alleinerziehende Mütter ihr Arbeitsangebot als Reaktion auf die Reform tendenziell vergrößerten. Auch wenn sich diese Ausweitung nicht signifikant und robust in einer Erhöhung des monatlichen Erwerbseinkommens von Alleinerziehenden widerspiegelt, so gilt dennoch, dass das durchschnittliche Haushaltseinkommen sowie das Äquivalenzeinkommen von Familien mit alleiner-

ziehenden Müttern durch die Reform signifikant gestiegen sind. Somit scheinen die Ergebnisse zu belegen, dass die Reform zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien mit alleinerziehenden Müttern geführt hat.

### Soziale Teilhabe

Die durch die reduzierte Arbeitszeit entstehende zusätzliche freie Zeit könnten Mütter dazu nutzen, um in größerem Umfang am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, mehr Zeit mit ihren Kindern zu verbringen, sich weiterzubilden oder sich einfach ausreichende Ruhepausen zu gönnen, die sich positiv auf ihre Lebenszufriedenheit auswirken. In der Studie wird die soziale Teilhabe von Familien anhand dreier Variablengruppen untersucht.

Die erste Gruppe an Indikatoren bezieht sich auf die Zeitverwendung in der Freizeit. Die abhängigen Variablen messen die Häufigkeit von sieben verschiedenen Freizeitaktivitäten. Hierzu zählen der Besuch von kulturellen Veranstaltungen (z.B. Konzerte, Theater, Vorträge); der Besuch von Kinos, Popkonzerten, Tanzveranstaltungen; aktiver Sport; Geselligkeit mit Freunden, Verwandten oder Nachbarn; politisches Engagement (Beteiligung in Bürgerinitiativen, in Parteien, in der Kommunalpolitik); ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten; Mithilfe bei Freunden, Verwandten oder Nachbarn (Nachbarschaftshilfe).

Die zweite Variablengruppe enthält die folgenden sieben Zielgrößen: Zeit für Hobbys und sonstige Freizeitbeschäftigungen; Zeit für Reparaturen am Haus, in der Wohnung, am Auto, Gartenarbeit; Zeit für Aus- und Weiterbildung und Lernen (auch Schule, Studium); Zeit für Hausarbeit (Waschen, Kochen, Putzen); Zeit für Berufstätigkeit oder Lehre (Zeiten einschließlich Arbeitsweg, auch nebenberufliche Tätigkeit); Zeit für Kinderbetreuung; Zeit für Besorgungen (Einkaufen, Beschaffungen, Behördengänge).

Die letzte Variablengruppe ergänzt die bisherigen Angaben zu Freizeitaktivitäten und Zeitallokation im Alltag durch Informationen der befragten Personen über das subjektive Wohlbefinden, das durch die Zufriedenheit mit ihrem gegenwärtigen Leben, mit ihrer Gesundheit, mit ihrer Arbeit, mit ihrer Tätigkeit im Haushalt, mit dem Einkommen ihres Haushalts, mit ihrer Wohnung, mit ihrer Freizeit und mit ihrem Lebensstandard insgesamt, gemessen wird.

Es lässt sich festhalten, dass die Kindergeldreform von 1996 keine robusten und signifikanten Effekte auf die verschiedenen Maße der sozialen Teilhabe, der Zeitverwendung sowie der Zufriedenheit mit bestimmten Lebensbereichen hatte. Nur bei sportlichen und kulturellen Aktivitäten wurden positive Effekte gefunden, wenngleich dies keine Änderung

der grundsätzlichen Lebenszufriedenheit nach sich zog. Ebenso wie bei der Analyse der Auswirkungen der wirtschaftlichen Stabilität ist es denkbar, dass dies auf die Komplexität der Veränderung und auf individuelle Anpassungs- und Kompensationseffekte der betroffenen Familien zurückzuführen ist.

Die mit den Kindern verbrachte Zeit ist im Zusammenhang einer Evaluierung von familienpolitischen Maßnahmen eine wichtige Zielgröße. Generell scheinen Mütter nach der Kindergeldreform mehr Zeit für die Kinderbetreuung aufzuwenden, was teilweise durch die Verschiebung von Voll- zu Teilzeit und einer zusätzlichen Reduktion der Freizeit ermöglicht wird. Diese Effekte auf die Zeit für Kinderbetreuung können jedoch wegen der nicht adäquaten Kontrollgruppe nicht stringent ursächlich auf die Kindergeldreform zurückgeführt werden, da ein allgemeiner Zeittrend hin zu mehr Betreuung das entstehende Muster ebenso erklären könnte. Von weiterem Interesse wäre hier natürlich auch, wie sich eine eventuell längere gemeinsame Zeit, die Mütter mit ihren Kindern verbringen können, auf das Wohlbefinden der Kinder auswirkt.

### Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen

Eine Erhöhung von spezifisch familienpolitischen Leistungen wie die Erhöhung des Kindergelds im Jahr 1996 führt zu Anreizwirkungen, die potenziell in der Lage sind, die Geburtenrate zu steigern. Durch zusätzliche finanzielle Mittel für Familien, die Kinder zur Bedingung für die Anspruchsberechtigung machen, werden die Zusatzkosten einer Vergrößerung der Familie verringert. Dadurch sollte theoretisch ein Anstieg solcher Leistungen zu einer Erhöhung der Geburtenrate führen. Empirisch ist dabei ein kurzfristiger Anstieg der (nach dem Periodenmuster berechneten) zusammengefassten Geburtenziffer von einer tatsächlich langfristigen Erhöhung der (nach dem Kohortenmuster berechneten) endgültigen Kinderzahl zu unterscheiden. Eine Erhöhung von Anreizen kann auch dazu führen, dass ohnehin geplante Geburten vorgezogen werden. Dieses reine Vorziehen von Geburten erhöht zwar kurzfristig die zusammengefasste Geburtenziffer, aber nicht die endgültige Kinderzahl. Am Alter der Mütter bei Geburt lassen sich also zumindest Hinweise für mögliche reine Vorzieheffekte erkennen. Daher kommt der Betrachtung des Alters der Mütter bei Geburt in den Analysen zu den Effekten der Kindergelderhöhung auf die Fertilität eine wichtige Rolle zu. Da die Kindergeldreform theoretisch Fertilitätsanreize sowohl für Familien mit Kindern als auch ohne Kinder setzt und somit Kinderlose nicht mehr als nicht von der Reform betroffene Vergleichsgruppe dienen, wird hier zur Identifizierung des kausalen Effektes auf die unterschiedlich starke Auswirkung der Kindergeldreform über die Einkommensverteilung zurückgegriffen. Wie bereits beschrieben, profitieren Menschen

mit niedrigerem Einkommen stärker von der Kindergeldreform als Menschen mit höheren Einkommen, weshalb zu erwarten ist, dass sie auch stärkere Verhaltensreaktionen zeigen. Da jedoch die Einkommen selbst durch die Kindergeldreform beeinflusst werden können, wird die Position einer Familie in der Einkommensverteilung durch die Bildung der beiden Partner approximiert. Als Behandlungsgruppe (Treatmentgruppe) im DiD-Modell wird daher auf Familien zurückgegriffen, bei denen mindestens ein Partner geringe Schulbildung aufweist (bzw. in einer weiteren Spezifikation auf Familien, bei denen beide Partner höchstens mittlere Schulbildung aufweisen). Als Kontrollgruppe dienen alle übrigen Paare. Die Geburtenraten beider Gruppen werden anschließend über die Zeit betrachtet. Die implizite Annahme ist, dass beide Gruppen ohne die Kindergeldreform dem gleichen Trend in der Geburtenrate gefolgt wären. Ist diese Annahme erfüllt, so können Unterschiede in der Entwicklung der Geburtenrate dieser beiden Gruppen über die Zeit ursächlich auf die Kindergeldreform zurückgeführt werden bzw. spezifisch darauf, dass durch die Reform die monetären Leistungen für die Behandlungsgruppe stärker erhöht wurden als für die Kontrollgruppe.

Insgesamt deuten die Ergebnisse nur in Teilspezifikationen auf eine positive Beeinflussung der Geburtenrate durch die Kindergeldreform hin. Nur für die erste Treatmentgruppe (Paare, bei denen mindestens ein Partner geringe Schulbildung aufweist) wird ein statistisch signifikant positiver Effekt der Reform auf die Wahrscheinlichkeit einer Geburt gefunden. Das Ergebnis ist für Kinderlose, also für Erstgeburten, am stärksten ausgeprägt und statistisch signifikant. Eine Veränderung des Alters der Mutter bei Geburt kann nicht gefunden werden, weshalb ein reiner Vorzieheffekt als Ursache für den Effekt auf die Geburtenrate ausgeschlossen werden kann. Da jedoch für die Spezifikation mit der alternativen Treatmentgruppe (Paare, bei denen beide Partner höchstens mittlere Schulbildung aufweisen) keine signifikanten Ergebnisse gefunden werden, sollten die Ergebnisse insgesamt eher vorsichtig interpretiert werden.

### Effizienzanalyse

Im Anschluss an die Wirkungsanalysen wurde eine Effizienzanalyse angestellt. Konkret wurden die direkten Kosten der Kindergeldreform um die fiskalischen Auswirkungen der in der Wirkungsanalyse ermittelten gesamtwirtschaftlichen Effekte ergänzt, um zu bestimmen, welche direkten und indirekten Kosten dem Staat durch die Kindergeldreform entstehen.

Direkte Kosten umfassen dabei die zusätzlichen Ausgaben pro Kind in Form erhöhten Kindergelds. Als indirekte Kosten werden Folgekosten wie beispielsweise sinkende Steuer- und Beitragseinnahmen aufgrund einer geringeren

Erwerbstätigkeit bezeichnet. Minderausgaben bei den Sozialtransfers reduzieren die indirekten Kosten. Die direkten und indirekten Kosten wurden anhand einer fiktiven Kindergeldreform, die eine Erhöhung der Kindergeldleistungen um 12 Euro pro Kind und Jahr bzw. um 1 Euro pro Kind und Monat vorsieht, berechnet. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in Tabelle 2 im Detail aufgeführt.

Die direkten Kosten dieser fiktiven Kindergeldreform erhöhen sich entsprechend der Anzahl der Kinder, für die entweder Kindergeld gezahlt oder ein Kinderfreibetrag in Anspruch genommen wird. 2010 waren rd. 17,5 Mill. Kinder kindergeldberechtigt. Bei einer entsprechenden Erhöhung der Kindergeldleistungen verursacht die zugrunde gelegte fiktive Reform jährliche Zusatzkosten in Höhe von gut 210 Mill. Euro (1. Zeile Tab. 2).

Die zusätzlichen indirekten Kosten einer fiktiven Kindergeldreform werden, beruhend auf den Schätzergebnissen der Wirkungsanalyse, in zwei Szenarien berechnet. Im ersten Szenario wird davon ausgegangen, dass die Effekte der Wirkungsanalyse nur für die untersuchte Gruppe von Müttern mit 6- bis 17-jährigen gelten. Im zweiten Szenario wird angenommen, dass die Effekte auf Mütter mit 0- bis 17-jährigen Kindern übertragbar sind. Abschließend werden die Gesamtkosten inkl. indirekter Kosten, die durch eine Verringerung der Steuereinnahmen und der Einnahmen der Sozialversicherungen (durch Verringerung der Arbeitszeit) sowie durch Minder- oder Mehrausgaben bei Transferleistungen entstehen, ins Verhältnis zu den direkten Kosten (Erhöhung der Kindergeldleistungen) gesetzt. Die so entstehenden Maßzahlen sind der letzten Zeile in Tabelle 2 zu entnehmen. Der Quotient von 2,0 im Szenario

Mittelwert für die Gruppe der Mütter mit 6- bis 17-jährigen Kindern, besagt etwa, dass durch eine Kindergeldreform, in der die Kindergeldleistungen im Durchschnitt um 1 Euro pro Kind erhöht werden, die Kosten insgesamt bei 2 Euro pro Kind liegen. Legt man alle Mütter mit Kindern unter 18 Jahren zugrunde, liegen die Gesamtkosten einer Kindergelderhöhung um 1 Euro pro Kind zwischen 1,20 Euro pro Kind (Untergrenze) und 4,10 Euro pro Kind (Obergrenze).<sup>11</sup>

Die große Spannweite des Quotienten von 1,1 bis 2,9 bzw. 1,2 bis 4,1 verdeutlicht wie schwierig es ist, die genauen Kosten einer solchen Reform abzuschätzen. Allerdings legt die Tatsache, dass der Quotient auch im günstigsten Fall (Untergrenze) größer als eins ist, nahe, dass mit indirekten Kosten für den Staat zu rechnen ist. Im Mittel der Schätzungen liegt die Höhe dieser zusätzlichen indirekten Kosten in etwa auf dem gleichen Niveau wie die direkten Kosten einer Kindergelderhöhung. Damit sind die Gesamtkosten einer Erhöhung des Kindergelds durchschnittlich doppelt so hoch wie die direkten Kosten.

Es sollte am Ende jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass die infolge der Kindergeldreform feststellbare Verringerung der Erwerbstätigkeit der Mütter zeitliche Zugewinne in den Familien ergeben, die unter Umständen dazu beitragen können, die Wohlfahrt zu erhöhen. Da diese potenziellen Effekte jedoch hier nicht zu quantifizieren sind, konnten sie in der angestellten Effizienzanalyse nicht berücksichtigt werden.

<sup>11</sup> Ober- und Untergrenzen werden durch das 90%-Konfidenzintervall der Schätzungen vorgegeben.

**Tab. 2**  
**Direkte und indirekte Kosten einer fiktiven Kindergeldreform**

	Direkte und indirekte Kosten					
	(12 Euro pro Kind und Jahr/1 Euro pro Kind und Monat)					
	Mütter (Kinder 6–17)			Mütter (Kinder 0–17)		
	Untergrenze	Mittelwert	Obergrenze	Untergrenze	Mittelwert	Obergrenze
Direkte Kosten (in Mill. Euro pro Jahr)	210,4	210,4	210,4	210,4	210,4	210,4
Mindereinnahmen an Steuern und SV-Abgaben von Arbeitnehmern (in Mill. Euro pro Jahr)	0,0	194,9	387,7	0,0	318,5	633,5
Mindereinnahmen von SV-Abgaben von Arbeitgebern (in Mill. Euro pro Jahr)	- 29,3	63,7	156,8	- 47,9	104,2	256,2
Zusätzliche Transferleistungen ohne Kindergeldleistungen (in Mill. Euro pro Jahr)	53,7	- 45,6	- 144,9	87,7	- 74,6	- 236,8
Kosten insgesamt (in Mill. Euro pro Jahr)	234,8	423,4	610,0	250,2	558,5	863,4
Kosten insgesamt/direkten Kosten	1,1	2,0	2,9	1,2	2,7	4,1

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

**Schlussbemerkung**

Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen zeigen, dass durch eine Kindergelderhöhung bei Müttern negative Beschäftigungseffekte auftreten können, die sich in einer Verringerung der Arbeitsstunden zeigen. Mütter mit Partnern – vor allem in Haushalten mit niedrigem Einkommen – verringern die Vollzeitätigkeit zugunsten der Teilzeitätigkeit, während die Erwerbsquoten weitgehend stabil bleiben. Die wirtschaftliche Situation von Familien verändert sich durch die Kindergelderhöhung insgesamt nicht signifikant, da die Verhaltensänderungen am Arbeitsmarkt das Arbeitseinkommen der Familien senken und somit die Kindergelderhöhung wettmachen. Für alleinerziehende Mütter scheint dieser Kompensationseffekt nicht zu wirken, so dass sich die finanzielle Situation für diese Gruppe von Müttern durch das Kindergeld verbessert. Die Wirkungsanalyse zeigt darüber hinaus keine signifikanten Effekte auf verschiedene Maße der sozialen Teilhabe, der Zeitverwendung oder der Zufriedenheit mit bestimmten Lebensbereichen. Auch bezüglich der Effekte der Kindergelderhöhung auf die Geburtenrate können keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden.

