

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?

Jonas Böschmeier und Feodora A. Teti

DATEN UND PROGNOSEN

Ausbilden während der Covid-19-Pandemie – Hürden für Betriebe und Auszubildende

Julia Freuding und Johanna Garnitz

Europa: Klimaneutral bis 2050?

Theresa Berz, Klaus Gründler, Anina Harter, Johannes Pfeiffer, Karen Pittel, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

ifo Migrationsmonitor: Afghanistan im freien Fall – Flucht als letzter Ausweg

Clara Albrecht, Britta Rude und Tanja Stitteneder

Wirtschaftliche Entwicklung nach der Bundestagswahl

Klaus Gründler, Armin Hackenberger, Philipp Heil, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

BRANCHEN UND SEKTOREN

Branchen im Fokus: Messebranche

Horst Penzkofer

STEUERPOLITIK

Reformen für die Steuerpolitik: Wie Deutschland sein Steuersystem wachstumsfreundlich und gerecht gestalten kann

Florian Dorn, Clemens Fuest, Florian Neumeier, Michael Stimmelmayer, Klaus Gründler, Niklas Potrafke, Fabian Ruthardt, Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Manuel Pannier, Andreas Peichl, Oliver Falck, Anna Kerkhof, Christian Pfaffl, Elena Herold, Przemyslaw Brandt



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Yvonne Giesing, Dr. Christa Hainz, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.
Bezugspreis jährlich: EUR 150,-
Preis des Einzelheftes: EUR 12,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: SAS Druck, Fürstenfeldbruck.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<https://www.ifo.de>

10/2021

ifo SCHNELLDIENST

Reformen für die Steuerpolitik: Wie Deutschland sein Steuersystem wachstums- freundlich und gerecht gestalten kann

Die künftige Finanz- und Steuerpolitik wird für die nächste Regierungskoalition ein Schlüsselthema sein. Denn die Corona-Pandemie hat ein großes Loch in den Staatshaushalt gerissen und nach vielen Jahren der „Schwarzen Null“ zu einer neuen Rekordverschuldung geführt. Gleichzeitig droht die wirtschaftliche Erholung von der Krise ins Stocken zu geraten.

An welchen Stellschrauben sollte die kommende Bundesregierung drehen, damit das deutsche Steuersystem auch in Zukunft wachstumsfreundlich und gerecht ausgestaltet werden kann? Im aktuellen Schnelldienst stellen wir Reformvorschläge von ifo-Experten für die Steuerpolitik in Deutschland vor: Die Autoren untersuchen, wie verschiedene steuerpolitische Maßnahmen die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen: von der Einkommensteuer über steuerliche Innovations- und Investitionsanreize bis hin zur Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung.

Wir nehmen auch die Reformvorschläge der Parteien für die Einkommensbesteuerung unter die Lupe und untersuchen ihre Wirkung auf das Einkommen, die Beschäftigung und die Verteilung. Zudem stellen die Autoren eine Reform der Einkommensteuer vor, die steuerliche Fehlanreize zur Partizipation am Arbeitsmarkt abbaut und die Lasten fair verteilt.



Alle Beiträge in der Serie Reformprogramm für die Steuerpolitik sowie weitere Vorschläge für die wirtschaftspolitische Agenda in der kommenden Legislaturperiode finden Sie hier:
<https://www.ifo.de/themen/wirtschaftspolitische-agenda-2021-2025>

STEUERREFORM

Reformen für die Steuerpolitik:

Wie Deutschland sein Steuersystem wachstumsfreundlich und gerecht gestalten kann

Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen?

Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell 3

Florian Dorn, Clemens Fuest, Florian Neumeier und Michael Stimmelmayer

Steuererhöhungen? Am ehesten direkt nach den Wahlen

12

Clemens Fuest, Klaus Gründler, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

Die Reformvorschläge bei der Einkommensbesteuerung der Parteien zur Bundestagswahl 2021

16

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Manuel Pannier und Andreas Peichl

Steuern und Innovation:

Wie steuerliche FuE-Förderung Innovationsanreize in privatwirtschaftlichen Unternehmen schafft

26

Oliver Falck, Anna Kerkhof und Christian Pfaffl

Die Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung

31

Clemens Fuest, Elena Herold und Florian Neumeier

Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien:

Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung

37

Maximilian Blömer, Przemyslaw Brandt, Florian Dorn, Clemens Fuest und Andreas Peichl

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?

50

Jonas Böschmeier und Feodora A. Teti

DATEN UND PROGNOSEN

Ausbilden während der Covid-19-Pandemie – Hürden für Betriebe und Auszubildende

62

Julia Freuding und Johanna Garnitz

Europa: Klimaneutral bis 2050?

66

Theresa Berz, Klaus Gründler, Anina Harter, Johannes Pfeiffer, Karen Pittel, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

ifo Migrationsmonitor:

Afghanistan im freien Fall – Rückkehr der Taliban und Flucht als letzter Ausweg

71

Clara Albrecht, Britta Rude und Tanja Stitteneder

Wirtschaftliche Entwicklung nach der Bundestagswahl:

Wird es darauf ankommen, wer regiert?

82

Klaus Gründler, Armin Hackenberger, Philipp Heil, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

BRANCHEN UND SEKTOREN

Branchen im Fokus: Messebranche

88

Horst Penzkofer

Florian Dorn, Clemens Fuest, Florian Neumeier und Michael Stimmelmayer

Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen?

Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell*

Vor dem Hintergrund der Bundestagswahl und der Regierungsbildung in Deutschland wird derzeit intensiv über die Steuerpolitik der nächsten Legislaturperiode diskutiert. Dabei stehen sich zwei Seiten gegenüber.

STEUERPOLITIK ZWISCHEN VERTEILUNGS- UND WACHSTUMSZIELEN

Die eine Seite in der Diskussion betont verteilungspolitische Zielsetzungen. Sie will zur Finanzierung von staatlichen Ausgabenprogrammen und angesichts der Rekordschulden infolge der Coronakrise wohlhabendere Steuerzahler stärker belasten und fordert deshalb beispielsweise höhere Spitzensteuersätze in der Einkommensteuer und die (Wieder-)Einführung einer Nettovermögensteuer. Spielräume für Steuerentlastungen für Unternehmen werden von dieser Seite nicht gesehen. Dabei wird in Kauf genommen, dass die wirtschaftliche Erholung nach der Coronakrise beeinträchtigt und die langfristige Wirtschaftsentwicklung gedämpft werden könnte.

Die andere Seite möchte die Steuerpolitik hingegen bewusst auf die Förderung der wirtschaftlichen Erholung ausrichten und deshalb Unternehmen und auch Steuerzahler mit höheren Einkommen entlasten. Das soll private Investitionen und Beschäftigung steigern. Diese Seite nimmt in Kauf, dass Besserverdiener möglicherweise stärker profitieren als andere. Außerdem könnten weniger Steuereinnahmen für staatliche Ausgabenprogramme zur Verfügung stehen.

In der Debatte über die ökonomischen Wirkungen von Steuern vertreten die Gegner von Steuersenkungen oft die These, dass davon keine nennenswerte positive Wirkung auf Investitionen und Beschäftigung ausgehe. Umgekehrt argumentieren Kritiker von Steuererhöhungen, diese seien »Gift« für die wirtschaftliche Erholung. Diese Debatte wird oft auf der Basis nicht sonderlich gut fundierter und sehr einseitiger Thesen über die Wirkungsweise von Steuern und Abgaben geführt. Folgewirkungen einzelner Steueränderungen auf andere Steuerquellen werden meistens vollständig ausgeblendet. Über den richtigen Weg in

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen der Studie »Steuerreform nach der Krise – für Einfachheit, faire Lastenverteilung und Wettbewerbsfähigkeit« im Auftrag der Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V.

IN KÜRZE

Der vorliegende Beitrag untersucht die Auswirkungen verschiedener derzeit diskutierter Steuerreformen auf das Steueraufkommen und andere ökonomische Größen mit Hilfe eines datenbasierten Simulationsmodells (CGE-Modell). Eine Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte führt kurzfristig zu einem Rückgang des Steueraufkommens um 13,8 Mrd. Euro. Langfristig sind die jährlichen Steuerausfälle kleiner, weil Investitionen und Beschäftigung steigen. Eine Kombination aus Körperschaftsteuersenkung und beschleunigten Abschreibungen würde kurzfristig das Steueraufkommen sogar um 30 Mrd. Euro senken. Dafür würden Investitionen und Beschäftigung so stark zunehmen, dass die jährlichen Steuereinnahmen mittelfristig wieder auf das Ausgangsniveau ansteigen. Das Bruttoinlandsprodukt und der Konsum der privaten Haushalte wären aber um rund 3% höher als ohne Reform. Die Löhne würden um etwa 4% höher liegen. Es werden außerdem Einkommensteuererhöhungen und eine Erhöhung der Umsatzsteuer betrachtet. Die Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch die Umsatzsteuer hat weniger negative Wirkungen auf Investitionen, Beschäftigung und folglich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als die Finanzierung durch die Einkommensteuer. Das verweist auf die klassische Abwägung zwischen Verteilungs- und Effizienzzielen in der Steuerpolitik.

der Steuerpolitik kann man sehr unterschiedlicher Auffassung sein. Das kann beispielsweise mit Präferenzen für mehr oder weniger Staat zusammenhängen – hier spielen individuelle Bewertungen von Güterbündeln und ideologische Einstellungen eine Rolle.

Die Antwort auf die Frage, wie sich Steuern auf Investitionen oder Beschäftigung auswirken, sollte jedoch ideologieunabhängig sein. Das heißt nicht, dass diese Frage leicht zu beantworten ist oder auch nur, dass es leichter sein sollte, darüber Einigkeit zu erzielen. Im Gegenteil: Es gibt schon bei der Messung der Auswirkungen vergangener Steueränderungen erhebliche methodische Herausforderungen und ver-

schiedene Arten, damit umzugehen. Die Prognose der Wirkungen künftiger, hypothetischer Steueränderungen ist noch schwieriger und kontroverser. Trotzdem ist bereits viel gewonnen, wenn transparent ist, auf Basis welcher Prämissen Thesen über Steuerwirkungen entwickelt werden und wie die Prämissen begründet werden.

Der vorliegende Beitrag untersucht fiskalische und weitere ökonomische Wirkungen verschiedener derzeit diskutierter Steuerreformen mit Hilfe eines CGE-Simulationsmodells (sog. numerisches allgemeines Gleichgewichtsmodell/*Computable General Equilibrium Model*). Der Fokus liegt dabei auf den Aufkommenseffekten sowie den Auswirkungen auf

wichtige volkswirtschaftliche Aggregatgrößen wie Investitionen, dem Beschäftigungsniveau, der Lohnsumme, privatem Konsum und dem Bruttoinlandsprodukt. Die gleichzeitige Analyse von fiskalischen Aufkommenswirkungen und weiteren ökonomischen Effekten erlaubt es uns, Kosten und Nutzen verschiedener Reformoptionen abzuwägen.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt. Im nächsten Abschnitt erklären wir den Aufbau des Simulationsmodells. Im Anschluss stellen wir die analysierten Reformszenarien vor. Danach werden die Ergebnisse gezeigt und zuletzt deren finanzpolitische Implikationen diskutiert.

GRUNDZÜGE DES VERWENDETEN SIMULATIONSMODELLS

Die Quantifizierung der makroökonomischen Auswirkungen der verschiedenen Steuerreformvorschläge erfolgt auf Basis eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells (CGE-Modell). Die Grundlage des CGE-Modells ist ein datengestütztes, mikroökonomisch fundiertes, dynamisches Wachstumsmodell, das die inländische Volkswirtschaft, bestehend aus einem Unternehmens-, Haushalts- und Staatssektor, im Detail abbildet. Zudem werden die Interaktionen zwischen dem In- und Ausland in Form von ausländischen Direktinvestitionen im Inland, Auslandsvermögen der Inländer und grenzüberschreitendem Kapital- und Güterverkehr (Außenhandel) im

Modell berücksichtigt. Die Modellierung der einzelnen Sektoren der inländischen Volkswirtschaft sowie deren Interaktionen mit dem Ausland wird detailliert in der Infobox »Modellierung der Sektoren im Simulationsmodell« beschrieben.

Die Entscheidungen von Unternehmen und Haushalten unterliegen einem intertemporalen Optimierungskalkül, wobei Interdependenzen zwischen den einzelnen Sektoren explizit berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung der allgemeinen Gleichgewichtseffekte erlaubt es, nicht nur das Steueraufkommen aus den verschiedenen Steuerreformvorschlägen zu simulieren, sondern auch Aussagen über die Veränderung des Steueraufkommens bei anderen Steuerarten zu treffen. Eine ausführliche Beschreibung des Modells ist in Radulescu und Stimmelmayr (2010) und Stimmelmayr (2007) zu finden. Abbildung 1 zeigt eine schematische Abbildung der Modellstruktur, die im Modell berücksichtigten Sektoren sowie die Zahlungsströme zwischen den Sektoren.

Für die numerische Implementierung des Modells werden funktionale Formen für die Verhaltensgleichungen spezifiziert und Verhaltenselastizitäten gesetzt. Die Kalibrierung stellt sicher, dass das Modell die wichtigsten ökonomischen Kenngrößen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für das Jahr 2019 sowie die Verhaltensreaktionen gemäß der ökonometrischen Literatur widerspiegelt.

Im Status quo entwickelt sich die modellierte Volkswirtschaft entlang eines gleichgewichtigen Wachstumspfad, der im Modell als stationäres Gleichgewicht (»steady state«) mit konstanten Wachstumsraten abgebildet wird.¹ Volkswirtschaftliche Effizienzverluste, die sich durch die verschiedenen Steuerreformvorschläge ergeben, zeigen sich in Form einer Abweichung vom Trendwachstum. Die dynamische Struktur des Modells erlaubt es, Steuerkapitalisierungseffekte zu berücksichtigen und zwischen den kurz- und langfristigen Effekten verschiedener Steuerreformvorschläge zu unterscheiden. Die im Modell unterstellte Halbwertszeit beträgt ca. sechs Jahre. Demgemäß sind nach den ersten sechs (zwölf) Jahren nach einer Politikmaßnahme 50% (75%) der Anpassung des langfristigen Kapitalstocks abgeschlossen.²

BETRACHTETE STEUERREFORMEN

Im Folgenden analysieren wir vier Steuerreformen:

1. Reform 1 ist eine Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte, also von derzeit rund 15 auf 10%. Die effektive Gesamtbelastung der Gewinne einer repräsentativen Kapitalgesellschaft durch

¹ Gemäß aktuellen Schätzungen der Bundesbank wird angenommen, dass das jährliche Trendwachstum 1,25% beträgt (Deutsche Bundesbank 2012).

² Die geschätzte Halbwertszeit für Volkswirtschaften liegt zwischen sechs und zehn Jahren, wobei eine geringere Halbwertszeit mit einer schnelleren Anpassung des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks einhergeht (Keuschnigg et al. 2013; Cummins et al. 1996).



Dr. Florian Dorn

ist Referent des Präsidenten des ifo Instituts.



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

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Dr. Florian Neumeier

leitet die Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.

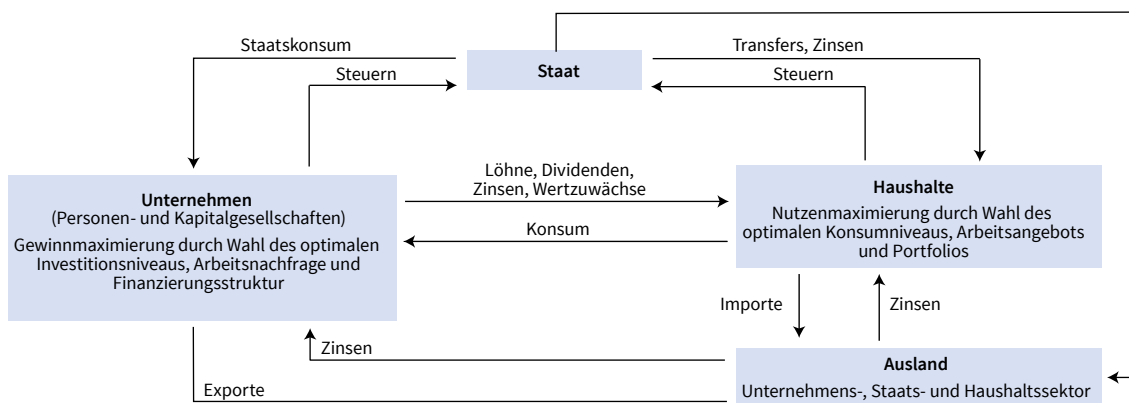


Dr. Michael Stimmelmayr

ist Associate Professor/Senior Lecturer am Department für Volkswirtschaftslehre der Universität Bath, Vereinigtes Königreich.

Abb. 1

Schematische Abbildung der Modellstruktur, der im Modell berücksichtigten Sektoren sowie der Zahlungsströme zwischen den Sektoren



Quelle: Darstellung der Autoren.

© ifo Institut

- 1. Körperschaft- und Gewerbesteuer würde sich somit von ca. 30 auf ca. 25% reduzieren.
- 2. Reform 2 ist eine Beschleunigung der steuerlichen Abschreibung für Investitionsgüter. Wir betrachten eine Umstellung von 10 auf 25% jährlicher linearer Abschreibung, also eine drastische Verkürzung des steuerlichen Abschreibungszeitraums von zehn auf vier Jahre.
- 3. Reform 3 ist eine Erhöhung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt.
- 4. Reform 4 ist die Erhöhung des Einkommensteuersatzes um 3 Prozentpunkte für Einkommen ab

100 000 Euro (200 000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung).

Wir betrachten außerdem eine Kombination der Reformen 1 und 2, also eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes, begleitet von einer Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten.

Unsere Reformszenarien orientieren sich an konkreten Vorschlägen, die in Deutschland aktuell diskutiert werden. Auf der einen Seite werden in den Wahlprogrammen einiger politischer Parteien, aber auch von Seiten der Industrie sowie von einigen Öko-

MODELLIERUNG DER SEKTOREN IM SIMULATIONSMODELL

(1) MODELLIERUNG DES UNTERNEHMENSSEKTORS

Der inländische Unternehmenssektor besteht neben Personen- und Kapitalgesellschaften auch aus ausländischen Direktinvestitionen im Inland.¹ Das Verhalten der repräsentativen Kapital- und Personengesellschaft wird auf Basis eines intertemporalen Optimierungskalküls bestimmt. Beide Unternehmen maximieren ihren Firmenwert durch die optimale Wahl des Investitionsvolumens, der Finanzierungsform sowie der Nachfrage nach Arbeitskraft.

Kapitalgesellschaften finanzieren ihre Investitionen anteilig über einbehaltene Gewinne, Fremdkapital sowie über die Ausgabe von Beteiligungen. Personengesellschaften hingegen stehen Eigenkapital oder ebenfalls Fremdkapital als Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Demgemäß wird in dem Modell eine

¹ Es wird unterstellt, dass der Umfang an ausländischen Direktinvestitionen im Inland ca. 15% beträgt. Dieser Wert entspricht in etwa dem Verhältnis aus der Summe der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland gemäß der Bestandserhebung der Deutschen Bundesbank und dem Wert des deutschen Nettoanlagevermögens (Deutsche Bundesbank 2017).

Mischfinanzierung der Investitionen unterstellt.² Im Fall der Fremdfinanzierung wird die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage der Unternehmen berücksichtigt. In Übereinstimmung mit der Literatur zur Bestimmung der Kapitalstruktur von Unternehmen wird ferner unterstellt, dass eine Kreditfinanzierung der Investitionen neben den Fremdkapitalzinsen weitere Kosten verursacht, die mit der Höhe der Fremdkapitalquote eines Unternehmens überproportional ansteigen.

Die Gewinne von Kapitalgesellschaften werden auf Unternehmensebene sowohl mit der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer als auch dem Solidaritätszuschlag belastet. Unter Berücksichtigung der derzeit geltenden Besteuerungsvorschriften ergibt

² Die Finanzierungsstruktur der Kapitalgesellschaften spiegelt im Durchschnitt das Finanzierungsverhalten deutscher Kapitalgesellschaften wider und unterstellt, dass Kapitalgesellschaften in der Ausgangslage ihre Investitionen zu 55% über einbehaltene Gewinne, zu 39% über Fremdkapital und zu 6% über Neuemissionen von Firmenanteilen finanzieren. Für die Personengesellschaften wird unterstellt, dass sie ihre Investitionen zu 47% über Eigenkapital und zu 53% über Fremdkapital finanzieren (Deutsche Bundesbank 2016; Berechnungen der Autoren).

sich eine effektive Gesamtbelastung der Gewinne einer repräsentativen Kapitalgesellschaft in Höhe von ca. 30%. Ausgeschüttete Gewinne der Kapitalgesellschaften, d.h. Dividendenzahlungen, unterliegen zusätzlich der Abgeltungsteuer in Höhe von 25% (bzw. 26,4% inklusive des Solidaritätszuschlags), so dass sich die effektive Steuerbelastung zu ca. 48,3% addiert. Für den Fall, dass Unternehmensgewinne nicht ausgeschüttet, sondern reinvestiert werden, ergeben sich Wertzuwachsgevinne für die Anteilseigner, die bei Realisierung ebenfalls der Abgeltungsteuer in Höhe von 25% (bzw. 26,4% inklusive Solidaritätszuschlag) unterliegen. Da die Abgeltungsteuer erst bei der Realisierung, nicht aber bei der Entstehung von Wertzuwächsen anfällt, ergibt sich eine geringere Steuerlast auf Wertzuwächse, als durch den statutarischen Steuersatz der Abgeltungsteuer angezeigt.³ Bei einer unterstellten Haltedauer von etwa zehn Jahren ergibt sich eine effektive Steuerbelastung von ca. 41,0%.

Personengesellschaften entrichten Einkommensteuer, wobei die entrichtete Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer angerechnet werden kann. Für den Eigentümer einer Personengesellschaft, der dem erhöhten Spitzeneinkommensteuersatz für besonders hohe Einkommen unterliegt (Einkommen bei Einzelveranlagung größer als 250 000 Euro/bei gemeinsamer Veranlagung größer als 500 000 Euro), ergibt sich eine effektive Grenzsteuerbelastung von ca. 47,5% (inklusive Solidaritätszuschlag).

Bei der Kalibrierung des Unternehmenssektors spielen die Substituierbarkeit der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie die Kapitalnachfrageelastizität eine wichtige Rolle. Für die Faktorsubstitutionelastizität wird, gemäß Schätzungen des Sachverständigenrates (2007), ein Wert von 0,78 verwendet. Die Kapitalnachfrageelastizität beschreibt die langfristige Veränderung des Kapitalstocks bei einem Anstieg der Kapitalnutzungskosten um 1%. Der verwendete Wert von -1 für diese Elastizität impliziert, dass eine 1%ige Erhöhung der Kapitalkosten eine 1%ige Reduktion des langfristigen Kapitalstocks bewirkt (Chirinko 2002).

(2) MODELLIERUNG DES HAUSHALTSEKTORS

Der Haushaltssektor bildet das Aggregat sämtlicher inländischer Haushalte ab und ist als repräsentativer Haushalt modelliert. In jeder Periode entspricht das Nettoeinkommen des repräsentativen Haushalts der Summe aus Nettoarbeitseinkommen, staatlichen Transferzahlungen und den Nettoerträgen aus Vermögen. Das Einkommen wird für Konsum und Ersparnis (Vermögensbildung) verwendet.

³ Dieser Vorteil wird umso größer, je länger die Haltedauer der nicht realisierten Wertzuwächse ist. In Übereinstimmung mit OECD (1991) sowie Keuschnigg und Oberlin (2008) wird im Modell eine effektive Steuerbelastung von ca. 60% des statutarischen Steuersatzes, d.h. in Höhe von 15,8%, für Wertzuwächse angenommen. Dies impliziert eine durchschnittliche Haltedauer von etwas mehr als zehn Jahren.

Das intertemporale Maximierungsproblem des repräsentativen Haushalts bestimmt das optimale Konsumverhalten, das optimale Arbeitsangebot sowie die optimale Anlageentscheidung in Form eines Portfolio-Choice-Modells. Die berücksichtigten Vermögenswerte im Portfolio-Choice-Modell sind Unternehmensanteile, Immobilienvermögen sowie Unternehmens- und Staatsanleihen. Eine Besteuerung der Erträge aus Ersparnis, vorrangig die Besteuerung von Kapitalerträgen durch die Abgeltungsteuer, reduziert den Ertrag aus der Ersparnis und führt somit zu einer relativen Verteuerung von zukünftigem Konsum im Vergleich zum gegenwärtigen Konsum. Als Reaktion auf diese relative Preisänderung werden Haushalte weniger sparen, und folglich wird die Vermögensakkumulation in der Volkswirtschaft verlangsamt.⁴ In einer geschlossenen Volkswirtschaft dienen die Ersparnisse der Haushalte gleichzeitig der Finanzierung der Investitionen der Unternehmen. In der hier modellierten offenen Volkswirtschaft besteht diese strikte Identität zwischen Investitionen und Ersparnis jedoch nicht, da ausländische Investoren ebenfalls Kapital für inländische Investitionen zur Verfügung stellen können.

Neben den steuerlich induzierten Effekten auf das Sparverhalten wird die Ersparnisbildung der Haushalte maßgeblich durch die intertemporale Substitutionelastizität beeinflusst. Sie bestimmt das Austauschverhältnis zwischen Gegenwarts- und Zukunftskonsum und hat damit einen entscheidenden Einfluss auf den Verlauf des Übergangspfads vom ursprünglichen in das neue Gleichgewicht. Der Wert der Elastizität ist in Übereinstimmung mit Flaig (1988) und Yogo (2004) auf 0,46 gesetzt.

Eine weitere Entscheidung des Haushalts betrifft das optimale Arbeitsangebot. Letzteres wird durch den Trade-off zwischen dem zusätzlichen Kaufkraftgewinn durch ein zusätzliches Nettolohneinkommen und den Kosten aus der Bereitstellung der Arbeitskraft bestimmt. Da sowohl die Lohnsteuer als auch die Umsatzsteuer die tatsächliche Kaufkraft des Lohneinkommens reduzieren, besitzen beide Steuerarten einen negativen Effekt auf das Arbeitsangebot des Haushalts. Die Kalibrierung des Arbeitsangebots der Haushalte erfolgt auf Basis von Perterman (2015) und beträgt 0,55.⁵

⁴ Ist die Vermögensakkumulation negativ, so bedeutet dies, dass die Haushalte »entsparen«, also Vermögen abbauen und für Konsumzwecke verwenden.

⁵ In der mikroökonomischen Literatur findet man für diese Elastizität oftmals relativ geringe Werte im Bereich von 0,1 bis 0,4. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass sich diese Werte auf das Arbeitsangebot von Männern als alleinige Erwerbstätige in einem Haushalt beziehen. Demgegenüber ist die Arbeitsangebotselastizität von Frauen um einiges höher. Auch bei Schätzungen, bei denen die Partizipationsentscheidung berücksichtigt wird, findet man in der Regel deutlich höhere Werte. Da in makroökonomischen Modellen die Arbeitsangebotselastizität für den Querschnitt der Bevölkerung und auch die Partizipationsentscheidung eines Arbeitnehmers abgebildet werden soll, wird in diesen Modellen eine etwas höhere Arbeitsangebotselastizität verwendet.

(3) MODELLIERUNG DES STAATSEKTORS

Der Staatshaushalt beinhaltet alle wesentlichen Steuerarten sowie öffentliche Konsumausgaben und Transferzahlungen an die privaten Haushalte (Sozialversicherung und Sozialversicherungsabgaben sind in dem Modell nicht berücksichtigt). Zudem besteht für den Staat die Möglichkeit der Kreditaufnahme im Einklang mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Steuereinnahmen insgesamt setzen sich aus dem Aufkommen aus Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer zusammen. Ausländer unterliegen mit ihrem im Inland erzielten Einkommen der beschränkten Steuerpflicht. Die Finanzpolitik des Staates ist durch eine intertemporale Budgetbeschränkung gebunden, d.h., der Gegenwartswert aller zukünftigen Steuereinnahmen muss den Staatsausgaben zuzüglich der Staatsschulden entsprechen.

(4) MODELLIERUNG DES AUSLANDS

Die ausländische Ökonomie ist im Vergleich zur inländischen Volkswirtschaft einfach modelliert. Der

ausländische Unternehmenssektor besteht lediglich aus einem repräsentativen Unternehmen, das seinen Unternehmenswert durch optimale Wahl der Investitionen und des Arbeitseinsatzes maximiert. Der ausländische Haushaltssektor besteht wie auch der inländische Haushaltssektor aus einem repräsentativen Haushalt, der seinen Nutzen durch optimale Wahl des Konsumniveaus und des Arbeitsangebots maximiert. Der ausländische Staatssektor ist rudimentär modelliert, erlaubt aber dem Ausland die Ausgabe von Staatsanleihen.

Die Interaktion mit dem Ausland wird im Rahmen des grenzüberschreitenden Güter- und Kapitalverkehrs berücksichtigt. So haben ausländische Haushalte die Möglichkeit, inländische Güter zu erwerben sowie inländische Wertpapiere in Form von Firmenanteilen sowie Firmen- und Staatsanleihen zu halten. Aufgrund der weniger detaillierten Modellierung des Auslands stehen den inländischen Haushalten ausschließlich ausländische Güter und Staatsanleihen als Form der grenzüberschreitenden Vermögensanlage zur Verfügung.

nominnen und Ökonomen, Forderungen formuliert, steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen zu verbessern und die effektive Gewinnbesteuerung von Unternehmen zu reduzieren bzw. auf etwa 25% zu deckeln.³ Auf der anderen Seite gibt es Forderungen, dass die Unternehmensteuersätze in der EU nicht unterhalb von 25% liegen dürften. Zudem wird aus verteilungspolitischen Überlegungen gefordert, den Steuersatz für Gutverdiener um mindestens 3 Prozentpunkte zu erhöhen.⁴

SIMULATIONSERGEBNISSE

Das Simulationsmodell, das unserer Analyse zugrunde liegt, liefert Ergebnisse für ein breites Spektrum ökonomischer Variablen. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf zwei Aspekte: erstens die fiskalischen Auswirkungen und zweitens die Folgen für Investitionen, Löhne und Beschäftigung, privaten Konsum und das Bruttoinlandsprodukt.⁵

³ Siehe u.a. Blum et al. (2020); Fuest und Peichl (2020); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019); Riedel (2021); CDU/CSU (2021); FDP (2021).

⁴ Beispielsweise wollen Bündnis'90/Die Grünen (2021) in ihrem Bundestagswahlprogramm den Spitzensteuersatz ab einem Einkommen von 100 000 Euro für allein veranlagte (200 000 Euro für gemeinsam veranlagte) um 3 Prozentpunkte anheben. Die SPD (2021) fordert diese Erhöhung um 3 Prozentpunkte ab einem Einkommen von 250 000 Euro (bzw. 500 000 Euro), während Bündnis'90/Die Grünen (2021) für diese Einkommensgrenze eine zusätzliche Erhöhung des Grenzsteuersatzes um weitere 3 Prozentpunkte vorschlagen. Die Linke (2021) möchte hingegen bereits die Grenzsteuersätze ab 70 000 Euro deutlich erhöhen. Dafür werden Erleichterungen bei den Grenzsteuersätzen geringer und mittlerer Einkommen in Aussicht gestellt.

⁵ Wir verzichten hier auf die Dokumentation verschiedener Sensitivitätsanalysen, die wir durchgeführt haben. Es liegt auf der Hand, dass die Ergebnisse von den gewählten Parametern des Modells abhängen und Vergleiche zwischen den betrachteten Reformen besser interpretierbar sind als absolute Resultate.

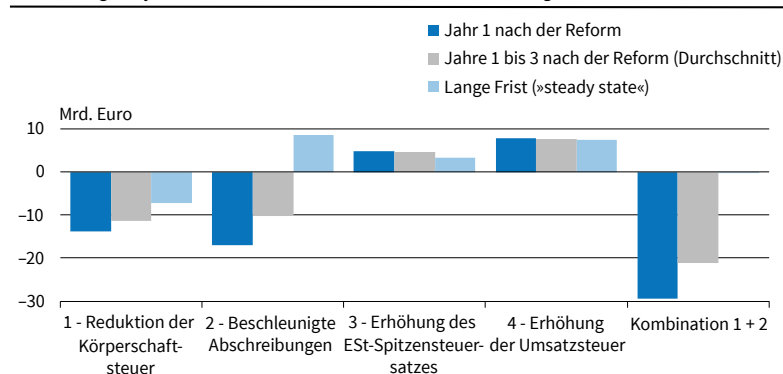
Fiskalische Effekte

Abbildung 2 zeigt die fiskalischen Auswirkungen der einzelnen Reformen. Beim Steueraufkommen ist es besonders wichtig zu berücksichtigen, wie sich die Wirkungen der Reformen im Zeitablauf verändern. Eine steuerliche Entlastung von Unternehmen kann Investitionen steigern und zur Schaffung von Arbeits-

Abb. 2

Fiskalische Effekte der Reformszenarien^a

Veränderung des jährlichen Steueraufkommens in der kurzen und langen Frist

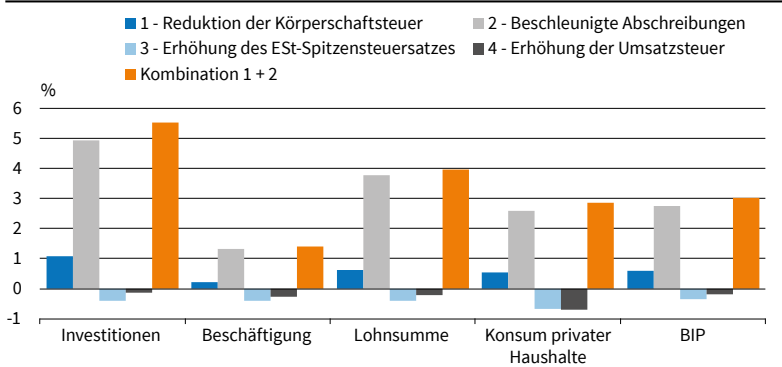


^a Betrachtet werden (1) eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 5 Prozentpunkte, (2) beschleunigte Abschreibungen, (3) eine Erhöhung des Einkommensteuersatzes um 3 Prozentpunkte ab 100 000 (200 000) Euro, (4) eine Erhöhung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt und (5) eine Kombination aus (1) und (2). Tabelle A1 im Anhang zeigt die Ergebnisse in Tabellenform.