Die Effizienzanalyse ergibt, dass die tatsächlichen Kosten einer Kindergeldreform in etwa doppelt so hoch liegen wie die nominalen Kosten. Im Gegensatz zu infrastrukturellen familienpolitischen Leistungen wie der öffentlich geförderten Kinderbetreuung sind kostendämpfende Selbstfinanzierungseffekte beim Kindergeld nicht zu erwarten. Durch die verringerte Arbeitszeit der Mütter infolge der Erhöhung der Kindergeldleistung entstehen indirekte Kosten auf Seiten des Staates: Da Mütter bei einer Kindergelderhöhung ihre bezahlten Arbeitsstunden reduzieren, entgehen dem Staat Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge. Im Mittel der Schätzungen liegt die Höhe dieser zusätzlichen indirekten Kosten in etwa auf dem gleichen Niveau wie die direkten Kosten einer Kindergelderhöhung. Die neue familienpolitische Maßnahme des Betreuungsgeldes lässt dabei vergleichbare Effekte erwarten.<sup>12</sup>

Eine abschließende Gesamtbeurteilung der familienpolitischen Leistungen Kindergeld und Kinderfreibeträge ist allein durch diese Studie nicht möglich. Weitere Aspekte wie die Effekte der Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern dürfen bei einer Gesamtbewertung der Maßnahmen nicht vernachlässigt werden. Außerdem kann die Gewichtung der zugrunde liegenden Ziele, auch im Vergleich zu einem anderweitigen Mitteleinsatz, nicht objektiv beurteilt werden. Politische Leistungen sowie die Frage, ob deren öffentliche Ausgaben in einem angemessenen Verhältnis zu den

damit erreichten Wirkungen stehen, und welche Wirkungen überhaupt erwünscht sind, bleibt daher im Kern eine Frage politischer Abwägungen. Wissenschaftliche Wirkungsanalysen schaffen dafür allerdings wichtige Grundlagen.

**Literatur**

Baughman, R. und S. Dickert-Conlin (2003), »Did Expanding the EITC Promote Motherhood?«, *American Economic Review* 93, 247–251.

Baughman, R. und S. Dickert-Conlin (2009), »The Earned Income Tax Credit and Fertility«, *Journal of Population Economics* 22, 537–563.

Blundell, R., M. Brewer und A. Shephard (2005), »Evaluating the Labour Market Impact of Working Families' Tax Credit Using Difference-in-Differences«, Tech. rep.

BMF (2007), »Datensammlung der Steuerpolitik 2007«, Berlin.

BMF (2008), »Datensammlung der Steuerpolitik 2007, Neuauflage Juli 2008«, Berlin.

BMFSFJ (2012), *Familienreport 2012: Leistungen, Wirkungen, Trends*, Berlin.

Brewer, M., A. Ratcliffe und S. Smith (2011), »Does Welfare Reform Affect Fertility? Evidence from the UK«, *Journal of Population Economics* 25, 245–266.

Eissa, N. und H.W. Hoynes (2004), »Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit«, *Journal of Public Economics* 88, 1931–1958.

Eissa, N. und J. B. Liebman (1996), »Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit«, *The Quarterly Journal of Economics* 111, 605–637.

Francesconi, M., H. Rainer und W. van der Klaauw (2009), »The Effects of In-Work Benefit Reform in Britain on Couples: Theory und Evidence«, *Economic Journal* 119, 66–100.

Francesconi, M. und W. van der Klaauw (2007), »The Socioeconomic Consequences of In-Work Benefit Reform for British Lone Mothers«, *Journal of Human Resources* 42, 1–31.

Gathmann, C. und B. Saß (2012), »Taxing Childcare: Effects on Labor Supply and Children«, *IZA Discussion Paper*, Nr. 6440.

Lüdeke, R. und M. Werding (1996), »Die Reform des Dualen Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs 1996: Wirkungen und Ziele einkommenssteuerlicher Kinderfreibeträge und des Kindesgelds nach altem und neuem Steuerrecht«, *Journal of Economics and Statistics (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik)* 215, 419–443.

Meyer, B.D. und D.T. Rosenbaum (2001), »Welfare, The Earned Income Tax Credit, And The Labor Supply Of Single Mothers«, *The Quarterly Journal of Economics* 116, 1063–1114.

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

Tamm, M. (2010), »Child Benefit Reform and Labor Market Participation«, *Journal of Economics and Statistics (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik)* 230, 313–327.

<sup>12</sup> Gathmann und Saß (2012) evaluierten das von 1. Juli 2006 bis 31. Juli 2010 in Thüringen geltende und dem geplanten Bundes-Betreuungsgeld vergleichbare Landes-Betreuungsgeld. Sie zeigen, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern mit zweijährigen Kindern durch die Einführung um 20% sinkt; der Effekt ist besonders bei niedrig qualifizierten Müttern und in Niedrigeinkommenshaushalten ausgeprägt.

**Eine Untersuchung der Determinanten für Minderheitsvoten im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Zeitraum 1971–2011 zeigt, dass sich die von den Gewerkschaften nominierten Räte durch ihr Wahlverhalten zu vielen wirtschaftspolitischen Fragen anders als ihre Kollegen positioniert haben.**

Gremienmitglieder sind sich bei Abstimmungen oftmals nicht einig. Die Gründe für unterschiedliches Wahlverhalten sind vielfältig. In Zentralbankräten hängt das Abstimmungsverhalten beispielsweise stark davon ab, von welcher politischen Partei einzelne Ratsmitglieder in den Rat entsandt worden sind. Im Rat der amerikanischen Zentralbank (Federal Open Market Committee – FOMC) haben die von den Demokraten entsandten Mitglieder ein anderes Stimmverhalten aufgewiesen als die von den Republikanern entsandten Mitglieder (vgl. Havrilesky und Schweitzer 1990; Chappell et al. 1993; Chappell et al. 2005).

Auch das Wahlverhalten der Mitglieder im Rat der Deutschen Bundesbank lässt sich darauf zurückführen, ob die Ratsmitglieder von der SPD oder der CDU/CSU nominiert worden sind (vgl. Vaubel 1993; 1997a; 1997b; Berger und Woitek 1997). Darüber hinaus haben Göhlmann und Vaubel (2007) gezeigt, dass der berufliche Hintergrund von Zentralbankräten in elf europäischen Ländern ebenso deren Wahlverhalten beeinflusst hat. Frühere Gewerkschaftsführer und Politiker haben beispielsweise Inflation als deutlich weniger bedrohlich angesehen als ihre Kollegen mit anderen beruflichen Hintergründen.<sup>1</sup>

In einer aktuellen Studie (Potrafke 2013) wird das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Deutschen Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung untersucht. Der Sachverständigenrat berät die deutsche Bundesregierung in wirtschaftspolitischen Fragen und setzt sich aus fünf Ökonomie-Professoren zusammen (Fünf Weise). Die

Fünf Weisen haben zu einzelnen wirtschaftspolitischen Fragen oftmals unterschiedliche Auffassungen. Wenn ein Ratsmitglied eine andere Meinung als die Mehrheit seiner Kollegen(innen) vertritt, dann kann es seine abweichende Meinung durch ein sogenanntes Minderheitsvotum kundtun.<sup>2</sup>

Empirisch zu untersuchen ist, ob die unterschiedlichen Auffassungen und Minderheitsvoten zu einzelnen wirtschaftspolitischen Fragen zufällig auftreten oder einem klaren Muster folgen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Nominierung durch die Gewerkschaften die einschlägigste Determinante zur Abgabe von Minderheitsvoten im Sachverständigenrat ist.

## Daten und deskriptive Analyse

### Der Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berät die deutsche Bundesregierung seit 1964.<sup>3</sup> Ein schönes Portrait zu 50 Jahren Ratstätigkeit liefert Plickert (2013). Bei ihrer Beratungstätigkeit genießen die Ratsmitglieder vollkommene Unabhängigkeit.

<sup>1</sup> Die Ergebnisse sowie Berger und Neugart (2011) zeigen, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen in den deutschen Bundesländern einen Einfluss auf die Nominierung von Arbeitsrichtern hatte.

<sup>2</sup> Wirtschaftspolitische Vorstellungen scheinen ebenso mit politischen Präferenzen korreliert zu sein (vgl. Alston et al. 1992; Fuchs et al. 1998; Maier 2001; Klein und Stern 2006; Gordon und Dahl 2013). In der Politikberatung spielen einerseits ideologische Motive eine Rolle. Professoren sind demnach versucht, ihre Weltanschauung im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit einfließen zu lassen. Andererseits werden die Professoren die Vorstellungen der Auftraggeber berücksichtigen und sich deshalb mit Politikvorschlägen zurückhalten, die den Auftraggeber nachhaltig verärgern (vgl. zu diesem Spannungsfeld z.B. Kirchgässner 1996; 1999; 2005; 2011; 2012).

<sup>3</sup> Act on the Appointment of a Council of Experts on Economic Development vom 14. August 1963 (Federal Law Gazette I, S. 685).

Dem Sachverständigenrat gehören fünf Ökonomie-Professoren mit mannigfaltiger Expertise an.<sup>4</sup> Formell werden die fünf Mitglieder von der Bundesregierung vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten ernannt. Informell werden jedoch nur drei der fünf Mitglieder ausschließlich aufgrund ihres ökonomischen Sachverständnisses nominiert. Je ein weiteres Mitglied wird im Einvernehmen mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden vorgeschlagen. Der Einfachheit halber verwende ich im Folgenden anstelle von »im Einvernehmen mit den Gewerkschaften und den Arbeitgebern nominiert« den Begriff »von den Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbänden nominiert«. Von den Gewerkschaften nominierte Ratsmitglieder waren: Harald Koch (1964–1969), Claus Köhler (1969–1974), Gerhard Scherhorn (1974–1979), Werner Glastetter (1979–1982), Hans-Jürgen Krupp (1982–1984), Dieter Mertens (1984–1986), Rüdiger Pohl (1986–1994), Wolfgang Franz (1994–1999), Jürgen Kromphardt (1999–2004) und Peter Bofinger (seit 2004). Von den Arbeitgeberverbänden nominiert waren: Paul Binder (1964–1968), Manfred Schäfers (1968–1970), Armin Gutowski (1970–1978), Horst Albach (1978–1983), Ernst Helmstädter (1983–1988), Ottmar Issing (1988–1990), Horst Siebert (1991–2003) und Wolfgang Franz (seit 2003).

Die Amtszeit der Ratsmitglieder beträgt in der Regel fünf Jahre. Es sind mehrere Amtszeiten möglich. Die Ratsmitglieder wählen eine Vorsitzende bzw. einen Vorsitzenden, die bzw. der für jeweils drei Jahre im Amt ist. Im Zeitraum 1963–2011 gehörten dem Rat 37 Professoren an, die im Durchschnitt achteinhalb Jahre im Amt waren.

#### *Minderheitsvoten im Sachverständigenrat*

Der Sachverständigenrat legt in der Regel einmal im Jahr ein Gutachten vor. Wenn Ratsmitglieder einzelne Passagen des Gutachtens nicht mittragen, können sie ihre »abweichende Meinung« kenntlich machen. In einem Gutachten kann es also mehrere solcher Minderheitsvoten geben. Claus Köhler hat im Jahr 1971 das erste Minderheitsvotum im Rat abgegeben. Im Zeitraum zwischen 1971 und 2011 gab es insgesamt 83 Minderheitsvoten.

<sup>4</sup> Ursprünglich war nicht angedacht, dass dem Rat fünf Ökonomie-Professoren angehören sollen. Vielmehr sollten in diesem Gremium drei Ökonomie-Professoren und zwei »Praktiker« vertreten sein: Ein Praktiker sollte im Einvernehmen mit den Gewerkschaften und einer im Einvernehmen mit den Arbeitgeberverbänden in den Rat entsandt werden. Für diesen Hinweis bin ich Jürgen Donges sehr dankbar.

**Tab. 1**

**Liste der Ratsmitglieder und Anzahl der Minderheitsvoten 1971–2011**

Name	Mitglied/Vorsitzender	Anzahl der Minderheitsvoten
<b>Bauer, Wilhelm</b> <b>Vorsitzender</b>	Januar 1964 – Juli 1974 <b>März 1964 – Februar 1970</b>	0
<b>Binder, Paul</b>	Januar 1964 – Februar 1968	0
<b>Giersch, Herbert</b>	Januar 1964 – Februar 1970	0
<b>Koch, Harald*</b>	Januar 1964 – Mai 1969	0
<b>Meyer, W. Fritz</b>	Januar 1964 – Februar 1966	0
<b>Stützel, Wolfgang</b>	Februar 1966 – September 1968	0
<b>Schäfer, Manfred</b>	März 1968 – Juli 1970	0
<b>Kloten, Norbert</b> <b>Vorsitzender</b>	Juni 1969 – April 1976 <b>März 1970 – Februar 1976</b>	0
<b>Köhler, Claus*</b>	Dezember 1969 – Februar 1974	6
<b>Sievert, Olaf</b> <b>Vorsitzender</b>	Mai 1970 – Februar 1985 <b>März 1976 – Februar 1985</b>	0
<b>Gutowski, Armin</b>	Dezember 1970 – Februar 1978	0
<b>Scherhorn, Gerhard*</b>	Mai 1974 – Februar 1979	2
<b>Schmidt, Kurt</b>	August 1974 – Mai 1984	0
<b>Fels, Gerhard</b>	Juni 1976 – Februar 1982	0
<b>Albach, Horst</b>	Mai 1978 – Februar 1983	0
<b>Glastetter, Werner*</b>	August 1979 – August 1981	2
<b>Krupp, Hans-Jürgen*</b>	März 1982 – Februar 1984	17
<b>Schneider, Hans Karl</b> <b>Vorsitzender</b>	Juli 1982 – Februar 1992 <b>März 1985 – Februar 1992</b>	0
<b>Helmstädter, Ernst</b>	März 1983 – Februar 1988	1
<b>Mertens, Dieter*</b>	März 1984 – Februar 1986	6
<b>Pohmer, Dieter</b>	Juli 1984 v Februar 1991	0
<b>Hesse, Helmut</b>	März 1985 – November 1988	0
<b>Pohl, Rüdiger*</b>	Juli 1986 – Februar 1994	6
<b>Issing, Otmar</b>	April 1988 – September 1990	0
<b>Hax, Herbert</b> <b>Vorsitzender</b>	März 1989 – Februar 2000 <b>März 1992 – Februar 2000</b>	0
<b>Siebert, Horst</b>	Januar 1991 – Februar 2003	9
<b>Peffekoven, Rolf</b>	April 1991 – Februar 2001	0
<b>Donges, Juergen B.</b> <b>Vorsitzender</b>	April 1992 – Februar 2002 <b>März 2000 – Februar 2002</b>	0
<b>Franz, Wolfgang*</b> <b>Vorsitzender</b>	Mai 1994 – Februar 1999 <b>März 2003 – Februar 2013</b>	1
<b>Kromphardt, Jürgen*</b>	<b>März 2009 – Februar 2013</b> März 1999 – Februar 2004	9
<b>Rürup, Bert</b> <b>Vorsitzender</b>	März 2000 – Februar 2009 <b>März 2005 – Februar 2009</b>	5
<b>Wiegand, Wolfgang</b> <b>Vorsitzender</b>	März 2001 – Februar 2011 <b>März 2002 – Februar 2005</b>	0
<b>Weber, Axel A.</b>	März 2002 – April 2004	0
<b>Bofinger, Peter*</b>	März 2004 –	17
<b>Weder di Mauro, Beatrice</b>	August 2004 - Februar 2012	1
<b>Schmidt, Christoph M.</b>	März 2009 –	0
<b>Feld, Lars P.</b>	März 2011 –	0

\* Von den Gewerkschaften nominierte Ratsmitglieder.

Quelle: Sachverständigenrat; eigene Zusammenstellung der Minderheitsvoten

Peter Bofinger und Hans-Jürgen Krupp, die beide von den Gewerkschaften in den Rat entsandt worden sind, haben – in absoluten Zahlen – die meisten Minderheitsvoten abgegeben. Peter Bofinger hat im Zeitraum 2004–2011 17-mal und Hans-Jürgen Krupp hat bei nur drei Gutachten ebenso 17-mal seine abweichende Meinung kenntlich gemacht. Insgesamt stammen 66 der 83 Minderheitsvoten von Ratsmitgliedern, die von den Gewerkschaften entsandt worden

sind. Elf der 83 Minderheitsvoten stammen von Ratsmitgliedern, die von den Arbeitgeberverbänden entsandt worden sind (Ernst Helmstädter eines, Wolfgang Franz eines und Horst Siebert neun). Sechs der 83 Minderheitsvoten stammen von Ratsmitgliedern, die weder von den Gewerkschaften noch von den Arbeitgeberverbänden entsandt worden (Bert Rürup fünf und Beatrice Weder di Mauro eines). Tabelle 1 bildet die Amtszeiten der jeweiligen Ratsmitglieder und die Anzahl der Minderheitsvoten im Laufe der gesamten Amtszeit ab. Diese deskriptiven Statistiken zeigen eindrucksvoll, dass eine überwältigende Mehrheit der Minderheitsvoten (79,5%) im Zeitraum 1971–2011 von den Ratsmitgliedern abgegeben wurden, die von den Gewerkschaften in den Rat entsandt worden sind.

### Ergebnisse ökonometrischer Modelle

Es mag andere Faktoren, wie die Nominierung der Räte unter linken bzw. rechten Bundesregierungen, die konjunkturelle Situation, Änderung des Zeitgeists, Globalisierung, aber auch individuelle Charakteristika der Räte wie z.B. deren Fachrichtung oder Alter geben, die ebenso die Abgabe von Minderheitsvoten erklären. Deshalb habe ich verschiedene ökonometrische Modelle geschätzt, um für die o.g. Effekte zu kontrollieren.

Die Ergebnisse zeigen, dass keine andere Variable die Wahrscheinlichkeit, Minderheitsvoten abzugeben, so gut erklärt wie von den Gewerkschaften in den Rat entsandt worden zu sein. Auch die Kontrolle für die o.g. Variablen schmälert den Einfluss der Gewerkschaftsvariable nicht – weder statistisch (die Gewerkschaftsvariable ist stets auf dem 1%-Niveau signifikant) noch numerisch. Ein Probit-Modell zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, ein Minderheitsvotum abzugeben, gute 70 Prozentpunkte höher ist, wenn ein Ratsmitglied von den Gewerkschaften entsandt worden ist.

Einräumen mag man ebenso, dass die Zusammensetzung des Rats eine Auswirkung auf die Abgabe von Minderheitsvoten hat: Wenn die anderen Ratsmitglieder, insbesondere die drei »neutralen« Ratsmitglieder, deutlich andere Positionen als die Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände haben, dann mögen letztere umso mehr angehalten sein, Minderheitsvoten abzugeben. Die ideologische Orientierung der drei »neutralen« Mitglieder ist schwierig zu messen. Ich habe Experten befragt, wann welche Ratsmitglieder in der Minderheit/Mehrheit gewesen sind, und eine entsprechende Dummy-Variable ins Regressionsmodell mit aufgenommen. Diese Variable zu Minderheitspositionen im Rat ist stark mit der Gewerkschafts-Dummy korreliert. Die Hereinnahme der Variable zu Minderheitspositionen schmälert den starken Einfluss der Gewerkschafts-Dummy nicht. Minderheitspositionen der Räte könnte man ebenso anhand der parteipolitischen Ausrichtung der Bundes-

regierung messen, unter der die jeweiligen Mitglieder in den Rat eingezogen sind. Dieser Indikator sagt jedoch wenig über die ideologische Orientierung der Ratsmitglieder aus. Erstens waren einige Professoren oftmals weit über den Regierungswechsel hinaus Ratsmitglieder. Die Amtszeit von Peter Bofinger ist ein gutes Beispiel. Peter Bofinger ist seit März 2004 Ratsmitglied unter der damals rot-grünen Bundesregierung. Über viele Jahre gemeinsam im Rat war Peter Bofinger mit Bert Rürup und Wolfgang Wiegard, die beide ebenso unter einer rot-grünen Bundesregierung Mitglied wurden (März 2000 und März 2001). Wenn die ideologische Ausrichtung eines Professors gut anhand der parteipolitischen Ausrichtung der ihn/sie nominierten Bundesregierung beschrieben werden könnte, dann hätte Peter Bofinger nur einen ganz geringen Anreiz haben müssen, Minderheitsvoten abzugeben; schließlich – so die o.g. Definition – war er ideologisch nicht in der Minderheit im Rat. Peter Bofinger und Wolfgang Wiegard waren sich jedoch nicht grün: »Der Finanzwissenschaftler Wolfgang Wiegard war 2005 derart entnervt über die Querschüsse seines keynesianischen Kollegen Peter Bofinger im Rat, dass er nach langem Streit den Vorsitz des SVR niederlegte« (Plickert 2013). Auch Axel Weber wurde von der rot-grünen Bundesregierung nominiert. Axel Weber ist jedoch nicht als linker Ökonom bekannt. Kurzum: Für das Abgeben der Minderheitsvoten hat es keine Rolle gespielt, wer die anderen Ratsmitglieder gewesen sind. Die von den Gewerkschaften nominierten Professoren sind schlichtweg diejenigen, die Minderheitsvoten abgegeben haben.

### Schlussfolgerung

Die Minderheitsvoten im Sachverständigenrat zeigen, dass sich die von den Gewerkschaften nominierten Räte durch ihr Wahlverhalten zu vielen wirtschaftspolitischen Fragen anders als ihre Kollegen positioniert haben. Warum geben die von den Gewerkschaften nominierten Professoren so viele Minderheitsvoten ab? Eine mögliche Erklärung könnte die Theorie des expressiven Verhaltens bzw. expressiven Wählens liefern.<sup>5</sup> Ein Minderheitsvotum abzugeben bestätigt die Identität eines Ratsmitglieds. Selbstverständlich bestätigt es beispielsweise die Identität eines linken Ökonomen, wenn der von den Gewerkschaften nominierte Vertreter ein Minderheitsvotum zur vorgeschlagenen Arbeitsmarktpolitik abgibt und sich in seiner »abweichenden« Meinung für die Einführung von Mindestlöhnen ausspricht. Außerdem ist deutsche Medienaufmerksamkeit gewiss. Dies ist ein Element expressiven Wählens. Ein wichtiges Element des expressiven Wählens ist jedoch auch, dass sich die betreffende Person nur deshalb für oder gegen etwas ausspricht, weil

<sup>5</sup> Siehe zum expressiven Wählen bzw. expressiven Verhaltens z.B. Buchanan (1954), Tullock (1971), Ursprung (1980), Brennan und Lomasky (1993), Brennan und Hamlin (2000), Drinkwater und Jennings (2007), Glazer (2008), Hillman (2010), Hamlin und Jennings (2011) und Jennings (2013).

sie weiß, dass ihre Stimme niemals das Ergebnis der Abstimmung ändert. Ingeheim müsste sich der linke Ökonom im Rat also wünschen, dass niemals flächendeckende Mindestlöhne eingeführt werden. Das ist unplausibel: Gewerkschaftsvertreter werden sich wahrscheinlich immer für das Einführen flächendeckender gesetzlicher Mindestlöhne aussprechen – unabhängig davon, ob die anderen Ratsmitglieder nun ebenso für oder gegen Mindestlöhne sind.

## Literatur

- Alston, R., J.R. Kearl und M. Vaughan (1992), »Is there a Consensus among Economists in the 1990s?«, *American Economic Review: Papers and Proceedings* 82, 203–209.
- Berger H. und M. Neugart (2011), »Labor Courts, Nomination Bias, and Unemployment in Germany«, *European Journal of Political Economy* 27, 659–673.
- Berger H. und U. Woitek (1997), »How Opportunistic are German Central Bankers: Evidence on the Vaubel Hypothesis«, *European Journal of Political Economy* 13, 807–821.
- Brennan, G. und A. Hamlin (2000), *Democratic Devices and Desires*, Cambridge University Press, Cambridge U.K.
- Brennan, G. und L. Lomasky (1993), *Democracy and Decision*, Cambridge University Press, Cambridge U.K.
- Buchanan, J.M. (1954), »Individual Choice in Voting and the Market«, *Journal of Political Economy* 62, 334–343.
- Chappell, H.W.Jr., T.M. Havrilesky und R.R. McGregor (1993), »Partisan Monetary Policies: Presidential Influence through the Power of Appointment«, *Quarterly Journal of Economics* 108, 185–218.
- Chappell, H.W.Jr., R.R. McGregor und T. Vermilyea (2005), *Committee Decisions on Monetary Policy*, MIT Press, Cambridge.
- Drinkwater, S. und C. Jennings (2007), »Who Are the Expressive Voters?«, *Public Choice* 132, 179–189.
- Fuchs, V., A.B. Krueger und J. Poterba (1998), »Economists' Views about Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics«, *Journal of Economic Literature* 36, 1387–1425.
- Glazer, A. (2008), »Voting to Anger and to Please Others«, *Public Choice* 134, 247–254.
- Göhlmann, S. und R. Vaubel (2007), »The Educational and Occupational Background of Central Bankers and its Effect on Inflation: An Empirical Analysis«, *European Economic Review* 51, 925–941.
- Gordon, R. und G.B. Dahl (2013), »Views among Economists: Professional Consensus or Point-Counterpoint?«, NBER Working Paper 18728.
- Hamlin, A. und C. Jennings (2011), »Expressive Political Behaviour: Foundations, Scope and Implications«, *British Journal of Political Science* 41, 645–670.
- Havrilesky, T.M. und R. Schweitzer (1990), »A Theory of FOMC Dissent Voting with Evidence from Time Series«, in T. Maier (Hrsg.), *The Political Economy of American Monetary Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 197–210.
- Hillman, A.L. (2010), »Expressive Behavior in Economics and Politics«, *European Journal of Political Economy* 26, 403–418.
- Jennings, C. (2013), »Institutions and Prosperity«, *European Journal of Political Economy* 29, 252–258.
- Kirchgässner, G. (1996), »Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel«, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 41, 9–41.
- Kirchgässner, G. (1999), »On the Political Economy of Economic Policy Advice«, in: E. Mohr (Hrsg.), *The Transfer of Economic Knowledge*, Edward Elgar, Cheltenham, 13–31.
- Kirchgässner, G. (2005), »On the Political Economy of Economic Policy Advice: With Applications of Environmental Policy«, in: C. Böhringer und A. Lange (Hrsg.), *Applied Research in Environmental Economics*, Physica, Heidelberg, New York, 277–298.
- Kirchgässner, G. (2011), »Der Ökonom als Berater: Objektivität, Ideologie und Eigeninteresse«, in: M. Held, G. Kubon-Gilke und S. Storn (Hrsg.), *Ökonomik in der Krise, Jahrbuch normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik*, Band 10, Metropolis, Marburg, 219–241.
- Kirchgässner, G. (2012), *Zur Rolle der Ökonometrie in der wissenschaftlichen Politikberatung*, Thünen-Vorlesung des Vereins für Socialpolitik, Göttingen 10. September 2012, überarbeitete schriftliche Fassung, November 2012.
- Klein, D.B. und C. Stern (2006), »Economists' Policy Views and Voting«, *Public Choice* 126, 331–342.
- Maier, T. (2001), »The Role of Ideology in Disagreements among Economists: A Quantitative Analysis«, *Journal of Economic Methodology* 8, 253–273.
- Plickert, P. (2013), »Die Laus im Pelz«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Februar, 13.
- Potrafke, N. (2013), »Minority Positions in the German Council of Economic Experts: A Political Economic Analysis«, *European Journal of Political Economy*, im Erscheinen.
- Tullock, G. (1971), »The Charity of the Uncharitable«, *Western Economic Journal* 9, 379–392.
- Ursprung, H.W. (1980), »Voting Behavior in a System of Concordant Democracy«, *Public Choice* 35, 349–362.
- Vaubel, R. (1997a), »The Bureaucratic and Partisan Behaviour of Independent Central Banks: German and International Evidence«, *European Journal of Political Economy* 13, 201–224.
- Vaubel R. (1997b), »Reply to Berger and Woitek«, *European Journal of Political Economy* 13, 823–827.
- Vaubel, R. (1993), »Eine Public-Choice-Analyse der Deutschen Bundesbank und ihre Implikationen für die Europäische Währungsunion«, in: D. Duwendag und J. Siebke (Hrsg.), *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion*, Duncker und Humblot, Berlin, 23–79.

# Bildungsleistungen von Migranten und deren Determinanten – Teil I: Überblick und Vorschulbereich

Die Integration der in Deutschland lebenden Migranten beschäftigt in zunehmendem Maße sowohl Politik als auch Wissenschaft. Eine erfolgreiche Integration der Migranten ist besonders in Zeiten von Fachkräftemangel und sinkender Geburtenzahlen unabdingbar für eine funktionierende Wirtschaft und die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme. Der vorliegende Forschungsüberblick<sup>1</sup> beschäftigt sich mit einem zentralen Faktor für erfolgreiche Integration: Bildung. Die Studie wird thematisch geteilt. Dieser Artikel gibt zunächst einen Überblick über den Bildungserfolg von Migranten in Deutschland sowie einen detaillierteren Einblick in die Bildungsleistungen von Migranten im Vorschulbereich. Im nächsten ifo Schnelldienst (Nr. 10/2013) werden die Leistungen von Migranten im Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich beleuchtet. Die Forschung liefert mehrere Faktoren für das unterschiedliche Abschneiden von Migranten und Einheimischen: Sprachfähigkeiten, sozioökonomische Unterschiede, Institutionen wie etwa Kindergarten und Schule, ethnische Konzentration und Diskriminierung. Politischer Handlungsbedarf würde nicht bestehen, wenn eine automatische Integration in das neue Heimatland stattfinden würde. Dies ist in Deutschland jedoch keineswegs der Fall.