Quelle: Berechnungen der Autoren mit dem CGE-Simulationsmodell.

Abb. 3

Langfristige ökonomische Wirkung der Reformszenarien im »steady state«
Veränderung in Prozent



* Betrachtet werden (1) Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 5 Prozentpunkte, (2) beschleunigte Abschreibungen, (3) Erhöhung des Einkommensteuersatzes um 3 Prozentpunkte ab 100 000 (200 000) Euro, (4) Erhöhung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt und (5) Kombination aus (1) und (2).
Tabelle A2 im Anhang beschreibt die numerischen Werte.
Quelle: Berechnungen der Autoren mit dem CGE-Simulationsmodell.

plätzen führen. Da die Planung und Durchführung zusätzlicher Investitionsprojekte üblicherweise Zeit benötigt, nehmen Investitionen und Beschäftigung erst mit zeitlicher Verzögerung zu. Im Rahmen des Simulationsmodells wird das durch Anpassungskosten berücksichtigt. Die schrittweise Anpassung der Investitionen, und damit auch der Beschäftigung, bedeutet, dass sich die Steuereinnahmen für einen längeren Zeitraum nach der Reform jedes Jahr erheblich verändern, bis nach vollendeter Anpassung der neue Gleichgewichtszustand (»steady state«) erreicht ist. Wir unterscheiden dabei zwischen den fiskalischen Effekten im ersten Jahr nach der Reform, in den ersten drei Jahren nach der Reform und den langfristigen Effekten, nachdem alle ökonomischen Anpassungen erfolgt sind.

Es zeigt sich, dass Zeitverzögerungen vor allem bei den Unternehmensteueränderungen quantitativ erheblich ins Gewicht fallen. Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 5 Prozentpunkte (Reform 1) führt anfänglich zu jährlichen Steueraufkommensverlusten in Höhe von 13,8 Mrd. Euro. Im Zeitablauf halbieren sich diese Verluste, vor allem weil zusätzliche Investitionen zu mehr Beschäftigung, höheren Löhnen und mehr Konsum der privaten Haushalte führen, was wiederum Mehreinnahmen bei Lohn- und Konsumsteuern zur Folge hat.

Die zweite Reform, eine erhebliche Verbesserung der steuerlichen Abschreibungen, führt anfänglich mit 17 Mrd. Euro zu noch höheren Steueraufkommensverlusten. Im Zeitablauf sinken diese Verluste jedoch, und nach erfolgter vollständiger Anpassung ergeben sich sogar erhebliche Steuermehreinnahmen von etwa 8,5 Mrd. Euro. Dabei spielt folgender Aspekt eine wichtige Rolle: Durch die Beschleunigung der steuerlichen Abschreibungen kommt es bei gegebenem Investitionsniveau lediglich zu einer zeitlichen Verlagerung von Steuerzahlungen. Der Anschaffungswert eines Investitionsobjekts verringert den zu versteuernden Gewinn in der hier betrachteten

Reform nur noch in den ersten vier Jahren nach der Anschaffung.

Bei der Erhöhung der Einkommensteuer (Reform 3) sind die zeitlichen Effekte deutlich geringer ausgeprägt. Das generierte Steueraufkommen sinkt von anfänglichen 4,9 Mrd. Euro auf etwa 3,4 Mrd. Euro in der langen Frist. Hier gibt es negative Investitionswirkungen, weil Personengesellschaften betroffen sind. Diese mindern den positiven Effekt der Reform auf das Steueraufkommen. Bei der Erhöhung der Umsatzsteuer (Reform 4) ergeben sich ebenfalls Anpassungen bei den Investitionen, sie sind aber deutlich geringer, daher ist das zeitliche Profil der Aufkommenseffekte deutlich flacher als bei der Änderung der Unternehmensteuern. Die Erhöhung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt führt zu jährlichen Steuermehreinnahmen von 7,4 bis 7,8 Mrd. Euro.

Die Kombination aus den ersten beiden Reformen, d.h. Reduktion der Körperschaftsteuer und beschleunigte Abschreibungen, führt schließlich mit fast 30 Mrd. Euro kurzfristig zu den höchsten Steueraufkommensverlusten. Das ist nicht überraschend. Nach erfolgter Anpassung sind die beiden Reformen in Kombination aber (nahezu) aufkommensneutral, was die jährlichen Steuereinnahmen angeht.

Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung

Die Auswirkungen der betrachteten Steuerreformen auf die Entwicklung ökonomischer Variablen wie Investitionen, Beschäftigung, Löhne, Konsum privater Haushalte und Bruttoinlandsprodukt sind wesentlicher Treiber der fiskalischen Wirkungen. Sie sind darüber hinaus aber auch für sich genommen wichtig. Ein zentrales Ziel von steuerlichen Entlastungen für Unternehmen besteht darin, das Beschäftigungsniveau zu erhöhen und höhere Löhne zu ermöglichen. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die ökonomischen Wirkungen nach vollständig erfolgter Anpassung an die Steueränderungen. Es handelt sich also um einen Vergleich von langfristigen Gleichgewichtswerten (»steady states«).

Wie man erwarten würde, erhöhen die hier betrachteten Steuerentlastungen Investitionen und Beschäftigung und bringen einen Wachstumsimpuls mit sich. Steuererhöhungen haben erwartungsgemäß den gegenteiligen Effekt. An den Größenordnungen ist bemerkenswert, dass die Verbesserung der Abschreibungen deutlich stärkere ökonomische Wirkungen entfaltet als die Senkung des Körperschaftsteuersatzes. Das hat vor allem den Grund, dass die verbesserten Abschreibungsbedingungen sowohl die Kapitalgesellschaften als auch die Personenunternehmen betreffen, während die Steuersatzsenkung in der Körperschaftsbesteuerung nur Kapitalgesellschaften entlastet. Erwartungsgemäß bringt jedoch die Kombination der ersten beiden Reformen, d.h. Senkung der Körperschaftsteuer sowie Möglichkei-

ten zur beschleunigten Abschreibung, den größten wirtschaftlichen Impuls. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass das Bruttoinlandsprodukt und der private Konsum um etwa 3% steigen würden, die Investitionen um knapp 5,5%, die Beschäftigung um 1,4% und die Lohnsumme um 4%.

Auf der anderen Seite erbringt die Umsatzsteuererhöhung deutlich mehr Steueraufkommen als die Erhöhung der Einkommensteuer und hat gleichzeitig deutlich geringere negative Wirkungen auf Investitionen und Wirtschaftswachstum. Eine Erhöhung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt reduziert das BIP um 0,2%, generiert jedoch ein Steuermehraufkommen von etwa 7,4 Mrd. Euro. Die simulierte Erhöhung des Spitzensteuersatzes würde hingegen nur 3,4 Mrd. Euro einbringen, jedoch das BIP um 0,4% senken.

Kosten und Nutzen der Steuerreformen

Für die ökonomische Interpretation der hier betrachteten Simulationsergebnisse ist es erforderlich, die Steueraufkommenswirkungen einzubeziehen, denn dass Reformen, die das Steueraufkommen senken, eher positive Wachstumswirkungen entfalten als Steuererhöhungen, sagt wenig darüber aus, was aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert sein könnte und was weniger. Um die Reformen sinnvoll vergleichen zu können, ist es hilfreich, das jeweilige Verhältnis aus Steueraufkommenseffekten und Wirkungen auf ökonomische Variablen wie Investitionen, Lohneinkommen und Konsum zu betrachten. Abbildung 4 fasst die Ergebnisse zusammen.

Die Zahlen in Abbildung 4 können als Indikatoren für die Erträge bzw. Kosten von Steueränderungen interpretiert werden (vgl. numerische Werte in Tabelle A3 im Anhang). Bei der Senkung der Körperschaftsteuer steigen die privaten Investitionen pro Euro Steueraufkommen, auf das der Staat langfristig pro Jahr verzichtet, um 1,10 Euro. Die Lohnsumme steigt um 1,53 Euro,⁶ der private Konsum um 1,34 Euro und das Bruttoinlandsprodukt sogar um 2,79 Euro.

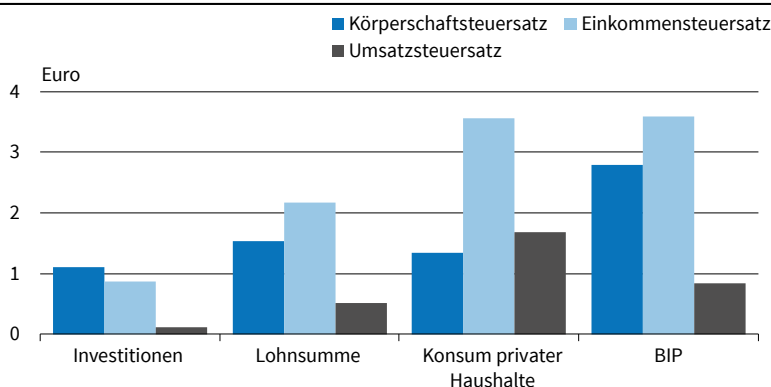
Es ist interessant, diese Wirkungen mit den Änderungen bei der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer zu vergleichen. Dort werden Steuererhöhungen betrachtet, aber die Interpretation ist ähnlich. Bei der Einkommensteuererhöhung muss der Staat für jeden Euro zusätzliche Steuereinnahmen einen Rückgang der Investitionen um 87 Cent in Kauf nehmen, einen Rückgang des Arbeitseinkommens um 2,17 Euro und einen Rückgang des BIP um 3,59 Euro. Das liegt daran, dass nicht nur Investitionsanreize, sondern auch Arbeitsanreize durch die Steuererhöhung beeinträchtigt werden. Die Umsatzsteuer ist im Vergleich dazu

⁶ Neuere empirische Studien zur Überwälzung von Unternehmensgewinnsteuern auf Löhne kommen zu dem Ergebnis, dass die Löhne pro Euro Gewinnsteuersenkung um ca. 65 Cent steigen. Das sind allerdings kurzfristige Wirkungen, und die Beschäftigungswirkungen sind nicht eingerechnet, vgl. Fuest et al (2018).

Abb. 4

Erträge bzw. Kosten der Steuerreformen in der langen Frist

Veränderung der ökonomischen Variablen pro Euro Reduktion des Steueraufkommens



Quelle: Berechnungen der Autoren mit dem CGE-Simulationsmodell.

© ifo Institut

das deutlich effizientere Instrument zur Erhebung von Steueraufkommen. Die Umsatzsteuer beeinträchtigt ebenfalls Anreize, zu arbeiten und zu investieren, aber die negative Wirkung ist deutlich geringer als bei der Einkommensteuer. Das liegt zum einen daran, dass Investitionsgüter bei der Umsatzsteuer abzugsfähig sind, sie also letztlich intertemporal neutral wirkt.⁷ Zweitens verzerrt die Konsumsteuer zwar die Wahl zwischen Arbeit und Freizeit, aber sie belastet anders als die Einkommensteuer auch den Konsum aus bestehendem Vermögen oder aus staatlichen Transfers. Deshalb beeinträchtigt sie die Arbeitsanreize weniger stark als eine Einkommensteuer.

Das Ergebnis, dass die Finanzierung öffentlicher Haushalte durch die Umsatzsteuer weniger negative Wirkungen auf Investitionen und Beschäftigung verursacht als die Einkommensteuer, verweist auf die klassische Abwägung zwischen Verteilungs- und Effizienzzielen in der Steuerpolitik. Die Einkommensteuer ist progressiv. Die Umsatzsteuer belastet zwar unter anderem Konsum aus Vermögensbeständen, ist aber letztlich regressiv. Verteilungsfragen sind in dem hier verwendeten Simulationsmodell ausgeblendet, aber sie werden im Folgenden noch ausführlicher diskutiert.

Unter den Ergebnissen in Tabelle A3 (im Anhang) stechen jene für die zweite Reform, die Verbesserung der steuerlichen Abschreibungen, erneut hervor. Das negative Vorzeichen bedeutet, dass hier kein Steueraufkommensverlust hingenommen werden muss, um die wirtschaftliche Aktivität zu steigern, denn langfristig erhöht die Reform sowohl das Steueraufkommen als auch die Wirtschaftsaktivität. Diese Reform wäre so etwas wie ein »free lunch«, wenn man nicht die anfänglichen Steueraufkommensverluste berücksichtigen müsste, die auftreten, bevor die Anpassung erfolgt ist.⁸

⁷ Sie belastet also lediglich Erträge von Projekten, deren Profitabilität höher ist als die der marginalen Investitionen.

⁸ Die Kombination aus Reformen 1 und 2 ist in Tabelle A3 nicht berücksichtigt, weil sie langfristig das jährliche Steueraufkommen konstant lässt. In diesem Fall ist das Verhältnis aus Veränderungen ökonomischer Variablen und Aufkommensveränderungen schwer interpretierbar.

FINANZPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

Es ist naheliegend, aus den Ergebnissen der Analyse den Schluss zu ziehen, dass eine steuerliche Entlastung der Unternehmen, wenn man sie anstrebt, primär durch eine Beschleunigung steuerlicher Abschreibungen erfolgen sollte. Eine Senkung des tariflichen Steuersatzes erscheint deutlich weniger attraktiv. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass verschiedene finanzpolitisch bedeutsame Wirkungen von Steuersatzsenkungen im hier verwendeten Simulationsmodell nicht oder nur sehr rudimentär enthalten sind. Vor allem abstrahiert das Modell von Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie Innovationen. Eine wachsende Zahl von Studien zeigt, dass niedrigere Einkommen- und Unternehmensteuersätze mit mehr Innovationen einhergehen (vgl. Falck et al. 2021).⁹ Ein zweites Argument für Steuersatzsenkungen anstelle von Abschreibungsvergünstigungen liegt darin, dass Anreize für internationale Gewinnverlagerung zur Steuermeidung in erster Linie von tariflichen Steuersätzen und weniger von Abschreibungsbedingungen abhängen. Darüber hinaus sind Steuersatzsenkungen im internationalen Steuerwettbewerb dann das bessere Instrument, wenn Profitabilität und Mobilität von Investitionsprojekten positiv korreliert sind. Nicht zuletzt haben Steuersatzsenkungen eine starke Signalwirkung. Das mag in der ideologischen Auseinandersetzung eine Einigung erschweren, für international mobile Investoren wäre die Signalwirkung für den Standort Deutschland aber hilfreich.

Allerdings blendet das Modell auch Aspekte aus, die die Präferenz für beschleunigte Abschreibungen verstärken. Fiskalisch haben sie den Vorteil, dass sie Steuerzahlungen in die Zukunft verschieben, statt sie endgültig zu senken. Gerade in der aktuellen wirtschaftlichen Lage, in der sich der deutsche Staat zu negativen Zinsen verschulden kann, die meisten Unternehmen aber positive Kapitalkosten haben, ist die Gewährung verbesserter Abschreibungen, zumindest für einige Jahre, zum unmittelbaren beidseitigen Vorteil.

Um einen größeren Wachstumsimpuls zu setzen, könnte die Politik Steuersatzsenkungen mit beschleunigten Abschreibungen kombinieren. Langfristig wäre das Steueraufkommen nicht niedriger als ohne die Reform, für eine Übergangszeit gibt es allerdings Steuerausfälle. Diese wären als Investition des Staates anzusehen, um künftig höhere Löhne, mehr Beschäftigung und ein höheres Konsumniveau zu ermöglichen.

Was sind die Implikationen der Ergebnisse zu den Erhöhungen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer? Eine Politik, die höhere Steuereinnahmen erzielen und gleichzeitig Wachstum und

Beschäftigung möglichst wenig belasten will, sollte eher die Umsatzsteuer einsetzen, als zu versuchen, das Aufkommen durch höhere Spitzensätze bei der Einkommensteuer zu erheben. Der Preis dieser Politik besteht allerdings darin, dass die Umsatzsteuer regressiv wirkt. Die negativen Effekte der Einkommensteuererhöhung auf Löhne und Beschäftigung zeigen allerdings, dass höhere Spitzensätze bei der Einkommensteuer, da sie auch mittelständische Unternehmen und die dortigen Arbeitsplätze treffen, weniger progressiv wirken könnten als häufig behauptet. Verteilungsaspekte werden in unserer Simulationsanalyse ebenso ausgeblendet wie wirtschaftliche Folgen der Heterogenität von Haushalten und Unternehmen. Unsere Ergebnisse sind im Lichte dieser Prämissen und der Grenzen des verwendeten Modells zu interpretieren.

LITERATUR

- Akcigit, U., J. R. Grigsby, T. Nicholas and S. Stantcheva (2019), »Taxation and Innovation in the 20th Century«, NBER Working Paper 24982.
- Blum, J., T. Büttner und N. Potrafke (2020), »Belastung durch Unternehmensteuern in Deutschland senken – ist das der richtige Weg?«, *ifo Schnelldienst* 73(4), 56–59.
- Bündnis'90/Die Grünen (2021), *Deutschland. Alles ist drin*, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021.
- CDU/CSU (2021), *Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland*, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021.
- Chirinko, R. S. (2002), »Corporate Taxation, Capital Formation, and the Substitution Elasticity between Labor and Capital«, *National Tax Journal* 55(2), 339–355.
- Cingano, F. (2014), »Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth«, OECD Working Paper (163).
- Cummins, J. G., K. A. Hassett und R. G. Hubbard (1996), »Tax Reforms and Investment: A Cross-Country Comparison«, *Journal of Public Economics* 62(1), 237–273.
- Deutsche Bundesbank (2012), »Potential Growth of the German Economy – Medium-term Outlook against the Backdrop of Demographic Strains«, *Monthly Report* April, Frankfurt am Main, 13–28.
- Deutsche Bundesbank (2016), *Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland, 2010 bis 2015*, Statistische Sonderveröffentlichungen 4, Frankfurt Main.
- Deutsche Bundesbank (2017), *Statistische Sonderveröffentlichung 10*, Frankfurt am Main.
- Die Linke (2021), *Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit*, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021.
- Falck, O., A. Kerkhof und C. Pfaffl (2021), »Steuern und Innovation: Wie steuerliche FuE-Förderung Innovationsanreize in privatwirtschaftlichen Unternehmen schafft«, *ifo Schnelldienst* 74(10), 26–30.
- FDP (2021), *Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten*, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021.
- Flaig, G. (1988), »Einkommen, Zinssatz und Inflation – Ein Beitrag zur Erklärung von Konsumwachstumsschwankungen«, in G. Bombach, B. Gahlen und A. E. Ott (Hrsg.), *Geldtheorie und Geldpolitik*, Mohr Siebeck, Tübingen, 291–314.
- Fuest, C. und A. Peichl (2020), »Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems«, *Wirtschaftsdienst* 100(3), 162–165.
- Fuest, C., A. Peichl und S. Sieglöcher (2018), »Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany«, *American Economic Review* 108(2), 393–418.
- Keuschnigg, C., M. Keuschnigg und M. Kolmar (2011), *Eine Unternehmenssteuerreform für Deutschland Übergangsszenarien und langfristige Wachstumseffekte*, Beiträge zur Finanzwissenschaft 27, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Keuschnigg, C. und A. Oberlin (2008), *Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz*, Haupt Verlag, Bern.

⁹ Akcigit et al. (2019, S. 1) etwa fassen ihre Ergebnisse so zusammen: »We find that taxes matter for innovation: higher personal and corporate income taxes negatively affect the quantity and quality of inventive activity and shift its location at the macro and micro levels.«

OECD (1991), *Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues*, OECD Publishing, Paris.

Peterman, W. B. (2016), »Reconciling Micro and Macro Estimates of the Frisch Labor Supply Elasticity«, *Economic Inquiry* 54(1), 100–120.

Radulescu, D. und M. Stimmelmayer (2010), »The Impact of the 2008 German Corporate Tax Reform: A Dynamic CGE Analysis«, *Economic Modelling* 27, 454–467.

Riedel, D. (2021), »Was eine Senkung der Unternehmenssteuern wirklich bringen würde«, *Handelsblatt online*, verfügbar unter: [Steuersenkungen für deutsche Unternehmen: Experten zweifeln an Wirksamkeit \(handelsblatt.com\)](https://www.handelsblatt.com/steuern/steuersenkungen-fuer-deutsche-unternehmen-experten-zweifeln-an-wirksamkeit).

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Das Erreichte nicht verspielen – Jahresgutachten 2007*, SVR, Wiesbaden.

SPD (2021), *Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD*, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021.

Stimmelmayer, M. (2007), *Fundamental Capital Income Tax Reforms: Discussion and Simulation Using ifoMOD*, Beiträge zur Finanzwissenschaft 23, Mohr Siebeck, Tübingen.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019), *US-Steuerreform 2018 - Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland*, Stellungnahme 01/2019, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Yogo, M. (2004), »Estimating the Elasticity of Intertemporal Substitution When Instruments Are Weak«, *The Review of Economics and Statistics* 86(3), 797–810.

ANHANG

Tab. A1

Fiskalische Effekte der Reformszenarien (Angaben in Mrd. Euro)

	Jahr 1 nach der Reform	Jahre 1 bis 3 nach der Reform (Durchschnitt)	Lange Frist (»steady state«)
Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte	- 13,8	- 11,4	- 7,3
Beschleunigte Abschreibungen (linear 10 auf 25%)	- 17,0	- 10,3	8,5
Erhöhung des Einkommensteuersatzes um 3 Prozentpunkte ab 100 000 (200 000) Euro	4,9	4,6	3,4
Erhöhung der Umsatzsteuer um 1 Prozentpunkt	7,8	7,7	7,4
Senkung der Körperschaftsteuer und beschleunigte Abschreibungen	- 29,4	- 21,2	- 0,2

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. A2

Langfristige ökonomische Wirkung der Reformszenarien im »steady state« (Veränderung in Prozent)

	Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 5 Prozentpunkte	Beschleunigte Abschreibungen	Erhöhung des Einkommensteuersatzes um 3 Prozentpunkte ab 100 000 (200 000) Euro	Erhöhung der Umsatzsteuer um 1 Prozentpunkt	Senkung der Körperschaftsteuer und beschleunigte Abschreibungen
Investitionen	1,09	4,92	- 0,40	- 0,12	5,53
Beschäftigung	0,21	1,32	- 0,40	- 0,26	1,39
Lohnsumme	0,61	3,76	- 0,40	- 0,21	3,97
Konsum der privaten Haushalte	0,54	2,58	- 0,67	- 0,69	2,86
BIP	0,59	2,74	- 0,35	- 0,18	3,02

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. A3

Erträge bzw. Kosten der Steuerreformen in der langen Frist (Veränderung der ökonomischen Variablen pro Euro Veränderung des Steueraufkommens)

	Körperschaftsteuersatz	Beschleunigte Abschreibungen	Einkommensteuersatz (ab 100 000 (200 000) Euro)	Umsatzsteuersatz
Investitionen	1,10	- 4,27	0,87	0,12
Lohnsumme	1,53	- 8,17	2,17	0,52
Konsum der privaten Haushalte	1,34	- 5,48	3,56	1,68
BIP	2,79	- 11,12	3,59	0,84

Hinweis: Die Spalten betrachten Veränderungen der ökonomischen Variablen pro Euro Reduktion im Steueraufkommen im »steady state«, d.h. im Gleichgewicht nach der langfristigen Anpassung.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Clemens Fuest, Klaus Gründler, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

Steuererhöhungen? Am ehesten direkt nach den Wahlen*

IN KÜRZE

Eine neue Studie des ifo Instituts zeigt, dass Steuererhöhungen in Industrieländern häufig direkt nach Wahlen vorgenommen wurden (Fuest et al. 2021a). Ausgewertet und in einen neuen Steuerreformindex aggregiert wurden 3 200 Steuerreformen, die in 22 Industrie- und Schwellenländern im Zeitraum 1960-2014 durchgeführt wurden. Nach Wahlen wurden vornehmlich die Umsatz- und Einkommensteuersätze erhöht.

Wahlkampfzeiten sind oftmals von hitzigen politischen Auseinandersetzungen geprägt. Amtsinhaber, die wiedergewählt werden wollen, müssen sich etwas einfallen lassen, um die Wähler zu begeistern. Die Herausforderer müssen dagegenhalten und versprechen gern noch weitergehende Annehmlichkeiten als die Amtsinhaber, schließlich müssen sie erst einmal ins Amt gewählt werden.

Theorien zu politischen Konjunkturzyklen beschreiben, dass Amtsinhaber vor Wahlen expansive Wirtschaftspolitiken betreiben (Nordhaus 1975; Rogoff und Sibert 1988; Rogoff 1990 sowie De Haan und Klomp 2013 für einen Übersichtsartikel). Zu expansiven Wirtschaftspolitiken gehören in erster Linie höhere Staatsausgaben. Insbesondere solche Ausgaben, die für die Wähler unmittelbar sichtbar sind, eignen sich zum Erhöhen direkt vor Wahlen. Unmittelbar sichtbar sind z.B. Transfers wie für Gesundheitsausgaben, weniger sichtbar sind Ausgaben

mit investivem Charakter z.B. für neue Brücken oder Autobahnen, deren Früchte erst mit ein paar Jahren Verzögerung geerntet werden können, weil Planung und Bau Zeit brauchen. Empirische Studien zeigen politische Konjunkturzyklen in Staatsausgaben (z.B. Castro und Martins 2018; Potrafke 2010; 2020).

Steuererleichterungen vor Wahlen zählen ebenso zu expansiven Fiskalpolitiken. Es ist davon auszugehen, dass die Wähler Amtsinhaber an der Wahlurne belohnen, wenn ihnen durch kürzlich in Kraft getretene oder beschlossene Steuersenkungen mehr Nettoeinkommen bleibt. Die empirische Evidenz für Steuererleichterungen vor Wahlen ist überschaubar. Es gibt einige Arbeiten, die auf lokaler Ebene wie z.B. in deutschen Gemeinden und italienischen Städten politische Konjunkturzyklen und Steueraufkommen untersuchen (Erhart 2013; Foremny und Riedel 2014; Alesina und Paradisi 2017; Sances 2017; Lami und Imami 2019). Auf nationaler Ebene untersucht Koester (2009) politisch-ökonomische Determinanten von Steuerreformen in Deutschland. Doch gibt es keine Arbeiten, die politische Konjunkturzyklen in der Steuerpolitik von Industrieländern über Ländergrenzen hinweg untersuchen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist diese Forschungslücke bedeutsam, da die zentralen steuerpolitischen Beschlüsse in den meisten Volkswirtschaften auf nationaler Ebene getroffen werden. Das Fehlen empirischer Evidenz zu Steuerpolitiken auf nationaler Ebene liegt vor allem daran, dass es bisher keine umfassenden und vergleichbaren Daten zu Steuerpolitiken im internationalen Kontext gab. Steuersysteme sind sehr komplex und unterscheiden sich selbst zwischen Industrieländern stark. Deshalb haben wir einen neuen Steuerreformindex entwickelt, der Reformen von Steuersätzen und Steuerbemessungsgrundlagen der sechs bedeutendsten Steuerarten abbildet.

Politiken zum Gewinnen von Wählerstimmen können sich auch durch Unterlassen äußern. Die Steuerpolitik ist hierfür ein sehr gutes Beispiel. Im Anschluss an Rezessionen, wie wir sie gegenwärtig durch die Corona-Pandemie erlebt haben, greift die Politik oftmals zu Steuererhöhungen (Fuest et al. 2021b). Bei den Wählern sind Steuererhöhungen nie beliebt. Die wesentliche Frage ist, zu welchem Zeitpunkt Steuererhöhungen am ehesten verkraftbar und aus wahltaktischen Gründen am geschicktesten sind. Steuern direkt vor einer Wahl zu erhöhen,



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

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Dr. Klaus Gründler

ist stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

* Die Studie von Fuest et al. (2021a) wurde kofinanziert von EconPol Europe und der Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V.

erscheint wiederwahlorientierten Politikern ausgesprochen ungeeignet. Steuererhöhungen eignen sich eher für die Zeit nach einer Wahl, am besten sofort nach einer Wahl, denn die Wähler vergessen schnell (diskontieren die Vergangenheit stark) und haben die Steuererhöhung dann bei der nächsten Wahl schon wieder vergessen.

Nicht jede Steuererhöhung nach Wahlen muss Kalkül sein. Es mag auch Situationen geben, in denen ungeahnte Zwänge ein politisches Umsteuern nach Wahlen hervorrufen. In den Vereinigten Staaten von Amerika sagte der Präsidentschaftskandidat George Bush auf einem Parteitag der Republikaner im August 1988 den berühmten Satz: »Read my lips. No new taxes!« Bush wurde als Präsident der Vereinigten Staaten gewählt und trat im Januar 1989 sein Amt an. Im Jahr 1990 brach er sein Versprechen dann, und es kamen Steuererhöhungen. Ein Grund waren damals die geteilten Machtverhältnisse im Kongress; der Republikaner Bush konnte nicht mit republikanischen Mehrheiten im Kongress »durchregieren«. Aber dennoch: Bush kündigte an, dass es mit ihm keine Steuererhöhungen geben würde und hielt das Versprechen nicht. Ähnlich in Deutschland: Im Jahr 2005 war die Mehrwertsteuer ein Thema im Bundestagswahlkampf. Die Union kündigte eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte von 16 auf 18% an. Die SPD lehnte vor der Wahl eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ab. Sie attackierte die Union vielmehr im Wahlkampf für deren angekündigte Steuererhöhung. Auf SPD-Wahlplakaten hieß es beispielsweise: »Merkelsteuer – das wird teuer« oder »Ich kann mir Angela Merkel nicht leisten«. Nach der Bundestagswahl 2005 haben Union und SPD eine große Koalition gebildet und die Mehrwertsteuer gemeinsam um 3 Prozentpunkte von 16 auf 19% erhöht.

Die anekdotische Evidenz aus den Vereinigten Staaten und aus Deutschland sowie die Theorien auf Basis der politischen Konjunkturzyklen legen nahe, dass Steuererhöhungen systematisch weniger vor, sondern eher nach Wahlen stattfinden werden. Diese Hypothese haben wir in der neuen Studie von Fuest et al. (2021a) untersucht.

STEUERREFORMINDEX UND DESKRIPTIVE STATISTIKEN

Vorgelegt haben wir einen umfassenden Steuerreformindex. Die Datengrundlage für unseren neuen Steuerreformindex stammt vom Internationalen Währungsfonds (IWF), der sogenannte Tax Policy Reform Database von Amaglobeli et al. (2018). Diese Datenbank beinhaltet qualitative Informationen für Steuerreformen in 23 Ländern im Zeitraum 1960–2014. Wir verwenden diese Daten für 22 der 23 Länder – China betrachten wir nicht, weil in China politische Institutionen vorliegen, die sich nicht zum Untersuchen von Wahlzyklen eignen. In der Datenbank von Amaglobeli

et al. (2018) wird zwischen kleinen und großen Steuerreformen, jeweils für Steuererhöhungen und -senkungen, unterschieden. Die Autoren differenzieren ebenso zwischen Reformen der Steuersätze und der Bemessungsgrundlagen, und zwar jeweils für sechs bedeutsame Steuerarten: Unternehmensteuern, persönliche Einkommensteuern, Umsatzsteuern, Verbrauchsteuern, Vermögensteuern und Sozialversicherungsbeiträge. Sozialversicherungsbeiträge sind zwar keine Steuern, bilden aber die mit Abstand wichtigsten Abgaben in vielen Industrie- und Schwellenländern und sind deshalb in der Datenbank enthalten. Die Kollegen vom IWF haben insgesamt mehr als 37 000 Informationen und Quellen zur Steuerpolitik in den jeweiligen Ländern ausgewertet.

Die qualitativen Informationen aus der IWF-Datenbank überführen wir in quantitative Indizes für die sechs Steuerarten, jeweils für die Steuersätze und Bemessungsgrundlagen. Unsere Indizes nehmen in einem individuellen Land und Jahr den Wert – 2 für große Steuererleichterungen, – 1 für kleine Steuererleichterungen, 0 für keine Änderungen, 1 für kleine Steuererhöhungen und 2 für große Steuererhöhungen an. Wurden in einem Land und Jahr zwei oder mehr kleine Steuerreformen vorgenommen, so betrachten wir deren Summe als große Steuerreform. Alternative Kodierungen stellen wir als zusätzliche Indizes bereit, die Unterschiede sind jedoch marginal. Insgesamt erhalten wir sechs Steuerreformindizes für die Steuersätze und ebenso sechs Steuerreformindizes für die Bemessungsgrundlagen. Wir verwenden den Durchschnitt der sechs Steuersatzindizes als aggregierten Steuersatzreformindex und den Durchschnitt der sechs Steuerbemessungs-Grundlagenindizes als aggregierten Steuerbemessungs-Grundlagenreformindex.

Im Beobachtungszeitraum 1960–2014 halten sich Steuererhöhungen und -senkungen im Mittel die Waage: Der Mittelwert des aggregierten Steuersatzreformindex beträgt – 0,01 (Standardabweichung: 0,329), der Mittelwert des aggregierten Steuerbemessungs-Grundlagenreformindex beträgt – 0,068 (Standardabweichung: 0,334). Fraglich ist allerdings, ob die Steuererhöhungen und -senkungen durch Wahlzyklen beeinflusst, sie also vor Wahlen eher gesenkt und nach Wahlen eher erhöht wurden. Erste Anhaltspunkte für solche Muster liefern Mittelwertvergleiche der Steuerreformindizes in Wahljahren mit anderen Jahren bzw. Vorwahljahren mit anderen Jahren und ebenso Nachwahljahren mit anderen Jahren.