## Überblick

Deutschland ist inzwischen ein Einwanderungsland. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass über ein Drittel der null- bis fünfjährigen Kinder einen Migrationshintergrund<sup>2</sup> besitzt (vgl. Abb. 1). Diese Entwicklung setzte sich auch in der jüngsten Zeit fort. So hat sich der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund zwischen 2005 und 2009 in jeder Altersgruppe zudem noch leicht erhöht. In Ballungszentren kann der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wesentlich höher sein. So besitzen in Berlin 44%, Köln 53%, München 61% und Frankfurt am Main sogar 72% der Kinder unter drei Jahren einen Migrationshintergrund – Tendenz steigend.<sup>3</sup>

In der Wissenschaft wird das Thema Integration schon seit langem behandelt.

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Gutachten, das für die Mercator Stiftung erstellt wurde. Umfassende Tabellen mit allen Literaturangaben können beim Autor angefragt werden. Der Autor dankt Marc Popiunik und Ludger Wößmann für hilfreiche Kommentare und Vorschläge.

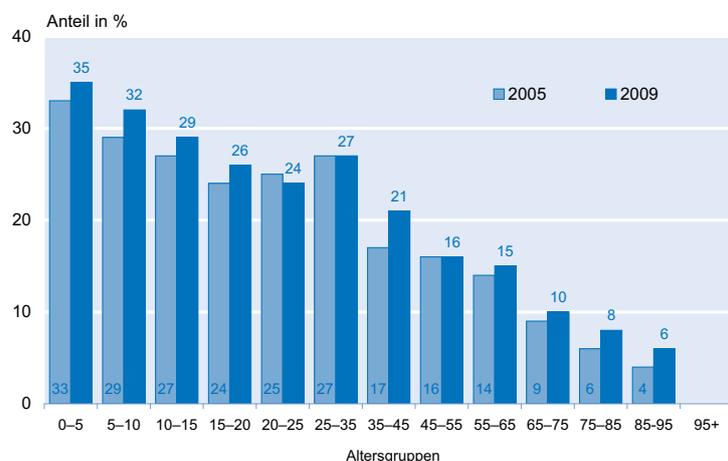
<sup>2</sup> Im weiteren Verlauf wird der Begriff »Person mit Migrationshintergrund« und »Migrant« synonym verwendet. Dabei stützt sich die Definition auf die Definition des Statistischen Bundesamtes, die zur Personengruppe der Menschen mit Migrationshintergrund alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten zählt sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.

<sup>3</sup> Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010, S. 214). Die Zahlen basieren auf dem Mikrozensus und beziehen sich auf das Jahr 2008.

Das Hauptaugenmerk liegt hierbei letztendlich auf der Integration in den Arbeitsmarkt, um den Migranten ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen und die Belastung der sozialen Sicherungssysteme niedrig zu halten. Da das Bildungsniveau ein entscheidender Faktor für den Arbeitsmarkterfolg ist, will der vorliegende Aufsatz einen Überblick über die aktuelle Lage und die Determinanten des Bildungserfolgs von Migranten und deren Nachkommen liefern. Die Erkenntnisse beruhen dabei hauptsächlich auf aktuel-

Abb. 1

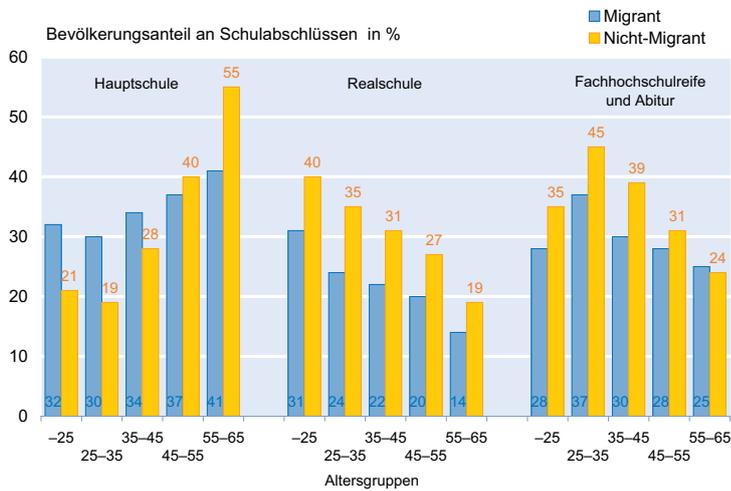
Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland nach Altersgruppen, 2005 und 2009



Zur Personengruppe der Menschen mit Migrationshintergrund zählen alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2007–2010), Ergebnisse des Mikrozensus 2005 und 2009; Berechnung des ifo Instituts.

**Abb. 2**  
**Schulabschlüsse nach Altersgruppen und Migrationshintergrund, 2009**



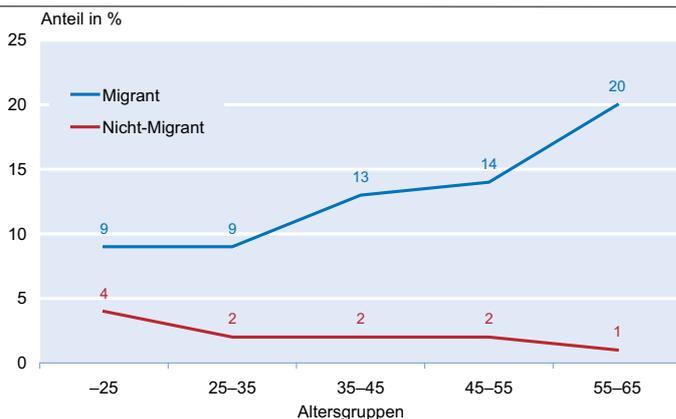
Anteil der Personen mit einem Schulabschluss der jeweiligen Schulform an der Bevölkerung der jeweiligen Altersklasse. Absolventen der Polytechnischen Oberschule (DDR) wurden nicht berücksichtigt. Residualgröße zu 100% bildet der Anteil ohne Schulabschluss (vgl. Abb. 3).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2010, S. 156 u. 157); Ergebnisse des Mikrozensus 2009; Berechnung des ifo Instituts.

len Forschungsergebnissen der ökonomischen und soziologischen Literatur.

Generell kann festgehalten werden, dass Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland weiterhin einen signifikanten Bildungsnachteil gegenüber Einheimischen aufweisen. Abbildung 2 veranschaulicht den Bildungsunterschied zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund nach dem erreichten Schulabschluss. Abgetragen sind die Anteile der erreichten Schulabschlüsse an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Menschen mit Migrationshintergrund sind im Bereich der Hauptschulabschlüsse in jüngeren Jahren überrepräsentiert. Die starke Überrepräsentanz der Nicht-

**Abb. 3**  
**Bevölkerungsanteil ohne Schulabschluss nach Altersgruppe und Migrationshintergrund, 2009**



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010, S. 156 und S.157); Ergebnisse des Mikrozensus (2009); Berechnung des ifo Instituts.

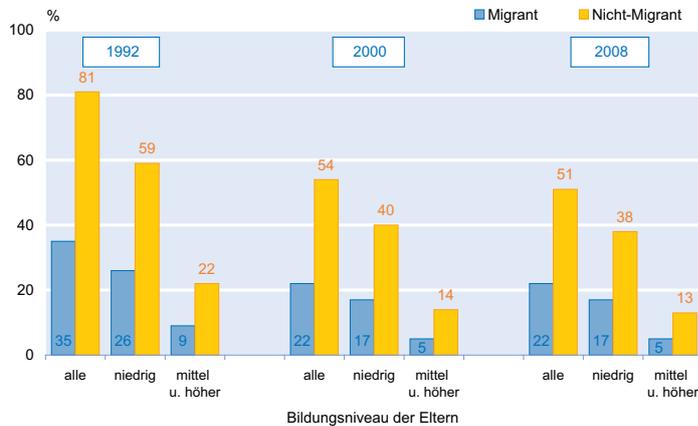
Migranten in der Hauptschule in der Alterskohorte 55–65 ist durch einen überproportional hohen Anteil an Migranten ohne Schulabschluss zu erklären (vgl. Abb. 3). Dagegen sind Menschen mit Migrationshintergrund in den Gruppen der Realschul- und Gymnasialabschlüsse sowie der Fachhochschulreife vor allem in den jungen Kohorten unterrepräsentiert. Es deutet sich auch an, dass es zu fehlerhaften Schlussfolgerungen über Leistungsunterschiede kommen kann, wenn man die Heterogenität in den Abschlussquoten der einzelnen Kohorten nicht berücksichtigt. Es ist deshalb außerordentlich wichtig, bei einer Analyse der Leistungsfähigkeit von Migranten nach dem Alter zu differenzieren.

Zusätzlich zu diesen Nachteilen in den formalen Bildungsabschlüssen zeigt Abbildung 3, dass ein überproportional hoher Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss ist. Auch hier stellt man eine Heterogenität nach Altersklassen fest.

Abbildung 4 vermittelt einen Eindruck von der Bedeutung des familiären Hintergrundes für die Bildungsleistung von Migranten. Gezeigt wird der Anteil von Personen, die maximal einen Hauptschulabschluss erreicht haben, gegliedert nach dem Bildungsstand der Eltern. Die Kategorie *alle* bezeichnet dabei die Zusammenfassung aller Bildungsgruppierungen. Es ist ersichtlich, dass in allen sozioökonomischen Bereichen dieser Anteil in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund am höchsten ist. Darüber hinaus existieren sehr große Unterschiede zwischen den einzelnen Hintergründen des Elternhauses. Im Bereich der niedrig qualifizierten Eltern ist der Anteil der Kinder, die maximal einen Hauptschulabschluss aufweisen können, sehr viel höher als bei den Kindern von Eltern mit einem mittleren oder hohen Bildungsabschluss.

Abbildung 5 beschäftigt sich mit Abschlüssen im Hochschulbereich. In allen Jahren absolvierten prozentual mehr Studenten ohne Migrationshintergrund als mit Migrationshintergrund ein Studium. Im Universitätsbereich scheint ein Aufschließen der Migrantenbevölkerung stattgefunden zu haben. Dort liegen die Quoten zwischen Migranten und Nicht-Migranten nicht sehr weit voneinander entfernt. Hingegen ist in der Fachhochschule weiterhin ein signifikanter Unterschied in den Absolventenanteilen festzustellen. Diese Ergebnisse sollten aber unter dem Vorbehalt betrachtet werden, dass

**Abb. 4**  
**Bevölkerungsanteil mit maximal Hauptschulabschluss nach Migrationshintergrund und Bildungsstand der Eltern, 1992–2008**



Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010, S. 337), auf Grundlage des SOEP 1992, 2000 und 2008.

bereits zum Abitur ein starker Selektionsmechanismus stattgefunden hat.

Bei der Erklärung dieses Unterschiedes kann man in der Regel auf drei große Bereiche verweisen (vgl. Dustmann und Glitz 2011 für einen Überblick). Der erste Bereich umfasst, wie in Abbildung 4 bereits angedeutet, den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds, wie Bildungsniveau der Eltern, Anzahl der Geschwister, Einkommen etc. Der zweite Bereich betrifft den Einfluss von institutionellen Begebenheiten. Dazu gehört nicht nur die schulische Einrichtung, sondern genauso das Erlernen der Sprache. Der dritte Bereich betrifft das soziale Umfeld der Migranten. Hierunter werden vor allem Effekte der Segregation, d.h. der Ballung von bestimmten Bevölkerungsgruppen in Schulen oder Wohngebieten sowie andere sogenannte Peergroup-Effekte verstanden. Für Deutschland zeigt sich – wie für an-

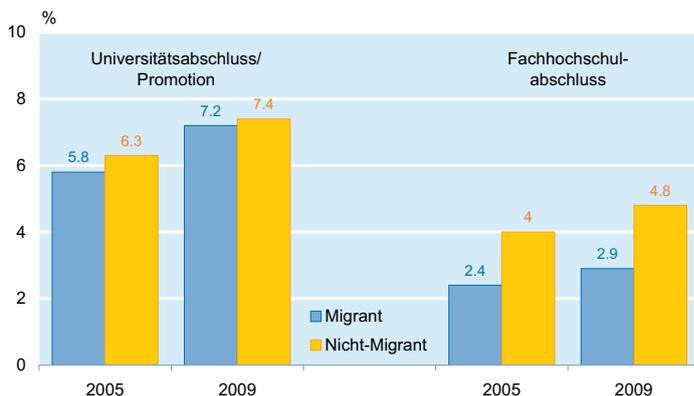
dere Länder auch – eine starke Leistungsheterogenität nach ethnischer Herkunft. In Deutschland sind z.B. türkischstämmige Kinder sowie Kinder aus südlichen Ländern besonders benachteiligt. Hingegen haben Migranten aus nördlichen Ländern weniger Schwierigkeiten sich zu integrieren.

Diese Beobachtungen unterstützen die These, dass Migranten bei weitem keine zufällige Population aus dem Herkunftsland sind (vgl. Borjas 1987; Chiquiar und Hanson 2005; Grogger und Hanson 2011). So formulierte Borjas (1987) Bedingungen, unter denen eine negative oder positive Selektion aus dem Herkunftsland stattfindet. Negative Selektion meint hierbei, dass die Migranten tendenziell aus den unteren Bildungsschichten des Heimatlands stammen. Von positiver Selektion spricht man, wenn die Migranten in ihrem Heimatland einen überdurchschnittlichen Bildungsstand hatten. Es ist hingegen fraglich, wie sich die Personengruppen in die deutsche Bildungsstruktur eingliedern. Selbst bei einer positiven Selektion ist nicht sichergestellt, dass sich diese auch, eventuell nach einer kurzen Eingewöhnungsphase, im oberen Segment der Bildungsverteilung einordnen. Die Voraussetzung hierfür wäre eine vergleichbare Bildungsverteilung zwischen Deutschland und dem Auswanderungsland. Der wahrscheinlichere Fall ist, dass selbst positiv selektierte Migranten nur sehr schwer in die oberen Bildungsschichten vorstoßen können, da Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor hohe Bildungsniveaus aufweist.

Nach der Feststellung, dass verschiedene Typen von Migranten nach Deutschland einwandern, stellt sich die Frage der Assimilation, d.h. wie sich die Migranten und deren Kinder im neuen Heimatland erfolgreich integrieren (vgl. Gordon 1964; Alba und Nee 1997). Die Antwort auf diese Frage ist insbesondere für politische Entscheidungen relevant. In Zeiten von Fachkräftemangel und sinkenden Geburtenraten wird über Zuwanderung als mögliches Heilmittel diskutiert. Ob Zuwanderung dies wirklich leisten kann, hängt vor allem davon ab, inwiefern eine erfolgreiche Assimilation und somit Integration stattfindet. Im Falle einer erfolglosen Integration würde Zuwanderung die vorhandenen Probleme eher verschlimmern.

Die soziologische Literatur kennt drei Arten von Assimilation. Die erste Variante, auch als *straight-line assimilation* oder direkte Assimilation bezeichnet (vgl. z.B. Segeritz et al. 2010), geht davon aus, dass mit der Zeit eine vollständige Integration von Migranten ge-

**Abb. 5**  
**Bevölkerungsanteil mit Hochschulabschluss nach Migrationshintergrund, 2005 und 2009**



Quelle: Statistisches Bundesamt (2007–2010); Ergebnisse des Mikrozensus 2005 und 2009; Berechnung des ifo Instituts.

lingt, so dass keine Unterschiede zu Einheimischen festgestellt werden können. Dagegen bedeutet segmentierte Assimilation oder auch *segmented assimilation* (vgl. z.B. Portes und Zhou 1993; Zhou 1997), dass sich Migranten in Richtung einer vorhandenen Minderheit, meistens der der eigenen ethnischen Herkunft, assimilieren. Eine dritte, verwandte Hypothese ist die sogenannte *immigrant optimism-Hypothese* (vgl. z.B. Hirschmann 2001; Kao und Tienda 1995). Diese besagt, dass Migrantenkinder eine exzellente Ausgangsposition haben, welche durch eine angenommene gute Sprachfähigkeit von Kindern, der Besuch der heimischen Bildungsinstitutionen sowie eine angenommene erhöhte Motivation der Eltern begründet wird. Daraus folgt, dass Kinder mit Migrationshintergrund letztlich einen höheren Bildungserfolg erzielen können als einheimische Kinder. Da die Theorie verschiedene mögliche Ergebnisse liefert, ist die Frage des Assimilationserfolgs der Migranten und deren Kinder nur empirisch zu beantworten.

Die empirische Literatur bietet zahlreiche Ansätze, die sich mit dem Bildungserfolg der Migranten beschäftigen. Dabei wird der Begriff »Migrant« allerdings unterschiedlich definiert.<sup>4</sup> Die meisten Autoren wählen einen pragmatischen Weg und definieren Migranten entsprechend der Datenverfügbarkeit. In der Regel werden Migranten erster und zweiter Generation unterschieden (seltener auch der dritten Generation). Migranten erster Generation sind üblicherweise im Ausland geboren und irgendwann im Laufe des Lebens ausgewandert. Zumeist haben sie ihre Schulbildung im Ausland erworben. Die zweite Generation ist im Inland geboren und auch dort aufgewachsen. Neben diesen groben Kategorien gibt es zahlreiche Abweichungen. So wird z.B. manchmal von der 1,5-ten Generation gesprochen, die diejenigen Kinder beschreibt, die zwar im Ausland geboren, aber bereits in jungen Jahren eingewandert sind. Ebenfalls kann man danach unterscheiden, ob die Eltern der zweiten Generation beide aus dem Ausland stammen oder ob eventuell ein Elternteil im Inland geboren ist. Bei der dritten Generation werden dann die Definitionsgrundlagen weiter verwässert, da neben den Eltern aus der zweiten Generation, vier Großeltern in der ersten Generation existieren, die jeweils im Ausland oder im Inland geboren sein können. Allerdings lassen nur sehr wenige Datensätze eine genaue Identifizierung der dritten Generation zu.

Geht man von der Beschreibung der Lage der Bildungssituation der Migranten zu einer Analyse möglicher Determinanten über, muss man sich einer grundlegenden methodischen Problematik bewusst sein. So lassen sich mit herkömmlichen empirischen Methoden sehr gut die statistischen Zusammenhänge zwischen Bildungsleistungen und

möglichen Ursachenmerkmalen abbilden. Dabei lässt sich in ausführlichen Regressionsanalysen auch für zahlreiche unterschiedliche Einflussfaktoren kontrollieren. Inwiefern solche (bedingten) Korrelationen aber letztlich den kausalen Effekt des jeweiligen Ursachenmerkmals auf die Bildungsleistung der Migranten abbilden, muss in den meisten Studien der bestehenden Literatur allerdings als offen gelten. So ist es beispielsweise durchaus denkbar, dass ein größerer Bildungsnachteil von Kindern mit Migrationshintergrund, in deren Haushalt kein Deutsch gesprochen wird, nicht nur vom mangelnden Sprachgebrauch herrührt, sondern auch Effekte zusätzlicher (unbeobachteter) Charakteristika der jeweiligen Familie abfängt. Insofern muss es auch als offen gelten, ob politische Maßnahmen wie eine gezielte Sprachförderung von Eltern oder Kindern denselben Effekt hervorrufen würde, wie er in den beschriebenen Korrelationen abgebildet wird. Darum ist bei der jeweiligen Interpretation der Befunde der bestehenden Migrationsforschung ein ausreichendes Maß an Vorsicht geboten.

### Vorschulbereich

Es ist wohl bekannt, dass Bildungsinterventionen im Kindesalter größere Auswirkungen haben als spätere Schulmaßnahmen (vgl. Heckman 2008). Wie sich zeigt, sollte die Integration von Migranten nach Möglichkeit bereits in dieser frühen Lebensphase anfangen (vgl. Becker und Beck 2011). In diesem Kapitel werden einige Studien vorgestellt, die sich vor allem mit der Wirksamkeit des Kindergartenbesuchs beschäftigen. Dabei werden deutsche und amerikanische Ergebnisse vorgestellt.

### Status quo

In Deutschland sind Kinder mit Migrationshintergrund gegenüber deutschen Kindern bereits im Vorschulalter im Nachteil. Beispielsweise sind im Durchschnitt sowohl ihre sprachliche wie auch kognitive Kompetenz niedriger als bei vergleichbaren deutschen Kindern (vgl. Biedinger 2010; Dubow et al. 2008). Im Einklang damit stellte Mengerling (2005) bei einer Sprachstandserhebung in Berlin fest, dass 80% der nicht-deutschen Kinder einen Förderbedarf aufwiesen, wohingegen es nur 28% bei den deutschen Kindern waren. Die Schulfähigkeit von sechs- bis siebenjährigen Migrantenkindern ist ebenfalls tendenziell geringer als von deutschen Kindern (vgl. Biedinger et al. 2008). Auf der anderen Seite nehmen Kinder mit Migrationshintergrund aber signifikant seltener vorschulische Bildungs- und Betreuungsangebote wahr (vgl. Becker und Tremel 2006). So wurden im Jahre 2009 47% der Kinder unter sechs Jahren mit Migrationshintergrund in einer Kindertagesstätte betreut. Im Vergleich dazu besuchten 61% der Kinder ohne Migrationshintergrund der gleichen Altersgruppe eine Kindertagesstätte (vgl. Böttcher et al. 2010).

<sup>4</sup> Im Folgenden werden die Begriffe »Migrant« und »Immigrant« synonym verwendet. Der Begriff »Migrant« hat sich in der deutschsprachigen Migrationsliteratur weitestgehend durchgesetzt. Die englische Literatur verwendet für einen Migranten meist den Begriff »immigrant«.

In den USA sind Kinder aus der ersten und zweiten Generation eher in einer Vorschule eingeschrieben als einheimische Kinder, wobei Kinder mit einem hispanischen Hintergrund die Ausnahme darstellen (vgl. Chiswick und DebBurman 2006; Magnuson und Waldfogel 2005). Ebenso wie in Deutschland ist die Schulfähigkeit von Migrantenkindern in den USA schlechter als von Nicht-Migrantenkindern (vgl. Duncan und Magnuson 2005).

### **Bestimmungsfaktoren**

Der folgende Abschnitt versucht Ursachen und Erklärungsansätze für den Status quo zu geben. Für die Leistungsdivergenz zwischen Migranten und Nicht-Migranten können zwei wesentliche Determinanten herausgestellt werden. Dies sind zum einen sozioökonomische Unterschiede (oder auch Unterschiede in den familiären Verhältnissen) sowie die Auswirkungen von Bildungsinstitutionen.

### **Sozioökonomische Unterschiede**

Die soziale Herkunft eines Kindes ist in Deutschland, wie auch in anderen Ländern, ein starker Bestimmungsfaktor für die unterschiedlichen Integrationserfolge (vgl. Mengerling 2005). Allerdings kann die soziale Herkunft Leistungsunterschiede in der Vorschulzeit nicht vollständig erklären (vgl. Biedinger 2010; 2009). Die soziale Herkunft spielt ebenso in den USA eine entscheidende Rolle (vgl. Duncan und Magnuson 2005).

Der Einfluss der sozialen Herkunft auf den Bildungserfolg kann aber beeinflusst werden. So findet Becker (2010a), dass Aktivitäten der Kinder außerhalb und innerhalb der Familie die Rolle des sozioökonomischen Hintergrundes vermindern können. Weiterhin beobachtet Becker (2010c), dass die Vokabelkenntnisse in der deutschen Sprache von türkischen Kindern zwischen drei und fünf Jahren mehr von Aktivitäten außerhalb der Familie, beispielsweise durch Spielen in Spielgruppen, beeinflusst werden, als dies für deutsche Kinder der Fall ist. Diese wiederum gewinnen hauptsächlich von Aktivitäten innerhalb der Familie. Für ausländische Kinder scheint es daher besonders wichtig zu sein, in Kontakt mit anderen Kindern zu kommen. Ein Effekt von Aktivitäten innerhalb der Familie auf den Kenntnisstand in Deutsch stellt sich für türkische Kinder nur dann ein, wenn die Eltern die deutsche Sprache relativ gut beherrschen. Die Sprachfähigkeit der Eltern ist somit auch determinierend für die Sprachfähigkeit der Kinder.

### **Bildungsinstitutionen**

Die Literatur findet für Deutschland bei Kindern mit Migrationshintergrund einen starken positiven Zusammenhang des Kindergartenbesuchs mit den kognitiven Fähigkeiten (vgl. Becker und Biedinger 2006), dem Umfang des Wortschat-

zes (vgl. Becker 2010b), einem niedrigeren Förderbedarf in der deutschen Sprache (vgl. Mengerling 2005; Becker 2006), einem geringeren Risiko in der weiteren Schullaufbahn eine Hauptschule zu besuchen (vgl. Büchel et al. 1997) sowie besseren Deutschnoten in der 6. Klasse (vgl. Becker und Beck 2011). Interessanterweise können sich türkische Kinder im Kindergarten schneller in der Beherrschung des deutschen Wortschatzes verbessern als deutsche Kinder (vgl. Becker 2010b). Dies mag zum einen an den geringeren Deutschkenntnissen zu Beginn des Kindergartenbesuchs liegen, zeigt zum anderen aber auch die Wirksamkeit des Kindergartens, Leistungsunterschiede zu verringern.

In den USA findet sich ebenfalls ein positiver Effekt von Vorschulprogrammen auf die Entwicklung von Migrantenkindern. Magnuson et al. (2006) zeigen auf der einen Seite, dass der Vorschulbesuch einen positiven Einfluss auf die Schulfähigkeit von Migranten- sowie Nicht-Migrantenkindern hat. Auf der anderen Seite zeigen sie aber auch, dass insbesondere Kinder von nicht Englisch-sprechenden Müttern davon profitieren. Unter diesen Voraussetzungen ist es bedenklich, dass Migrantenkinder häufiger von den Eltern oder von Verwandten anstatt in Kindertagesstätten/Kindergärten betreut werden (vgl. Brandon 2004). Dies erschwert vermutlich die Integration, da der Umgang mit einheimischen Kindern reduziert wird.

Darüber hinaus gibt es in den USA große staatliche Programme zur Förderung von sozial benachteiligten Kindern (insb. Head Start). In den USA ist die Überschneidung von sozial benachteiligten Kindern und Kindern mit Migrationshintergrund, wie auch in Deutschland, sehr groß. Vor allem gehören Kinder mit hispanischem Hintergrund zu der sozial benachteiligten Bevölkerung. Neben wenigen Studien, die keine eindeutigen bzw. nachhaltigen positiven Effekte finden (vgl. z.B. Currie und Thomas 1995), sprechen doch die meisten Befunde für einen Erfolg solcher Programme, der auch noch langfristig messbar ist (vgl. Belfield et al. 2006; Garcés et al. 2002; Currie et al. 1999; Fitzpatrick 2008; Schnur et al. 1995; Ludwig und Miller 2007). Zusätzlich können auch positive Bildungsrenditen aus diesen Programmen erzielt werden (vgl. z.B. Heckmann et al. 2010). Die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf Deutschland wäre jedoch kritisch zu prüfen, da die Komposition der Migrantenpopulation sehr unterschiedlich ist und auch der Arbeitsmarkt fundamentale Unterschiede aufweist. Bisher verhindert aber größtenteils die Datenlage in Deutschland umfassende und kausal interpretierbare Evaluierungen von Bildungs- und Arbeitsmarktprogrammen für Migranten.

### **Schlussbemerkungen**

Bevölkerungsdaten für Deutschland zeigen deutlich, dass mit einer weiteren Zunahme der Menschen mit Migrations-

hintergrund zu rechnen ist. Der Bildungsstand ist aber weiterhin nicht mit dem von Einheimischen vergleichbar. Auf der Suche nach den Bestimmungsfaktoren dieses Unterschieds stellt sich der Vorschulbereich als eine der kritischsten Phasen für junge Migranten heraus, da das Erlernen der Sprache im Kindsalter wesentlich einfacher ist und Institutionen wie der Kindergarten zu einem frühen aktiven Austausch mit einheimischen Kindern beiträgt. Bildungsinterventionen mit dem Ziel der aktiven Integration von Kindern mit Migrationshintergrund sollten dementsprechend möglichst früh ansetzen.