Prof. Dr. Niklas Potrafke

leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

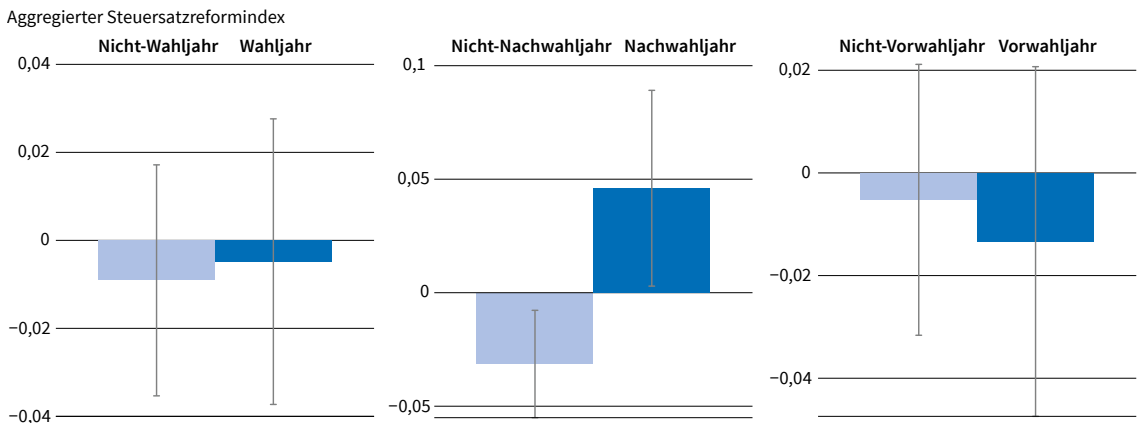


Fabian Ruthardt

ist Doktorand am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

Abb. 1

Änderungen der Steuersätze im Umfeld von Wahlen in den OECD-Ländern, 1960–2014



Hinweis: Die Indizes nehmen in einem Land und Jahr den Wert -2 für große Steuererleichterungen, -1 für kleine Steuererleichterungen, 0 für keine Änderungen, 1 für kleine Steuererhöhungen und 2 für große Steuererhöhungen an.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abbildung 1 zeigt, dass der aggregierte Steuersatzreformindex in Wahljahren wie in anderen Jahren jeweils ganz leicht gesunken ist. Statistisch signifikant ist dieser Unterschied nicht. Gleiches gilt für den Vergleich zwischen Vorwahljahren und allen anderen Jahren. Doch in Nachwahljahren wurden die Steuersätze deutlich erhöht. In Nachwahljahren ist der aggregierte Steuersatzindex im Durchschnitt um 0,046 Punkte gestiegen, in Nicht-Nachwahljahren ist der aggregierte Steuersatzindex hingegen um 0,031 Punkte gesunken. Diese Differenz ist statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau. Für die Bemessungsgrundlage deuten die Ergebnisse auf keinerlei Wahlzyklen hin.

Abbildung 1 zeigt unbedingte Korrelationen zwischen dem Steuerreformindex und Dummy-Variablen für Wahljahre, Vor- und Nachwahljahre. Es liegt nahe, dass dritte Variablen sowohl mit dem Steuerreformindex und Dummy-Variablen für Wahljahre, Vor- und Nachwahljahre korrelieren. Zudem ist es vorstellbar, dass sich Länder grundlegend in ihren fiskalischen Präferenzen und ihren Institutionen unterscheiden. Auf diese Variablen kontrollieren wir mit Hilfe eines ökonomischen Modells.

Jedes Industrie- und Schwellenland hat seine eigene Geschichte der Besteuerung und Wahlsysteme. In einem ökonomischen Modell kontrollieren wir deshalb für fixe Ländereffekte. Außerdem sind alle Länder in individuellen Jahren, wie seinerzeit beispielsweise die Ölkrise oder der Finanz- und Schuldenkrise von vor gut zehn Jahren, von den gleichen Ereignissen betroffen. Diese fangen wir mit fixen Zeiteffekten auf. Als Kontrollvariablen verwenden wir Regierungsideologie, Globalisierung und das Wirtschaftswachstum. Regierungsideologie beschreibt die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen. Zu vermuten ist, so legen es die Partisan-Theorien nahe (Hibbs 1977; Chappell und Keech 1986; Alesina 1987 sowie Potrafke 2017; 2018 für Übersichtsartikel), dass linke Regierungen eine größere Steuerbelastung, insbesondere

für Wohlhabende, befürworten als rechte Regierungen. Außerdem kontrollieren wir für Globalisierung. Zwei Theorien beschreiben wie Globalisierung die Besteuerung beeinflusst. Gemäß der »Race-to-the-bottom«-Theorie wird die Steuerbelastung durch die Globalisierung sinken, denn nationale Regierungen konkurrieren um Investoren, die nicht durch zu hohe Steuerbelastungen abgeschreckt werden sollen. Eine andere Theorie legt dar, dass die Bürger im Zuge größerer Unsicherheit und Wettbewerb durch die Globalisierung mehr Staatstätigkeit einfordern werden; der Staat soll für die zunehmende Unsicherheit und Risiken »kompensieren«. Damit müssten in jedem Fall höhere Steuereinnahmen zur Gegenfinanzierung der Staatsausgaben einhergehen. Mit minimal niedrigen Steuersätzen und winzigen Bemessungsgrundlagen ist das nicht zu machen. Ebenso kontrollieren wir für das Wirtschaftswachstum, Regierungen werden in Anlehnung an den Konjunkturzyklus ihre Steuerpolitik anpassen.

ÖKONOMETRISCHE ERGEBNISSE

Die ökonomischen Ergebnisse bestätigen die Mittelwertvergleiche: In Nachwahljahren wurden die Steuersätze erhöht. Der Effekt ist robust und numerisch bedeutsam: In Nachwahljahren ist der aggregierte Steuersatzreformindex um 0,24 Standardabweichungen gestiegen. Für die Bemessungsgrundlagen beobachten wir keinerlei Effekte. Unsere Ergebnisse deuten darüber hinaus nicht darauf hin, dass linke und rechte Regierungen unterschiedliche Steuerpolitiken betrieben haben.

Aufschlussreich sind die Analysen für die individuellen Steuerarten: Nach Wahlen sind insbesondere die Steuersätze der Umsatzsteuern und der persönlichen Einkommensteuern erhöht worden – Steuersätze, die der Großteil der Wähler unmittelbar im eigenen Geldbeutel spürt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Steuererhöhungen gab es in der Vergangenheit nach nationalen Wahlen. Die Politiker wissen nur zu gut, dass sie mit Steuererhöhungen behutsam umgehen müssen, vor allem dann, wenn sie wiedergewählt werden wollen. Unmittelbar vor Wahlen haben sich Politiker mit Steuererhöhungen daher zurückgehalten (die Steuern aber auch nicht nennenswert reduziert).

Unangenehme Politiken bieten sich für die Zeit nach Wahlen an – das gilt für im Amt bestätigte Regierungen gleichermaßen wie frisch ins Amt gewählte Politiker. Die Wähler vergessen in der Regel schnell. Wenn die nächste Wahl ansteht, werden sich viele Wähler kaum an die Steuererhöhung nach der letzten Wahl erinnern.

Beteuerungen von Politikern im Wahlkampf, dass es keine Steuererhöhungen geben werde, sollten skeptisch betrachtet werden. Man darf gespannt sein, welche Änderungen in der Steuerpolitik in der kommenden Legislaturperiode auf uns zukommen.

LITERATUR

Alesina, A. (1987), »Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651–678.

Alesina, A., und M. Paradisi (2017), »Political Budget Cycles: Evidence from Italian Cities«, *Economics & Politics* 29(2), 157–177.

Amaglobeli, D., V. Crispolti, E. Dabla-Norris, P. Karnane und F. Misch (2018), *Tax Policy Measures in Advanced and Emerging Economies: A Novel Database*; International Monetary Fund, Washington DC.

Castro, V., und R. Martins (2018), »Politically Driven Cycles in Fiscal Policy: In Depth Analysis of the Functional Components of Government Expenditures«, *European Journal of Political Economy* 55, 44–64.

Chappell, H. W. Jr. und W. R. Keech (1986), »Party Differences in Macroeconomic Policies and Outcomes«, *American Economic Review* 76, 71–74.

De Haan, J. und J. Klomp (2013), »Conditional Political Budget Cycles: A Review of Recent Evidence«, *Public Choice* 157, 387–410.

Ehrtart, H. (2013), »Elections and the Structure of Taxation in Developing Countries«, *Public Choice* 156, 195–211.

Foremny, D. und N. Riedel (2014), »Business Taxes and the Electoral Cycle«, *Journal of Public Economics* 115, 48–61

Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2021a), »Read my Lips? Taxes and Elections«, EconPol Working Paper, im Erscheinen.

Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2021b), »Tax Policies after Crises«, EconPol Working Paper, im Erscheinen.

Hibbs, D. A. Jr. (1977), »Political Parties and Macroeconomic Policy«, *American Political Science Review* 71, 1467–1487.

Koester, G. B. (2009), *The Political Economy of Tax Reforms: An Empirical Analysis of New German Data*, Nomos, Baden-Baden.

Lami, E. und D. Imami (2019), »Electoral Cycles of Tax Performance in Advanced Democracies«, *CESifo Economic Studies* 65(3), 275–295.

Nordhaus, W. (1975), »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies* 42, 169–190.

Potrafke, N. (2010), »The Growth of Public Health Expenditures in OECD Countries: Do Government Ideology and Electoral Motives Matter?«, *Journal of Health Economics* 29, 797–810.

Potrafke, N. (2017), »Partisan Politics: The Empirical Evidence from OECD Panel Studies«, *Journal of Comparative Economics* 45, 712–750.

Potrafke, N. (2018), »Government Ideology and Economic Policy-making in the United States – A Survey«, *Public Choice* 174, 145–207.

Potrafke, N. (2020), »General or Central Government? Empirical Evidence on Political Cycles in Budget Composition Using New Data for OECD Countries«, *European Journal of Political Economy* 63, 101860.

Rogoff, K. (1990), »Equilibrium Political Budget Cycles«, *American Economic Review* 80, 21–36.

Rogoff, K. und A. Sibert (1988), »Elections and Macroeconomic Policy Cycles«, *Review of Economic Studies* 55, 1–16.

Sances, M. W. (2017), »Attribution Errors in Federalist Systems: When Voters Punish the President for Local Tax Increases«, *Journal of Politics* 79(4), 1286–1301.

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Manuel Pannier und Andreas Peichl

Die Reformvorschläge bei der Einkommensbesteuerung der Parteien zur Bundestagswahl 2021

IN KÜRZE

In diesem Beitrag untersuchen wir Aufkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen der Programme der Parteien zur Bundestagswahl 2021 bezogen auf Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag. Unsere Simulationen zeigen, dass alle Parteien die Haushalte bei der Einkommensbesteuerung entlasten wollen. Die Höhe der Entlastung variiert dabei jedoch zwischen den Parteien, so dass die Vorschläge nur bedingt vergleichbar sind. Auch bei der Struktur der Entlastung gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Alle Parteien wollen die mittleren Einkommensschichten der Bevölkerung mit ihren Reformplänen besser stellen. Bei den oberen Einkommen unterscheiden sich die Effekte hingegen nicht nur in ihrer Höhe, sondern auch in der Richtung. Alle Parteien würden positive Anreize für Erwerbstätigkeit schaffen. Ein damit verbundenes erhöhtes Steueraufkommen könnte jedoch die Mindereinnahmen des Staates, ausgelöst durch eine niedrigere Steuerlast für einen sehr großen Teil der Bevölkerung, nur teilweise kompensieren.

»Wahlen werden in der Mitte gewonnen« – Gerhard Schröder¹.

»Hier in der Mitte sind wir« – Angela Merkel².

¹ Altkanzler Gerhard Schröder in einem Interview auf die Frage, ob die SPD sich inhaltlich wieder stärker in der Mitte positionieren sollte (Steingart und Afhüppe 2012).

² Dies sagte Angela Merkel 2007 auf dem CDU-Parteitag bei der Verabschiedung des neuen Grundsatzprogramms den Delegierten (Schmiese 2007).



Maximilian Blömer

ist Doktorand am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Lilly Fischer

ist studentische Hilfskraft am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

Beide Parteien, derzeit zusammen als »Große Koalition« in der Regierung, wollen sich vor Bundestagswahlen regelmäßig in der Mitte positionieren. Auch die mittleren Einkommensschichten sind besonders umkämpft, da sie viele Personen umfassen, und sie spielen deshalb eine zentrale Rolle in der politischen Ökonomie der Besteuerung (Bierbrauer et al. 2021a; Bierbrauer et al. 2021b). Eine Besserstellung dieser Schichten spricht viele Wählende an und steuerliche Erleichterungen können die Wählerschaft einer Partei erweitern (Cox 2009). So ist es wenig verwunderlich, dass alle Parteien, die aktuell im Bundestag vertreten sind (mit Ausnahme der AfD), Entlastungen für die mittleren Einkommensbereiche planen, zum Beispiel durch Änderungen beim Grundfreibetrag und/oder den beiden Progressionszonen.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen sowie die fiskalischen Effekte der Reformvorschläge der Parteien FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, SPD und Union.³ Dabei beschränken wir uns ähnlich wie Peichl et al. (2014) auf die Reformpläne der Parteien in Bezug auf Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag. Nicht berücksichtigt werden alle weiteren wirtschaftspolitischen Forderungen, auch bezüglich des Ehegattensplittings (da die Wahlprogramme hier zu unkonkret sind) und Sozialabgaben. Die Wahlprogramme unterscheiden sich darin, wie konkret die Reformvorschläge formuliert sind. Deswegen wurden die verwendeten Parameter im Vorhinein mit den Parteien abgestimmt (vgl. Tab. 1). Die Analyse erfolgt mit Hilfe des ifo Mikrosimulationsmodells auf Basis von Haushaltsmikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

Unsere Ergebnisse zeigen, dass bei allen Parteien die wirtschaftliche Mitte der Gesellschaft, die wir grob als das dritte bis neunte Einkommensdezil identifizieren, bessergestellt würden.⁴ Es zeigen sich jedoch auch erhebliche Unterschiede in den Wahlprogrammen. Grüne, Linke und SPD planen höhere Steuern für Gutverdienende. Damit würden die Grünen und die Linkspartei eine stärkere Umverteilung der

³ Das Programm der AfD wird mangels konkreter Vorschläge in diesem Beitrag nicht berücksichtigt.

⁴ Das durchschnittliche Einkommen eines Haushalts im dritten Dezil der äquivalenzgewichteten Einkommen beträgt im Status quo 24 633 Euro, im neunten Dezil 56 936 Euro.

Einkommen erreichen. Ein weiterer Aspekt in Bezug auf die Einkommensteuer, der in den Wahlprogrammen thematisiert wird, ist der Solidaritätszuschlag. Durch dessen geplante vollständige Abschaffung würden Union und FDP vor allem Beziehende hoher Einkommen entlasten.

DIE REFORMPLÄNE DER PARTEIEN IM ÜBERBLICK

Wie bereits angesprochen beschränkt sich dieser Artikel auf die Vorschläge der Parteien zu Reformen des Einkommensteuertarifs sowie zum Solidaritätszuschlag. Die hier beschriebenen Punkte aus den Wahlprogrammen beziehen sich also ausschließlich auf diese Bereiche und sparen explizit alle Vorschläge zu Sozialabgaben, Sozialleistungen und Mindestlohn aus.⁵ Die Reformvorschläge der Parteien in ihren jeweiligen Wahlprogrammen unterscheiden sich recht deutlich im Hinblick auf deren Genauigkeit.⁶ Während beispielsweise Die Linke in ihrem Programm exakte Werte für die Veränderung des ESt-Tarifs vorgibt, bleiben andere Parteien in Teilen ihrer Vorschläge vage. Um auch die wenig konkreten Aussagen zur Einkommensteuer berücksichtigen zu können, interpretieren wir, in welcher Weise die Tarifparameter angepasst werden könnten, um das beschriebene Ziel der jeweiligen Partei zu erreichen. Die Parameter wurden im

Vorfeld dieser Veröffentlichung mit den Parteien abgestimmt.⁷ Eine Übersicht über die gewählten Parameter liefert Tabelle 1. Die entsprechenden Grenzbelastungen für den ESt-Tarif zzgl. Soli für zu versteuernde Einkommen bis 120 000 Euro werden in Abbildung 1 dargestellt. Die Grenzbelastungen für Einkommen bis 300 000 Euro können Abbildung 2 im Anhang entnommen werden.

Alle Parteien sehen Reformbedarf bei der Einkommensteuer. Für eine Erhöhung des Grundfreibetrags von derzeit 9 744 Euro sprechen sich Grüne, SPD und Linke aus. Die Grünen möchten einen Grundfreibetrag von 10 344 Euro, die SPD schlägt eine Erhöhung um 1 000 Euro auf 10 744 Euro vor. Die Agenda der Linkspartei umfasst einen weitaus deutlicheren Anstieg des Grundfreibetrags auf 14 400 Euro.

Entsprechend dieses hohen Grundfreibetrags möchte Die Linke die Einkommensgrenze zum Eintritt in die zweite Progressionszone von derzeit 14 753 Euro auf 17 000 Euro anpassen und dabei den Grenzsteuersatz bei Eintritt in die zweite Progressionszone von 23,97% auf 20,30% senken.



Manuel Pannier

ist studentische Hilfskraft am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Prof. Dr. Andreas Peichl

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

⁵ Diese Herangehensweise deckt sich mit der von Peichl et al. (2014) oder von Beznoska und Hentze (2021). Eine umfassendere Analyse liefern Gammelin et al. (2021) in Zusammenarbeit mit Buhlmann et al. (2021).

⁶ Für die Parteiprogramme siehe FDP (2021), Bündnis 90/Die Grünen (2021), Die Linke (2021), SPD-Pateivorstand (2021) sowie CDU/CSU (2021).

⁷ Die Zustimmung zur Wahl der Parameter erfolgte teils explizit durch die Pressestellen der Parteien. Eine ausbleibende Reaktion auf unsere Anfrage wurde als stillschweigende Zustimmung interpretiert.

Tab. 1

Übersicht über verwendete Tarifparameter

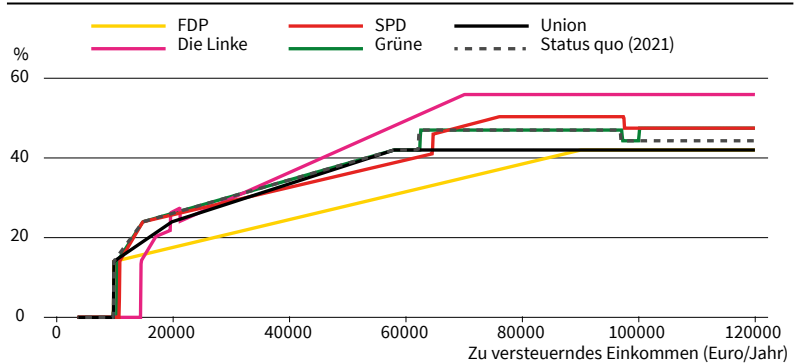
	Status quo (2021)	FDP	Grüne	Die Linke	SPD	Union
Parameter ESt-Tarif						
Grundfreibetrag	9 744	9 744	10 344*	14 400	10 744*	9 744
Eingangssteuersatz	14%	14%	14%	14%	14%	14%
Progressionszone 2 ab	14 753	–	14 753	17 000*	14 753	19 753*
Steuersatz	23,97%	–	23,97%	20,30%*	23,97%	23,97%
Spitzensteuersatz ab	57 918	90 000	57 918	70 000	76 000*	57 918
Spitzensteuersatz	42%	42%	42%	53%	45%*	42%
Zusatzklasse 1	–	–	100 000	–	–	–
Steuersatz	–	–	45%	–	–	–
Höchststeuersatz ab	274 612	274 612	250 000	274 612	250 000	274 612
Höchststeuersatz	45%	45%	48%	60%	48%*	45%
Zusatzklasse 2	–	–	–	1 000 000	–	–
Steuersatz	–	–	–	75%	–	–
Solidaritätszuschlag	ja	nein	ja	pre 2021	ja	nein
bestätigt		explizit	explizit	explizit	explizit	stillschweigend

Anmerkungen: Alle mit * gekennzeichneten Werte basieren auf Interpretationen von unkonkreten Aussagen der Parteien im Wahlprogramm oder Aussagen der Parteispitzen in Bezug auf die Strategie ihrer Partei im Hinblick auf die Einkommensteuer. Diese Werte haben wir den Parteien im Vorfeld der Analyse übermittelt. Die Parteien haben diesen Parametern explizit oder, im Falle der Union, stillschweigend (ohne ein Veto einzulegen) zugestimmt bzw. sie berichtet.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

Abb. 1

Grenzsteuersatz (in %) für einen Single-Haushalt in den Parteiprogrammen



Hinweis: Die Grafik zeigt die marginale Gesamtbelastung durch die Einkommensteuer und den Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen (zvE) eines Haushalts.
Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

Auch das Ziel der Union, kleine und mittlere Einkommen zu entlasten (CDU/CSU 2021), kann so interpretiert werden, dass der Eintritt in die zweite Progressionszone erst ab einem Einkommen von 19 753 Euro erfolgt und dann der bestehende Grenzsteuersatz von 23,97% greift (Beznoska und Hentze 2021). Auch die anderen Parteien haben die zweite Progressionszone als reformbedürftig ausgemacht. Die FDP würde den ESt-Tarif auf eine Progressionszone reduzieren, die vom Grundfreibetrag bis zum Eintritt in den Spitzensteuersatz⁸ mit einem linear ansteigenden Grenzsteuersatz verläuft. Das Ziel hierbei ist die Beseitigung des sogenannten »Mittelstandsbauchs«. Nach Vorstellung der FDP soll der Spitzensteuersatz von derzeit 42% erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 90 000 Euro fällig werden (Status quo: 57 918 Euro). Auch die SPD spricht sich für eine Ausweitung der zweiten Progressionszone aus (bis 76 000 Euro, siehe Beznoska und Hentze 2021), visiert ab diesem Einkommen jedoch einen höheren Spitzensteuersatz von 45% an. Einen in seiner Struktur ähnlichen, in den Parametern jedoch abweichenden Vorschlag unterbreitet auch Die Linke, die einen Spitzensteuersatz von 53% ab einem Einkommen von 70 000 Euro anstrebt. Lediglich die Grünen verzichten auf einen Reformvorschlag zur zweiten Progressionszone. Stattdessen planen die Grünen eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 42% auf 45% ab einem Einkommen von 100 000 Euro und erweitern so den bestehenden Tarif um eine Zone.

Neben dem Spitzensteuersatz sehen einige Parteien auch beim Höchststeuersatz Handlungsbedarf. Sowohl SPD als auch Grüne fordern einen Höchststeuersatz von 48% ab einem Einkommen von 250 000 Euro (Status quo: 45% ab 274 612 Euro). Die Linke schlägt einen Grenzsteuersatz von 60% ab einem zu versteuernden Einkommen von 274 612 Euro vor. Als einzige Partei möchte Die Linke einen weiter

⁸ Wir folgen der Definition des Bundesministeriums der Finanzen (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/E/024_Einkommensteuertarif.html?view=renderHelp) und bezeichnen als »Spitzensteuersatz« den Steuersatz von 42% ab einem zu versteuernden Einkommen von 57 918 Euro. Darüber hinaus gibt es für höhere Einkommen noch den »Höchstsatz« (umgangssprachlich »Reichensteuersatz«) von 45% ab 274 612.

erhöhten Grenzsteuersatz von 75% für Einkommen oberhalb von 1 000 000 Euro einführen.

Schließlich haben die Parteien auch unterschiedliche Vorstellungen zur Zukunft des Solidaritätszuschlags. In der 19. Legislaturperiode wurde ein Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags beschlossen, das eine Erhebung des Zuschlags von 5,5% auf die zu zahlende Einkommensteuer nur noch für hohe Einkommen vorgibt. Diese Maßnahme führte vor allem zur Entlastung von mittleren und höheren Einkommen (Blömer et al. 2021). Die Forderung von Union und FDP nach einer kompletten Abschaffung des Solidaritätszuschlags zielt somit auf Bezieher hoher und sehr hoher Einkommen ab. Die Linke hingegen wünscht sich die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags in seiner alten Form ohne die Reform der 19. Legislaturperiode. SPD und Grüne sprechen sich dafür aus, den reformierten Solidaritätszuschlag zu erhalten.

DATEN UND METHODE

ifo Mikrosimulationsmodell

Das ifo Mikrosimulationsmodell⁹ erlaubt es ceteris paribus abzuschätzen, wie sich strukturelle Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Einkommensverhältnisse auswirken. Da Mikrosimulationsmodelle auf Einzelbeobachtungen basieren, können nicht nur die gesamtgesellschaftlichen Effekte bestimmt werden, sondern auch Gewinner und Verlierer einer Reform präzise identifiziert werden.

Es modelliert außerdem Verhaltensanpassungen beim individuellen Arbeitsangebot. Dazu wird ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell nach van Soest (1995) verwendet, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer diskreten Anzahl von Arbeitszeitkategorien modelliert. Durch Reformen bei Einkommensteuer oder Solidaritätszuschlag verändern sich die nutzenmaximierenden Entscheidungen bezüglich des individuellen Arbeitsangebots angesichts veränderter monetärer Erwerbsanreize. Aggregiert ergeben diese die Arbeitsangebotseffekte.¹⁰

Daten

Als Datenquelle für die Simulation dient die Welle (v35) des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2018 (Goebel et al. 2019). Die repräsentative Stichprobe der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland umfasst derzeit über 30 000 Personen in rund 15 000 privaten Haushalten. Für die vorliegen-

⁹ Für diese Berechnungen wurde das ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model (ifo-MSM-TTL) eingesetzt. Zusammen mit dem ifo Tax Return Microsimulation Model (ifo-MSM-TA) bildet es das ifo General Microsimulation Model (ifo-MSM). Für eine Dokumentation des Modells siehe Blömer und Peichl (2020).

¹⁰ Mögliche Effekte auf die Arbeitsnachfrage wurden in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Erfahrungsgemäß reduzieren Arbeitsnachfrageeffekte aufgrund von Lohnanpassungen die Arbeitsangebotseffekte um 20–25% (Peichl und Sieglöckh 2012).

den Rechnungen nutzen wir die im SOEP genannten Vorjahresangaben zu Einkommen und Beschäftigung. Alle Einkommensangaben werden mittels des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex fortgeschrieben.

Für alle Reformvorschläge wird als Status quo der Rechtsstand im Jahr 2021 als Vergleichsszenario herangezogen. Um mögliche Verhaltensreaktionen aufgrund der Reformen zwischen dem Datenjahr (2018) und dem Status quo im Jahr 2021 zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsvolumens und der Löhne zwischen den beiden Jahren.

ERGEBNISSE

Nachfolgend werden die Effekte der Reformvorschläge auf Beschäftigung, Einnahmen des Staates sowie die Verteilung von Einkommen innerhalb der Bevölkerung betrachtet.¹¹

Arbeitsangebotswirkungen

Tabelle 2 zeigt die Auswirkungen der Reformvorschläge der Parteien im Hinblick auf Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag auf das Arbeitsangebot in Deutschland in Vergleich zum Status quo. Über alle Parteien hinweg werden positive Beschäftigungseffekte durch die jeweiligen Reformen induziert. Der Umfang der Ausweitung des Arbeitsangebots variiert je nach Reform jedoch deutlich.

Der Vorschlag der FDP würde dazu führen, dass die gearbeiteten Stunden pro Jahr in einem Maße zunehmen, das der Arbeitskraft von 600 000 Personen mit jeweils 40 Wochenarbeitsstunden entspricht (man spricht auch von 600 000 Vollzeitäquivalenten). Darüber hinaus würden im Zuge der angedachten Reform 330 000 Personen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, die zuvor erwerbslos waren. Dieser deutliche Anstieg ist das Ergebnis einer steuerlichen Entlastung über beinahe den gesamten ESt-Tarif hinweg. Die Abschaffung der zweiten Progressionszone sowie die Ausweitung der dann einzigen Progressionszone würden die zu zahlenden Steuern für alle Einkommen vom Grundfreibetrag bis 90 000 Euro verringern. Die Aufhebung des Solidaritätszuschlags würde auch für die Bezieher hoher Einkommen einen Anreiz schaffen, die Stundenzahl zu erhöhen.

Der Beschäftigungseffekt für den Reformvorschlag der Grünen wäre nur knapp positiv. Bei dieser vergleichsweise weniger umfangreichen Reform wirken die Erhöhung des Grundfreibetrags sowie die Mehr-

Tab. 2

Beschäftigungswirkungen

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
FDP	600	1,83	330	0,92
Grüne	30	0,09	24	0,07
Die Linke	295	0,90	229	0,64
SPD	104	0,32	66	0,19
Union	167	0,51	100	0,28

Hinweis: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

belastung für Einkommen von mehr als 100 000 Euro einander entgegen.

Die Anpassung des Arbeitsangebots für den Reformvorschlag der Linkspartei ist beachtlich. Obwohl die Steuersätze für Gutverdiener teils signifikant angehoben würden, würde sich die Anzahl der gearbeiteten Stunden um 0,9% erhöhen. Die deutliche Erhöhung des Grundfreibetrags und die zusätzliche Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen würden den negativen Beschäftigungsanreiz am oberen Ende der Einkommensverteilung überwiegen. Die Bedeutung des Grundfreibetrags für die Beschäftigung schlägt sich auch im Anstieg der Arbeitsmarktpartizipation nieder.

Union und SPD würden mit ihren Vorschlägen moderat positive Beschäftigungswirkungen erreichen mit jeweils 0,51% bzw. 0,32% mehr gearbeiteten Stunden.

Aufkommenswirkungen

Die fiskalischen Effekte der Reformszenarien sind in Tabelle 3 angegeben. Im Folgenden wird zwischen dem statischen Effekt auf das Steueraufkommen ohne Anpassung des Arbeitsangebots und dem Budgeteffekt mit Berücksichtigung der bereits angesprochenen Beschäftigungswirkungen unterschieden.¹²

Tabelle 3 zeigt, dass die erheblichen Steuererleichterungen des FDP-Vorschlags den Staatshaushalt unmittelbar und sehr stark belasten würden. Dieser müsste im statischen Szenario mit 73,1 Mrd. Euro weniger als im Status quo zurechtkommen. Zum Vergleich: Die Gesamteinnahmen aus der Einkommensteuer der privaten Haushalte für das Jahr 2021 schätzt das ifo Mikrosimulationsmodell auf knapp 300 Mrd. Euro.¹³ Der Anstieg der Beschäftigung und

¹¹ In den Daten des SOEP sind Personen mit sehr hohen Einkommen unterrepräsentiert. Es kann daher im Status quo zu Unterschätzungen bei den Steueraufkommen in den sehr hohen Einkommenschichten kommen. Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags führt also in unseren Schätzungen tendenziell zu geringeren Einbußen im Steueraufkommen, als dies mit genauen Daten zur Spitze der Einkommensverteilung der Fall wäre. Ähnlich kann das zusätzliche Aufkommen einer Steuererhöhung im sehr hohen Einkommensbereich unterschätzt werden.

¹² Die statische Anpassung wird auch mit dem Begriff »Morning-After«-Effekt beschrieben. Diese Bezeichnung kommt von der Annahme, dass Individuen mit ihrem Verhalten nicht unmittelbar auf eine Reform reagieren können.

¹³ Da die SOEP-Daten das obere Ende der Einkommensverteilung nicht perfekt abbilden, liegt dieser Wert unter der aktuellen Steuererschätzung, die auf einen Wert von 330 Mrd. Euro kommt. Da diese Verzerrung sowohl den Status quo als auch die Reformvorschläge betrifft, erwarten wir – mit Ausnahme des Vorschlags der Linken – keine großen Unterschiede in den Reformwirkungen.

Tab. 3
Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro

Reformszenario	Ohne Anpassung	Mit Anpassung
FDP	- 73,1	- 60,1
Grüne	- 2,4	- 2,0
Die Linke	- 25,0	- 21,9
SPD	- 11,1	- 9,1
Union	- 21,7	- 17,9

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

das damit verbundene höhere Steueraufkommen kann nur einen geringen Teil dieses Defizits ausgleichen, das auch unter dessen Berücksichtigung noch 60,1 Mrd. Euro betragen würde.

Im Gegensatz dazu stehen die Reformpläne der Grünen. Deren Tarifierungen wären beinahe budgetneutral und würden zu Mindereinnahmen von etwa 2 Mrd. Euro im Szenario mit und ohne Anpassung des Arbeitsangebots führen.

Das Einnahmefizit durch den Vorschlag der SPD würde unter Berücksichtigung der Arbeitsangebotswirkungen mit 9,1 Mrd. Euro auch relativ gering ausfallen.

Fehlbeträge von mehr als 20 Mrd. Euro im statischen Szenario würden sich aus den Reformvorschlägen der Linkspartei und der Union ergeben. Beim Vergleich der Anpassungseffekte durch erhöhte Beschäftigung zeigt sich, dass die Kompensation beim Unionsvorschlag relativ stärker ausgeprägt wäre als beim Vorschlag der Linken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Folge der Aufhebung des Solidaritätszuschlags primär die Bezieher hoher Einkommen ihr Arbeitsangebot erhöhen und damit deutlich mehr Steueraufkommen erzielen würden als die zahlreichen Geringverdiener mit ihrer Mehrarbeit im Falle des Vorschlags der Linkspartei.

Insgesamt spiegeln die hier beobachteten Ergebnisse zum Steueraufkommen die bereits bei den Beschäftigungseffekten beobachteten Tendenzen wider. Reformvorschläge, die weitreichende Steuererleichterungen beinhalten, würden mit geringeren Steuereinnahmen einhergehen, die auch durch den

Anstieg der Beschäftigung nur teilweise kompensiert werden könnten.