## Literaturverzeichnis

- Alba, R.D. und V. Nee (1997), »Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration«, *International Migration Review* 31(4), 826–874.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010), *Bildung in Deutschland 2010*, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Becker, B. (2010a), »The Transfer of Cultural Knowledge in the Early Childhood: Social and Ethnic Disparities and the Mediating Role of Familial Activities«, *European Sociological Review* 26(1), 17–29.
- Becker, B. (2010b), »Wer profitiert mehr vom Kindergarten? Die Wirkung der Kindergartenbesuchsdauer und Ausstattungsqualität auf die Entwicklung des deutschen Wortschatzes bei deutschen und türkischen Kindern«, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62(1), 139–163.
- Becker, B. (2010c), »Who Profits Most from Early Parental Investments? The Effects of Activities Inside and Outside the Family on German and Turkish Children's Language Development«, *Child Indicators Research* 3(1), 29–46.
- Becker, B. und N. Biedinger (2006), »Ethnische Bildungsungleichheit zu Schulbeginn«, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58(4), 660–684.
- Becker, R. und M. Beck (2011), »Migration, Sprachförderung und soziale Integration. Eine Evaluation der Sprachförderung von Berliner Schulkindern mit Migrationshintergrund anhand von ELEMENT-Panel-Daten«, in: R. Becker (Hrsg.), *Integration durch Bildung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 122–138.
- Becker, R. und P. Tremel (2006), »Auswirkungen vorschulischer Kinderbetreuung auf die Bildungschancen von Migrantenkindern«, *Soziale Welt* 57(4), 397–418.
- Belfield, C.R., M. Nores, W.S. Barnett und L.J. Schweinhart (2006), »The High/Scope Perry Preschool Program – Cost-Benefit Analysis Using Data from the Age-40 Followup«, *Journal of Human Resources* 41(1), 162–190.
- Biedinger, N. (2009), »Der Einfluss von elterlichen Investitionen auf die Entwicklung von deutschen und türkischen Kindern«, *Berliner Journal für Soziologie* 19(2), 268–294.
- Biedinger, N. (2010), »Early Ethnic Inequality: The Influence of Social Background and Parental Involvement on Preschool Children's Cognitive Ability in Germany«, *Child Indicators Research* 3(1), 11–28.
- Biedinger, N., B. Becker und I. Rohling (2008), »Early Ethnic Educational Inequality: The Influence of Duration of Preschool Attendance and Social Composition«, *European Sociological Review* 24(2), 243–256.
- Borjas, G.J. (1987), »Self-Selection and the Earnings of Immigrants«, *American Economic Review* 77(4), 531–553.
- Brandon, P.D. (2004), »The Child Care Arrangements of Preschool-Age Children in Immigrant Families in the United States«, *International Migration* 42(1), 65–87.
- Böttcher, A., S. Krieger und F.-J. Kolvenbach (2010), »Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung«, *Wirtschaft und Statistik* (2), 158–164.
- Büchel, F., K.C. Spieß und G. Wagner (1997), »Bildungseffekte vorschulischer Kinderbetreuung«, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 49(3), 528–539.
- Chiquiar, D. und G.H. Hanson (2005), »International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States«, *Journal of Political Economy* 113(2), 239–281.
- Chiswick, B.R. und N. DebBurman (2006), »Pre-School Enrollment: An Analysis by Immigrant Generation«, *Social Science Research* 35(1), 60–87.
- Currie, J. und D. Thomas (1995), »Does Head Start Make a Difference?«, *American Economic Review* 85(3), 341–364.
- Currie, J., D. Thomas und T. Duncan (1999), »Does Head Start Help Hispanic Children?«, *Journal of Public Economics* 74(2), 235–262.
- Dubowy, M., S. Ebert, J. von Maurice und S. Weinert (2008), »Sprachlich-kognitive Kompetenzen beim Eintritt in den Kindergarten«, *Zeitschrift für Entwicklungspsychologie und Pädagogische Psychologie* 40(3), 124–134.
- Duncan, G.J. und K.A. Magnuson (2005), »Can Family Socioeconomic Resources Account for Racial and Ethnic Test Score Gaps?«, *The Future of Children* 15(1), 35–54.
- Dustmann, C. und A. Glitz (2011), »Migration and Education«, in: E.A. Hanushek, S. Machin und L. Wößmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 4, Elsevier, 327–439.
- Fitzpatrick, M.D. (2008), »Starting School at Four: The Effect of Universal Pre-Kindergarten on Children's Academic Achievement«, *The BE Journal of Economic Analysis & Policy* 8(1), Article 46.
- Garces, E., D. Thomas und J. Currie (2002), »Longer-Term Effects of Head Start«, *American Economic Review* 92(4), 999–1012.
- Gordon, M. (1964), *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*, Oxford University Press, New York.
- Grogger, J. und G.H. Hanson (2011), »Income Maximization and the Selection and Sorting of International Migrants«, *Journal of Development Economics* 95(1), 42–57.
- Heckman, J.J. (2008), »Schools, Skills, and Synapses«, *Economic Inquiry* 46(3) 289–324.
- Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savellyev und A. Yavitz (2010), »The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program«, *Journal of Public Economics* 94(1–2), 114–128.
- Hirschman, C. (2001), »The Educational Enrollment of Immigrant Youth: A Test of the Segmented-Assimilation Hypothesis«, *Demography* 38(3), 317–336.
- Kao, G. und M. Tienda (1995), »Optimism and Achievement: The Educational Performance of Immigrant Youth«, *Social Science Quarterly* 76(1), 1–19.
- Ludwig, J. und D.L. Miller (2007), »Does Head Start improve Children's Life Chances? Evidence from a Regression Discontinuity Design«, *Quarterly Journal of Economics* 122(1), 159–208.
- Magnuson, K.A. und J. Waldfogel (2005), »Early Childhood Care and Education: Effects on Ethnic and Racial Gaps in School Readiness«, *The Future of Children* 15(1), 169–196.
- Magnuson, K.A., C. Lahaie und J. Waldfogel (2006), »Preschool and School Readiness of Children of Immigrants«, *Social Science Quarterly* 87(5), 1241–1262.
- Mengering, F. (2005), »Bärenstark – empirische Ergebnisse der Berliner Sprachstandserhebung an Kindern im Vorschulalter«, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 8(2), 241–262.
- Portes, A. und M. Zhou (1993), »The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants«, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 530(1), 74–96.

Schnur, E., R. Koffler, N. Wimpenny, H. Giller und E. Rafield (1995), »Family Child Care and New Immigrants: Cultural Bridge and Support«, *Child Welfare* 74(6), 1237–1248.

Segeritz, M., O. Walter und P. Stanat (2010), »Muster des schulischen Erfolgs von jugendlichen Migranten in Deutschland: Evidenz für segmentierte Assimilation?«, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62(1), 113–138.

Statistisches Bundesamt (2007–2010), »Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus«, Fachserie 1 Reihe 2.2. Wiesbaden.

Zhou, M. (1997), »Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation«, *International Migration Review* 31(4), 975–1008.

# Deutsche Elektroindustrie – Erwartung zunehmender Dynamik im Jahresverlauf

Die deutsche Elektroindustrie ist kaum besser in das Jahr 2013 gestartet, als sie 2012 hinter sich gelassen hat. Zwischen Januar und Februar dieses Jahres haben die Bestellungen ihren Vorjahresstand noch einmal um 3% unterschritten. Gleichzeitig sind die preisbereinigte Produktion und der Umsatz jeweils um 5% gegenüber Vorjahr zurückgegangen. Damit bleibt die Branchenentwicklung vorerst verhalten, und die Überwindung der Schwächephase lässt auf sich warten. Erst im Jahresverlauf rechnet der ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie mit einer anziehenden Produktionstätigkeit. Der anlässlich der jüngsten Hannover-Messe gegebene Ausblick von 1,5% Wachstum in diesem Jahr unterliegt weiter großen Prognoseunsicherheiten.

Zunächst noch einmal ein kurzer Rückblick auf das vergangene Jahr 2012. Es war für die deutsche Elektroindustrie stark von der Euro-Schuldenkrise und der Abkühlung der weltweiten Konjunktur geprägt. Die preisbereinigte Produktion der Branche ist um 3% rückläufig gewesen, lag damit aber immer noch in etwa so hoch wie im Boomjahr 2008. Die Erlöse

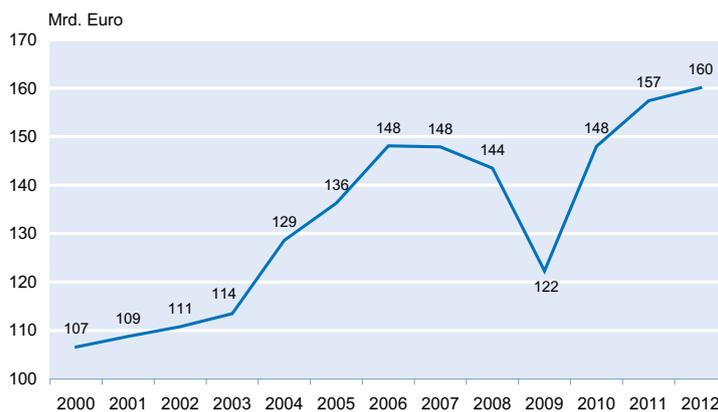
sind 2012 um knapp 5% auf 170,2 Mrd. Euro gesunken. Vor allem das zweite Halbjahr des vergangenen Jahres verlief äußerst schwach (vgl. Abb. 1). Freilich haben sich die einzelnen Fachbereiche der Elektroindustrie dabei 2012 sehr unterschiedlich entwickelt. Spannweiten von mehreren zig Prozentpunkten sind hier durchaus keine Seltenheit.

Abb. 1  
Reale Produktionsentwicklung



Quelle: Destatis; ZVEI-eigene Berechnungen.

Abb. 2  
Entwicklung der deutschen Elektroexporte



Quelle: Destatis; ZVEI-eigene Berechnungen.

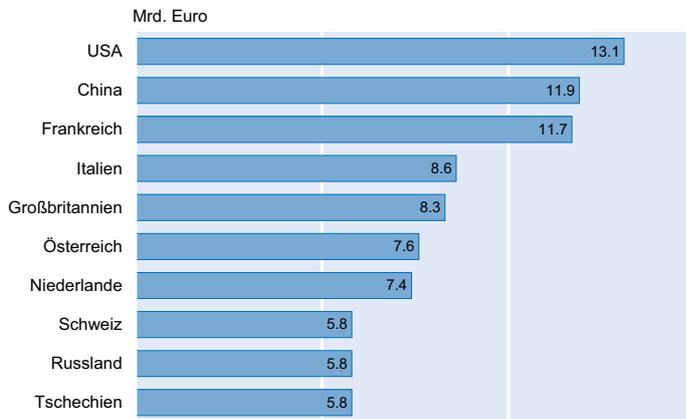
## Exporte mit drittem Jahresrekord in Folge

Im Gegensatz zu Produktion und Umsatz sind die Exporte der Elektroindustrie 2012 gestiegen – um knapp 2% auf ein neues Allzeithoch von 160,1 Mrd. Euro (vgl. Abb. 2). Es war bereits der dritte Jahresrekord in Folge. Zwar sind die Ausfuhren nach Europa im letzten Jahr um 1% und die Exporte in die Eurozone um 5% gesunken. Aber immerhin gab es im Osteuropageschäft ein Plus von 5%.

Die stärksten Impulse kamen 2012 – erneut – aus Amerika und Asien. Die deutschen Elektroexporte in die USA haben sich im vergangenen Jahr um 7% erhöht. Seit Anfang 2010 sind sie um mehr als die Hälfte gewachsen. Hier macht sich die angestrebte Re-Industrialisierung des Landes bemerkbar. Die Branchenausfuhren nach Asien haben 2012 um 6% zugenommen, nach Südostasien um 7%. Weil die Ausfuhren nach China – nicht zuletzt bedingt durch die Vorbereitung des seinerzeitigen Regierungswechsels – im ersten Halbjahr 2012 rückläufig gewesen sind,

\* Dr. Andreas Gontermann ist Chefvolkswirt und Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik, Konjunktur und Märkte des ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V., Frankfurt am Main.

**Abb. 3**  
**Top-ten-Abnehmerländer deutscher Elektroexporte 2012**



Quelle: Destatis; ZVEI-eigene Berechnungen.

haben sie im gesamten letzten Jahr gerade einmal um 1% zugelegt – nach zumeist zweistelligen Wachstumsraten in den Jahren davor. Bereits gegen Ende des vergangenen Jahres haben die Exporte nach China aber wieder deutlich an Dynamik gewonnen. Und von Januar bis Februar 2013 sind sie um ordentliche 10% gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

Größter Abnehmer deutscher Elektroausfuhren waren 2012 die USA mit 13,1 Mrd. Euro. China lag mit 11,9 Mrd. Euro bereits auf Platz 2. Frankreich (11,7 Mrd. Euro) – der langjährige Spitzenreiter – rangiert damit nur noch an dritter Stelle. Das jetzt endlich wieder regierte Italien ist mit 8,6 Mrd. Euro immerhin Viertplatziertes, das zunehmend EU-kritische Großbritannien mit 8,3 Mrd. Euro Fünfter (vgl. Abb. 3).

Das angestrebte Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU begrüßt der ZVEI. Im vergangenen Jahr wurden amerikanische Elektroprodukte im Wert von 9,2 Mrd. Euro nach Deutschland eingeführt. Damit sind die USA nach China der zweitgrößte ausländische Lieferant für den Elektromarkt hierzulande. Der Bestand an Direktinvestitionen der deutschen Elektroindustrie in den USA betrug zuletzt 11,3 Mrd. Euro – bei 43,4 Mrd. Euro hohen Direktinvestitionen insgesamt. In keinem anderen Land der Welt engagiert sich die deutsche Elektrobranche stärker mit Investitionen. Wenn es mit dem jetzt anvisierten transatlantischen Abkommen über Handel und Investitionen tatsächlich gelingen sollte, die größte Freihandelszone der Welt zu etablieren, sollte hiervon auch die deutsche Elektroindustrie profitieren. Dies gilt umso mehr, als ein solches Abkommen auch das Wachstum in den EU-Partnerländern befördern dürfte.

Ein seit Jahren bestehender Trend hat sich letztes Jahr weiter fortgesetzt: Die deutsche Elektroindustrie generiert mehr und mehr ihres Exportwachstums in den Schwellenländern. Mit 54 Mrd. Euro machen die Ausfuhren in die sogenannten *Emerging Markets* inzwischen ein Drittel aller Branchenausfuhren aus. Im Jahr 2000 war es noch weniger als ein Fünftel. Mit 14% der gesamten Branchenausfuhren gehen heute mehr Exporte in die BRICS-Länder – also nach Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika – als in die Gruppe der von der Eurokrise besonders betroffenen Länder Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien, deren gemeinsamer Anteil heute nur noch 10% hoch ist (und im Jahr 2000 noch bei 15% lag).

**Exkurs: Diesjähriges Hannover-Messe-Partnerland Russland**

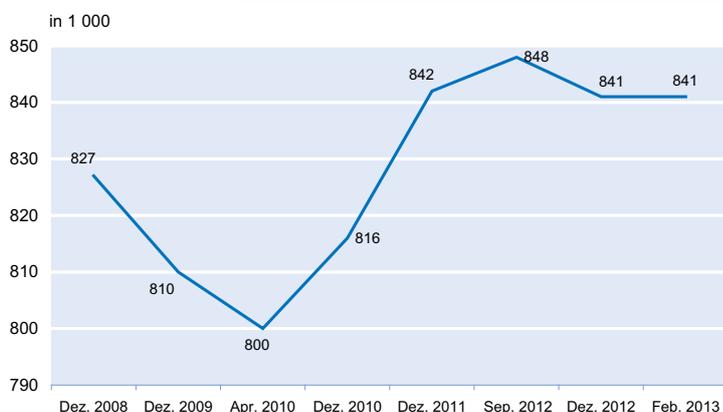
Dieses Jahr war Russland – das flächenmäßig größte Land der Erde und wirtschaftlich die neuntgrößte Volkswirtschaft der Welt – Partnerland der Hannover-Messe. Es ist nach China der zweitwichtigste Handelspartner unter den BRICS-Ländern für die deutsche Elektroindustrie und zählt zu den Top-ten-Abnehmerländern heimischer Elektroexporte. Im vergangenen Jahr ist das Ausfuhrvolumen nach Russland um weit überdurchschnittliche 13% auf 5,8 Mrd. Euro gestiegen. Seit 2000 haben sich die Branchenexporte nach Russland mehr als vervierfacht (vgl. Abb. 4). Vor allem Produkte der Automatisierungstechnik, Energietechnik und Medizintechnik werden auf den russischen Markt geliefert. Der Internationale Währungsfonds geht davon aus, dass die russische Volkswirtschaft dieses Jahr mit gleicher Rate wächst wie 2012, d.h. um 3,4%. Entsprechend sollten sich 2013

**Abb. 4**  
**Deutscher Elektroaußenhandel mit Russland**



Quelle: Destatis; ZVEI-eigene Berechnungen.

**Abb. 5**  
**Entwicklung der Beschäftigten in der deutschen Elektroindustrie**



Quelle: Destatis; ZVEI-eigene Berechnungen.

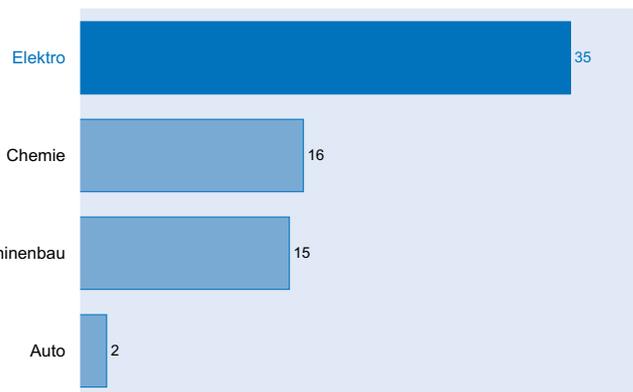
auch die deutschen Elektroausfuhren nach Russland ähnlich dynamisch entwickeln wie letztes Jahr.

### 1,5 Millionen Beschäftigte weltweit

Die Zahl der Inlandsbeschäftigten in der deutschen Elektroindustrie liegt aktuell bei 841 000 – und damit nah am im September 2012 erreichten Zehn-Jahres-Hoch von 848 000 (vgl. Abb. 5). Zusammen mit den 659 000 Auslandsbeschäftigten – die zusätzliche Erlöse von rund 100 Mrd. Euro pro Jahr erwirtschaften – hat die Branche 1,5 Mill. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weltweit. Mehr als ein Fünftel der inländischen Beschäftigten sind Ingenieure, weitere drei Fünftel Fachkräfte. Der Fachkräftemangel darf nicht zu einem Engpass für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen werden. Der letzten Ingenieursumfrage des ZVEI zufolge nimmt die Hälfte der Elektrofirmen weiter einen Fachkräftemangel wahr. Sie-

**Abb. 6**  
**Impulse für Innovationen**

Anstöße zu Innovationen im Verarbeitenden Gewerbe stammen zu ... % aus



Quelle: ZEW; ZVEI-eigene Berechnungen.

ben von zehn Firmen planen, bis 2014 mehr Elektroingenieure einzustellen als in den Vorjahren.

Die Elektroindustrie ist äußerst innovationsstark. Fast acht von zehn Branchenunternehmen warten regelmäßig mit Produkt- oder Prozessinnovationen auf. 40 Cent jedes in der Branche umgesetzten Euro werden mit Neuheiten erlöst. Und jede dritte Innovation in der deutschen Industrie insgesamt erfährt ihren originären Anstoß durch die Elektrobranche (vgl. Abb. 6). Damit das so bleibt, hat die deutsche Elektroindustrie 2012 8,7 Mrd. Euro in Anlagen investiert und 13,5 Mrd. Euro für Forschung und Entwicklung aufgewendet. Mit einer steuerlichen Forschungsförderung sollte die Politik endlich die F&E-Anstrengungen der Unternehmen – die schließlich die Grundlage für Innovationen, Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Wohlstand sind – unterstützen.

lich die F&E-Anstrengungen der Unternehmen – die schließlich die Grundlage für Innovationen, Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Wohlstand sind – unterstützen.

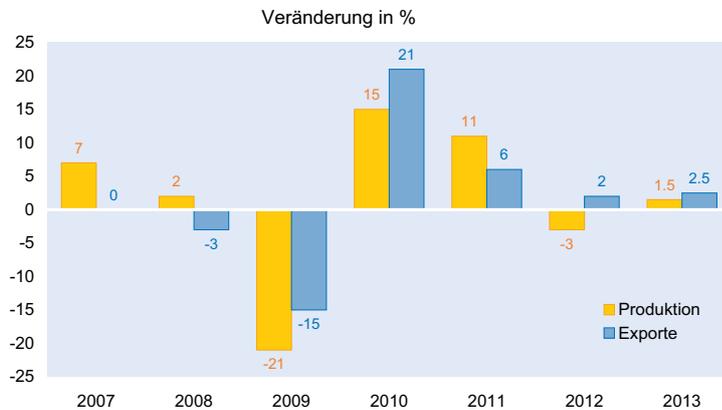
### Ausblick

Mit Blick auf

- ein allmählich anziehendes weltwirtschaftliches Wachstum,
- eine sich langsam aus der Rezession herauskämpfende Eurozone,
- Re-Industrialisierungsbestrebungen in einigen »Industrielländern« (insbesondere in den USA) sowie eine stetige Verschiebung der globalen Investitionen in Richtung Schwellenländer,
- erwartete Produktionszuwächse in wichtigen Abnehmerbranchen,
  - eine – trotz gelegentlichen Dämpfern – insgesamt wieder verbesserte Stimmung oder insbesondere auch
  - eigene Konjunkturumfragen

hält der ZVEI an seiner im Dezember des vergangenen Jahres erstmals formulierten Prognose von 1,5% Wachstum der (preisbereinigten) Elektroproduktion 2013 fest (vgl. Abb. 7). Dabei dürfte sich die Wachstumsdynamik erst im Jahresverlauf nach und nach entfalten. Aktuell sind die Kapazitäten der Branchenunternehmen zu 81% ausgelastet, und die Auftragsbestände reichen knapp zweieinhalb Monate weit. Beides ist noch leicht unterdurchschnittlich. Die größeren Impulse dürften dieses Jahr wiederum aus dem Ausland – vor allem eben wieder aus den Schwellenländern, aber auch aus den USA

**Abb. 7**  
**Ausblick der deutschen Elektroindustrie: Produktion und Exporte**



Quelle: Destatis; ZVEI-eigene Berechnungen.

– kommen. 72% der Elektronunternehmen rechnen 2013 mit einem einstelligen Wachstum ihres Chinageschäfts, 13% sogar mit einem zweistelligen. Insgesamt geht der ZVEI für 2013 von einem Exportanstieg in einer Größenordnung von 2% bis 3% aus.

Wie eigentlich immer unterliegt der Ausblick Vorbehalten. Die Unternehmen registrieren eine immer volatilere wirtschaftliche Entwicklung, auf die es entsprechend immer flexibler zu reagieren gilt. Die Risiken nehmen zu, vor allem ist der Konjunkturverlauf politikabhängig wie selten zuvor. Dabei obliegt es doch eben dieser Politik, Verunsicherung abzubauen zu helfen, für Stabilität und Verlässlichkeit zu sorgen und Investitions- und Planungssicherheit zu schaffen – etwa

- bei der Energiewende in Deutschland: sie muss zügig erfolgreich umgesetzt werden. Hierzu bedarf es der wirtschaftspolitischen Konkretisierung verlässlicher Rahmenbedingungen für wachstumsfördernde Investitionen in die Energieerzeugung, -übertragung und -verteilung,
- bei der Bewältigung der Schuldenkrise im Euroraum: zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit der Schulden, der Verbesserung der volkswirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der Reparatur des Finanzsektors führt letztlich kein Weg an nachhaltigen Strukturreformen vorbei; klar: es braucht Wachstum, aber die Saat kann nur aufgehen, wenn das Feld vorher umgepflügt worden ist,
- bei der Beilegung des andauernden Haushaltsstreits in den USA: hier muss endlich eine dauerhafte Lösung her; bislang handelt man sich ja bloß von einem Provisorium zum nächsten,
- bei der Auflösung des Reformstaus in China: inländische Monopole müssen aufgebrochen und mehr ausländischer Wettbewerb zugelassen werden, wenn der Umbau der Wirtschaft – weg von einseitiger Investitions- und Exportorientierung hin zu mehr Konsum – schneller vorangehen soll,

- beim internationalen Handel: eine Beeinflussung der Wechselkurse, um sich künstlich Exportvorteile zu verschaffen, oder protektionistische Maßnahmen führen am Ende zu einer Beeinträchtigung des Freihandels,
- bei den geopolitischen Spannungen in Nahost oder Korea, die sich nicht zuletzt über den Ölpreis auf die Produktionskosten der Unternehmen auswirken.

Nur mit den zentralen Basis- und Querschnittstechnologien (*key enabling technologies*) der Elektroindustrie lassen sich neue, bahnbrechende Entwicklungen wie etwa die vierte industrielle Revolution – also die intelligent vernetzte industrielle Fertigung (Industrie 4.0) – voranbringen. Gleichzeitig sind sie unersetzlich, um zentrale globale Herausforderungen – man denke hier an Klimaschutz, Ressourcenknappheit, Bedarf an Infrastruktur, Mobilität und Sicherheit oder demographischen Wandel – dauerhaft und nachhaltig zu bewerkstelligen. Deshalb ist der ZVEI auch zuversichtlich, dass die Branche bald auf ihren Trend-Wachstumspfad von 5% pro Jahr zurückkehren kann.

**Quellen**

Destatis, Wiesbaden.  
 Deutsche Bundesbank, *Bestandserhebung über Direktinvestitionen*, Frankfurt am Main.  
 ifo Investitionstest im Verarbeitenden Gewerbe.  
 ifo Konjunkturumfrage.  
 Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, *FuE-Datenreport*, Essen.  
 ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, *Deutsche Innovationserhebung*, Mannheim.  
 ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie, *eigene Umfragen und Berechnungen*, Frankfurt am Main.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist erneut gesunken. Die Unternehmen bewerten zwar ihre aktuelle Geschäftslage weiterhin mehrheitlich als gut, jedoch deutlich zurückhaltender als im Vormonat. Auch die Erwartungen an den zukünftigen Geschäftsverlauf sind nochmals zurückgenommen worden. Die deutsche Konjunktur legt eine Verschnaufpause ein.

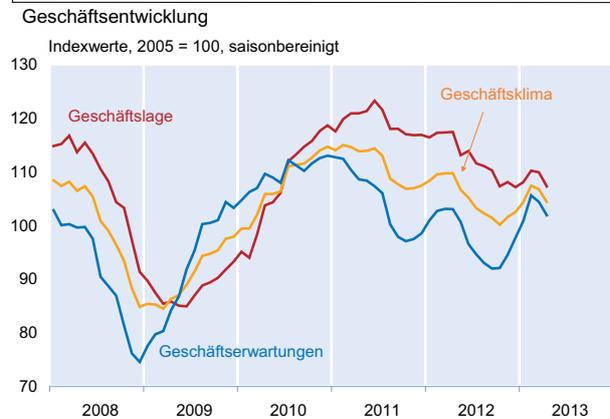
Der Geschäftsklimaindex gab in allen Sparten nach. Den kleinsten Rückgang verzeichnete der Einzelhandel (rund einen Punkt), während im Bereich Dienstleistungen eine deutliche Verschlechterung zu beobachten war (8 Punkte). Im Bauhauptgewerbe, dem Verarbeitende Gewerbe und dem Großhandel lag der Rückgang mit ungefähr 5 Punkten dazwischen. Zudem gaben in fast allen vier Branchen jeweils der Index zur Geschäftslage und zu den -erwartungen nach. Eine Ausnahme war der Einzelhandel, dort schätzten die befragten Firmen ihre aktuelle Geschäftssituation etwas positiver ein.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, inklusive des Dienstleistungssektors, ist im April gesunken. Die deutsche Wirtschaft zeigt sich sehr verhalten bezüglich eines weiteren Beschäftigungsaufbaus. Im Verarbeitenden Gewerbe hat der Index deutlich nachgegeben. Die Zurückhaltung, neues Personal einzustellen, hat deutlich zugenommen. Dies zeigt sich auch in den meisten Teilbereichen der Industrie. Im Baugewerbe sank der saisonbereinigte Index zwar, jedoch ist aufgrund der scheinbar sehr guten Auftragslage und der sich nun bessernden Witterungsbedingungen saisonal mit einer Erhöhung des Beschäftigungsniveaus zu rechnen. Expansiv sind auch weiterhin die Personalpläne im Dienstleistungsbereich. Im Einzelhandel ist der Index etwas gesunken, im Großhandel minimal gestiegen. Klare Entwicklungstendenzen fehlen weiterhin in den beiden Handelsstufen.

Der Geschäftsklimaindex im **Verarbeitenden Gewerbe** ist deutlich gefallen. Die Industriefirmen sind erneut weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Die Kapazitätsauslastung ist minimal gesunken. Sie liegt weiterhin unter ihrem langfristigen Durchschnitt. Der Lagerdruck nahm erstmals seit Dezember wieder zu, auch weil die Produktion zurückgefahren werden musste. Der Ausblick auf den Geschäftsverlauf in den kommenden sechs Monaten hat sich weiter eingetrübt. Die Produktionspläne der Unternehmen waren daher weiterhin nur auf eine moderate Erhöhung ausgerichtet. Zudem gehen die Firmen davon aus, in naher Zukunft die Preise seltener heraufsetzen zu können. Die Exporterwartungen sind jedoch nach dem Rückgang im Vor-

<sup>1</sup> Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

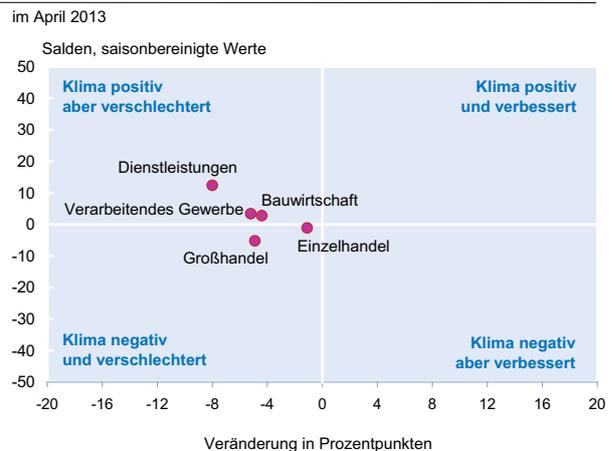
**Abb. 1**  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>



<sup>a)</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

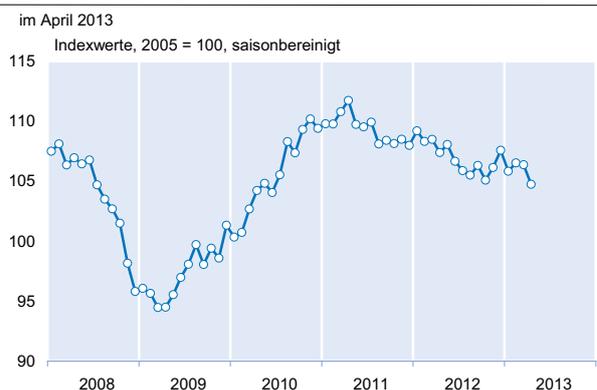
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 2**  
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 3**  
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>