Verteilungswirkungen

Tabelle 4 zeigt, wie sich Armuts- und Ungleichheitsmaße durch die Reformvorschläge der Parteien verändern würden. Hier wird abermals unterschieden zwischen einem statischen Szenario sowie einem Szenario mit Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte.

Zur Erfassung der relativen Armutsbetroffenheit wird die Armutsrisikoquote verwendet.¹⁴ Für alle Reformvorschläge wäre ein Anstieg der ARQ zu verzeichnen, wobei dieser Anstieg im statischen Szenario zwischen 0,1 Prozentpunkten bei den Grünen und 0,9 Prozentpunkten bei der FDP variieren würde. Die Beschäftigungswirkungen würden den Effekt auf die ARQ für den FDP-Vorschlag noch weiter verstärken, so dass diese gar um 1,2 Prozentpunkte zunehmen würde. Ein Anstieg der ARQ im Fall von steigenden Einkommen über die Verteilung hinweg deutet darauf hin, dass Haushalte mit geringerem Einkommen nicht mit der positiven Einkommensentwicklung des Medianhaushalts Schritt halten könnten. Dass dies für alle Reformvorschläge gilt, wird auch beim Blick auf die Tabellen im Anhang deutlich, die die Veränderung des verfügbaren Einkommens je nach Einkommensdezil darstellen. Hier können die mittleren Einkommensdezile bei allen Reformvorschlägen ein deutlicheres Plus verzeichnen als die untersten Dezile, so dass die Armutsrisikoschwelle in jedem Szenario ansteigt und daher mehr Menschen unter diese Schwelle fallen.

Betrachtet man hingegen die fixe Armutsrisikoquote ARQ (fix), d.h. die relative Armutsbetroffenheit unter Berücksichtigung der Armutsrisikoschwelle des Status quo, so wäre bei allen Reformvorschlägen eine Verringerung dieser Kennzahl zu verzeichnen. Durch die Entlastungen für kleine Einkommen würde sich die finanzielle Situation für einen Teil der Personen, die im Status quo Einkommen unterhalb der Armuts-

¹⁴ Die Armutsrisikoquote (ARQ) ist der prozentuale Anteil von Personen, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60% des Medians aller Nettoäquivalenzeinkommen beträgt und damit die Armutsrisikoschwelle unterschreitet.

Tab. 4
Veränderung von Armuts- und Ungleichheitsmaßen

Reformszenario	Ohne Anpassung			Mit Anpassung		
	ARQ	ARQ (fix)	Gini	ARQ	ARQ (fix)	Gini
FDP	0,9	- 0,3	1,3	1,2	- 0,7	1,3
Grüne	0,1	- 0,1	- 0,1	0,1	- 0,1	- 0,2
Die Linke	0,7	- 1,0	- 0,8	0,7	- 1,3	- 1,1
SPD	0,2	- 0,2	- 0,0	0,2	- 0,3	- 0,0
Union	0,4	- 0,1	0,3	0,4	- 0,2	0,3

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße in Prozentpunkten im Vergleich zum Status quo aus. Veränderung von Armutsrisikoquote, Armutsrisikoquote (fix), Gini-Koeffizient in Prozentpunkten.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

risikoschwelle beziehen, soweit verbessern, dass sie über die Schwelle des Status quo gehoben werden würden. Im statischen Szenario würde der Anteil bei fast allen Parteien (bis auf die Linkspartei) um 0,1 bis 0,3 Prozentpunkte zurückgehen. Bei der Partei Die Linke würde die ARQ (fix) sogar um einen Prozentpunkt zurückgehen. Im Szenario unter Einbezug der Beschäftigungswirkungen würden sich diese Effekte in geringem Ausmaß verstärken. Hervorzuheben ist, dass bei der FDP dann ein Rückgang um 0,7 Prozentpunkte bestehen würde. Dies zeigt, dass die Entlastungen, die die Parteien vorschlagen, die Situation ärmerer Haushalte im Vergleich zum Status quo im Durchschnitt verbessern würden, wobei die Entlastung bei FDP und der Linkspartei am größten wären. Der Vergleich zur variablen ARQ zeigt jedoch, dass die Armutsrisikoschwellen, die durch die Reformszenarien induziert würden, so steigen würden, dass ein größerer Anteil an Personen unter der neuen Armutsrisikoschwelle liegen würde. Dies ist auf eine stärkere Entlastung für Besserverdienende als für Beziehende kleiner Einkommen zurückzuführen.

Die Reformvorschläge würden also auch beeinflussen, wie gleich Einkommen nach Abzug von Steuern in der Gesellschaft verteilt sind. Entsprechend würde sich der Gini-Index je nach Wahlprogramm in verschiedene Richtungen entwickeln. Die ESt-Anpassungen von Grünen und Linkspartei würden Einkommensungleichheit verringern, bei Union und FDP würde es zu höherer Einkommensungleichheit kommen, der SPD-Vorschlag würde sich neutral auf die Einkommensungleichheit auswirken. Hervorzuheben sind die sehr deutliche Reduktion des Gini-Koeffizienten um 1,1 Prozentpunkte nach Berücksichtigung der Beschäftigungsreaktionen bei der Linkspartei sowie der Anstieg des Gini-Koeffizienten um 1,3 Prozentpunkte durch den Vorschlag der FDP.

Diese Anpassungen des Gini-Koeffizienten können mittels der Veränderungen des verfügbaren Haushaltseinkommens für verschiedene Einkommensdezile, wie in den Tabellen 5 bis 9 im Anhang dargestellt, erklärt werden.¹⁵

Der FDP-Reformvorschlag würde Gewinne für alle Einkommensdezile im Vergleich zum Status quo zur Folge haben. Das durchschnittliche Plus über alle Haushalte würde nach Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte über 5% im verfügbaren Einkommen betragen. Diese Gewinne würden jedoch mit zunehmendem Einkommen weiter ansteigen (von 0,57% im ersten Dezil auf 8,57% im zehnten Dezil), so dass Einkommensungleichheit begünstigt würde. Die zwei Hauptfaktoren für diesen Effekt sind die Ausdehnung der Progressionszone bis auf ein zu versteuerndes

Einkommen von 90 000 Euro sowie die Abschaffung des reformierten Solidaritätszuschlags.

Der Vorschlag von Bündnis90/Die Grünen hätte insgesamt wesentlich geringere Effekte auf das verfügbare Einkommen. Hier würden die mittleren Dezile in der Einkommensverteilung am meisten profitieren, wohingegen die 10% der Haushalte mit den höchsten Einkommen durch die höheren Grenzsteuersätze ab 100 000 Euro mit leicht geringerem Haushaltseinkommen rechnen müssten.

Auch bei der Partei Die Linke könnten besonders die Haushalte in mittleren Dezilen von der anvisierten Reform profitieren. Deutliche Einbußen im verfügbaren Einkommen hätten hingegen die Haushalte am oberen Ende der Einkommensverteilung. Der Spitzensteuersatz von 53% und der Höchststeuersatz von 60% (sowie die höhere marginale Besteuerung von Einkommen über 1 000 000 Euro, von denen es allerdings nur sehr wenige in den SOEP-Daten gibt) zeigen hier Wirkung und würden so zu einer wesentlichen Verringerung der Einkommensungleichheit beitragen.

Für den Vorschlag der SPD würden sich steigende Zugewinne vom ersten bis zum neunten Dezil (0,33% bis 1,31% nach Anpassung) ergeben. Die obersten 10% der Haushaltseinkommen hätten den geringsten Zuwachs im verfügbaren Einkommen (0,29% nach Anpassung). Diese Effekte im oberen Einkommensspektrum rühren daher, dass die Ausweitung der zweiten Progressionszone auf 76 000 Euro und die Erhöhung des Spitzen- bzw. Höchststeuersatzes einander entgegenwirken. Für Haushalte mit sehr hohen Einkommen würde dann der negative Effekt durch die höheren Grenzsteuersätze überwiegen.

Die Effekte für die einzelnen Dezile sind beim Unionsvorschlag strukturell ähnlich zu jenen der FDP, wobei das Ausmaß der Reform auf das verfügbare Einkommen insgesamt geringer wäre. Am stärksten würden unter Berücksichtigung des Beschäftigungseffekts die 10% der Haushalte mit den höchsten Einkommen (2,52%) profitieren, die Haushalte mit den geringsten Einkommen könnten in ihrem verfügbaren Einkommen kaum zulegen (0,27%). Die Ausweitung der ersten Progressionszone würde neben niedrigeren und mittleren Einkommen auch hohe Einkommen begünstigen, das Ende des Solidaritätszuschlags käme ausschließlich Gutverdienern zugute. Infolgedessen würde durch die Maßnahmen der Union die Einkommensungleichheit steigen.

Es ist festzuhalten, dass alle Parteien Reformvorschläge vorgelegt haben, die das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen in Deutschland erhöhen würden. Die Mitte der Einkommensverteilung könnte jeweils zulegen, wobei sich die Parteien jeweils in ihrem Fokus unterscheiden. Bei Grünen und Linken könnten die mittleren Dezile am meisten zulegen, bei der SPD sind es vor allem die Dezile oberhalb des Medians bis zum neunten Dezil. FDP und Union würden insbesondere durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags die größte Entlastung für die obersten 10%

¹⁵ Die Tabellen im Anhang bilden auch die Effekte auf das verfügbare Einkommen für verschieden Haushaltstypen ab. Da in diesem Beitrag ausschließlich Einkommensteuerreformen betrachtet werden, können Unterschiede je nach Haushaltstypen über die Parteivorschläge hinweg nicht als Fokus auf bestimmte Gruppen interpretiert werden. Diese Unterschiede ergeben sich vielmehr daraus, dass manche Haushaltstypen an einigen Stellen der Einkommensverteilung besonders häufig auftreten.

erzielen. Es würde somit auch ein höheres Maß an Einkommensungleichheit resultieren.

FAZIT

In diesem Beitrag untersuchen wir Aufkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen der Programme der Parteien zur Bundestagswahl 2021. Wir interpretieren die teils vage formulierten Vorschläge bezogen auf Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag in Abstimmung mit den Parteien. Nicht berücksichtigt werden alle weiteren wirtschaftspolitischen Forderungen, auch bzgl. Ehegattensplitting und Sozialabgaben.

Unsere Simulationen zeigen, dass alle Parteien die Haushalte bei der Einkommensbesteuerung entlasten wollen. Die Höhe der Entlastung variiert dabei jedoch zwischen den Parteien, so dass die Vorschläge nur bedingt vergleichbar sind. Die deutlichste Entlastung plant die FDP mit durchschnittlich 4,5% mehr verfügbarem Einkommen. Sie hat dabei jedoch von allen Parteien das größte fiskalische Minus zu verbuchen (über 60 Mrd. Euro unter Berücksichtigung der Arbeitsangebotseffekte), während die Grünen dagegen mit ihren Reformvorschlägen fast budgetneutral bleiben.

Auch bei der Struktur der Entlastung gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Alle Parteien wollen die mittleren Einkommenschichten der Bevölkerung mit ihren Reformplänen besser stellen. Dies resultiert insbesondere aus Änderungen beim Grundfreibetrag und/oder den beiden Progressionszonen. Auch die untersten zwei Dezile werden in unseren Simulationen bei allen Parteien bessergestellt, jedoch weniger als die Mittelschicht, da nicht alle Haushalte am unteren Ende der Verteilung Einkommensteuer zahlen.

Bei den oberen Einkommen unterscheiden sich die Effekte nicht nur in ihrer Höhe, sondern auch in der Richtung: FDP und Union würden das 10. Einkommensdezil, verglichen mit den anderen Dezilen, am stärksten entlasten. Dies ist u.a. auf die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags zurückzuführen. Grüne und Linke erwirken durch Erhöhung der Steuersätze für Gutverdienende, dass diese Einkommenschicht sogar schlechter gestellt würde. Durch diesen Umverteilungseffekt würde die Ungleichheit der Einkommen reduziert. Bei den Linken ist dieser Effekt aufgrund der stärkeren fiskalischen Belastung stärker ausgeprägt als bei den Grünen. FDP und Union würden durch die Entlastungen für Gutverdienende einen gegenteiligen Effekt erwirken, der die Einkommensungleichheit (bei der FDP stärker als bei der Union) erhöhen würde.

Alle Parteien würden positive Anreize für Erwerbstätigkeit schaffen. Ein damit verbundenes erhöhtes Steueraufkommen könnte jedoch die Mindereinnahmen des Staates, ausgelöst durch eine niedrigere Steuerlast für einen sehr großen Teil der Bevölkerung, nur teilweise kompensieren. Ob diese, den Fiskus teils deutlich belastenden Maßnahmen in Koalitionsverhandlungen nach der Wahl von den Parteien durch-

gesetzt werden können, ist angesichts eines bereits strapazierten Staatshaushalts sehr unwahrscheinlich, zumal es ja auch zahlreiche Wünsche bzw. Versprechungen der Parteien auf der Ausgabenseite gibt.

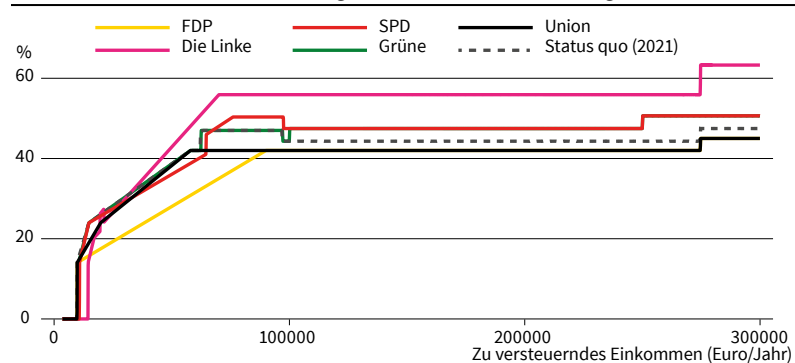
LITERATUR

- Beznoska, M. und T. Hentze (2021), *Wahlprogramme zur Einkommensteuer: Alle wollen die Mitte entlasten*, Techn. Ber. IW-Kurzbericht, Köln.
- Bierbrauer, F. J., P. C. Boyer und A. Peichl (2021a), »Politically Feasible Reforms of Nonlinear Tax Systems«, *American Economic Review* 111(1), 153–191.
- Bierbrauer, F., A. Peichl, D. Sachs und D. Weishaar (2021b), »Mehrheitsfähige und wohlfahrtssteigernde Reformen des deutschen Steuer- und Transfersystems: Von Entzugsraten, Mittelstands- und Wohlstandsbauchchen«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 22(3).
- Blömer, M., P. Brandt, A. Harter, M. Mosler und A. Peichl (2021), *Verteilungswirkungen ausgewählter steuerpolitischer Reformen der 19. Legislaturperiode*, ifo Forschungsberichte 122. ifo Institut, München.
- Blömer, M. und A. Peichl (2020), »The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model«, ifo Working Paper 335, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2020/working-paper/ifo-tax-and-transfer-behavioral-microsimulation-model>.
- Buhlmann, F., M. Hebsaker und S. Sieglöch (2021), *Reformvorschläge der Parteien zur Bundestagswahl 2021 – Finanzielle Auswirkungen. Eine Berechnung für die Süddeutsche Zeitung mithilfe des Evaluationsmodells für integrierte Steuer- und Transferpolitik-Analysen (ZEW-EViSTA) – aktualisiert am 19. Juli und 5. August 2021*, Techn. Ber., ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bündnis 90/Die Grünen (2021), *Programmwurf zur Bundestagswahl 2021*, verfügbar unter: https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammwurf.pdf, aufgerufen am 21. Juni 2021.
- CDU/CSU (2021), *Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland*, verfügbar unter: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>, aufgerufen am 22. Juni 2021.
- Cox, G. W. (2009), »Swing Voters, Core Voters, and Distributive Politics«, *Political representation* 342.
- Die Linke (2021), *Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit! Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2021*, verfügbar unter: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlprogramme_alt/bundestagswahlprogramm2021.pdf, aufgerufen am 22. Juni 2021.
- FDP (2021), *Wahlprogramm der Freien Demokraten*, verfügbar unter: https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf, aufgerufen am 21. Juni 2021.
- Gammelin, C., A. Hagelüken, H. Eiden, J. Schubert, S. Dimitrov und E. von Grafenstein (2021), »Wer profitiert, wer verliert«, *Süddeutsche Zeitung SZ.de*, verfügbar unter: <https://projekte.sueddeutsche.de/artikel/wirtschaft/steuern-wer-von-den-plaenen-der-parteien-profitiert-e954474/?reduced=true>, aufgerufen am 16. Juli 2021.
- Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder und Jürgen Schupp (2019), »The German Socio-Economic Panel (SOEP)«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239(2), 345–360.
- Peichl, A., N. Pestel, S. Sieglöch und E. Sommer (2014), »Bundestagswahlkampf 2013: Klientelpolitik durch Steuerreform?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 182–194.
- Peichl, A. und S. Sieglöch (2012), »Accounting for Labor Demand Effects in Structural Labor Supply Models«, *Labour Economics* 19(1), 129–138.
- Schmiese, W. (2007), »In der Mitte sind nur wir«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung FAZ.net*, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/cdu-parteitag-in-der-mitte-sind-nur-wir-1485617.html>, aufgerufen am 18. August 2021.
- SPD-Pateivorstand (2021), *Das Zukunftsprogramm der SPD*, verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20210301_SPD_Zukunftsprogramm.pdf, aufgerufen am 21. Juni 2021.
- Steingart, G. und S. Afhüppe (2012), »Gerhard Schröder verordnet Deutschland Agenda 2030«, in: *Handelsblatt*, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/altbundeskanzler-wahlen-werden-in-der-mitte-gewonnen/6480146-5.html?ticket=ST-992675-PtuyIKiORb6TJbRdrURx-ap1>, aufgerufen am 4. August 2021.
- van Soest, A. (1995), »Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach«, *The Journal of Human Resources* 30(1), 63.

ANHANG

Abb. 2

Grenzsteuersatz (in %) für einen Single-Haushalt in den Parteiprogrammen



Hinweis: Die Grafik zeigt die marginale Gesamtbelastung durch die Einkommensteuer und den Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen (zvE) eines Haushalts.
Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

Tab. 5

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – FDP

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung		
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	38 141	1 739	4,56	2 101	5,51	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	25 220	992	3,93	1 114	4,42	
Alleinerziehend	31 621	751	2,37	932	2,95	
Paar ohne Kinder	47 012	2 159	4,59	2 652	5,64	
Paar mit Kindern	56 577	3 130	5,53	3 912	6,91	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	34 453	1 486	4,31	1 766	5,13	
Ein Kind	48 689	2 560	5,26	3 222	6,62	
Zwei Kinder	56 177	3 038	5,41	3 761	6,70	
Drei Kinder	53 338	2 370	4,44	2 957	5,54	
Vier und mehr Kinder	48 411	1 270	2,62	1 628	3,36	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	12 120	41	0,34	69	0,57	
2. Dezil	19 957	196	0,98	309	1,55	
3. Dezil	24 633	402	1,63	626	2,54	
4. Dezil	27 728	619	2,23	933	3,36	
5. Dezil	30 739	752	2,45	1 085	3,53	
6. Dezil	35 437	1 077	3,04	1 488	4,20	
7. Dezil	39 012	1 470	3,77	1 917	4,91	
8. Dezil	46 397	2 297	4,95	2 848	6,14	
9. Dezil	56 936	3 495	6,14	4 134	7,26	
10. Dezil	94 072	7 433	7,90	8 067	8,57	

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 6
Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Grüne

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 141		56	0,15	66	0,17
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	25 220		24	0,10	28	0,11
Alleinerziehend	31 621		41	0,13	54	0,17
Paar ohne Kinder	47 012		90	0,19	104	0,22
Paar mit Kindern	56 577		77	0,14	97	0,17
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	34 453		52	0,15	60	0,17
Ein Kind	48 689		77	0,16	100	0,21
Zwei Kinder	56 177		59	0,10	72	0,13
Drei Kinder	53 338		68	0,13	85	0,16
Vier und mehr Kinder	48 411		96	0,20	119	0,25
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	12 120		17	0,14	24	0,20
2. Dezil	19 957		58	0,29	78	0,39
3. Dezil	24 633		85	0,34	112	0,45
4. Dezil	27 728		103	0,37	128	0,46
5. Dezil	30 739		113	0,37	135	0,44
6. Dezil	35 437		136	0,39	158	0,45
7. Dezil	39 012		145	0,37	157	0,40
8. Dezil	46 397		167	0,36	177	0,38
9. Dezil	56 936		179	0,31	183	0,32
10. Dezil	94 072		- 430	- 0,46	- 477	- 0,51

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 7
Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Die Linke

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 141		595	1,56	722	1,89
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	25 220		269	1,07	310	1,23
Alleinerziehend	31 621		455	1,44	585	1,85
Paar ohne Kinder	47 012		844	1,80	1 015	2,16
Paar mit Kindern	56 577		1 003	1,77	1 278	2,26
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	34 453		513	1,49	608	1,77
Ein Kind	48 689		925	1,90	1 201	2,47
Zwei Kinder	56 177		861	1,53	1 075	1,91
Drei Kinder	53 338		908	1,70	1 136	2,13
Vier und mehr Kinder	48 411		915	1,89	1 140	2,36
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	12 120		108	0,89	167	1,37
2. Dezil	19 957		434	2,17	634	3,18
3. Dezil	24 633		712	2,89	1 021	4,14
4. Dezil	27 728		902	3,35	1 221	4,40
5. Dezil	30 739		985	3,20	1 268	4,13
6. Dezil	35 437		1 236	3,49	1 510	4,26
7. Dezil	39 012		1 369	3,51	1 545	3,96
8. Dezil	46 397		1 584	3,41	1 693	3,65
9. Dezil	56 936		1 494	2,62	1 476	2,59
10. Dezil	94 072		- 2 747	- 2,92	- 3 170	- 3,37

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 8

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – SPD

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 141		265	0,69	314	0,82
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	25 220		147	0,58	164	0,65
Alleinerziehend	31 621		129	0,41	161	0,51
Paar ohne Kinder	47 012		357	0,76	425	0,90
Paar mit Kindern	56 577		430	0,76	531	0,94
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	34 453		236	0,68	275	0,80
Ein Kind	48 689		377	0,77	471	0,97
Zwei Kinder	56 177		385	0,69	472	0,84
Drei Kinder	53 338		335	0,63	411	0,77
Vier und mehr Kinder	48 411		251	0,52	307	0,63
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	12 120		29	0,24	40	0,33
2. Dezil	19 957		99	0,49	135	0,68
3. Dezil	24 633		152	0,62	205	0,83
4. Dezil	27 728		193	0,70	250	0,90
5. Dezil	30 739		220	0,72	275	0,89
6. Dezil	35 437		282	0,80	344	0,97
7. Dezil	39 012		337	0,86	399	1,02
8. Dezil	46 397		466	1,00	544	1,17
9. Dezil	56 936		652	1,14	746	1,31
10. Dezil	94 072		278	0,30	273	0,29

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 9

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Union

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 141		516	1,35	609	1,60
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	25 220		304	1,21	335	1,33
Alleinerziehend	31 621		226	0,72	279	0,88
Paar ohne Kinder	47 012		643	1,37	771	1,64
Paar mit Kindern	56 577		898	1,59	1 093	1,93
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	34 453		448	1,30	520	1,51
Ein Kind	48 689		744	1,53	914	1,88
Zwei Kinder	56 177		869	1,55	1 045	1,86
Drei Kinder	53 338		652	1,23	805	1,51
Vier und mehr Kinder	48 411		374	0,77	468	0,97
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	12 120		20	0,17	33	0,27
2. Dezil	19 957		92	0,46	140	0,70
3. Dezil	24 633		172	0,70	255	1,04
4. Dezil	27 728		241	0,87	342	1,23
5. Dezil	30 739		275	0,90	374	1,22
6. Dezil	35 437		368	1,04	478	1,35
7. Dezil	39 012		451	1,16	549	1,41
8. Dezil	46 397		626	1,35	727	1,57
9. Dezil	56 936		829	1,46	935	1,64
10. Dezil	94 072		2 195	2,33	2 374	2,52

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Oliver Falck, Anna Kerkhof und Christian Pfaffl

Steuern und Innovation: Wie steuerliche FuE-Förderung Innovationsanreize in privatwirtschaftlichen Unternehmen schafft*

IN KÜRZE

Innovationen bilden die Grundlage für technischen Fortschritt und haben einen entscheidenden Einfluss auf die Zukunftsfähigkeit von Volkswirtschaften. Positive Externalitäten sowie das inhärente Risiko von Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) führen jedoch dazu, dass privatwirtschaftliche Investitionen in FuE im Marktgleichgewicht unterhalb des effizienten Niveaus liegen. Der Staat kann dieses Marktversagen kompensieren, indem er gezielte Anreize für Innovationen setzt. Dazu stehen verschiedene steuerpolitische Instrumente zur Verfügung: Man unterscheidet zwischen *gezielter steuerlicher FuE-Förderung* (input- oder outputbasiert) und *allgemeiner steuerlicher Förderung* über die Unternehmens- und Einkommensbesteuerung. Im Rahmen eines Evidenzberichts mit Meta-Analyse wurde die existierende Fachliteratur zur Wirkung steuerlicher FuE-Förderung systematisch ausgewertet. Die Analyse zeichnet ein überwiegend positives Bild hinsichtlich der gewünschten Wirksamkeit steuerlicher FuE-Förderung. Insbesondere die gezielte, inputbasierte steuerliche FuE-Förderung und die allgemeine Förderung durch Unternehmenssteuern zeigen eine positive Wirkung auf Innovationen bzw. FuE-Aktivitäten in privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Innovationen bilden die Basis für langfristiges Wirtschaftswachstum und sind somit ein entscheidender Faktor in der Zukunftsfähigkeit von Industrienationen. Aus diesem Grund investiert der Staat einerseits in öffentliche Forschung an Hochschulen und Forschungsinstituten. Andererseits setzt er adäquate Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung (FuE) in privatwirtschaftlichen Unternehmen und schafft in diesem Umfeld Innovationsanreize durch direkte Förderung. Staatliche Maßnahmen der direkten Innovationsförderung stellen einen Eingriff in den Markt dar, der aus volkswirtschaftlicher Sicht nur dann ge-

rechtfertigt ist, wenn ein Marktversagen vorliegt. Im Falle von Innovation ergibt sich das Marktversagen daraus, dass die privatwirtschaftlichen Anreize für Investitionen in FuE niedriger sind, als dies volkswirtschaftlich wünschenswert ist. Für dieses Marktversagen gibt es drei Gründe:

- Erstens entstehen durch Innovationen Spillover-Effekte. Das bedeutet, dass neue Ideen nicht im forschenden Unternehmen verbleiben, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit den gesamten Markt durchdringen werden und somit vielen weiteren Marktteilnehmern zugutekommen. Forschende Unternehmen berücksichtigen diese positiven Spillover-Effekte auf andere Marktteilnehmer allerdings nicht, wodurch ihre Investitionen in FuE aus volkswirtschaftlicher Perspektive niedriger als wünschenswert sind.
- Zweitens sind Investitionen in FuE unsicher. Insbesondere ist unklar, ob die Investitionen der Unternehmen in FuE letzten Endes überhaupt zu Innovationen führen und ob sich diese für das investierende Unternehmen rentieren werden. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), deren finanzieller Spielraum relativ klein ist, stellen Investitionen in FuE ein großes unternehmerisches Risiko dar.
- Drittens werden viele wichtige Bereiche unserer Gesellschaft von öffentlichen Gütern geprägt, d.h. von Gütern, bei denen keine Rivalität in der Nutzung und keine Ausschließbarkeit vom Konsum bestehen (z.B. die Landesverteidigung). Öffentliche Güter werden vom Markt typischerweise in einem aus volkswirtschaftlicher Sicht zu geringem Umfang bereitgestellt. Gerade diese gesellschaftlich wichtigen Güter profitieren jedoch besonders von Innovationen, da sie einem potenziell großen Nutzerkreis zugutekommen. Dadurch kommt es bei öffentlichen Gütern zu doppeltem Marktversagen.

STEUERPOLITISCHE INSTRUMENTE

Das oben beschriebene Marktversagen rechtfertigt die staatliche Förderung privatwirtschaftlicher FuE.

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen einer Studie für die Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V.

Dem Staat stehen dabei verschiedene steuerpolitische Instrumente zur Verfügung. Man unterscheidet zunächst zwischen *gezielter steuerlicher Förderung* von privatwirtschaftlicher FuE (z.B. durch gezielte Steuererleichterungen) und *allgemeiner steuerlicher Förderung* durch die Unternehmens- und Einkommensbesteuerung (vgl. Abb. 1). Durch die gezielte steuerliche Förderung von privatwirtschaftlichen FuE-Projekten versucht der Staat, die Investitionsanreize von Unternehmen zu erhöhen. Man unterscheidet hier zwischen steuerpolitischen Maßnahmen, die am Innovationsinput, und Maßnahmen, die am Innovationsoutput ansetzen.

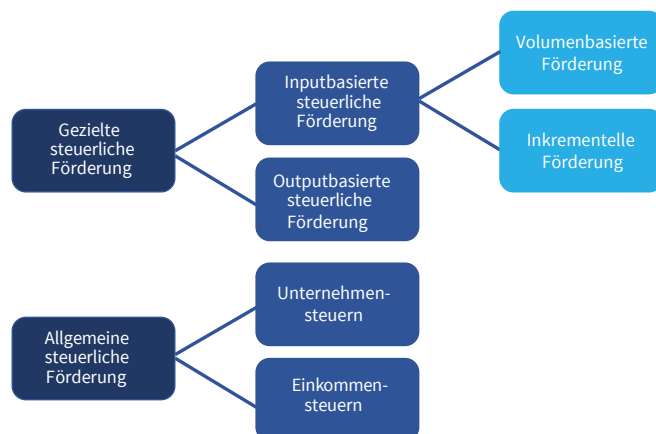
Die inputbasierte Förderung berücksichtigt dabei Aufwendungen, die im Unternehmen im Zusammenhang mit FuE anfallen (z.B. Personal- und Sachkosten). Auf Grundlage dieser Aufwendungen werden forschende Unternehmen steuerlich begünstigt, etwa durch Steuergutschriften, Steuerfreibeträge oder durch spezielle Abschreibungsmöglichkeiten. Die inputbasierte Förderung kann volumenbasiert oder inkrementell erfolgen, Mischformen sind ebenfalls möglich. Bei der volumenbasierten Förderung werden die gesamten förderfähigen FuE-Aufwendungen eines Unternehmens zur Berechnung der steuerlichen Förderung herangezogen. Im Gegensatz dazu werden bei der inkrementellen Förderung nur die FuE-Aufwendungen berücksichtigt, die über einen bestimmten Referenzwert hinausgehen (z.B. das letzte Jahr oder der Durchschnitt der letzten drei Jahre). Die inkrementelle FuE-Förderung ist dadurch einerseits mit einem höheren administrativen Aufwand als die volumenbasierte Förderung verbunden, kann aber andererseits Mitnahmeeffekte seitens der forschenden Unternehmen reduzieren, da der Staat keine FuE-Aufwendungen fördert, die nicht ohnehin getätigt worden wären.

Im Gegensatz zu inputbasierten Maßnahmen setzt die outputbasierte steuerliche Förderung privatwirtschaftlicher FuE am Innovationsoutput forschender Unternehmen an. Das bedeutet, dass die Unternehmen lediglich dann von steuerlicher Förderung profitieren können, wenn ihnen tatsächlich ein Innovationserfolg gelingt. Outputbasierte Förderung von privatwirtschaftlicher FuE erfolgt in der Regel über sogenannte Lizenz- bzw. Patentboxregelungen. Das bedeutet, dass Unternehmenserlöse, die auf der Grundlage von Innovationen des Unternehmens erzielt werden, steuerlich begünstigt werden.

Ein relativ neuer Literaturzweig untersucht den Zusammenhang zwischen allgemeiner Steuerpolitik und Innovationen. Im Fokus stehen dabei insbesondere die Wirkung von Einkommen- und Unternehmensteuern auf privatwirtschaftliche FuE-Aktivitäten. Einkommensteuern können die beruflichen Entscheidungen von Fachkräften im Bereich der FuE beeinflussen. Beispielsweise können Unterschiede in der Einkommensteuer darüber entscheiden, ob und wo Fachkräfte sich ansiedeln. Außerdem kann die Einkommensteuer Motivation und Leistung des

Abb. 1

Übersicht über die steuerpolitischen Instrumente zur FuE-Förderung



Quelle: Darstellung der Autoren.

© ifo Institut

Personals beeinflussen. Analog zur Einkommensteuer beeinflusst die Unternehmensteuer, ob und wo forschende (und nicht-forschende) Unternehmen sowie selbständige Fachkräfte sich ansiedeln. Darüber hinaus ist die Unternehmensteuer ein entscheidender Faktor für die Intensität, mit der forschende Unternehmen FuE betreiben können. Umso geringer die Steuerlast für das Unternehmen ist, umso mehr finanzieller Spielraum besteht, um beispielsweise Fachkräfte für FuE einzustellen und diese gut zu entlohnen.

STEUERPOLITIK IN DEUTSCHLAND UND IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Bis zur Einführung des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (kurz: Forschungszulagengesetz, FZulG) zum 1. Januar 2020 gab es in Deutschland keine steuerliche Förderung von privatwirtschaftlicher FuE. Bis zu diesem Stichtag hat sich der Staat neben dem allgemeinen Patentschutz auf die Förderung ausgewählter FuE-Projekte beschränkt. Mit der Einführung des Forschungszulagengesetzes wird das deutsche Förderinstrumentarium um eine steuerpolitische Förderung von FuE ergänzt. Diese steuerliche Förderung steht allen Unternehmen zur Verfügung, die ihren Sitz in Deutschland haben, hier steuerpflichtig sind und FuE betreiben. Die Förderung erfolgt



Prof. Dr. Oliver Falck

leitet das ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Innovationsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Dr. Anna Kerkhof

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien.



Christian Pfaffl

ist Fachreferent am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien.

als Steuergutschrift und steht nicht in Konkurrenz mit der klassischen Projektförderung. Die Bemessungsgrundlage im Bereich der eigenbetrieblichen Forschung war dabei zunächst auf 2 Mio. Euro jährlich begrenzt, was bei einem Fördersatz von 25% eine maximale Fördersumme von 500 000 Euro pro Jahr und pro Unternehmen ergibt. Mit dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz wurde die maximale jährliche Bemessungsgrundlage für förderfähige Aufwendungen, die nach dem 30. Juni 2020 und vor dem 1. Juli 2026 entstanden sind, von 2 auf 4 Mio. Euro erhöht.

Die steuerliche Förderung von FuE über Steuergutschriften, wie sie in Deutschland seit Anfang dieses Jahres gewährt wird, ist im internationalen Vergleich zusammen mit der Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage das am häufigsten verwendete Instrument. Außerhalb Deutschlands haben sich auch Patentboxen zu einem weitverbreiteten Instrument der steuerlichen Förderung von FuE entwickelt. So haben in den vergangenen Jahren neben den USA auch mehrere europäische Länder (u.a. Belgien, Frankreich, Ungarn, Portugal, Spanien, das Vereinigte Königreich und die Niederlande) Patentboxen in ihre Steuergesetzgebung aufgenommen. Dabei stehen Patentboxregelungen insbesondere aus dem Blickwinkel des internationalen Steuerwettbewerbs in der Kritik, da vermutet wird, dass diese Länder mit Hilfe von Patentboxen steuerpflichtige Unternehmensgewinne anlocken, die anderen Ländern wiederum verlorengehen.

EVIDENZBERICHT MIT META-ANALYSE

Die ifo-Studie »Steuern und Innovation« von Falck et al. (2021) wertet im Rahmen eines Evidenzberichts mit Meta-Analyse die existierende Fachliteratur zur Wirkung steuerlicher Förderung von FuE systematisch aus. Dabei werden alle empirischen, quantitativen Evaluationsstudien berücksichtigt, die eine glaubhafte Identifikationsstrategie zum Messen kausaler Effekte verfolgen (vgl. Falck et al. 2021, Kap. 4) und bereits publiziert sind oder als Arbeitspapier einer anerkannten akademischen Institution vorhanden sowie zudem auf Deutsch oder Englisch verfasst sind. Die Literaturrecherche hat zu insgesamt 27 Studien geführt, die diesen Kriterien entsprechen. Davon untersuchen 17 Studien die Wirkung von gezielter und zehn Studien die Wirkung von allgemeiner steuerlicher FuE-Förderung. Tabelle 1 fasst alle berücksichtigten Studien übersichtlich zusammen.

Insgesamt zwölf Evaluationsstudien untersuchen die Wirkung volumenbasierter steuerlicher FuE-Förderung. Acht der zwölf Studien untersuchen steuerliche FuE-Förderung in Europa, je eine Studie untersucht Kanada, Japan, die USA und Australien. Alle zwölf Studien verwenden Mikrodaten auf der Unternehmensebene. Der Grundtenor der Evaluationsstudien ist positiv. Elf der zwölf Studien untersuchen den kausalen Effekt der Förderung auf Innovationsinputs, davon findet keine Studie, dass die Förderung die privatwirts-

chaftlichen FuE-Aufwendungen senken würde, neun Studien berichten dagegen von positiven Effekten; die Ergebnisse von drei Studien sind gemischt. Insbesondere zeigen sowohl Acconia und Cantabene (2017) als auch Haegeland und Moen (2007), dass die Wirkung volumenbasierter FuE-Förderung variieren kann.

Drei Evaluationsstudien untersuchen die Umstellung von inkrementeller auf volumenbasierte FuE-Förderung. Alle drei Studien verwenden Mikrodaten auf der Unternehmensebene und betrachten die USA. Die Studien kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass der Effekt auf Innovationsinputs positiv ist. Allerdings ist die Anzahl der Studien zu gering, um die inkrementelle Förderung von FuE abschließend beurteilen zu können.

Obwohl Patentboxen das geläufigste steuerpolitische Instrument zur outputbasierten FuE-Förderung sind, hat die Literaturrecherche zu lediglich zwei Evaluationsstudien geführt, die den eingangs genannten Kriterien zur Aufnahme in die Meta-Analyse entsprechen. Laut diesen Studien ist die Wirkung von Patentboxen weder eindeutig positiv noch negativ. Aufgrund der dünnen Datengrundlage lässt sich hier allerdings kein abschließendes Fazit ziehen.

Acht Evaluationsstudien untersuchen die Wirkung von Unternehmensteuern auf privatwirtschaftliche Innovationen. Davon betrachten vier Papiere die USA, drei Papiere China und ein Papier Polen. Das Bild ist relativ eindeutig: Eine Senkung der Unternehmensteuer wirkt tendenziell positiv auf Innovationsinputs- und -outputs. Der Grund dafür ist, dass sie forschenden Unternehmen einen größeren finanziellen Spielraum bieten, der höhere und mitunter riskantere Investitionen in FuE ermöglicht.

Lediglich drei Evaluationsstudien untersuchen die Wirkung von Einkommensteuern auf privatwirtschaftliche FuE. Alle drei Studien betrachten dabei die USA. Ein eindeutiges Fazit hinsichtlich der Wirkung von Einkommensteuersenkungen lässt sich aufgrund mangelnder Evaluationsstudien nicht ziehen. Die Literatur gibt allerdings Hinweise darauf, dass Senkungen der Einkommensteuer den Zuzug von FuE-Personal begünstigen. Dabei muss man allerdings beachten, dass dadurch insgesamt nicht mehr FuE-Personal ausgebildet wird, sondern dass sich lediglich dessen Verteilung über die Wirtschaftsstandorte hinweg verändert.

REFORMVORSCHLÄGE

Der Evidenzbericht mit Meta-Analyse von Falck et al. (2021) zeichnet ein überwiegend positives Bild der Wirksamkeit steuerlicher FuE-Förderung. Dabei deutet die Literatur insbesondere darauf hin, dass sich sowohl die gezielte (inputbasierte) steuerliche Förderung als auch die allgemeine Förderung über Unternehmensteuern positiv auf privatwirtschaftliche FuE-Aktivitäten auswirken.

Mit dem Forschungszulagengesetz hat Deutschland zum 1. Januar 2020 erstmals die Möglichkeit zur

Tab. 1

Zusammenfassung der Meta-Analyse

Nr.	Studie	Land	Zeitraum	Wirkungsindikator	Ergebnis
Inputbasierte Förderung (volumenbasiert)					
1.	Guceri (2018)	UK	2008	Innovationsinputs	+
2.	Guceri Liu (2019)	UK	2008	Innovationsinputs	+
3.	Dechezlepretre et al. (2020)	UK	2008	Innovationsinputs Innovationsoutcomes Innovationsimpacts	+ + +
4.	Cantabene und Nascia (2014)	Italien	2009	Innovationsinputs	+
5.	Acconcia und Cantabene (2018)	Italien	2009	Innovationsinputs	+/-
6.	Acheson und Malone (2020)	Irland	2009	Innovationsinputs	+
7.	Agrawal et al. (2019)	Kanada	2004	Innovationsinputs	+
8.	Haegeland und Moen (2007)	Norwegen	2002	Innovationsinputs	+/-
9.	Holt et al. (2016)	Australien	2012	Innovationsinputs	+
10.	Bozio et al. (2014)	Frankreich	2008	Innovationsinputs Innovationsoutputs	+ 0
11.	Kasahara et al. (2014)	Japan	2003	Innovationsinputs	+
12.	Moretti und Wilson (2014)	USA	1990–2010	Innovationsinputs	+/-
Inputbasierte Förderung (inkrementell)					
13.	Berger (1993)	USA	19981	Innovationsinputs	+
14.	Hines (2007)	USA	1986–1990	Innovationsinputs	+
15.	Rao (2016)	USA	1981–1990	Innovationsinputs	+
Outputbasierte Förderung					
16.	Bornemann et al. (2020)	Belgien	2008	Innovationsinputs Innovationsoutputs	+ +/-
17.	Schwab und Todtenhaupt (2019)	Europa	2000–2012	Innovationsoutputs	+/-
Senkung der Unternehmensteuern					
18.	Akcigit et al. (2018)	USA	20. Jhd.	Innovationsinputs Innovationsoutputs Innovationsimpacts	+ + +
19.	Mukherjee et al. (2017)	USA	1990–2006	Innovationsinputs Innovationsoutputs Innovationsoutcomes	+ + +
20.	Atassanov und Liu (2020)	USA	1988–2006	Innovationsoutputs	+
21.	Moretti und Wilson (2017)	USA	1976–2010	Innovationsinputs	+
22.	Shao und Xiao (2019)	China	2006	Innovationsoutputs	+
23.	Howell (2016)	China	2004	Innovationsinputs Innovationsoutcomes	+/- +
24.	Cai et al. (2018)	China	2002	Innovationsinputs Innovationsoutputs	+ +
25.	Chen et al. (2020)	China	2008	Innovationsinputs	+
26.	Guceri und Albinowski (2021)	Polen	2007, 2009	Innovationsinputs	+/-
Senkung der Einkommensteuern					
18.	Akcigit et al. (2018)	USA	20. Jhd.	Innovationsinputs Innovationsoutputs Innovationsimpacts	+ + +
27.	Akcigit et al. (2016)	USA, Japan, Europa	seit 1977	Innovationsinputs	+
21.	Moretti und Wilson (2017)	USA	1976–2010	Innovationsinputs	+

Quelle: Falck et al. (2021).

gezielten steuerlichen Förderung privatwirtschaftlicher FuE geschaffen. Ob die Steuerreform die gewünschte Wirkung entfalten wird, ist zum jetzigen

Zeitpunkt noch unklar und muss in einigen Jahren evaluiert werden. Der Blick auf andere Länder lässt allerdings vermuten, dass sich die steuerliche For-

schungszulage positiv auf die FuE-Aktivitäten privatwirtschaftlicher Unternehmen auswirken wird.

Mit der Einführung des Forschungszulagengesetzes sollte die bislang vorherrschende direkte Förderung von privatwirtschaftlichen FuE-Projekten auf den Prüfstand gestellt werden. Der Evidenzbericht umfasst vorwiegend Länder, in denen die direkte Förderung von FuE keine große Rolle spielt. Dass gezielte steuerliche FuE-Förderung dort trotzdem die gewünschte Wirkung entfaltet, deutet darauf hin, dass es in Deutschland zukünftig keiner breit aufgestellten direkten Projektförderung mehr bedarf. Denkbar wäre beispielsweise, mit Hilfe der direkten Projektförderung lediglich konkrete Ziele wie die Förderung bestimmter FuE-Kooperationen, regionaler Projekte oder gewisse Technologien (z.B. im Bereich Umwelt und Klima) zu verfolgen.

Darüber hinaus unterstreicht der Evidenzbericht die Bedeutung der allgemeinen Besteuerung für privatwirtschaftliche FuE-Aktivitäten. Die Erkenntnis, dass niedrigere Unternehmensteuern tendenziell zu mehr privatwirtschaftlichen FuE-Aktivitäten führen, ist insbesondere für Deutschland als Hochsteuerland im internationalen Vergleich von Bedeutung und sollte in zukünftigen Steuerdebatten berücksichtigt werden.

LITERATUR

Accocia, A und C. Cantabene (2018), »Liquidity and Firms' Response to Fiscal Stimulus«, *The Economic Journal* 128(613), 1759–1785.

Acheson, J. und R. Malone (2020), »Respect Your Elders: Evidence from Ireland's R&D Tax Credit Reform«, *The Economic and Social Review* 51(1), 105–131.

Agrawal, A., C. Rosell und T. S. Simcoe (2014), »Do Tax Credits Affect R & D Expenditures by Small Firms? Evidence from Canada«, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Akcigit, U., S. Baslandze und S. Stantcheva (2016), »Taxation and the International Mobility of Inventors«, *American Economic Review* 106(10), 2930–2981.

Akcigit, U., J. Grigsby, T. Nicholas und S. Stantcheva (2018), Taxation and Innovation in the 20th Century, *National Bureau of Economic Research*, No. w24982.

Atanassov, J. und X. Liu (2020), »Can Corporate Income Tax Cuts Stimulate Innovation?«, *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 55(5), 1415–1465.

Berger, P. G. (1993), »Explicit and Implicit Tax Effects of the R & D Tax Credit«, *Journal of Accounting Research* 31(2), 131–171.

Bornemann, T., S. K. Laplante und B. Osswald (2020), »The Effect of Intellectual Property Boxes on Innovative Activity & Effective Tax Rates«, WU International Taxation Research Paper Series (2018-03).

Bozio, A., D. Irac und L. Py (2014), *Impact of Research Tax Credit on R&D and Innovation: Evidence from the 2008 French Reform*, Banque de France, Paris.

Cai, J., Y. Chen und X. Wang (2018), »The Impact of Corporate Taxes on Firm Innovation: Evidence from the Corporate Tax Collection Reform in China No. w25146«, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Cantabene, C. und L. Nascia (2014), »The Race for R&D Subsidies: Evaluating the Effectiveness of Tax Credits in Italy«, *Economia e Politica Industriale* (3), 133–158.

Chen, Z., Z. Liu, J. C. S. Serrato und D. Y. Xu (2020), »Notching R&D Investment with Corporate Income Tax Cuts in China«, *American Economic Review* 111(7), 2065–2100.

Dechezleprêtre, A., E. Einiö, R. Martin, K. T. Nguyen und J. Van Reenen (2020), »Do Tax Incentives Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D«, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Falck, O., A. Kerkhof und C. Pfaffl (2021), *Steuern und Innovation*, ifo Forschungsberichte Nr. 123, ifo Institut, München.

Guceri, I. (2018), »Will the Real R&D Employees Please Stand Up? Effects of Tax Breaks on Firm-level Outcomes«, *International Tax and Public Finance* 25(1), 1–63.

Guceri, I. und M. Albinowski (2021), »Investment Responses to Tax Policy under Uncertainty«, *Journal of Financial Economics* 141(3), 1147–1170.

Guceri, I. und L. Liu (2019), »Effectiveness of Fiscal Incentives for R&D: Quasi-experimental Evidence«, *American Economic Journal: Economic Policy* 11(1), 266–291.

Hægeland, T. und J. Møen (2007), »Input Additionality in the Norwegian R&D Tax Credit Scheme«, Statistics Norway, verfügbar unter: https://www.ssb.no/a/english/publikasjoner/pdf/rapp_200747_en/rapp_200747_en.pdf.

Hines, J. R. (2007), »5. On the Sensitivity of R&D to Delicate Tax Changes: The Behavior of US Multinationals in the 1980s«, University of Chicago Press, 149–194.

Holt, J., A. Skali und R. Thomson (2016), »The Additionality of R&D Tax Policy in Australia«, CIT Working Paper, (3/16).

Howell, A. (2016), »Firm R&D, Innovation and Easing Financial Constraints in China: Does Corporate Tax Reform Matter?«, *Research Policy* 45(10), 1996–2007.

Kasahara, H., K. Shimotsu und M. Suzuki (2014), »Does an R&D Tax Credit Affect R&D Expenditure? The Japanese R&D Tax Credit Reform in 2003«, *Journal of the Japanese and International Economies* 31, 72–97.

Moretti, E. und D. J. Wilson (2014), »State Incentives for Innovation, Star Scientists and Jobs: Evidence from Biotech«, *Journal of Urban Economics* 79, 20–38.

Moretti, E. und D. J. Wilson (2017), »The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top Earners: Evidence from Star Scientists«, *American Economic Review* 107(7), 1858–1903.

Mukherjee, A., M. Singh und A. Žaldokas (2017), »Do Corporate Taxes Hinder Innovation?«, *Journal of Financial Economics* 124(1), 195–221.

Rao, N. (2016), »Do Tax Credits Stimulate R&D Spending? The Effect of the R&D Tax Credit in its First Decade«, *Journal of Public Economics* 140, 1–12.

Schwab, T. und M. Todtenhaupt (2019), »Thinking Outside the Box: The Cross-border Effect of Tax Cuts on R&D«, WU International Taxation Research Paper Series, (2016-07), 16-073.

Shao, Y. und C. Xiao (2019), »Corporate Tax Policy and Heterogeneous Firm Innovation: Evidence from a Developing Country«, *Journal of Comparative Economics* 47(2), 470–486.

Clemens Fuest, Elena Herold und Florian Neumeier

Die Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung*

Multinationale Unternehmen nehmen in der globalisierten (Wirtschafts-)Welt eine herausragende Stellung ein. Die größten unter ihnen erzielen mittlerweile Umsätze, die selbst die Wirtschaftsleistung vieler Industrieländer deutlich überschreiten. So war beispielsweise der weltweite Umsatz von Amazon 2020 mit etwa 330 Mrd. Euro (386 Mrd. US-Dollar) größer als das Bruttoinlandsprodukt von Griechenland (183 Mrd. Euro), Portugal (226 Mrd. Euro) oder Finnland (257 Mrd. Euro).¹ Die wachsende Bedeutung multinationaler Unternehmen ist dabei zugleich ein Ergebnis als auch ein wichtiger Treiber der (wirtschaftlichen) Globalisierung.

Für die noch weitgehend national organisierten Systeme der Unternehmensbesteuerung birgt der Bedeutungszuwachs multinationaler Unternehmen erhebliche Herausforderungen. In den vergangenen Jahren wurden immer wieder Fälle öffentlich, in denen multinationale Unternehmen Möglichkeiten genutzt haben, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern und so ihre Gewinnsteuerbelastung zu reduzieren. Eine wichtige Rolle spielt dabei die weltweit wachsende wirtschaftliche Bedeutung immaterieller Aktiva, zu denen beispielsweise Patente, Markenrechte und Softwarecodes gehören. Hinzu kommt, dass es bei digitalen Geschäftsmodellen häufig möglich ist, in Ländern wirtschaftlich aktiv zu sein, ohne dort eine physische Präsenz zu unterhalten, an der die Ertragsbesteuerung üblicherweise anknüpft. Dadurch können viele multinationale Unternehmen ihre Aktivitäten so strukturieren, dass Gewinne überproportional in Niedrigsteuerländern ausgewiesen werden oder sich ganz der Gewinnbesteuerung entziehen. Vor allem Hochsteuerländer, zu denen auch Deutschland zählt, verlieren hierdurch an Steueraufkommen. Nach einer aktuellen Schätzung des ifo Instituts beträgt der Aufkommensverlust für Deutschland dabei jährlich 5,7 Mrd. Euro (Fuest et al. 2021a).

Darüber hinaus unterscheiden sich Möglichkeiten zur Steuervermeidung zwischen Unternehmen und Sektoren erheblich. Beispielsweise haben kleinere, vornehmlich national agierende Unternehmen weniger Möglichkeiten als multinationale Konzerne, steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, um

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen einer Studie für die Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V.

¹ Quelle für die Bruttoinlandsprodukte ist *OECD World Economic Outlook No. 109*, für den Umsatz von Amazon der Geschäftsbericht des Unternehmens für das Jahr 2020.

IN KÜRZE

Auf Initiative der OECD haben sich 134 Länder auf eine gemeinsame Erklärung über die Reform des internationalen Unternehmensteuersystems geeinigt. Diese Einigung ist ein wichtiger Schritt zur Eindämmung von Steuervermeidung und Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer durch multinationale Unternehmen; bis zur Umsetzung sind allerdings noch große Hürden zu überwinden. Dazu gehört die Verständigung auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns und eine Veränderung europarechtlicher Besteuerungsregeln. Die zukünftige Bundesregierung sollte neue Ideen entwickeln, wie sie gegen Steuervermeidung vorgeht, und sich auf internationaler Ebene weiter um die notwendige Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten bemühen.

weniger Steuern zu zahlen. Das führt zu Wettbewerbsverzerrungen und Effizienzverlusten. Außerdem hat die Unternehmensbesteuerung letztlich die Funktion einer Einkommensteuer für die Unternehmenseigner. Zwar werden Dividenden und Kursgewinne auf der Ebene der Aktionäre noch einmal besteuert, aber diese Besteuerung ist häufig niedrig, teilweise entfällt sie ganz, beispielsweise weil Aktien von steuerbegünstigten Pensionsfonds gehalten werden. Wenn die Gewinne einiger multinationaler Firmen also der Einkommensbesteuerung weitgehend entzogen werden, während andere Einkommen teilweise hoch besteuert werden, entsteht eine ungerechte Steuerlastverteilung.

Als Reaktion auf Gewinnverlagerungen gab es in den vergangenen Jahren verschiedene Reformvorschläge für die internationale Unternehmensbesteuerung. Diese Reformen verfolgen das Ziel, die Besteuerung multinationaler Unternehmen zu erhöhen und Steuervermeidung zurückzudrängen. Außerdem verlangen die Marktländer, also die Länder, in denen multinationale Unternehmen Umsätze erzielen, erweiterte Rechte zur Besteuerung. Bislang sehen die geltenden Besteuerungsregeln vor, dass Ertragsteuern primär dort entrichtet werden, wo Unternehmen ihren rechtlichen Sitz oder ihre Produktionsstätten haben. Die G-20-Staaten haben im Jahr 2013 einen Aktionsplan gegen die Erosion steuerlicher Bemessungsgrundlagen und Gewinnverlagerung (*Base Erosion and Profit Shifting*; BEPS) entwickelt und eine entsprechende

Initiative auf OECD-Ebene angestoßen. Seither arbeitet die internationale Staatengemeinschaft daran, international verbindliche Mindeststandards und Regeln für die Besteuerung multinationaler Unternehmen durchzusetzen. An dieser Initiative sind nicht nur die OECD-Mitgliedstaaten, sondern mittlerweile 134 Länder beteiligt. Am 1. Juli 2021 haben sich die beteiligten Staaten auf eine gemeinsame Erklärung geeinigt, in der Eckpunkte einer aus zwei Elementen (»Säulen«) bestehenden Reform zusammengefasst werden (OECD/G-20 2021).

In diesem Beitrag wird die geplante Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung erläutert und im Hinblick auf ihre fiskalischen und ökonomischen Folgen bewertet. Von besonderem Interesse sind dabei die Auswirkungen auf Deutschland.

DIE ZWEI SÄULEN DES OECD-REFORMVORSCHLAGS

Säule 1 sieht vor, die Besteuerungsrechte an den Gewinnen multinationaler Unternehmen international neu aufzuteilen. Säule 2 beinhaltet die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer auf die Gewinne multinationaler Unternehmen.

Säule 1: Internationale Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer



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

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Säule 1 des Reformprogramms sieht vor, zukünftig den Marktstaaten, also den Staaten, in denen die Unternehmen ihre Produkte verkaufen, das Recht zu gewähren, einen Teil der Gewinne multinationaler Unternehmen zu besteuern. Das soll unabhängig davon gelten, ob die betreffenden Unternehmen im Marktstaat eine physische Präsenz in Form einer Tochtergesellschaft oder einer Betriebsstätte aufweisen. Der derzeit gültige steuerliche Nexus, der Besteuerungsrechte an die Existenz einer physischen Präsenz knüpft, würde damit durchbrochen.



Elena Herold

ist Doktorandin in der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.

Die Neuaufteilung soll so funktionieren, dass die bisherigen steuerlichen Regeln im Grundsatz weiterhin bestehen, aber ein bestimmter Teil der Gewinne multinationaler Konzerne den Marktländern für Zwecke der Besteuerung zugeordnet wird. Konkret handelt es sich dabei um das Recht zur Besteuerung eines Anteils am sogenannten Residualgewinn multinationaler Unter-



Dr. Florian Neumeier

leitet die Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.

nehmen (Betrag $A/Amount A$). Der Residualgewinn ist dabei definiert als der Teil des Gewinns, der eine bestimmte Umsatzprofitabilität überschreitet. Ein Teil der Residualgewinne soll unter den Marktstaaten auf Basis der dort erzielten Umsätze aufgeteilt werden. Jeder Marktstaat darf dann den ihm zugewiesenen Anteil am Residualgewinn besteuern.

Die Einigung vom 1. Juli 2021 sieht vor, 20–30% des Residualgewinns den Marktländern zuzuweisen. Der Residualgewinn soll dem Teil des Gesamtgewinns entsprechen, der eine Umsatzprofitabilität von 10% übersteigt. Das Recht zur Beteiligung an der Marktlandbesteuerung sollen Länder erhalten, wenn der betreffende Konzern im Land Umsätze in Höhe von mindestens einer Million Euro erzielt, bei sehr kleinen Ländern sollen 250 000 Euro reichen.

Von dieser Regelung sollen jedoch lediglich multinationale Unternehmen erfasst werden, deren weltweite Umsatzprofitabilität über 10% liegt und deren globaler konsolidierter Konzernumsatz einen bestimmten Schwellenwert übersteigt. Zunächst soll ein Schwellenwert von 20 Mrd. Euro gelten. Sieben Jahre nach Einführung der Reform soll die Funktionsweise der neuen Regel evaluiert werden und der Schwellenwert abhängig vom Ergebnis eventuell auf 10 Mrd. Euro sinken. Zudem sollen lediglich Unternehmen aus bestimmten Branchen von der Neuverteilung der Besteuerungsrechte betroffen sein.

Zwei Aspekte dieses Reformkonzepts sind hervorzuheben: Erstens sorgen die hohen Schwellenwerte dafür, dass von dieser Reform nur eine kleine Anzahl multinationaler Konzerne überhaupt erfasst wird. Zweitens erfordert das Konzept eine Einigung auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns und auf die Regelungen zur Ermittlung des Residualgewinns.

Säule 2: Globale effektive Mindeststeuer

Nach derzeitigem Stand ist vorgesehen, die Gewinne multinationaler Unternehmen in jedem Sitzland mit einem effektiven Mindeststeuersatz von 15% zu belegen. Effektiv bedeutet hierbei, dass das Verhältnis von den tatsächlich in einem Land gezahlten Steuern zu den Gewinnen ausschlaggebend ist (und nicht der tarifliche Steuersatz). Ist die effektive Steuerlast, also das Verhältnis von Steuerzahlungen zu Gewinnen, eines Unternehmens in einem Land geringer als 15%, so werden die Gewinne nachbesteuert, bis das Verhältnis von Steuerzahlungen zu Gewinnen ein Niveau von 15% erreicht. Betreffen soll dies alle multinationalen Unternehmen, deren globaler konsolidierter Umsatz mindestens 750 Mio. Euro beträgt. Die Größenschwelle liegt also deutlich niedriger als bei Säule 1.

Wie soll die Mindestbesteuerung umgesetzt werden? Es wurde nicht vereinbart, dass alle Staaten ihre gesetzlichen Steuersätze auf ein Mindestniveau anheben müssen. Stattdessen soll die Mindestbesteuerung durch zwei Instrumente erreicht werden. Das

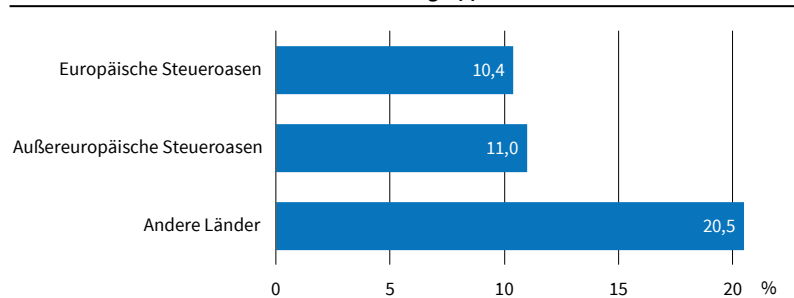
ist erstens eine Ausweitung der Sitzlandbesteuerung von Konzernen. Wenn ein Unternehmen eine Tochtergesellschaft in einem Land hat, in dem Gewinne mit weniger als 15% besteuert werden, beispielsweise nur mit 5%, dann soll das Sitzland der Muttergesellschaft den Gewinn zusätzlich besteuern, so dass insgesamt eine effektive Steuerlast von 15% erreicht wird. Das zweite Instrument betrifft den Fall, in dem beispielsweise ein in einem Niedrigsteuerland ansässiges Unternehmen eine Tochtergesellschaft in einem Hochsteuerland hat und diese Tochtergesellschaft Lizenzgebühren für die Nutzung eines Patents an die Muttergesellschaft zahlt. In diesem Fall sind die Lizenzgebühren prinzipiell im Hochsteuerland steuerlich abzugsfähig. Wenn die Zahlungen beim Empfänger aber mit weniger als 15% besteuert werden, soll im Land der Tochtergesellschaft eine Quellensteuer anfallen, die dafür sorgt, dass insgesamt eine Steuerlast von 15% entsteht. In beiden Fällen wird es multinationalen Konzernen erschwert, durch den Ausweis von Gewinnen in Niedrigsteuerrändern die Steuerlast zu reduzieren. Zur Umsetzung dieses Konzepts ist es allerdings wie im Fall von Säule 1 erforderlich, sich auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns zu einigen. Sonst ist es nicht möglich, die Höhe der effektiven Steuerlast zu bestimmen und bei Unterschreitung der 15-Prozent-Grenze die im Quellenland oder im Sitzland der Muttergesellschaft zusätzlich fällige Steuerschuld zu bestimmen.

Die OECD (2020) schätzt, dass die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer weltweit zu Steuermehreinnahmen in Höhe von 34 bis 41 Mrd. Euro (40 bis 48 Mrd. US-Dollar) pro Jahr führen könnte.² Hierbei ist allerdings festzuhalten, dass diese Schätzung auf aggregierten Unternehmensdaten beruht. Schätzungen basierend auf Mikrodaten könnten sogar zu einem höheren Wert kommen.³ Wie sich diese 34 bis 41 Mrd. Euro global verteilen bzw. wie viel davon auf Deutschland entfällt, bleibt allerdings unklar. Letztlich werden die Aufkommenswirkungen von der Gestaltung im Detail und der praktischen Umsetzbarkeit abhängen.

Abbildung 1 verdeutlicht, dass vor allem in den europäischen (z.B. Irland, Luxemburg, Malta, Schweiz, Zypern) und außereuropäischen (z.B. die Bahamas, Britische Jungferninseln, Kaimaninseln) Niedrigsteuerrändern (hier als ›Steuroasen‹ bezeichnet) die effektive durchschnittliche steuerliche Gewinnbelastung deutlich unter 15% liegt. Die Abbildung zeigt das Verhältnis aus der Summe der Steuerzahlungen und der Summe der Gewinne sämtlicher deutscher

Abb. 1

Effektive Durchschnittssteuerlast nach Ländergruppen^a



^a Die Abbildung zeigt das Verhältnis aus der Summe der Steuerzahlungen und der Summe der Gewinne deutscher multinationaler Unternehmen mit einem globalen Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro. Die Berechnungen basieren auf Daten aus Fuest et al. (2021b). Informationsgrundlage sind Angaben aus den länderbezogenen Berichten aus 2016 und 2017. Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

multinationaler Unternehmen mit einem globalen Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro. Während die effektive Durchschnittssteuerlast in den europäischen und außereuropäischen Steuroasen bei 10,4% bzw. 11% liegt, beträgt diese in anderen Sitzländern im Durchschnitt 20,5%. Die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer dürfte daher vor allem die Anreize, Gewinne in Steuroasen zu verlagern, erheblich schmälern.

BEWERTUNG DER REFORMVORSCHLÄGE

Der Umstand, dass sich 134 Staaten⁴ auf eine gemeinsame politische Erklärung zur Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen geeinigt haben, ist für sich genommen bemerkenswert. Es handelt sich zweifellos um eine Zäsur in der Geschichte der internationalen Steuerkoordination, die vor allem – was multilaterale Vereinbarungen angeht – in den vergangenen Jahrzehnten wenig vorzuweisen hat. Die mit der aktuellen Vereinbarung verbundenen hohen Erwartungen an eine zügige Eindämmung der Steuervermeidung und Erhöhung der öffentlichen Einnahmen aus der Besteuerung multinationaler Unternehmen könnten allerdings enttäuscht werden. Das liegt vor allem daran, dass über entscheidende Elemente der Reform bislang noch keine Einigung erreicht worden ist. Der wichtigste fehlende Baustein ist die Einigung auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns. Sie ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Reform umgesetzt werden kann. Es gibt aber eine Reihe weiterer Probleme und Hindernisse, die im Folgenden näher erläutert werden.

Die Bewertung einer Steuerreform erfordert Kriterien, an denen die Reform gemessen wird. Das wichtigste Ziel der OECD-Reform besteht darin, die Steuervermeidung einzudämmen. Was genau unter Steuervermeidung zu verstehen ist, bleibt allerdings umstritten. Die OECD hat dafür die recht vage politische Formel entwickelt, es solle dort besteuert werden, wo Wertschöpfung stattfindet. Ob Wertschöp-

² Die Schätzung beinhaltet allerdings noch nicht das zusätzliche Aufkommen, das aus einer Reduzierung steuermotivierter Gewinnverlagerung resultieren würde.

³ Der Grund ist, dass bei der Verwendung von Makrodaten für jedes Land ein durchschnittlicher effektiver Steuersatz berechnet werden muss. Vermutlich aber gibt es im Hinblick auf die effektive Steuerlast multinationaler Unternehmen innerhalb eines Landes eine erhebliche Diskrepanz. So haben beispielsweise die sog. *Luxemburg-Leaks* aufgezeigt, dass eine Reihe multinationaler Unternehmen ihre Steuerlast in Luxemburg durch bilaterale Vereinbarungen mit der Steuerbehörde erheblich senken konnten.

⁴ Das ist die Anzahl der Staaten, die sich der Erklärung bis zum 31. August 2021 angeschlossen haben.

fung eher dort stattfindet, wo Produkte entwickelt, produziert oder verkauft werden, dürfte umstritten sein. Weitgehende Einigkeit besteht allenfalls darin, dass Wertschöpfung eher nicht in Ländern stattfindet, in denen außer Briefkästen oder einigen Akten in Rechtsanwaltskanzleien und Banken keine »realwirtschaftliche« Aktivität existiert.

Es liegt auf der Hand, dass sowohl Säule 1 als auch Säule 2 zumindest bestimmte Formen der Steuerermeidung zurückdrängen würden. Die gezielte Ansiedlung von immateriellen Wirtschaftsgütern in Niedrigsteuerländern führt nicht mehr zu einer Steuerersparnis, wenn die Einnahmen, die den Eigentümern dieser Wirtschaftsgüter zufließen, von anderen Ländern besteuert werden, sei es durch erweiterte Sitzlandbesteuerung oder durch erweiterte Quellensteuern, wie in Säule 2 vorgesehen. Wenn, wie es Säule 1 vorsieht, ein erheblicher Teil der Gewinne nicht mehr dort besteuert wird, wo der Eigentümer seinen Sitz hat, sondern dort, wo die Umsätze mit Endkunden erzielt werden – vor allem in großen, bevölkerungsreichen Ländern mit hohen Steuern –, reduziert sich die Steuerersparnis durch Ansiedlung im Niedrigsteuerland ebenfalls. Bemerkenswert ist, dass dies ohne eine internationale Einigung auf ein Erhöhen der nationalen gesetzlichen Steuersätze auf ein angestrebtes Mindestniveau erreicht wird.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorteile sollte man vor allem kurzfristig nicht allzu viel von den Reformen erwarten; ob sie überhaupt wirksam werden und spürbare Effekte entfalten, ist nicht sicher. Beide Säulen stehen vor dem zentralen Problem, dass sie eine Einigung auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns voraussetzen. Das zu erreichen, wird nicht einfach sein. Hinzu kommen verschiedene weitere Probleme, die im Folgenden für beide Säulen erläutert werden.

Säule 1: Zunächst sehr begrenzt in der Wirkung, aber eventuell der Beginn einer grundlegenden Neuordnung der internationalen Besteuerung

Säule 1 kann auf eine sehr verworrene Entstehungsgeschichte zurückblicken. So gab es zwischen den am Reformprozess beteiligten Staaten ursprünglich sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Unternehmen von der internationalen Neuverteilung der Besteuerungsrechte betroffen sein sollten. Die Einführung einer Steuer auf die Umsätze digitaler Konzerne, die sich u.a. einige EU-Staaten wünschten und die sich am Vorschlag der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2018 orientieren sollte, scheiterte dabei an den Vorbehalten anderer Länder, insbesondere der USA. Der aktuelle Vorschlag zur Säule 1 zielt nun nicht mehr ausschließlich auf Digitalunternehmen ab, sondern schließt prinzipiell auch Unternehmen mit »herkömmlichen« Geschäftsmodellen mit ein. Dies machten die USA zu einer Voraussetzung für ihre Zustimmung zum Reformprogramm, da man verhindern

wollte, dass die Steuer am Ende fast ausschließlich von US-Unternehmen gezahlt wird.

Man merkt dem aktuellen Vorschlag zur Säule 1 allerdings an, dass er das Ergebnis zäher Verhandlungen und vieler Kompromisse ist. So enthält der Vorschlag nicht nur zahlreiche, mitunter sehr komplexe Regelungen für die Bestimmung des Residualgewinns, sondern auch vielfältige Einschränkungen des Geltungsbereichs. Dies dürfte zu einem hohen administrativen Aufwand führen, und zwar sowohl für die betroffenen Unternehmen als auch für die nationalen Finanzbehörden.

Darüber hinaus dürften die aktuell vorgesehenen Ausnahmen die hohen Erwartungen an die Reform, vor allem was die höhere Besteuerung von Digitalkonzernen angeht, kaum befrieden. Die derzeit geplanten Schwellen von 20 Mrd. Euro Konzernumsatz und 10% Umsatzprofitabilität bedeuten, dass nur sehr wenige Unternehmen von der Reform betroffen wären. Nach Schätzungen von Fuest et al. (2021c) auf der Basis von ORBIS-Daten handelt es sich weltweit nur um 88 Konzerne. Deren Residualgewinne belaufen sich immerhin auf 328 Mrd. Euro. Von diesen multinationalen Konzernen haben allerdings nur sieben ihren Hauptsitz in Deutschland, die Residualgewinne dieser Firmen belaufen sich auf 4,3 Mrd. Euro. Da lediglich ein Anteil von 20–30% am Residualgewinn zum Zweck der Besteuerung neu aufgeteilt werden soll, dürfte das aus der Reform resultierende zusätzliche Steueraufkommen außerdem begrenzt sein.

Aus der Perspektive des Exportlands Deutschland wirft die Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer die Frage auf, ob fiskalische Verluste drohen. Es ist bekannt, dass beispielsweise deutsche Automobilkonzerne einen großen Teil ihrer Fahrzeuge in China absetzen, die Gewinne aus diesen Aktivitäten aber größtenteils in Deutschland versteuert werden. Solange Deutschland Exportüberschüsse erzielt, erscheint ein Übergang zu einer Marktländerbesteuerung fiskalisch riskant.

Das ifo Institut hat die fiskalischen Wirkungen einer Einführung der Marktländerbesteuerung für verschiedene, auch geringere Größenschwellen als die jetzt vorgesehenen, untersucht. Dabei zeigt sich überraschenderweise, dass Deutschland voraussichtlich nicht mit fiskalischen Verlusten rechnen muss (Fuest et al. 2021c). Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung der Säule 1 für Deutschland über die nächsten fünf Jahre hinweg sogar zu Mehreinnahmen in Höhe von 0,8 bis 1,9 Mrd. Euro pro Jahr führen würde, je nach Ausgestaltung der Reform.

Dass Deutschland trotz seiner Exportüberschüsse fiskalisch keine Verluste erleidet, hat vor allem zwei Gründe. Erstens sind an den deutschen Exporten viele mittelständische Unternehmen beteiligt, die unter keinem der derzeit ernsthaft diskutierten Reformszenarien unter Säule 1 steuerpflichtig wären. Zweitens erreichen viele deutsche Unternehmen zumindest mit ihren inländischen Aktivitäten nicht die Umsatzprofi-

tabilitätsschwelle von 10%, so dass Residualgewinne, wenn sie überhaupt existieren, schon heute nicht in Deutschland anfallen. Folglich kann die Beteiligung der Marktländer an den Residualgewinnen in diesen Fällen auch nicht zu Lasten des deutschen Fiskus gehen. Anders wäre die Lage, wenn die Marktländer nicht nur an den Residualgewinnen, sondern an den gesamten steuerpflichtigen Gewinnen beteiligt würden. Dann würde Deutschland fiskalische Verluste erleiden.

Abschließend sollte erwähnt werden, dass Säule 1 der Beginn einer sehr grundlegenden Veränderung des Systems der internationalen Besteuerung sein könnte. Es wird mit der Anknüpfung am Marktland ein völlig neuer Ansatzpunkt für die Ertragsbesteuerung eingeführt, der bislang nicht existiert. Damit greift die Politik Elemente eines Konzepts auf, das in der finanzwissenschaftlichen Forschung entwickelt wurde – die bestimmungslandorientierte Unternehmensgewinnbesteuerung (Bond und Devereux 2002). Es ist nicht auszuschließen, dass Säule 1 in den kommenden Jahren weiterentwickelt wird und an Gewicht gewinnt. Die bestimmungslandorientierte Besteuerung hat den Vorteil, dass Konsumenten in der Regel international weniger mobil sind als Fabriken, Finanzkapital oder immaterielle Wirtschaftsgüter. Folglich drohen weniger steuerliche Verzerrungen der Standortwahl, und herkömmliche Formen der Steuervermeidung werden eingedämmt. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die Länder, die Produktionsstandorte sind, auf einen gewissen Anteil an den Besteuerungsrechten bestehen werden. Außerdem gibt es für die Besteuerung in den Bestimmungsländern bereits die Umsatzsteuer. In jedem Fall wird das Nebeneinander der herkömmlichen Ertragsbesteuerung mit der Marktlandbesteuerung die bereits heute hohe Komplexität des Steuersystems noch einmal steigern.

Säule 2: Steuerwettbewerb um realwirtschaftliche Aktivitäten könnte sich verstärken – offene europarechtliche Fragen

Die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer dürfte den Anreiz, Gewinne zum Zweck der Reduzierung der Gewinnsteuerlast in Niedrigsteuerrländer zu verlagern, deutlich verringern und damit im Großen und Ganzen auch für einen faireren Wettbewerb zwischen den Unternehmen sorgen. Ob eine Mindeststeuer allerdings auch den internationalen Steuerwettbewerb einschränkt, wird u.a. von der Definition der Bemessungsgrundlage abhängen. Aktuell wird diskutiert, nur jene Gewinne zu berücksichtigen, die sich nicht auf realwirtschaftliche Aktivitäten zurückführen lassen. Dazu soll von dem in einem Land ausgewiesenen Gewinn ein fester prozentualer Anteil des Werts des dort ansässigen Sachanlagevermögens und/oder der dort gezahlten Lohnsumme abgezogen werden (sog. *Carve Out*). Für den Fall, dass die effektive steuerliche Gewinnbelastung in einem Sitzland

unterhalb von 15% liegt, darf dann nur der auf diese Weise bestimmte Residualgewinn nachbesteuert werden. Ein solcher *Carve Out* könnte den internationalen Steuerwettbewerb tatsächlich weiter anheizen. Während es multinationalen Unternehmen bisher (in Grenzen) möglich ist, ihre Steuerlast durch Verlagerung von Gewinnen allein auf dem Papier zu reduzieren, würde ein *Carve Out* bedeuten, dass dies nur noch durch eine Verlagerung von realwirtschaftlicher Aktivität in Niedrigsteuerrländer möglich ist. Multinationale Unternehmen hätten durch ein *Carve Out* also einen deutlich größeren Anreiz als bisher, Realinvestitionen in Niedrigsteuerrländern zu tätigen. Auf diese Weise könnten die Hochsteuerrländer im schlimmsten Fall nicht nur Steueraufkommen verlieren, sondern auch Arbeitsplätze.

Außerdem wäre es wichtig, den Mindeststeuersatz nicht zu hoch anzusetzen. Für viele Entwicklungs- und Schwellenländer ist eine niedrige Gewinnsteuerbelastung eine der wenigen Möglichkeiten, um sich überhaupt als Standort für multinationale Unternehmen zu empfehlen. Eine geringe Gewinnsteuerbelastung kann eine Kompensation für eine schlecht ausgebaute Infrastruktur oder ein geringes Produktivitätsniveau sein. Ist der globale effektive Mindeststeuersatz zu hoch, verschlechtert sich die Position dieser Länder im internationalen Standortwettbewerb erheblich.⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint ein Steuersatz von 15% gerade noch akzeptabel.

Was die praktische Umsetzung von Säule 2 angeht, liegt ein wichtiges Hindernis darin, dass vor allem die neue Quellenbesteuerung mit EU-Recht in Konflikt geraten könnte. Die EU-Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie⁶ untersagt Quellensteuern auf diese Zahlungen, sofern sie zwischen Konzerngesellschaften innerhalb der EU erfolgen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die gemeinsame Erklärung über die Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen ist zweifellos ein wichtiger Meilenstein in der Geschichte der internationalen Besteuerung. Es ist dennoch verfrüht davon zu sprechen, das Problem der Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen sei durch diesen Schritt überwunden. Es handelt sich eher um den Beginn eines voraussichtlich langwierigen Prozesses der Neuordnung des internationalen Steuersystems. Wie weit dieser Prozess führen wird, ist heute noch

⁵ Eine *Carve-Out*-Regelung wiederum würde dieses Problem zum Teil adressieren, da realwirtschaftliche Aktivitäten von der Mindestbesteuerung ausgenommen sind.

⁶ RICHTLINIE 2003/49/EG DES RATES vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten. In Artikel 1 der Richtlinie heißt es: »In einem Mitgliedstaat angefallene Einkünfte in Form von Zinsen oder Lizenzgebühren werden von allen in diesem Staat darauf erhebenden Steuern – unabhängig davon, ob sie an der Quelle abgezogen oder durch Veranlagung erhoben werden – befreit, sofern der Nutzungsberechtigte der Zinsen oder Lizenzgebühren ein Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats oder eine in einem anderen Mitgliedstaat belegene Betriebsstätte eines Unternehmens eines Mitgliedstaats ist.«

nicht absehbar. Das wohl größte Hindernis liegt darin, dass sich die beteiligten Staaten auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns einigen müssen. Prinzipiell wäre es möglich, zumindest Ziele der Säule 2 auch ohne eine solche Einigung zu verfolgen. Dazu müssten die beteiligten Staaten vereinbaren, ihre Quellensteuern und ihre Sitzlandbesteuerung wie vorgesehen auszudehnen, aber dabei jeweils ihre heimische Gewinndefinition zugrunde legen.

Auch das würde allerdings nichts daran ändern, dass europarechtliche Vorgaben der Umsetzung der Reform im Wege stehen. Das gilt vor allem für das Verbot der Erhebung von Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzzahlungen innerhalb der EU. Änderungen dieser Regeln erfordern Einstimmigkeit. Da vor allem Irland das OECD-Reformprojekt bislang nicht unterstützt, dürfte das schwierig werden. Die kommenden Monate werden zeigen, ob die Kompromissbereitschaft unter den beteiligten Staaten so weit reicht, dass diese Hindernisse aus dem Weg geräumt werden können.

LITERATUR

Bond, S. und M.P. Devereux (2002), »Cash Flow Taxes in an Open Economy«, CEPR Discussion Paper 3401.

Fuest, C., F. Hugger und F. Neumeier (2021a), »Gewinnverlagerung deutscher Großunternehmen in Niedrigsteuerländer – wie hoch sind die Steueraufkommensverluste?«, *ifo Schnelldienst* 74(1), 38–42.

Fuest, C., F. Hugger und F. Neumeier (2021b), »Corporate Profit Shifting and the Role of Tax Havens: Evidence from German Country-By-Country Reporting Data«, CESifo Working Paper No. 8838.

Fuest, C., F. Hugger, F. Neumeier und D. Stöhlker (2021c), *Nationale Steueraufkommenswirkungen einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung: Ergänzende Berechnungen*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ifo Institut, München.

OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment*, OECD Publishing, Paris.

OECD/G-20 (2021), *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy*, 1. Juli, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>

Maximilian Blömer, Przemyslaw Brandt, Florian Dorn, Clemens Fuest
und Andreas Peichl

Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommens- besteuerung*

In den letzten zehn Jahren hat die deutsche Steuerpolitik wenig Reformbereitschaft gezeigt. Änderungen beschränkten sich größtenteils auf marginale Anpassungen, Reaktionen auf Gerichtsurteile sowie die Abschaffung des Solidaritätszuschlags für untere und mittlere Einkommen. Gleichzeitig wuchs in der öffentlichen und politischen Debatte die Kritik am Steuer- und Abgabensystem. Die Diskussion dreht sich derzeit vor allem um Umverteilung und die Frage nach einer fairen Lastenverteilung. Gleichzeitig wird aber gefordert, die Arbeits- und Leistungsanreize im deutschen Steuersystem zu verbessern, damit sich Arbeit und Leistung mehr lohnen und die Partizipation am Arbeitsmarkt steigt.

DER REFORMVORSCHLAG

Deutschland ist in besonderem Maße auf die Ausschöpfung seiner Beschäftigungspotenziale angewiesen, um die Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und dem Ausscheiden der Babyboomer aus dem Arbeitsmarkt zu kompensieren. Um die Arbeitsangebote zu steigern, gilt es, verschiedene Maßnahmen auch außerhalb des Steuersystems zu ergreifen. Dazu gehört es, etwa die qualitativen und quantitativen Angebote zur Kinderbetreuung auszubauen, die Flexibilität der Beschäftigung zu steigern, höhere Qualifizierung und Weiterbildung zur Anpassung an den digitalen und strukturellen Wandel sowie die verstärkte und gezielte Zuwanderung von Fachkräften zu fördern. Gleichzeitig beinhaltet das deutsche Steuer- und Transfersystem jedoch strukturelle Fehlanreize, wie etwa das Ehegattensplitting oder die Niedrigeinkommensfalle in der Grundsicherung, die dazu führen, dass sich für Zweit- oder Geringverdiener eine Ausweitung der Arbeitszeit oder grundsätzlich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht lohnt (vgl. Blömer und Peichl 2020a; Peichl und Rainer 2021 sowie Infobox A). Die strukturellen Fehlanreize im deutschen Steuer-

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen der Studie »Steuerreform nach der Krise – für Einfachheit, faire Lastenverteilung und Wettbewerbsfähigkeit« im Auftrag der Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V.

IN KÜRZE

Der Beitrag stellt einen für den Staatshaushalt nahezu aufkommensneutralen Reformvorschlag für das Einkommensteuer- und Transfersystem vor. Er baut steuerliche Fehlanreize zur Partizipation am Arbeitsmarkt ab und verteilt die Lasten fair, indem insbesondere Kinder stärker in den Fokus bei der steuerlichen Begünstigung von Ehe und Familie rücken und es in allen Dezilen mehr Gewinner als Verlierer geben würde. Die Mittelschicht würde bei diesem Reformvorschlag die stärksten Einkommenszugewinne erzielen. Zu den größten Gewinnern gehören Mehrverdienerhaushalte mit Kindern. Paare ohne Kinder und mit hoher Einkommensdifferenz müssen im Durchschnitt mehr Steuern als bisher zahlen. Die Effizienzgewinne der Reform würden zu knapp 400 000 mehr Beschäftigten (VZÄ) bzw. einem Anstieg der Partizipation am Arbeitsmarkt von bis zu 275 000 Erwerbstätigen führen.

Zentrale Reformkomponenten sind (1) eine Reform der Familienbesteuerung mit hohen Kinderfreibeträgen und der Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Ehegattenreal-splitting; (2) eine Anpassung der Transferentzugsraten zur Beseitigung der Niedrigeinkommensfalle, damit sich mehr Arbeit auch bei Niedrigeinkommen lohnt; und (3) die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags, bei gleichzeitiger geringer Anhebung der Spitzen- und Reichensteuersätze sowie der Grundfrei- und Pauschbeträge.

und Transfersystem verhindern, dass wertvolle Beschäftigungspotenziale besser ausgeschöpft werden.

Der Beitrag stellt einen Reformvorschlag vor, der die steuerlichen Fehlanreize reduziert und zu mehr Beschäftigung und Leistungsanreize aller Einkommensgruppen am deutschen Arbeitsmarkt führt. Gleichzeitig wurde der Vorschlag so konzipiert, dass er für den deutschen Staatshaushalt nahezu aufkommensneutral ist, die Lasten und Gewinne über alle Einkommensgruppen fair verteilt werden und er die



Maximilian Blömer

ist Doktorand am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Przemyslaw Brandt

ist Fachreferent am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Dr. Florian Dorn

ist Referent des Präsidenten des ifo Instituts.



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

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Prof. Dr. Andreas Peichl

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Einkommensungleichheit oder das Armutsrisiko nicht erhöht. Schließlich wird im Rahmen einer Reform der Familienbesteuerung auch berücksichtigt, dass zwar Fehlanreize für den Zweitverdiener eines Haushalts durch das Ehegattensplitting reduziert werden, Ehen und Familien mit Kindern aber im Durchschnitt gegenüber dem Status quo in ihrem verfügbaren Haushaltseinkommen bessergestellt werden. Der vorgestellte Reformvorschlag adressiert die strukturellen und steuerlichen Fehlanreize, wie sie etwa im Europäischen Semester angemerkt wurden (vgl. Info-box A): Die Reform erhöht das verfügbare Einkommen von Familien, die steuerlichen Arbeitsanreize für Zweit- und Geringverdiener sowie die Arbeitsleistung und Partizipation am Arbeitsmarkt.

Nachfolgend werden zunächst die einzelnen Komponenten des Reformvorschlags vorgestellt, bevor anschließend die Beschäftigungs-, Verteilungs- und Aufkommenswirkungen diskutiert werden, die wir mit Hilfe des ifo Mikrosimulationsmodells simuliert haben.¹

REFORMKOMPONENTEN

Wir schlagen die gemeinsame Einführung folgender Reformen für das Steuer- und Transfersystem vor:

Anpassung der Transferentzugsraten

Die Empfänger von Grundsicherung werden im bestehenden System strukturell daran gehindert und sogar dafür bestraft, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwin-

den oder wenigstens zu reduzieren (vgl. Blömer et al. 2019a; 2019b; 2019c; Blömer und Peichl 2020a). Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen. Daher wird im vorliegenden Reformvorschlag eine Neugestaltung des Transferentzugs bei geringen Einkommen eingebracht.

In der gegenwärtigen Regelung haben Personen im Transferentzugsbereich die Möglichkeit, bis zu 100 Euro hinzuverdienen. Ein Hinzuverdienst bis zu dieser Höhe hat keine Auswirkung auf die Höhe ihrer Transferbezüge. Jeder darüber hinaus verdiente Euro verringert jedoch zunehmend den Bezug von Transfers, da die Transferbezüge mit steigendem Einkommen abschmelzen. Dies reduziert die Anreize, mehr Stunden zu arbeiten oder überhaupt eine Arbeit aufzunehmen. Im Reformvorschlag werden diese Transferentzugsraten angepasst, um die Attraktivität von Arbeit mit Einkommen über dem Transferbezugsbereich zu erhöhen. Im Gegenzug würden Kinderzuschlag und Wohngeld bei der Reform der Transferentzugsraten wegfallen.

Der Vorschlag sieht vor, Personen mit Kindern einen Freibetrag zu gewähren und die Transferentzugsraten niedriger anzusetzen. Die Kosten für die zusätzliche Betreuung von Kindern, die durch die Ausweitung der Arbeitszeit entstehen, werden durch die Anpassung abgemildert. Die ersten 100 Euro zusätzliches Einkommen bleiben für Eltern anrechnungsfrei. Einkommen, das über diesem Freibetrag liegt und 320 Euro nicht übersteigt, wird zu 80% angerechnet. Jeder über 320 Euro liegende Euro fließt zu 60% in das anzurechnende Einkommen ein. Bei kinderlosen Transferempfängern beträgt die Entzugsrate bis zu einem Verdienst von 320 Euro 100%. Darüber hinausgehendes Einkommen wird dann ebenfalls zu 60% angerechnet. Eine detaillierte Darstellung dieses Reformelements ist in Blömer et al. (2019a; 2019b) zu finden.

Reform der Familienbesteuerung

Die Sonderregelung für die gemeinsame Besteuerung (Ehegattensplitting) der Einkommen von Ehen und eingetragenen Lebenspartnerschaften im deutschen Steuerrecht soll sicherstellen, dass Ehen und Familien durch steuerliche Eingriffe des Staates nicht schlechter gestellt werden (vgl. Art. 6 GG). Durch das Splittingverfahren werden Ehepartner als Wirtschaftsgemeinschaft behandelt, u.a. um im Gegensatz zur Individualbesteuerung auch die Gleichbehandlung ehelicher Aufgabenverteilungen sicherzustellen. In besonderem Maße gehört hierzu auch die Erziehung und Versorgung von Kindern in einer Familie, die oft mit einer Reduzierung des Arbeitsangebots der Partner einhergehen (muss). Da die Familie als »Keimzelle der Gesellschaft« auch der Allgemeinheit dient und positive (ökonomische) Externalitäten hervorbringt (vgl. Sinn 2015; ökonomisch bspw. durch künftige

¹ Das ifo Mikrosimulationsmodell erlaubt es, ceteris paribus abzuschätzen, wie sich Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Einkommensverhältnisse auswirken. Es modelliert und simuliert außerdem Verhaltensanpassungen beim individuellen Arbeitsangebot mit Hilfe eines statischen, strukturellen Haushaltsarbeitsangebotsmodells. Für eine ausführliche Dokumentation des Modells siehe Blömer und Peichl (2020b).

INFOBOX A

EU-Kommission (2020), Europäisches Semester 2020: Länderbericht Deutschland, S. 51:

»Eine weitere **Verringerung der steuerlichen Fehlanreize für Zweit- und Geringverdiener** könnte ebenfalls zu einer Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden beitragen. 2014 erhielt mehr als ein Viertel der Frauen (28,7%) einen Niedriglohn; bei Männern war dies nur bei etwa einem Sechstel der Fall (16,9%). Die **hohe Steuer- und Abgabenbelastung von Gering- und Zweitverdienern**, von denen ein erheblicher Teil auf Frauen entfällt, betrifft diese daher besonders stark. Steuer- und Sozialversicherungsvorschriften wie die **Sonderregelung für die**

gemeinsame Besteuerung (Ehegattensplitting) schrecken davon ab, mehr Stunden zu arbeiten (...). Im Hinblick auf die Niedriglohnfalle für Zweitverdiener hat sich seit Jahren keine Verbesserung eingestellt; sie gehört nach wie vor zu den höchsten in der EU. (...) Zusätzliche **Maßnahmen zur Erhöhung des verfügbaren Einkommens von Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen**, wie etwa die Abschaffung des Solidaritätszuschlags (für etwa 90% der Steuerzahler ab 2021) und der Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression (...), können bessere Anreize für eine längere Arbeitszeit setzen.«

Arbeitskräfte, Steuerzahler*innen und Beitragszahler*innen für die Sozialversicherungen), wird im politischen Diskurs das Ehegattensplitting oftmals auch als Instrument zur steuerlichen Entlastung von Familien begründet und verteidigt.

Die aus ökonomischer Sicht wichtigste Kritik am Ehegattensplitting lautet, dass es für die Zweitverdiener starke Anreize setzt, keiner Erwerbsarbeit nachzugehen oder allenfalls eine Teilzeitstelle anzunehmen – und sich stattdessen auf Haushaltsarbeit und Kindererziehung zu konzentrieren. Da die marginale Steuer- und Abgabenbelastung für Zweitverdiener sehr hoch ist, schreckt das Ehegattensplitting den Zweitverdiener auch dann davon ab, mehr Stunden zu arbeiten oder überhaupt am Arbeitsmarkt zu partizipieren, wenn es mit der Betreuungssituation der Kinder vereinbar wäre. Das liegt daran, dass das Arbeitseinkommen des Zweitverdieners bei diesem Modell vom ersten Euro an dem Grenzsteuersatz des Ehepaars unterliegt. Je höher das Einkommen des Erstverdieners, desto höher der Grenzsteuersatz und desto weniger lohnt es sich für den Zweitverdiener, sich am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Da in den meisten Konstellationen gegenwärtig Frauen die Rolle des Zweitverdieners einnehmen, tragen die steuerlichen Fehlanreize dieses Modells neben anderen Faktoren auch zur geringeren Beschäftigungs- und Partizipationsquote der Frauen am Arbeitsmarkt bei (vgl. Peichl und Rainer 2021). Die Diskussion um das Ehegattensplitting ist damit auch in die gesellschaftliche Debatte um die Gleichberechtigung von Frauen eingebettet, die auch viel mit Erwerbstätigkeit zu tun hat. Vor dem Hintergrund, dass heute Familienkonstellationen vielfältiger und Ehen häufiger geschieden werden, spielt die Fähigkeit zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit von Frauen eine bedeutende Rolle.

Hinzu kommt, dass die steuerlichen Fehlanreize durch das Ehegattensplitting auch zum Tragen kommen, wenn Partner gar keine Kinder haben oder die eigenen Kinder bereits erwachsen sind. Von den steu-

erlichen Vorteilen durch die gemeinsame Besteuerung profitieren folglich nicht nur Partner mit Kindern, die ihr Arbeitsangebot aufgrund der Betreuung ihrer Kinder einschränken müssen, sondern auch Partner ohne Kinder. Auf der anderen Seite profitieren nicht alle Haushalte mit Kindern vom steuerlichen Splittingvorteil, wie etwa die steigende Zahl der Alleinerziehenden, wiewohl dieses Modell doch als familienpolitische Maßnahme verteidigt wird.

Wir schlagen daher eine Reform der Familienbesteuerung vor, in der die Vorteile des Ehegattensplittings auf den gesetzlichen Unterhaltsfreibetrag für die Partner begrenzt wird und stattdessen durch höhere Freibeträge die Kinder stärker in den Fokus bei der steuerlichen Begünstigung von Familien rücken. Im Folgenden stellen wir die einzelnen Bausteine dieses Reformvorschlags kurz vor:

- **Ehegattenrealsplitting²**: Erstens wird hierfür das Ehegattensplitting in ein Ehegattenrealsplitting umgewandelt, in dem beide Partner individuell besteuert werden. Allerdings wäre es den Partnern möglich, jährlich ein zu versteuerndes Einkommen bis zur Höhe des gesetzlichen Unterhaltsfreibetrags von derzeit 13 805 Euro auf den Zweitverdiener zu übertragen. Die Höhe des Freibetrags trägt der gegenseitigen Verpflichtung in der Ehe bzw. eingetragenen Lebenspartnerschaft Rechnung, durch ihr Einkommen für den gemeinsamen (Familien-)Unterhalt bzw. Lebensbedarf des Partners zu sorgen. Damit hätten auch Partnerschaften ohne Kinder weiter einen steuerlichen Vorteil, jedoch wäre dieser nach oben begrenzt und erhöht somit die Arbeitsanreize des Zweitverdieners gegenüber dem Status quo.

² Eine alternative Reformidee kommt vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums. Dort wird vorgeschlagen, statt des Realsplittings einen »Ehezusatzfreibetrag« einzuführen, dessen Höhe mit wachsendem Einkommen des Zweitverdieners sinkt.

- **Kinderfreibeträge:** Um stattdessen die Familie mit Kindern steuerlich stärker zu entlasten, schlagen wir zweitens für Eltern eine Erhöhung des Kinderfreibetrags auf 85% des gesetzlichen Unterhaltsfreibetrags vor, d.h. pro Kind einen steuerlichen Freibetrag in Höhe von 11 734 Euro (85% von derzeit 13 805 Euro). Die aktuelle gesetzliche Regelung nach § 32 EStG (6) sieht vor, dass Ehepartner jeweils den halben Kinderfreibetrag zugesprochen bekommen, sofern ein Kinshipsverhältnis beider Ehepartner besteht. Eine Ausnahme bilden Alleinerziehende, die auf Antrag den vollen Betrag übertragen bekommen können. In unserem Basisszenario für den Reformvorschlag haben wir uns an der bestehenden Regelung zum Kinderfreibetrag orientiert. In Kombination mit der Einführung des Realsplittings und der damit einhergehenden Individualbesteuerung bedeutet dies eine hälftige Aufteilung des Kinderfreibetrags auf beide Elternteile (unabhängig von deren Einkommenssituation) sowie die Möglichkeit für Alleinerziehende, den vollen Kinderfreibetrag zu erhalten. Zusätzlich stellen wir Ergebnisse einer alternativen Reformvariante zum Kinderfreibetrag vor, in der die Partner ihren Kinderfreibetrag frei und somit steueroptimierend untereinander aufteilen.³ In der Regel würde dann der Kinderfreibetrag so lange der Besserverdiener in Anspruch nehmen, bis beide Partner ein gleich hohes zu versteuerndes Einkommen haben.

Komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags und Anpassungen bei Freibeträgen und Tarifsystem

Um die Arbeits- und Leistungsanreize in allen Einkommensgruppen zu erhöhen und die Lasten fair zu verteilen, schlagen wir ferner folgende Reformen zur Einkommensbesteuerung vor:

- **Vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags:** Der Solidaritätszuschlag (»Soli«) wurde als Zusatzabgabe auf die Steuerlast im Jahr 1991 eingeführt. Seit 1998 liegt die Zusatzabgabe bei 5,5% der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer (§ 4 SolzG). Seit 2021 wurde bei der Erhebung auf die Lohn- und Einkommensteuer die Freigrenze und Beginn der Gleitzone für den »Soli« stark angehoben, so dass die Zusatzbelastung für rund 90% der Einkommen abgeschafft wurde und nur noch die obersten knapp 3,5% in voller Höhe zahlen müssen. Wir schlagen die vollstän-

³ Das alternative Szenario zur Aufteilung der Kinderfreibeträge stellt nur eines von mehreren Möglichkeiten vor, wie die Kinderfreibeträge zwischen den (Ehe-)Partnern aufgeteilt werden könnten. Beispielsweise wäre auch denkbar, nur den nicht genutzten Freibetrag übertragen zu dürfen. Die dargestellten Szenarien stellen vielmehr die beiden Extrempole zwischen fester Zuteilung der Freibeträge auf die Partner (Basisszenario) sowie freie Aufteilung des Freibetrags zwischen den Partnern (alternatives Szenario) dar.

dige Abschaffung dieser zusätzlichen steuerlichen Abschöpfung vor.

- **Erhöhung von Grundfreibetrag und Arbeitnehmerpauschbetrag:** Um Arbeits- und Leistungsanreize in allen Einkommensgruppen zu erhöhen, schlagen wir eine Erhöhung des steuerlichen Grundfreibetrags auf 10 500 Euro (von derzeit 9 744 Euro) sowie eine Erhöhung des (Werbungskosten-)Pauschbetrags für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um 500 Euro auf 1 500 Euro (von derzeit 1 000 Euro) vor. Hiervon profitieren alle Erwerbstätigen, die ein positives zu versteuerndes Einkommen haben.
- **Erhöhung der Spitzen- und Reichensteuersätze:** Von der Abschaffung des »Soli« sowie der Erhöhung der Frei- und Pauschbeträge würden die obersten Einkommen besonders stark profitieren. Es können durchaus Gründe angeführt werden, die eine Entlastung oberer Einkommen ökonomisch rechtfertigen können. Beispielsweise, weil zusätzliche Leistungs- und Investitionsanreize bei Selbständigen und Gewerbetreibenden in diesen Einkommensgruppen durch die Steuererleichterungen geschaffen werden, die weitere Beschäftigung und Wachstum anstoßen könnten (vgl. u.a. Dorn et al. 2021 zu Effekten von Steuerentlastungen auf die Wirtschaftsentwicklung). Um die vorgeschlagene Gesamtreform allerdings nahezu aufkommensneutral zu gestalten, die Ungleichheit der Einkommen nicht zu erhöhen und die Lasten fair zu verteilen, schlagen wir zum Ausgleich der »Soli«-Abschaffung und der höheren Freibeträge eine leichte Erhöhung bei den Grenzsteuersätzen für Spitzenverdiener vor. Die Erhöhung wird so gewählt, dass unterm Strich auch die oberen Einkommensgruppen im Durchschnitt durch die Gesamtreform immer noch eine Steuererleichterung erfahren. Hierfür wird im Rahmen des Reformvorschlags angeregt, den Spitzen- und den Reichensteuersatz um je 2 Prozentpunkte anzuheben und die Grenze für die Reichensteuer um gut 25 000 Euro (50 000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung) anzuheben. Somit würden ab einem zu versteuernden Einkommen ab etwa 58 000 Euro (116 000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung) ein Grenzsteuersatz von 44 statt 42% erhoben. Der erhöhte Grenzsteuersatz von 47 statt 45% für die Reichensteuer würde ab einem zu versteuernden Einkommen von 300 000 Euro (600 000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung) greifen.

BESCHÄFTIGUNGSWIRKUNGEN

Die Effizienzgewinne durch die Kombination der vorgelegten Reformkomponenten im Steuer- und Transfersystem führen zu einer Erhöhung der Arbeitsangebotsanreize am deutschen Arbeitsmarkt. Insgesamt würden die Arbeitsmarktpartizipation und

die Arbeitszeit deutlich steigen. Die Beschäftigung würde sich im Vergleich zum Status quo um knapp 400 000 Vollzeitäquivalente erhöhen. Dies würde einem Beschäftigungsanstieg von etwa 1,2% gegenüber dem Status quo bedeuten. Der Anreiz zur Ausdehnung ihrer Arbeitszeit wäre für Frauen mit knapp 1,4% etwas höher als der Anstieg für Männer mit knapp 1,1%. Da in Deutschland oftmals die Frauen in einem Haushalt die Zweitverdiener sind, ist dieser leichte Unterschied insbesondere auf die Reform hin zum Ehegattenrealsplitting zu erklären, die dem Zweitverdiener steuerliche Anreize setzt, das eigene Arbeitsangebot im Verhältnis zum Erstverdiener des gemeinsamen Haushalts auszuweiten. Bezüglich der Arbeitsmarktpartizipation ist der Effekt hingegen für Männer mit knapp 0,9% höherer Teilnahmequote am Arbeitsmarkt etwas größer als der Effekt bei Frauen, der bei knapp 0,7% liegt. Insgesamt steigt die Arbeitsmarktpartizipation um etwa 0,8%. Dies entspricht knapp 275 000 Personen, die aufgrund der vorgeschlagenen Reform des Steuer- und Transfersystems überhaupt eine Beschäftigung aufnehmen würden und bisher aufgrund fehlender Anreize außen vor waren.

Sollte die alternative Variante bei den Kinderfreibeträgen bevorzugt werden, in der die Partner den erhöhten Freibetrag frei aufteilen können, würden sich die Ergebnisse gegenüber dem Basisszenario nur geringfügig ändern (vgl. Tab. A im Anhang). Könnten beide (Ehe-)Partner die Aufteilung des Freibetrags steueroptimiert wählen, würde die Reform insgesamt zu einem Anstieg der Beschäftigung von knapp 395 000 Vollzeitäquivalenten (1,2%) bzw. einer Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation von knapp 250 000 Personen (0,7%) führen. Die positiven Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Frauen wären jedoch etwas weniger stark ausgeprägt als im Basisszenario (der positive Effekt fällt um jeweils knapp 0,15 Prozentpunkte bei der Arbeitsmarktpartizipation und dem Beschäftigungsanstieg geringer aus als im Basisszenario mit hälftiger Aufteilung des Kinderfreibetrags zwischen beiden Partnern).

VERTEILUNGSWIRKUNGEN

Haushaltstypen und Kinderzahl

Tabelle 2 zeigt, dass beim vorgelegten Reformvorschlag im Durchschnitt alle dargestellten Haushaltstypen in ihrem pro Jahr verfügbaren Haushaltseinkommen im Vergleich zum Status quo bessergestellt sind. Alleinstehende und Paare ohne Kinder erzielen nach Ausweitung ihres Arbeitsangebots einen leichten Einkommenszuwachs von etwa 0,4 bis 0,8%. Die stärksten Einkommenszuwächse erzielen allerdings Paare mit Kindern (+ 2%) sowie Alleinerziehende (+ 1,6%). Letzteres ist insbesondere auf die integrierte Reform der Familienbesteuerung mit erhöhten Kinderfreibeträgen zurückzuführen. Infobox B zeigt auf, welche

Tab. 1

Beschäftigungswirkungen

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	404	1,23	273	0,76
Nach Geschlecht				
Männer	200	1,07	158	0,86
Frauen	204	1,44	115	0,66

Hinweis: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

beispielhaften Haushalte durch die Reform eher zu den Gewinnern und welche zu den Verlierern gemessen am verfügbaren Haushaltseinkommen gegenüber dem Status quo zu zählen sind. Zu den größten Gewinnern gehören beispielsweise Mehrverdiener-Haushalte mit Kindern, wohingegen Paare ohne Kinder und hoher Einkommensdifferenz (z.B. Alleinverdiener) im Durchschnitt eher mehr als zuvor zur Kasse gebeten werden würden.

Bei differenzierter Betrachtung nach der Kinderzahl erzielen Familien mit bis zu drei Kindern die größten Zugewinne. Tabelle 2 zeigt jedoch auch, dass bei Großfamilien mit vier oder mehr Kindern (im Basisszenario) ein weniger starker Anstieg zu verzeichnen ist. Vielmehr müssten diese Familien im Durchschnitt sogar vor der Anpassung ihrer Beschäftigung Einbußen hinnehmen. Hintergrund könnte sein, dass es in Großfamilien strukturell oft schwerer möglich ist, das Arbeitsangebot auszuweiten. Oftmals findet hier zudem eine klassische Arbeitsteilung auf Basis eines Alleinverdiener-Haushalts statt, da sich eine Person auf den Haushalt und die Betreuung der Kinder spezialisiert. Hinzu kommt, dass Alleinverdiener-Haushalte ihre steuerlichen Kinderfreibeträge aufgrund der gleichmäßigen Aufteilung des erhöhten Kinderfreibetrags auf beide Partner (im Basisszenario mit gegenwärtiger Rechtslage) nicht voll ausschöpfen würden. Gleichzeitig befinden sich diese Familien oft in den unteren Dezilen, so dass sie von der Ausweitung von Pausch- und Grundfreibeträgen sowie der Erhöhung der Kinderfreibeträge des vorgelegten Reformvorschlags ohnehin weniger stark profitieren wie Familien mit höherem Haushaltseinkommen.

Wenn von der Politik Kinderfreibeträge erhöht werden, geht dies in der Regel mit der Anpassung der Kindergeldsätze einher. Unser Reformvorschlag erhöht jedoch die Kinderfreibeträge, ohne die Kindergeldsätze anzupassen. Dies geschah aus zwei Gründen: Erstens erfolgte die Anpassung der Kinderfreibeträge im Rahmen unseres Vorschlags zur Reform der Familienbesteuerung, in dem Kinder stärker in den Fokus bei der steuerlichen Begünstigung von Ehe und Familie rücken. Zweitens gibt es aus unserer Sicht bessere Instrumente zur Unterstützung und Förderung von Familien als das Kindergeld, weshalb wir die Erhöhung des Kindergelds oder andere Transfer-

Tab. 2

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 140	167	0,44	371	0,97
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	79	0,31	209	0,83
Alleinerziehend	31 621	238	0,75	486	1,54
Paar ohne Kinder	47 011	76	0,16	202	0,43
Paar mit Kindern	56 575	557	0,99	1 104	1,95
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 452	78	0,23	206	0,60
Ein Kind	48 688	464	0,95	890	1,83
Zwei Kinder	56 175	607	1,08	1 173	2,09
Drei Kinder	53 336	410	0,77	1 013	1,90
Vier und mehr Kinder	48 410	-24	-0,05	288	0,60
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1 Dezil	12 119	-39	-0,33	68	0,56
2 Dezil	19 958	48	0,24	341	1,71
3 Dezil	24 632	186	0,75	507	2,06
4 Dezil	27 719	241	0,87	555	2,00
5 Dezil	30 745	263	0,86	517	1,68
6 Dezil	35 436	301	0,85	508	1,43
7 Dezil	39 006	317	0,81	461	1,18
8 Dezil	46 401	279	0,60	388	0,84
9 Dezil	56 935	104	0,18	201	0,35
10 Dezil	94 070	4	0,00	221	0,23

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

leistungen nicht explizit als Reformvorschlag aufgenommen haben.

Zu illustrativen Zwecken haben wir aber eine Simulation durchgeführt, in der wir das monatliche Kindergeld sowie die Hartz-IV-Sätze für Kinder um je 5 Euro angehoben haben. Eine Familie würde somit pro Jahr und Kind mindestens 60 Euro zusätzlich erhalten. Schon allein diese geringe Anhebung des Kindergelds würde ausreichen, dass auch Großfamilien mit vier oder mehr Kindern in ihrem verfügbaren Haushaltseinkommen bereits vor Verhaltensanpassungen in jedem Jahr gegenüber dem Status quo (um gut 300 Euro) bessergestellt wären.⁴ Die Ergebnisse unter Berücksichtigung der Kindergelderhöhung befinden sich in Tabelle B im Anhang.

Könnten die (Ehe-)Partner hingegen entgegen der geltenden Rechtslage die erhöhten Kinderfreibeträge steueroptimierend für den Haushalt unter-

einander aufteilen, wären alle Familien unabhängig von der Kinderzahl gegenüber dem Basisszenario bessergestellt. Tabelle 3 zeigt, dass Partner mit Kindern im Durchschnitt ihre verfügbaren Haushaltseinkommen vor ihrer Verhaltensanpassung um knapp 2% und nach der Ausweitung ihrer Beschäftigung sogar um knapp 3% erhöhen, wenn sie die Kinderfreibeträge frei untereinander aufteilen können. Das wäre jeweils ein Zugewinn von etwa einem Prozentpunkt gegenüber dem Basisszenario. Selbst für Großfamilien mit vier und mehr Kindern wären in diesem Alternativszenario keine Ausgleichstransfers (z.B. über das Kindergeld) notwendig, um sie bereits vor der Anpassung ihres Beschäftigungsangebots beim verfügbaren Haushaltseinkommen besserzustellen (+ 1%). Nach der simulierten Ausweitung ihrer Beschäftigung wäre der Einkommenszuwachs für die Großfamilien noch größer (+ 2%). Hintergrund ist, dass von der freien Aufteilung der Kinderfreibeträge auch Alleinverdiener-Haushalte bzw. Haushalte mit hoher Einkommensdifferenz beider (Ehe-)Partner profitieren, da diese ihre gemeinsamen Kinderfreibeträge auf den Besserverdiener übertragen könnten.

⁴ Die Anpassung des Kindergelds sowie der Hartz-IV-Sätze für Kinder um monatliche 5 Euro würde jedoch die positiven Beschäftigungseffekte um etwa je 10 000 bei Vollzeitäquivalenten bzw. Arbeitsmarktpartizipation im Vergleich zum Reformvorschlag reduzieren. Die fiskalischen Kosten durch die Erhöhung von Kindergeld und Hartz-IV-Sätze für Kinder würden sich unter Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte auf etwa 1 Mrd. Euro summieren.

Tab. 3

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens im alternativen Szenario mit freier Aufteilung der Kinderfreibeträge

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung ohne Anpassung		mit Anpassung	
		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 140	258	0,68	454	1,19
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	79	0,31	210	0,83
Alleinerziehend	31 621	238	0,75	486	1,54
Paar ohne Kinder	47 011	76	0,16	202	0,43
Paar mit Kindern	56 575	1 090	1,93	1 585	2,80
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 452	78	0,23	206	0,60
Ein Kind	48 688	709	1,49	1 103	2,27
Zwei Kinder	56 175	1 222	2,17	1 734	3,09
Drei Kinder	53 336	1 120	2,10	1 632	3,06
Vier und mehr Kinder	48 410	538	1,11	924	1,91
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1 Dezil	12 119	-39	-0,32	69	0,57
2 Dezil	19 958	52	0,26	347	1,74
3 Dezil	24 632	196	0,80	523	2,12
4 Dezil	27 719	265	0,96	587	2,12
5 Dezil	30 745	304	0,99	561	1,82
6 Dezil	35 436	369	1,04	581	1,64
7 Dezil	39 006	416	1,07	557	1,43
8 Dezil	46 401	468	1,01	559	1,20
9 Dezil	56 935	361	0,63	421	0,74
10 Dezil	94 070	253	0,27	413	0,44

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Einkommensdezile

Der Reformvorschlag ist nicht darauf ausgelegt, Einkommen zwischen Einkommensgruppen umzuverteilen, sondern strukturelle Beschäftigungsanreize zu erhöhen und dabei die Lasten ausgewogen zu verteilen. Entsprechend erzeugt der vorgelegte Vorschlag in allen Einkommensgruppen Gewinner und Verlierer (gemessen am verfügbaren Haushaltseinkommen). Der Anteil der Gewinner übersteigt jedoch in allen Einkommensgruppen den Anteil der Verlierer (vgl. Abb. 1).⁵

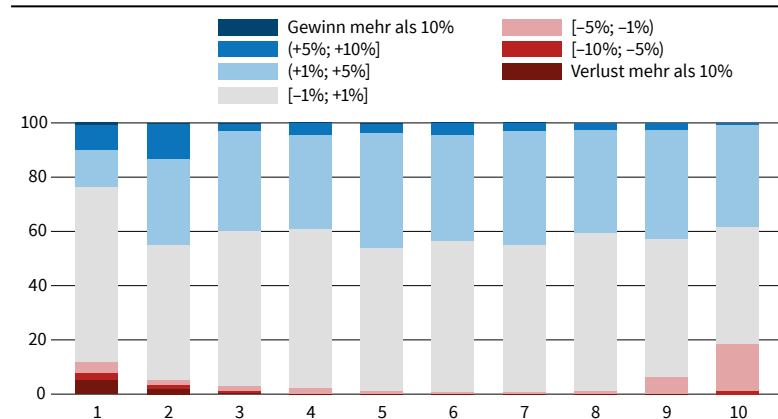
Wie die Tabellen 2 und 3 zeigen, steigt nach Anpassung des Arbeitsangebots im Durchschnitt das jährlich verfügbare Haushaltseinkommen in allen Einkommensdezilen an. Die größten Zugewinne können jedoch die Einkommen in der Mitte der Einkommensverteilung auf sich vereinen.⁶ Das im Vergleich zum Status quo pro Jahr durchschnittlich verfügbare

mensverteilung auf sich vereinen.⁶ Das im Vergleich zum Status quo pro Jahr durchschnittlich verfügbare

⁶ Alternativ ließen sich die mittleren Einkommen auch durch Varianten zur Abflachung des Mittelstandsbauchs bei den Grenzsteuer-Tarifzonen entlasten (vgl. Dorn et al. 2016).

Abb. 1

Veränderung des verfügbaren Einkommens
nach Einkommensdezil, nach Anpassungseffekten am Arbeitsmarkt



Hinweis: Die Grafik zeigt die Anteile an Gewinnern und Verlierern der Reform für jedes Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet, im Status quo).

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

⁵ Das unterste Einkommensdezil verliert durch den Reformvorschlag zunächst minimal, was durch die Anpassung in den Transfers und Transferenzugsraten zu erklären ist (vgl. Abb. A im Anhang und Tab. 2). Da durch die Ausweitung des Arbeitsangebots in dieser Gruppe nun jedoch weniger des zusätzlich verdienten Einkommens entzogen wird, steigen die Arbeitsanreize und das verfügbare Haushaltseinkommen an. Abbildung B im Anhang zeigt die Veränderung des verfügbaren Einkommens nach Einkommensdezilen für das alternative Szenario, in dem die Kinderfreibeträge frei zwischen den (Ehe-)Partnern aufgeteilt werden.

Haushaltseinkommen steigt in den Dezilen zwei bis fünf um etwa 1,7 bis 2,1% an, und in den Dezilen 6 bis 8 beträgt der Anstieg etwa 0,8 bis 1,6%. Äquivalenzgewichtet entspricht dies etwa pro Jahr einem zwischen 340 und 590 Euro höherem Haushaltseinkommen. An den Rändern liegt der durchschnittliche Zugewinn des verfügbaren Haushaltseinkommens pro Jahr immerhin noch bei 0,2 bis 0,7% bzw. äquivalenzgewichtet etwa 70 bis 220 Euro (im alternativen Szenario bis 420 Euro, vgl. Tab. 3) zusätzlich verfügbares Haushaltseinkommen pro Jahr. Sollte zusätzlich das Kindergeld erhöht werden, steigt insbesondere der Zugewinn der unteren Dezile im Durchschnitt weiter an (vgl. Tab. B im Anhang).

Ungleichheit

In der öffentlichen und politischen Debatte wird eine Reform des Steuer- und Transfersystems oft mit dem Ziel in Verbindung gebracht, entweder durch mehr Umverteilung die Ungleichheit zu reduzieren, oder

andererseits Effizienzgewinne durch weniger Umverteilung und unter Inkaufnahme einer höheren Ungleichheit zu erzielen. Der vorliegende Reformvorschlag hingegen erhöht Effizienz und Beschäftigung ohne starke Veränderungen bei relativen Armuts- und Ungleichheitsmaßen wie etwa das Verhältnis P90/P10 oder die Armutsrisikoquote zeigen (vgl. Tab. 5). Der Gini-Koeffizient würde vielmehr um 0,3 Prozentpunkte sinken. Das vorgeschlagene Reformszenario würde somit eher Ungleichheit in den verfügbaren Einkommen reduzieren.

FISKALISCHE KOSTEN

Der vorgestellte Reformvorschlag beinhaltet einerseits Reformelemente, bei denen der Staat auf Steuereinnahmen verzichten würde. Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags sowie die Erhöhung von Grund- und Kinderfreibeträgen und Pauschbeträgen belasten zunächst den Staatshaushalt aufgrund geringerer Steuereinnahmen. Andererseits generie-

INFOBOX B

Wer gewinnt, wer verliert? – ein Blick auf Beispielhaushalte vor ihrer Arbeitsanpassung

Tabelle 4 stellt die Ergebnisse der Reform für hypothetische Beispielhaushalte zusammen, bevor diese ihr Arbeitsangebot aufgrund der veränderten Anreize anpassen. Betrachtet werden jeweils für verschiedene Jahresbruttoverdienste Haushalte mit (Ehe-)Paaren und Singles, jeweils ohne oder mit zwei steuerrelevanten Kindern.

Bei einem **mittleren Haushaltseinkommen** (im Beispiel 48 000 Euro gemeinsamer Jahresbruttoverdienst) würden nahezu alle Haushaltstypen von der Reform gegenüber dem Status quo profitieren. Dazu zählen Singles, Alleinerziehende, Alleinverdiener-Haushalte sowie Haushalte, in denen beide Partner Erwerbseinkommen erzielen. Besonders würden jedoch die Paare mit Kindern profitieren, die bei zwei Kindern nach der Reform pro Monat knapp 500 Euro mehr zur Verfügung hätten. In Haushalten, die ein sehr **geringes Haushaltseinkommen** vorweisen (im Beispiel 6 000 Euro gemeinsamer Jahresbruttoverdienst), verlieren die Haushalte ohne Kinder aufgrund der Anpassungen beim Transferentzug, bevor sie mehr arbeiten bzw. eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Bei den Haushalten mit **hohem Haushaltseinkommen** (im Beispiel 150 000 Euro gemeinsamer Jahresbruttoverdienst) zeigt sich hingegen, dass durch die Umwandlung des Ehegattensplittings zur Familienbe-

steuerung mit Realsplitting insbesondere Ehepartner ohne Kinder in Alleinverdiener-Haushalten (d.h. mit hoher Einkommensdifferenz) gegenüber dem Status quo in ihrem verfügbaren Haushaltseinkommen schlechter gestellt werden. Ein Alleinverdiener-Haushalt ohne Kinder hätte aufgrund der steuerlichen Mehrbelastung monatlich knapp 400 Euro weniger Einkommen zur Verfügung. Paare mit Kindern und sehr ähnlichem Einkommen (mtl. + 230 Euro) sowie Alleinerziehende Spitzenverdiener (mtl. + 325 Euro) werden hingegen auch in dieser Einkommensgruppe durch die Reform bessergestellt. Der Effekt der Gesamtreform auf das verfügbare Haushaltseinkommen von Alleinverdiener-Paaren mit Kindern und hohem Jahresbruttoverdienst hängt entscheidend davon ab, ob die Kinderfreibeträge auf beide Partner fest je zur Hälfte berücksichtigt werden (Basisszenario), oder alternativ die Kinderfreibeträge frei zwischen den Partnern aufgeteilt werden können (Alternativszenario »Kifrei« in Tab. 4). Aufgrund des negativen Einkommenseffekts durch die Umwandlung des Ehegattensplittings zum Ehegattensrealsplitting würde der dargestellte Musterhaushalt zwar in jedem Fall einen Einkommensverlust erleiden. Allerdings wäre das monatlich zur Verfügung stehende Einkommen für Alleinverdiener-Haushalte mit zwei Kindern um knapp 280 Euro höher, wenn die Kinderfreibeträge nicht je zur Hälfte, sondern frei zwischen den Ehepartnern aufgeteilt werden können.

Tab. 4
Beispielhaushalte nach Bruttoeinkommen – Veränderung des verfügbaren Einkommens, vor Verhaltensanpassung am Arbeitsmarkt
 Haushalte mit einem Haushalts-Jahresbruttoverdienst von 6 000 Euro

Haushaltstyp	Mtl. Bruttoeinkommen		Bruttoeinkommen		Kinder	Verf. mtl. HH-Einkommen		Differenz zum Status quo		
	Gesamt		Mann	Frau		Status quo	Reform (Basis)	Reform (Kifrei)	Basis	Kifrei
Paar mit Alleinverdiener (100/0)	500	0	0	500	0	1 568	1 460	1 460	-108	-108
	500	0	0	500	2	2 381	2 417	2 417	36	36
	500	250	250	250	0	1 648	1 388	1 388	-260	-260
	500	250	250	250	2	2 461	2 461	2 461	0	0
Single	500	0	0	500	0	1 101	993	993	-108	-108
500	0	0	500	2	2 075	2 111	2 111	36	36	
Haushalte mit einem Haushalts-Jahresbruttoverdienst von 48 000 Euro										
Haushaltstyp	Mtl. Bruttoeinkommen		Bruttoeinkommen		Kinder	Verf. mtl. HH-Einkommen		Differenz zum Status quo		
Gesamt		Mann	Frau	Status quo		Reform (Basis)	Reform (Kifrei)	Basis	Kifrei	
Paar mit Alleinverdiener (100/0)	4 000	0	0	4 000	0	2 842	2 864	2 864	22	22
	4 000	0	0	4 000	2	3 288	3 817	3 817	529	529
	4 000	2 000	2 000	2 000	0	2 864	2 909	2 909	45	45
	4 000	2 000	2 000	2 000	2	3 326	3 833	3 833	507	507
Single	4 000	0	0	4 000	0	2 534	2 549	2 549	15	15
4 000	0	0	4 000	2	3 502	3 606	3 606	104	104	
Haushalte mit einem Haushalts-Jahresbruttoverdienst von 150 000 Euro										
Haushaltstyp	Mtl. Bruttoeinkommen		Bruttoeinkommen		Kinder	Verf. mtl. HH-Einkommen		Differenz zum Status quo		
Gesamt		Mann	Frau	Status quo		Reform (Basis)	Reform (Kifrei)	Basis	Kifrei	
Paar mit Alleinverdiener (100/0)	12 500	12 500	12 500	0	0	7 966	7 576	7 119	-391	-391
	12 500	12 500	12 500	0	2	8 613	8 062	8 443	-551	-170
	12 500	6 250	6 250	6 250	0	7 380	7 357	7 357	-23	-23
	12 500	6 250	6 250	6 250	2	7 981	8 210	8 210	229	229
Single	12 500	0	0	12 500	0	7 034	7 119	7 119	84	84
12 500	0	0	12 500	2	8 223	8 548	8 548	324	324	

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 5
Veränderung der Armuts- und Ungleichheitsmaße

		Reformszenario		
		ohne Erhöhung KG und Hartz IV	mit Erhöhung KG und Hartz IV	mit freier Aufteilung Kinderfreibeträge (»Kifrei«)
Ohne Anpassung	Gini	-0,1	-0,1	0,0
	P90/P10	0,0	0,0	0,0
	ARQ	0,3	0,2	0,4
Mit Anpassung	Gini	-0,3	-0,3	-0,2
	P90/P10	0,0	0,0	0,0
	ARQ	0,1	-0,1	0,1

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße in Prozentpunkten im Vergleich zum Status quo aus. Veränderung von Gini-Koeffizient, Armutsrisikoquote (ARQ) in Prozentpunkten. P90/P10 zeigt die Veränderung des Verhältnisses der Dezilgrenzen.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

ren andere Reformkomponenten wie die Anpassung der Transferentzugsraten, die Umwandlung des Ehegattensplittings zu einem Ehegattenrealsplitting mit Unterhaltsfreibetrag für Ehepartner oder die Tarifanpassungen bei Spitzen- und Reichensteuersatz zusätzliche Steueraufkommen. Die gemeinsame Simulation aller Reformkomponenten zusammen schätzt die fiskalischen Kosten des Reformvorschlags auf knapp 7 Mrd. Euro, wenn die dynamischen Effekte durch Verhaltensanpassungen am Arbeitsmarkt noch nicht berücksichtigt werden. Wenn die steuerlichen Aufkommenseffekte durch die geschätzte Ausweitung der Beschäftigung hingegen berücksichtigt werden, ist der vorgestellte Reformvorschlag nahezu aufkommensneutral.⁷ Würde hingegen das alternative Reformszenario mit freier Wahl in der Aufteilung der erhöhten Kinderfreibeträge zwischen den (Ehe-)Partnern gewählt, würde dies den Staatshaushalt zusätzlich 4 Mrd. Euro kosten.

FAZIT

Dieser Beitrag stellt ein Reformkonzept vor, das strukturelle Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem reduziert und nach Berechnungen des ifo Mikrosimulationsmodells zu mehr Beschäftigung im Umfang von knapp 400 000 Vollzeitäquivalenten und bis zu 275 000 zusätzlichen Erwerbstätigen am Arbeitsmarkt führen würde. Gleichzeitig wäre diese Reform für den Staatshaushalt nahezu aufkommensneutral. Zudem wären die Lasten insofern fair verteilt, als es in allen Dezilen mehr Gewinner als Verlierer geben und die Ungleichheit nicht erhöht würde.

Durch die integrierte Reform der Familienbesteuerung mit einer stärkeren Gewichtung von Kindern durch hohe Kinderfreibeträge würden im vorgelegten Vorschlag insbesondere Familien mit Kindern

⁷ Die fiskalischen Kosten werden auf weniger als 1 Mrd. Euro geschätzt. Hierbei sind jedoch mögliche weitere positive Auswirkungen, wie Wachstumseffekte durch zusätzliche Investitionen und Innovationen bei Unternehmen und Selbständigen, noch nicht berücksichtigt.

(unabhängig vom Familienmodell) steuerlich stärker entlastet. Das verfügbare Einkommen für Paare mit Kindern würde sich im Durchschnitt um knapp 2% erhöhen. Wenn die Paare ihre gemeinsamen Kinderfreibeträge frei aufteilen dürften, könnte der Einkommenszuwachs für Familien sogar bei knapp 3% liegen. Diese Reformalternative wäre gegenüber der aufkommensneutralen Variante jedoch mit Mehrkosten von etwa 4 Mrd. Euro verbunden.

Der Übergang vom Ehegattensplitting zum Ehegattenrealsplitting würde die Anreize für Zweitverdiener in einer Ehe bzw. Lebenspartnerschaft stark erhöhen, entweder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder diese auszuweiten. Da Zweitverdiener gegenwärtig mehrheitlich Frauen sind, würde sich die Beschäftigungsquote von Frauen und auch ihre Fähigkeit zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit erhöhen.

Allerdings würde die Umwandlung des Ehegattensplittings zu einem Ehegattenrealsplitting eine steuerliche Mehrbelastung für die Partner mit sehr hoher Einkommensdifferenz bedeuten, da sie im vorgestellten Vorschlag den Splittingvorteil nur noch bis zum Unterhaltsfreibetrag nutzen könnten. Diese Steuerreform wäre vor allem für Ehepaare hart, die sich im Vertrauen auf die geltenden Regeln in ihrer Arbeitsteilung eingerichtet haben. Eingeschlagene Erwerbsbiografien lassen sich hierbei nicht einfach zurückdrehen. Daher könnte es durchaus sein, dass trotz Reform nicht alle Zweitverdiener ohne weiteres eine Erwerbsarbeit aufnehmen bzw. diese ausweiten können oder wollen. Für bestehende Ehen müsste die Politik daher über einen Bestandsschutz der existierenden Regeln nachdenken. Der Politik sollte dabei jedoch bewusst sein, dass es dann jedoch viele Jahre dauern würde, bis die simulierten Beschäftigungseffekte tatsächlich eintreten, und der gesamte Reformvorschlag wäre dann auch nicht mehr aufkommensneutral zu realisieren.

Schließlich kann die Steuerpolitik aber nur einer von mehreren Pfeilern sein, um die Frauenerwerbstätigkeit zu erhöhen und Familien mit Kindern stärker zu unterstützen. Vielmehr ist ein Maßnahmenbündel erforderlich, das auch die Kinderbetreuungsmöglichkeiten qualitativ und quantitativ weiter ausbaut sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stark verbessert.

Neben dem diskutierten Reformvorschlag sollten auch weitere steuerpolitische Reformen wie ein »Tarif auf Räder« zum automatischen Ausgleich der Kalten Progression in Reformüberlegungen einbezogen werden, damit Anreize zur Mehrarbeit nicht durch implizite Steuererhöhungen durch die Kalte Progression konterkariert werden (vgl. Dorn et al. 2017a; 2017b).

LITERATUR

Blömer, M. J., C. Fuest und A. Peichl (2019a), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.

ANHANG

- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), »Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?«, *Wirtschaftsdienst* 99(4), 243–247
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019c), *Reformoptionen für die Grundversicherung von Erwerbstätigen*, ifo Forschungsberichte 108, ifo Institut, München.
- Blömer, M. und A. Peichl (2020a), *Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Blömer, M. und A. Peichl (2020b), »The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model« ifo Working Paper 335, ifo Institut, München, verfügbar unter:
<https://www.ifo.de/publikationen/2020/working-paper/ifo-tax-and-transfer-behavioral-microsimulation-model>.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs-Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017a), »Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 28–39.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017b), »Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(2), 51–58.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayr (2021), »Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell«, *ifo Schnelldienst* 74(10), 3–11.
- EU-Kommission (2020), *Länderbericht Deutschland. Das Europäische Semester 2020: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011*, Brüssel.
- Peichl, A. und H. Rainer (2021), »Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen«, *ifo Schnelldienst* 74 (7), 6–10.
- Sinn, H.W. (2015), »Land ohne Kinder – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen«, in: F.-X. Kaufmann und W. Krämer (Hrsg.), *Die demographische Zeitbombe. Fakten und Folgen des Geburtendefizits*, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn, 103–147.

Tab. A

**Beschäftigungswirkungen bei Reformvorschlag mit freier Aufteilung
des Kinderfreibetrags zwischen beiden (Ehe-)Partnern**

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	394	1,2	251	0,7
Nach Geschlecht				
Männer	211	1,13	159	0,87
Frauen	183	1,29	93	0,53

Hinweis: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden.

Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. B

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens mit Erhöhung KG und Hartz IV

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 140	183	0,48	382	1,00
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	80	0,32	210	0,83
Alleinerziehend	31 621	328	1,04	555	1,75
Paar ohne Kinder	47 011	76	0,16	202	0,43
Paar mit Kindern	56 575	627	1,11	1 145	2,02
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 452	78	0,23	206	0,60
Ein Kind	48 688	502	1,03	909	1,87
Zwei Kinder	56 175	688	1,22	1 218	2,17
Drei Kinder	53 336	571	1,07	1 136	2,13
Vier und mehr Kinder	48 410	306	0,63	600	1,24
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1 Dezil	12 119	-10	-0,08	96	0,79
2 Dezil	19 958	89	0,45	376	1,88
3 Dezil	24 632	214	0,87	527	2,14
4 Dezil	27 719	260	0,94	565	2,04
5 Dezil	30 745	275	0,90	522	1,70
6 Dezil	35 436	311	0,88	510	1,44
7 Dezil	39 006	324	0,83	461	1,18
8 Dezil	46 401	285	0,61	387	0,83
9 Dezil	56 935	107	0,19	199	0,35
10 Dezil	94 070	5	0,01	220	0,23

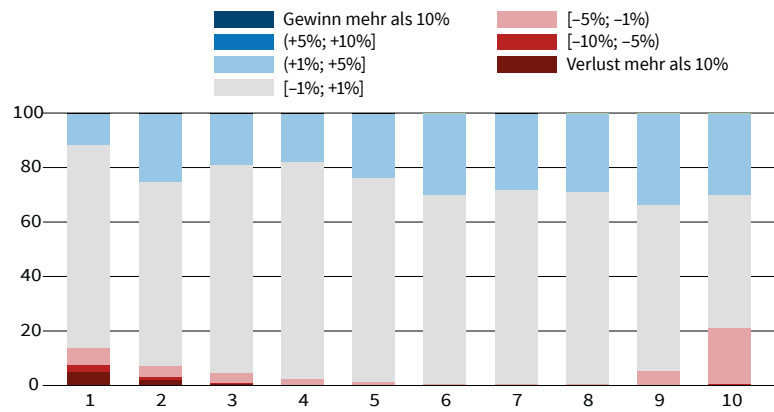
Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Abb. A

Veränderung des verfügbaren Einkommens

nach Einkommensdezil, vor Anpassungseffekten am Arbeitsmarkt



Hinweis: Die Grafik zeigt die Anteile an Gewinnern und Verlierern der Reform für jedes Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet, im Status quo).

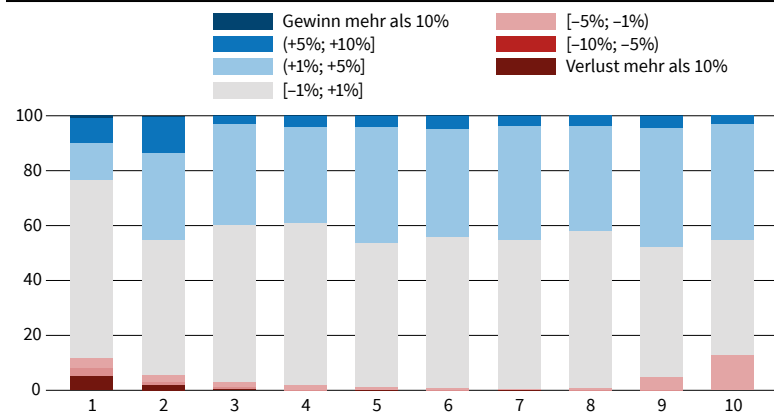
Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Abb. B

Veränderung des verfügbaren Einkommens

nach Einkommensdezil, nach Anpassungseffekten am Arbeitsmarkt (alternatives Szenario)



Hinweis: Die Grafik zeigt die Anteile an Gewinnern und Verlierern der Reform für jedes Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet, im Status quo).

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Jonas Böschmeier und Feodora A. Teti

Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?

IN KÜRZE

Internationaler Handel ist ein Weg, die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas voranzutreiben. Vor allem der Handel innerhalb Afrikas, der bisher auf einem sehr niedrigen Niveau ist, birgt großes Potenzial. Bestehende hohe Zölle und nicht-tarifäre Handelsbarrieren auf dem Kontinent verhindern eine stärkere intra-afrikanische Verflechtung. Mit der panafrikanischen Freihandelszone (AfCFTA), die seit Januar 2021 in Kraft ist, soll nun durch eine stärkere Handelsintegration des Kontinents nachhaltiges Wachstum erzeugt werden. Die Erfolgchancen des Abkommens sind jedoch noch unklar: Während die angestrebten Zollliberalisierungen zwar Handelskosten drastisch reduzieren könnten, bleibt es fraglich, ob diese auch wie geplant umgesetzt werden – die Lehren aus der Vergangenheit deuten auf große Schwierigkeiten hin. Außerdem ermöglichen komplexe Ursprungsregeln Protektionismus durch die Hintertür. Neben Zöllen verursachen vor allem die inadäquate Infrastruktur und die ineffiziente Zollabwicklung an der Grenze hohe Kosten, die nicht mit einem Handelsabkommen gesenkt werden können. Da vor allem Investitionen und Know-how nötig sind, um diese Probleme anzugehen, können mit einem umfassenden Investorenschutz sowie einem innovativen Konzept zum Wissenstransfer mit dem AfCFTA jedoch die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die nächsten Jahre sind somit richtungweisend für das AfCFTA: Gelingt es den Mitgliedstaaten die Maßnahmen des Abkommens diszipliniert umzusetzen, könnte das Ergebnis ein integrierter afrikanischer Markt sein. Andernfalls bleibt das AfCFTA ein zahn- und erfolgloser Papiertiger.

Trotz einer mit China vergleichbaren wirtschaftlichen Ausgangslage Anfang der 1990er Jahre ist Afrika noch immer der ärmste Kontinent der Welt: Mehr als die Hälfte der afrikanischen Staaten werden als »am wenigsten entwickelte Länder« (LDCs) klassifiziert und sind von Armut und wirtschaftlicher Instabilität geprägt. Zudem sind die Auswirkungen der Coronakrise noch unklar. Neben direkter Entwicklungshilfe und der Unterstützung durch internationale Organisationen, wie der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds (IWF), ist die Stärkung des Handels eine weitere Möglichkeit, die Entwicklung Afrikas voranzutreiben (Ornelas 2016).

Der intra-afrikanische Handel spielt im internationalen Vergleich eine untergeordnete Rolle. Der intra-afrikanische Güterhandel macht nur 0,36% des Welthandels aus.¹ Der afrikanische Handel ist sehr stark auf extraregionale Partner ausgerichtet, insbesondere die Europäische Union (EU), die Vereinigten Staaten und China. Die afrikanischen Länder handeln also überdurchschnittlich viel mit Partnern, die im Vergleich zu den direkten Nachbarn sehr weit weg sind. Eine solche Ausrichtung des Handels ist ungewöhnlich, da üblicherweise die Handelskosten mit Ländern, die geografisch nah sind, niedriger sind als die Kosten des Handels mit extraregionalen Partnern. Neben der Kolonialgeschichte, die bis heute die politischen und gesellschaftlichen Strukturen sowie die Infrastruktur beeinflusst (Bonfatti und Poelhekke 2017), begünstigen auch handelspolitische Maßnahmen diese Entwicklung. Während afrikanische Exporteure weitestgehend von Zöllen der EU und der USA ausgenommen sind, fallen insbesondere für den intra-afrikanischen Handel, trotz einiger regionaler Handelsabkommen, noch immer hohe Zölle an. Außerdem spielen nicht-tarifäre Barrieren, wie zum Beispiel lange Wartezeiten an den Grenzen oder Korruption, eine große Rolle.

Mit der panafrikanischen Freihandelszone (AfCFTA), einem ambitionierten Handelsabkommen, das den gesamten afrikanischen Kontinent abdeckt, soll nun dieser Entwicklung entgegengesteuert werden.² Das Ziel des Abkommens ist es, den Handel innerhalb Afrikas zu liberalisieren und somit nachhaltiges Wachstum zu erzeugen. Das AfCFTA ist, Stand September 2021, bereits von 38 afrikanischen Ländern ratifiziert worden und seit Januar 2021 in Kraft. Die Auswirkungen und insbesondere die Erfolgchancen sind aber unklar. Im Folgenden analysieren wir zunächst den Status quo und diskutieren mögliche Gründe, weshalb der intra-afrikanische Handel hinter den Erwartungen zurückbleibt. Außerdem stellen wir die wichtigsten Punkte des AfCFTA vor, erörtern bei welchen Themen in Zukunft noch Handlungsbedarf besteht, welche Schwierigkeiten bei der Umsetzung zu erwarten sind und untersuchen das Abkommen hinsichtlich möglicher handelsschaffender Effekte.

¹ Um diese Zahlen zu berechnen, wurden die BACI-Handelsdaten (Gaulier und Zignago 2010) verwendet. Die Datenbank basiert auf Daten, die die einzelnen Länder direkt an die United Nations Statistical Division (Comtrade) gemeldet haben, und wurde bereinigt, um Verzerrungen aufgrund von Meldefehlern zu minimieren.

² Eritrea hat als einziges afrikanisches Land den AfCFTA Vertrag noch nicht unterzeichnet (Stand: September 2021).

DIE EUROPÄISCHE UNION IST DER WICHTIGSTE HANDELSPARTNER AFRIKAS, DER INTRA-AFRIKANISCHE HANDEL SPIELT NUR EINE GERINGE ROLLE

In einem ersten Schritt analysieren wir den Handel Afrikas hinsichtlich der Partner und gehen auf sektorale Unterschiede ein. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Handelsströme mit den wichtigsten Handelspartnern seit 1995. Die EU ist für den gesamten Zeitraum der mit Abstand wichtigste Partner der afrikanischen Staaten: Im Jahr 2018 entfällt bei Exporten sowie Importen etwa ein Drittel auf die EU. Besonders die nordafrikanischen Maghreb-Staaten sind stark mit dem europäischen Produktionsnetzwerk verweben. So gehen 54% der Exporte Nordafrikas und 42% der Importe auf Handel mit der EU zurück. Im Zeitablauf fällt auf, dass die EU mit dem Aufstieg Chinas stark an Bedeutung als Handelspartner verliert. Beliefen sich im Jahr 1995 die Handelsanteile der EU noch auf etwa die Hälfte des afrikanischen Handels, war der Anteil Chinas verschwindend gering (Exporte: 1%, Importe: 2%). Diese Verhältnisse änderten sich insbesondere bis 2010 merklich. Heute ist China nach der EU mit 15% der Exporte bzw. 18% der Importe der wichtigste Handelspartner Afrikas.

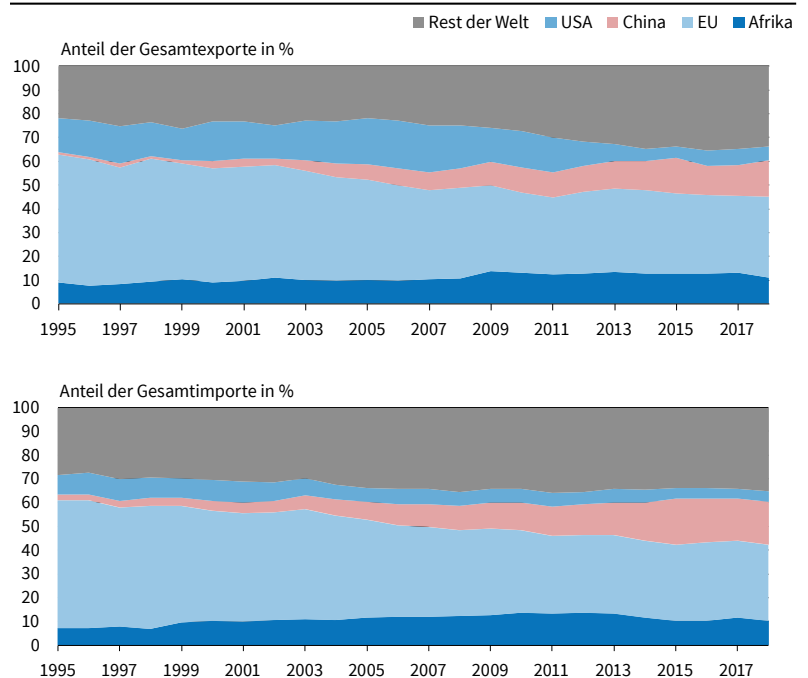
Die USA haben, ebenfalls wie die EU, Handelsanteile verloren und waren im Jahr 2018 an nur ungefähr 5% des afrikanischen Handels beteiligt. Vor allem fällt die Verringerung bei den Exporten auf, die unter anderem durch höhere Absätze im indischen Markt seit 2010 erklärt werden kann. Trotz der geografischen Nähe und zahlreicher regionaler Handelsabkommen spielt der intra-afrikanische Handel auch heute noch eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2018 lag der intra-afrikanische Anteil bei den Exporten bei 11% und bei den Importen bei 10%. Die Anteile haben sich somit seit 1995 kaum verändert (Exporte: 9%; Importe: 7%), was darauf hindeutet, dass die bisherigen Integrationsversuche auf dem Kontinent nur mäßigen Erfolg hatten. Das AfCFTA soll nun diese Entwicklung umkehren und die intrakontinentale Handelsintegration Afrikas vorantreiben.

STARKE SEKTORALE KONZENTRATION IM EXTRA-AFRIKANISCHEN HANDEL

Ein Blick auf die Hauptsektoren zeigt große Unterschiede bei den Ex- bzw. Importen sowie über die Handelspartner hinweg (vgl. Abb. 2). Afrikanische Exporteure machen ihr Hauptgeschäft außerhalb des Kontinents mit dem Verkauf von Rohstoffen und Mineralien. Hierunter fallen Erze, Öl, Steine, Glasartikel sowie verschiedene Metalle und deren Produkte. Vor allem bei den Exporten nach China fällt die Dominanz dieser Güter auf: 91% des Wertes aller exportierten Waren entfällt auf Rohstoffe und Mineralien. Aber auch bei den Exporten in die EU sowie in alle

Abb. 1

Verflechtung der Handelsströme zwischen den afrikanischen Staaten und ihren Partnerländern



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010); Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

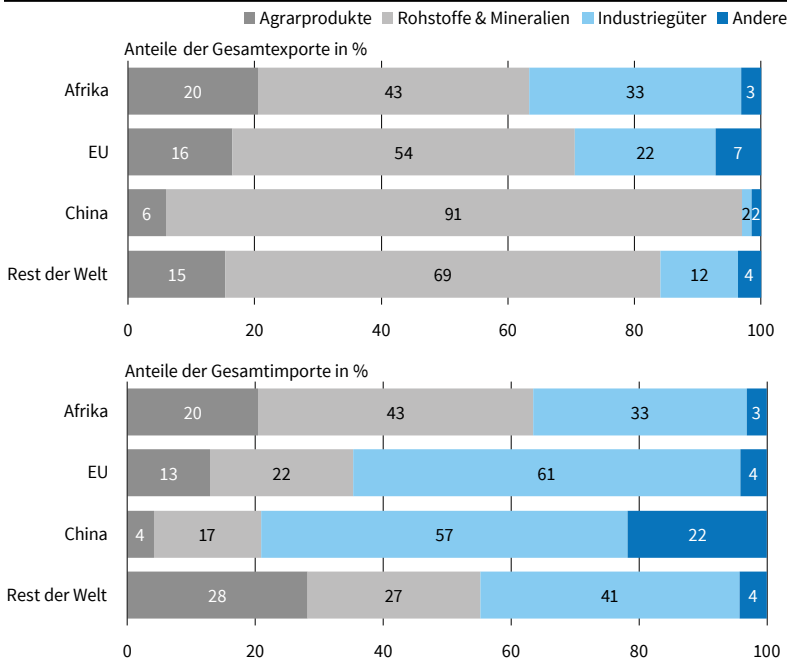
restlichen Länder ist diese Gütergruppe die mit Abstand wichtigste.

Die Importe sind ebenfalls stark konzentriert, allerdings auf eine andere Kategorie – bei 61% der Gesamtimporte aus der EU und 57% aus China handelt es sich um Industriegüter. Aus den übrigen Partnerländern werden auch überwiegend Industriegüter bezogen, aber das Güterportfolio ist deutlich diversifizierter als bei den beiden wichtigsten Handelspartnern Afrikas (Agrargüter: 28%, Rohstoffe und Mineralien: 27% und Andere: 4%). Zwar spielt auch für den intra-afrikanischen Handel die Gütergruppe Rohstoffe und Mineralien eine große Rolle, der Handel ist aber stärker diversifiziert, als dies bei den anderen Partnern der Fall ist.

Die starke Konzentration des Handels erzeugt eine große Abhängigkeit der afrikanischen Wirtschaft von ihren ausländischen Partnern. Die ausländische Nachfrage nach afrikanischen Rohstoffen und Mineralien ist einer der wichtigsten Treiber für die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas: Wenn die Konjunktur in den beiden Großmächten China und der EU abkühlt, leidet auch Afrika darunter. Eine größere Diversifizierung der potenziellen Abnehmer afrikanischer Waren könnte dieses Risiko verringern. Neue Märkte könnten auch durch die Ausweitung des produzierten Produktportfolios leichter erschlossen werden. Außerdem stellen Lieferengpässe bei den europäischen und chinesischen Zulieferern ein großes Risiko für die afrikanische Wirtschaft dar, da eine große Abhängigkeit von Industriegütern aus dem Ausland besteht. Abschließend lässt sich sagen, dass die afrikanische Wirtschaft durch eine Diversifizierung des Handels,

Abb. 2

Sektorale Zusammensetzung der Handelsströme innerhalb Afrikas und mit ausgewählten Handelspartnern



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010); Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig, robuster werden könnte.

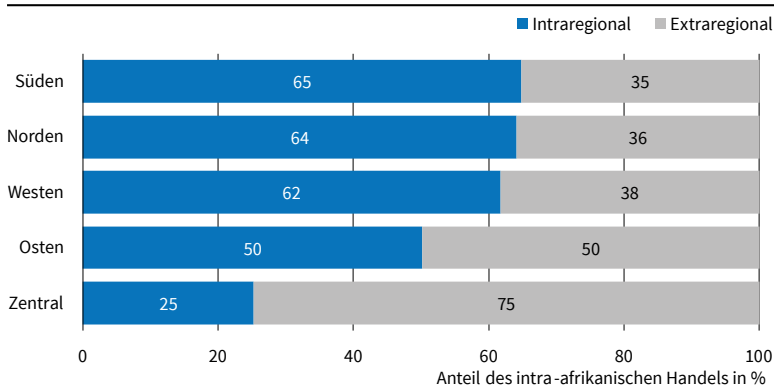
DER INTRA-AFRIKANISCHE HANDEL IST STARK REGIONAL GEPRÄGT

Nimmt man den intra-afrikanischen Handel genauer unter die Lupe, erkennt man, dass dieser sehr regional geprägt ist. Abbildung 3 zeigt die Handelsanteile der fünf afrikanischen Regionen miteinander und unterscheidet zwischen Handel innerhalb der Region und mit den restlichen afrikanischen Staaten.³ Abbildung 3 verdeutlicht, dass fast jede Region hauptsächlich mit Ländern aus derselben Region Handel treibt. Im Süden und im Norden beläuft sich der Anteil des intra-

³ Die regionale Einteilung der afrikanischen Länder kann der Tabelle 2 im Anhang entnommen werden.

Abb. 3

Regionale Handelsanteile im intra-afrikanischen Handel



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010); Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

regionalen Handels auf etwa 65%, bei den westafrikanischen Staaten entspricht dieser 62% und bei den Oststaaten 50%. Nur Zentralafrika scheint mehr mit anderen Regionen zu handeln. Fehlende Produktionskapazitäten in der Region könnten ein Grund für diesen geringen Wert sein. Konzentriert man sich nur auf den extraregionalen Handel, der zwischen den afrikanischen Staaten stattfindet, fällt auf, dass der Süden Afrikas, getrieben von Südafrika, die größte Bedeutung einnimmt: Bei knapp 40% des intra-afrikanischen Handels ist der Süden Afrikas beteiligt.

Die ausgeprägte Regionalität des afrikanischen Handels deutet auf hohe Handelskosten zwischen den Regionen hin. Diese können unterschiedlicher Natur sein: Kulturelle Unterschiede, natürliche Barrieren wie Gebirgszüge oder Flüsse, Sprachbarrieren oder auch handelspolitische Gründe können zu diesem Phänomen beitragen. Zusätzlich verzerrt ein statistisches Problem vor allem die Zahlen des intra-afrikanischen Handels: Inoffizieller Handel zwischen benachbarten Ländern spielt in vielen afrikanischen Regionen eine große Rolle (Golub 2015). Dieser wird aber nicht erfasst, was zu einer Unterschätzung des regionalen Handels führt.

AFRIKAS HANDEL: EINE BESTANDSAUFNAHME

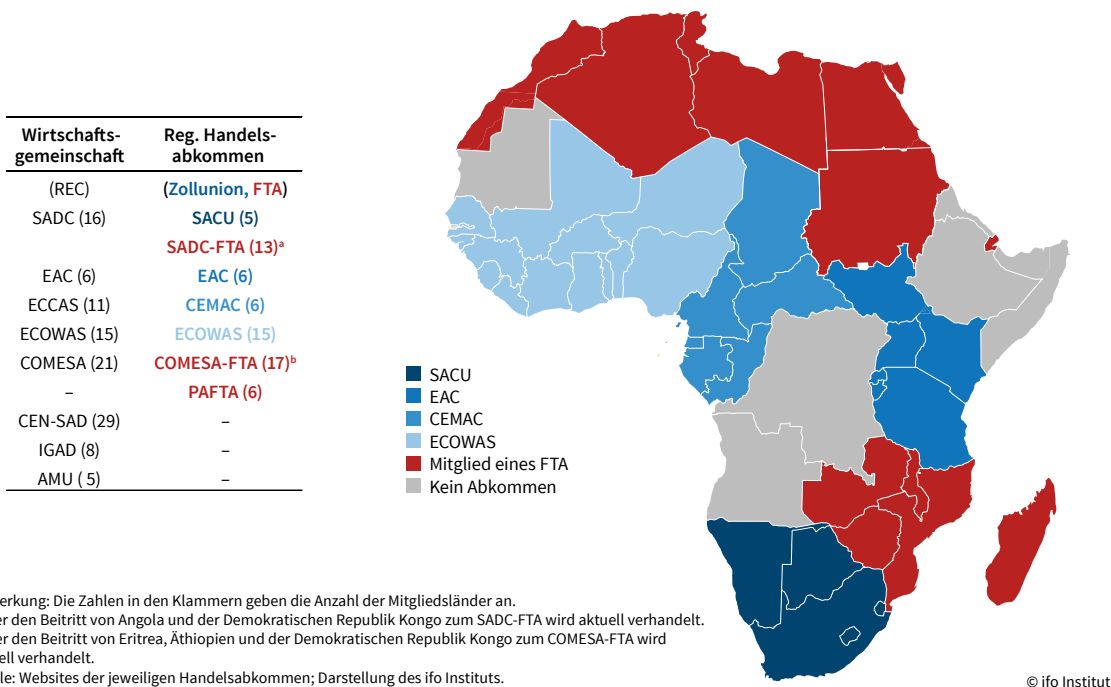
Unsere bisherige Analyse zeigt, dass der afrikanische Handel erstens sehr stark auf Handelspartner außerhalb Afrikas ausgerichtet ist, insbesondere auf die EU, China und die Vereinigten Staaten. Der intra-afrikanische Handel spielt indes eine untergeordnete Rolle: Seit 1995 konnte der afrikanische Markt, im Verhältnis zu den anderen Handelspartnern, kaum an Bedeutung gewinnen. Zudem exportieren afrikanische Firmen vor allem Rohstoffe und Mineralien und importieren Industriegüter. Diese starke Konzentration macht die afrikanische Wirtschaft für Störfaktoren anfällig. Im Gegensatz hierzu ist der intra-afrikanische Handel diversifizierter und birgt deshalb Potenziale: Eine Ausweitung des intra-afrikanischen Handels könnte neue Industriezweige stärken und eine Diversifizierung der afrikanischen Wirtschaft – weg von der reinen Rohstoffproduktion, hin zur Industriegüterproduktion – vorantreiben. Der intra-afrikanische Handel ist jedoch, Stand heute, sehr regional, was auf hohe Handelskosten zwischen den Regionen hindeutet. Wir analysieren als nächstes, ob diese hohen Kosten durch handelspolitische Maßnahmen gesenkt werden können und inwieweit das neue Abkommen AfCFTA hierzu beitragen wird.

DIE BISHERIGE HANDELPOLITIK IN AFRIKA – KLEINTEILIG UND KOMPLIZIERT

Innerhalb der Afrikanischen Union (AU), die die Verhandlungen des AfCFTA auf einem internationalen Level leitet und alle afrikanischen Länder umfasst, existieren acht offiziell anerkannte regionale Wirt-

Abb. 4

Regionale Wirtschaftsgemeinschaften und Handelsabkommen in Afrika



schaftsgemeinschaften (Regional Economic Communities, RECs). Sie dienen als Bausteine der AU und haben das Ziel, wirtschaftliche und politische Kooperation auf einem regionalen Level zu fördern. Die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften sind in der ersten Spalte der Abbildung 4 aufgelistet, die Anzahl der afrikanischen Mitglieder steht in Klammern dahinter. Bei den Mitgliedstaaten gibt es etliche Überschneidungen, da einige Länder Teil von mehreren RECs sind. So gehört zum Beispiel Kenia zu vier Wirtschaftsgemeinschaften (EAC, COMESA, CENSAD und IGAD).

Nicht jede der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften bringt handelsliberalisierende Maßnahmen mit sich. Die Ländergemeinschaft IGAD zum Beispiel, ein Bund acht nord-ost-afrikanischer Staaten, plant seit vielen Jahren ein Handelsabkommen. Da jedoch die meisten Mitglieder ebenfalls Mitglieder des COMESA-FTA sind, was bereits Freihandel ermöglicht, treten die Verhandlungen auf der Stelle. Die zweite Spalte der Abbildung 4 zeigt die regionalen afrikanischen Handelsabkommen, die zusätzlich zur politischen und wirtschaftlichen Kooperation eine Liberalisierung des Handels zum Ziel haben. Von den 55 afrikanischen Staaten gehören 47 mindestens einem – manche auch mehreren – regionalen Handelsabkommen an. Man kann diese in zwei Gruppen einteilen: präferentielle Handelsabkommen (Free Trade Agreements, FTAs) und Zollunionen.

Beide Typen der regionalen Handelsabkommen verfolgen das Ziel des vollständigen Abbaus von Zöllen und nicht-tarifären Handelsbarrieren zwischen den Mitgliedsländern. Große Unterschiede bestehen jedoch bei der handelspolitischen Beziehung zu Drittstaaten: Während die beteiligten Länder bei dem

Abschluss eines Handelsabkommens die Autonomie über ihre Außenzölle behalten, verständigen sich die Mitglieder einer Zollunion auf einen gemeinsamen Außenzoll und verpflichten sich, nur noch gemeinsam Handelsabkommen mit Drittstaaten zu verhandeln. Die enge Verzahnung der Handelspolitik ist nur möglich, wenn der politische Wille für eine tiefgreifende Integration existiert; oftmals stellen Zollunionen die erste Stufe eines weiteren Integrationsprozesses dar und sind deshalb tiefgreifender als Handelsabkommen.⁴ In Abbildung 4 wurden die unterschiedlichen regionalen Handelsabkommen absteigend nach dem Grad der Integration sortiert.⁵

Es gibt drei präferentielle Handelsabkommen in Afrika: zwei als Teil einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft (COMESA-FTA im Osten und SADC-FTA im Süden) und das PAFTA-Abkommen zwischen sechs nordafrikanischen Ländern und dem Nahen Osten.⁶ Wie bereits bei den Wirtschaftsgemeinschaften gibt es auch bei den präferentiellen Handelsabkommen Überlappungen: So gehört zum Beispiel Ägypten so-

⁴ Die Zollunion EAC beabsichtigt zum Beispiel, nach der erfolgreichen Implementierung eines Binnenmarktes mit freiem Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmern, eine Währungsunion zu schaffen, um so das Ziel einer politischen Föderation mit gemeinsamer Außen- und Verteidigungspolitik zu erreichen. Die Zollunion, die seit 2005 in Kraft ist, war die erste Stufe dieses Integrationsprozesses.

⁵ Der Tabelle 2 im Anhang kann eine Liste mit allen Ländernamen und einer Zuordnung zu den jeweiligen regionalen Abkommen entnommen werden.

⁶ Folgende Länder sind Teil eines präferentiellen Handelsabkommens: COMESA-FTA: Ägypten, Burundi, Dschibuti, Eswatini, Kenia, Komoren, Libyen, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ruanda, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Sudan, Tunesien und Uganda; SADC-FTA: Botswana, Eswatini, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Südafrika und Tansania; PAFTA: Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Sudan und Tunesien.

Tab. 1

Durchschnittliche bilaterale Zölle (in %) und existierende Handelsabkommen in Afrika im Jahr 2017

Export / Import		Süden		Osten		Zentral		Westen	Norden	EU	USA	China	MFN
		SACU	Nicht-SACU	EAC	Nicht-EAC	CEMAC	Nicht-CEMAC	ECOWAS					
Süden	SACU	0	1	6	8	8	4	8	8	3	8	8	8
	Nicht-SACU	2	2	3	4	10	6	10	8	7	10	10	10
Osten	EAC	6	1	0	3	13	8	13	10	13	13	13	13
	Nicht-EAC	15	8	7	10	16	14	16	13	16	16	16	16
Zentral	CEMAC	17	17	17	17	1	17	17	17	17	17	17	17
	Nicht-CEMAC	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Westen	ECOWAS	12	12	12	12	12	12	4	12	11	12	12	12
Norden		13	9	9	6	13	13	13	2	8	12	13	13
EU		0	0	0	0	1	0	0	1	0	5	5	5
USA		1	1	1	1	1	1	1	2	4	-	4	4
China		9	5	4	1	6	6	5	9	11	11	-	11
		Zollunion			FTA zwischen allen Ländern				FTA zwischen ausgewählten Ländern				

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die bilateralen (ungewichteten) Durchschnittszölle zwischen den afrikanischen Regionen und mit einzelnen ausgewählten Handelspartnern. Die Zollraten beschreiben das Jahr 2017, bei den Handelsabkommen sind alle der WTO-gemeldeten berücksichtigt (Stichtag: 9. September 2021).

Quelle: Teti (2020); WTO; Darstellung des ifo Instituts.

wohl PAFTA als auch dem COMESA-FTA an. Die Länder, die kein Mitglied einer Zollunion, aber eines präferentiellen Handelsabkommens sind, sind in der Karte der Abbildung 4 rot markiert.

Die Mitglieder der Zollunionen stellen einen Zusammenschluss derjenigen Länder dar, die eine tiefere Integration vorantreiben wollen. Die Economic Community of West African States (ECOWAS) im Westen ist hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder die größte Zollunion, während die Southern African Customs Union (SACU) im Süden, angeführt von Südafrika, der am wirtschaftlich stärkste Länderverbund ist. Die East African Community (EAC) im Osten sowie die Central African Economic and Monetary Community (CEMAC) in Zentralafrika haben jeweils sechs Mitglieder. Die vier Zollunionen sind auf der rechten Seite der Abbildung 4 in blau eingezeichnet.⁷

Abbildung 4 zeigt, dass in Afrika zwar bereits zahlreiche Handelsabkommen existieren, diese jedoch sehr regional geprägt sind. Auch wenn einzelne Länder Mitglieder in mehreren Abkommen sind, existieren zwischen den jeweiligen Blöcken keine umfassenden Handelsabkommen. Diese kleinteilige Handelspolitik kann die niedrige interregionale Verflechtung der afrikanischen Wirtschaft zumindest teilweise erklären. Das panafrikanische Abkommen AfCFTA soll diese Lücke schließen und Handelsbarrieren zwischen den Regionen weitestgehend abbauen.

Zwar gibt es kein afrikanisches Land, das gleichzeitig in mehreren Zollunionen ist. Es kommt aber vor, dass Länder, die Mitglied einer Zollunion sind, gleichzeitig Teil eines präferentiellen Handelsabkom-

mens sind. Zum Beispiel sind alle EAC-Länder außer Tansania Mitglieder des COMESA-FTA. Tansania gehört stattdessen zum südlichen Abkommen SADC, und Eswatini ist als einziges SACU-Mitglied ebenfalls Teil der COMESA Freihandelszone. Diese Praxis unterminiert die Bedeutung der Zollunionen, da die Vorgabe einer gemeinsamen Handelspolitik nicht eingehalten wird. Die überlappenden Handelsabkommen machen die handelspolitische Situation in Afrika sehr kompliziert: Da sich die Regelungen und der bürokratische Aufwand zwischen den Handelsabkommen stark unterscheiden, stellen mehrere Abkommen, die gleichzeitig in Kraft sind, eine große Herausforderung für Exporteure dar. Eine Vereinheitlichung birgt deshalb große Potenziale. Allerdings soll das AfCFTA existierende regionale Abkommen nicht ersetzen, sondern auf diesen aufbauen und parallel zu ihnen existieren. Es wurde also die Chance verpasst, das handelspolitische Chaos auf dem afrikanischen Kontinent zu reduzieren.

DAS AFCFTA WIRD HOHE INTRA-AFRIKANISCHE ZÖLLE DEUTLICH REDUZIEREN

Ein wichtiges handelsliberalisierendes Werkzeug des panafrikanischen Abkommens ist die Eliminierung von intra-afrikanischen Zöllen. Um die handelsschaffenden Potenziale einer kontinentalen Zollabschaffung zu evaluieren, müssen wir uns ein Bild davon machen, welche Zölle innerhalb Afrikas zwischen welchen Ländern noch existieren. Der Handel zwischen Namibia und Südafrika (beide SACU-Mitglieder) ist zum Beispiel schon vollständig zollfrei, und der Handel zwischen Ägypten und Kenia ist durch das COMESA-FTA ebenfalls größtenteils liberalisiert. Das AfCFTA wird also vor allem die Handelskosten zwischen Ländern verringern, die bisher in keinem gemeinsamen Abkommen sind.

⁷ Folgende Länder sind Teil einer Zollunion: ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo; SACU: Botsuana, Eswatini, Lesotho, Namibia und Südafrika; EAC: Burundi, Kenia, Ruanda, Südsudan, Tansania und Uganda; CEMAC: Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Republik Kongo und Tschad.

Tabelle 1 zeigt die durchschnittlichen Zölle zwischen den unterschiedlichen afrikanischen Regionen und mit den wichtigsten extra-afrikanischen Handelspartnern für das Jahr 2017. Wir zeigen die anfallenden Zölle für die fünf Regionen und unterscheiden zwischen den jeweiligen regionalen Handelsabkommen. Die Zeilen geben den Importeur und die Spalten den Exporteur an. Die Tabelle ist wie folgt zu lesen: SACU-Länder erheben auf Importe aus anderen südlichen Ländern, die nicht in der Zollunion SACU sind, im Durchschnitt einen Zoll von 1%.

Die Einfärbung verdeutlicht, ob ein Handelsabkommen vorhanden ist und, wenn ja, welcher Art: Die vier Zollunionen SACU, EAC, CEMAC und ECOWAS sind blau markiert, dunkelrot verdeutlicht, dass ein FTA zwischen allen Ländern der jeweiligen beiden Regionen existiert (z.B. umfasst das SADC-FTA alle SACU- und Nicht-SACU-Länder), und hellrot sind alle Regionen, bei denen ein FTA zwischen mindestens einem Länderpaar besteht. Meistens entstehen diese durch überlappende Mitgliedschaften von einzelnen Ländern.

In der letzten Spalte der Tabelle ist der sogenannte Meistbegünstigungszoll (Most-favored-nation Zoll, MFN-Zoll) abgebildet. Der MFN-Zoll ist der maximale Zollsatz, der gegenüber allen WTO-Mitgliedern angewendet werden darf. Ein geringerer Zoll zwischen zwei Regionen bedeutet also, dass ein regionales