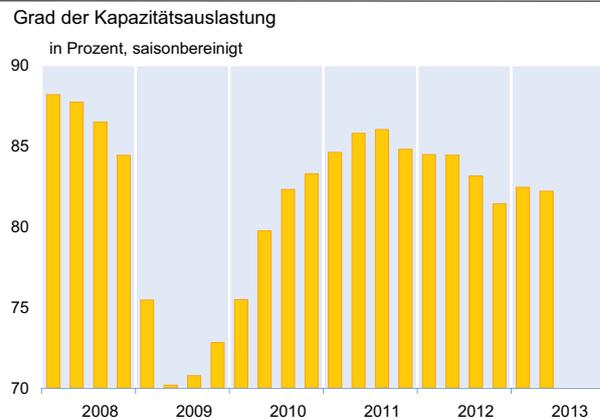
<sup>a)</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

monat wieder gestiegen. Die befragten Firmen erwarten somit weitere Impulse vom Auslandsgeschäft. Sowohl im Vorleistungsgütergewerbe als auch im Investitionsgüterbereich sank der Geschäftsklimaindex unter den langfristigen Durchschnitt. In den beiden Sparten gaben jeweils auch der Index der Erwartungen und der aktuellen Geschäftslage nach. Ein Grund könnte eine schwächere Inlandsnachfrage sein, nachdem die Exporterwartungen weiterhin positiv ausgerichtet sind. Auch im Konsumgüterbereich trübte sich das Geschäftsklima merklich ein. Die aktuelle Geschäftslage wurde von den Firmen deutlich weniger optimistisch beurteilt, während gleichzeitig die negativen Meldungen bei den Erwartungen die Überhand gewannen. Die Produktion musste teilweise zurückgefahren werden, und die Pläne sind weiterhin nur auf eine moderate Erhöhung ausgerichtet. Die Kapazitätsauslastung konnte jedoch leicht gesteigert werden. Im **Ernährungsgewerbe** hat sich das Geschäftsklima im April spürbar abgekühlt. Die befragten Unternehmen waren mit ihrer aktuellen Lage erheblich weniger zufrieden als noch im Vormonat. Die Nachfrage reduzierte sich erkennbar, und der Lagerdruck nahm zu. Da sich die Geschäftsaussichten den Unternehmensmeldungen zufolge deutlich eintrübten, haben die Firmen ihre Produktionspläne nach unten angepasst. Ein Blick in die Teilbereiche der Industrie zeigt, dass nahezu in allen Bereichen der Geschäftsklimaindex nachgegeben hat. Eine Ausnahme sind die Hersteller von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen. Hier hellte sich das Geschäftsklima deutlich auf. Während sich die Geschäftslage leicht besserte, zeigten sich die befragten Unternehmen in dem Bereich deutlich optimistischer bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufes. Dies ist vor allem auf eine spürbar größere Nachfrage zurückzuführen. Der Auftragsbestand besserte sich merklich. Zudem werden deutlich stärkere Impulse aus dem Ausland erwartet.

Nach dem historischen Höchststand im Vormonat ist der Geschäftsklimaindex im **Bauhauptgewerbe** wieder gesunken. Die Geschäftslage wird von den Baufirmen etwas weniger positiv beurteilt. Zudem haben sie die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf etwas zurückgenommen. Die Auslastung des Maschinenparks ging saisonbereinigt zurück. Weiterhin klagten etwa drei Viertel der befragten Firmen über Produktionsbehinderungen. Den größten Teil machten weiterhin negative Witterungseinflüsse aus. Es ist davon auszugehen, dass sich mit zunehmenden Durchschnittstemperaturen diese Werte im Mai verringern werden. Die Preise für Bauleistungen sind erneut gestiegen. Für die nächsten Monate rechneten die Testteilnehmer mit weiteren Preiserhöhungen. Der Personalbestand dürfte in den kommenden Monaten weniger stark ausgeweitet werden als zuletzt. Gemäß einer Sonderfrage im April hatten in den vergangenen sechs Monaten 70% der Unternehmen mit speziellen Schwierigkeiten zu kämpfen: 42% der Befragten beklagten die säumige Zahlungsweise der Auftraggeber, 11% die Abwerbung von Arbeitskräften und 8% Auftrags-

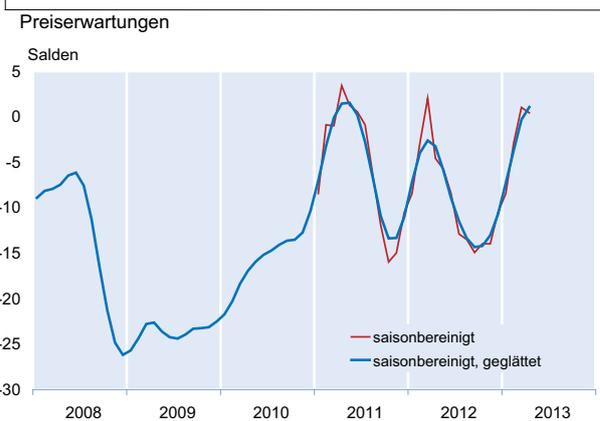
**Abb. 4**  
Verarbeitendes Gewerbe<sup>a)</sup>



a) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 5**  
Bauhauptgewerbe



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und sinkende Baupreise.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

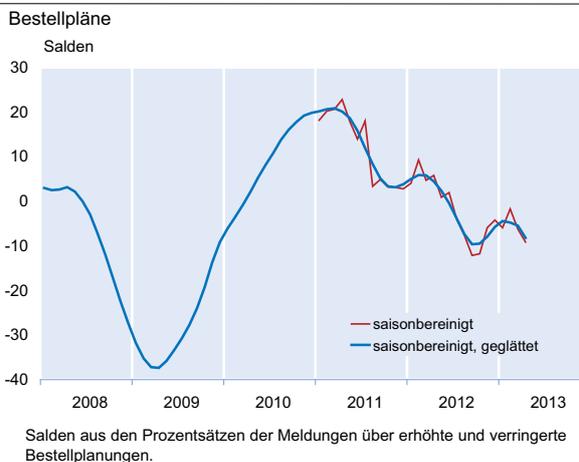
stornierungen. Im Hochbau sank der Geschäftsklimaindex. Die Einschätzungen zur Geschäftslage sowie zum zukünftigen Geschäftsverlauf fielen in allen drei Teilsparten ungünstiger aus als im März. Die Geräteauslastung fiel um 3 Punkte auf 68,3%. Die Bautätigkeiten soll weiter ausgedehnt werden. Im Tiefbau verschlechterte sich das Geschäftsklima ebenfalls. Die Urteile zur aktuellen Lage waren zurückhaltender als im März; gleiches gilt für die Einschätzungen hinsichtlich der Entwicklung im nächsten halben Jahr. Im Vergleich zum Hochbau (65%) gaben noch fast 80% der Tiefbauunternehmen Behinderungen durch Witterungseinflüsse an. Darüber hinaus sank die Geräteauslastung um 7 Prozentpunkte auf nun 65,7%.

Im **Großhandel** hat sich die starke Abwärtsbewegung des Vormonats im April fortgesetzt. Sowohl die aktuelle Geschäftslage als auch die Erwartungen werden von den Un-

ternehmen deutlich pessimistischer beurteilt. Bei der Bewertung der aktuellen Geschäftslage überwogen erstmals seit über drei Jahren die unzufriedenen Firmenmeldungen. Aufgrund stärker steigender Lagerbestände soll die Orderfähigkeit weiter eingeschränkt werden. Erstmals seit Juni 2012 wurden wieder per saldo Senkungen der Verkaufspreise bei den befragten Unternehmen vorgenommen. Auch im Großhandel mit Konsumgütern trübte sich das Geschäftsklima ein. Der Umsatz ging weiter zurück, während der Lagerüberhang weiter zunahm. Er stieg damit über seinen langfristigen Durchschnitt. Die Verkaufspreise konnten nur noch ganz selten angehoben werden, jedoch bestehen weiterhin Pläne, im weiteren Verlauf diese vermehrt wieder hochsetzen zu können. Im Großhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln sank der Geschäftsklimaindex deutlich. Die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage fiel auf den niedrigsten Wert seit fast drei Jahren. Auch die Erwartungen an die weitere Geschäftsentwicklung sind erstmals seit langem wieder pessimistisch. Da auch der Lagerdruck zunahm, sind vereinzelt die Orderpläne auf Kürzungen ausgerichtet. Eine ähnliche Entwicklung fand auch im Produktionsverbindungshandel statt. Das Geschäftsklima kühlte sich spürbar ab. Sowohl die momentane Lage als auch die Geschäftsaussichten wurden deutlich ungünstiger beurteilt. Eine positive Ausnahme stellt der Großhandel mit Verbrauchsgütern dar. Hier stieg der Geschäftsklimaindex. Die aktuelle Geschäftslage wurde etwas zufriedener beurteilt, und die Skepsis bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufes nahm deutlich ab. Der Lagerdruck stieg jedoch deutlich und vermehrt mussten Preise gesenkt werden. Die Bestellfähigkeit soll nur noch leicht angehoben werden.

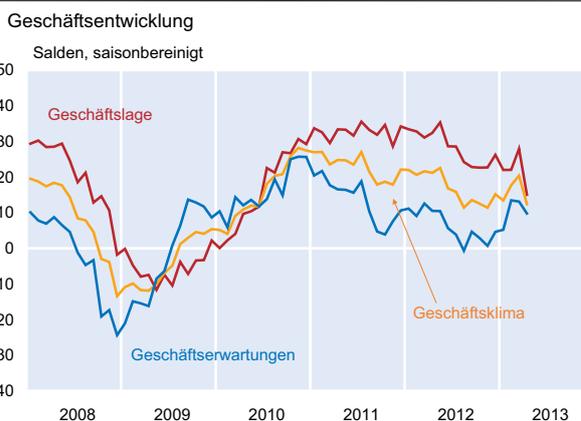
Im Einzelhandel hat der Geschäftsklimaindex im Vergleich zum Großhandel hingegen nur leicht nachgegeben. Die Einzelhändler sind mit ihrer aktuellen Geschäftslage erneut etwas zufriedener als zuvor. Jedoch hat die Skepsis mit Blick auf die weitere Entwicklung wieder zugenommen. Nachdem die befragten Firmen im Vormonat mit der Umsatzentwicklung deutlich unzufriedener waren, erholte sich die Entwicklung im April wieder. Die Lagerüberhänge nahmen jedoch weiter zu, so dass auch die Ordertätigkeit weiterhin auf Kürzungen ausgerichtet ist. Im Einzelhandel mit Verbrauchs- und Gebrauchsgütern sank jeweils der Geschäftsklimaindex. Während bei den Unternehmen im letzteren Segment die Skepsis bezüglich des weiteren Geschäftslaufs etwas abnahm, stieg sie im Verbrauchsgüterbereich deutlich an. In beiden Bereichen wurde jedoch die aktuelle Geschäftslage pessimistischer beurteilt als noch im März. Obwohl der Index des Geschäftsklimas im Einzelhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln etwas zurückging, befindet er sich weiterhin auf einem sehr hohen Niveau, weit über dem historischen Durchschnitt. Die Zufriedenheit mit der aktuellen Geschäftslage nahm weiter zu, während sich der Optimismus bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufes etwas verringerte. Die Lageüberhänge stiegen wieder, und

**Abb. 6**  
Großhandel



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 7**  
Dienstleistungen



die Anzahl der Firmen, die die Verkaufspreise anheben konnten und dies auch in Zukunft tun wollen, nahm deutlich ab. Im Kfz-Einzelhandel ist das Geschäftsklima im April unverändert geblieben. Die Lageurteile fielen zwar ungünstiger aus, die Aussichten für die kommenden Monate waren aber nicht mehr ganz so pessimistisch. Den Händlern ist es gelungen, die Lagerüberhänge etwas zu verringern. Trotzdem blieben die Orderpläne restriktiv, und die Personalpläne waren weiterhin überwiegend auf Einschränkungen ausgerichtet. Im Neuwagengeschäft hat sich das Geschäftsklima eingetrübt, da die negativen Meldungen zum aktuellen Geschäftsverlauf deutlich zugenommen haben. Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung waren die Händler etwas weniger unzufrieden. Sie planten häufiger, die Preise zu senken sowie den Personalstand zu verkleinern. Die Gebrauchtwagenhändler beurteilten die aktuelle Situation dagegen nicht mehr ganz so ungünstig. Der Pessimismus bei den Perspektiven ließ ebenfalls nach, obwohl sich die Händler zu Preisabschlägen gezwungen sahen. Im Bereich Kraft-

wagenteile und -zubehör stieg die Zahl der negativen Stimmen bei der Bewertung der Geschäftslage kräftig. Die Betriebe erwarteten auch in den kommenden Monaten keine Wende zum Besseren. Im Bereich Unterhaltungselektronik stieg der Geschäftsklimaindex wieder, liegt aber weiterhin unter seinem langfristigen Durchschnitt. Nachdem im Januar und Februar die Lage und die Erwartungen von starkem Pessimismus geprägt waren, nahm dieser im April deutlich ab. Der Lagerüberhang konnte etwas abgebaut werden, und die Orderpläne sind nicht mehr so stark auf Kürzungen ausgelegt.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das **Dienstleistungsgewerbe** Deutschlands ist im April deutlich gesunken. Die Urteile zur Geschäftslage sind deutlich weniger zufrieden ausgefallen als im Vormonat. Auch mit Blick auf die weitere Geschäftsentwicklung haben sich die befragten Dienstleister etwas weniger optimistisch gezeigt. Die Beurteilung des aktuellen Auftragsbestands wurde erneut ungünstiger beurteilt als im Vormonat. Trotzdem geht eine Mehrheit davon aus, dass die Nachfrage in Zukunft wieder anziehen wird. An der Bereitschaft, zusätzliches Personal einzustellen, hat sich trotzdem nichts geändert. Im Transportwesen hat sich das Geschäftsklima stark eingetrübt. Sowohl die Geschäftslage als auch die Erwartungen für die kommenden sechs Monate wurden deutlich weniger positiv beurteilt als im Vormonat. Der Auftragsbestand wurde wieder deutlich zurückhaltender bewertet. Trotzdem geht die Mehrheit der befragten Firmen davon aus, in Zukunft höhere Preise durchsetzen zu können. Auch im Bereich Reisebüros und Reiseveranstalter gab das Geschäftsklima nach. Jedoch befindet es sich weiterhin über seinem langfristigen Durchschnitt. Eine deutliche Mehrheit ist weiterhin mit ihrer Geschäftslage zufrieden. Zudem werden die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf mehrheitlich positiv eingeschätzt. Die Unternehmen aus der Werbebranche schätzten ihre Geschäftslage als deutlich schlechter ein und blickten weniger optimistisch in die Zukunft als zuletzt. Das Umsatzwachstum hat sich verlangsamt, die Auftragsbestände sanken. Zum ersten Mal im Verlauf von zwölf Monaten gaben die Firmen an, die Mitarbeiterzahl reduzieren zu wollen. Der Klimawert im Gastgewerbe hat im April leicht nachgegeben. Dies war auf die ungünstiger eingeschätzte Geschäftslage zurückzuführen, während die Geschäftsaussichten leicht aufklarten. Im Beherbergungsgewerbe (Hotels, Gasthöfe, Pensionen) hat sich das Geschäftsklima aufgrund verbesserter Geschäftsaussichten aufgehellt. Die momentane Lage wurde etwas weniger positiv bewertet. Im Bereich Gastronomie (Restaurants, Cafés) fiel der Klimaindikator im April auf einen Wert knapp über seinem langjährigen Durchschnittsniveau. Sowohl die Geschäftslage als auch die -erwartungen wurden weniger positiv beurteilt als im Vormonat. Die Firmen gingen von verstärkten Preiszuwächsen für ihre Dienstleistungen aus.



**ifo Institut**

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

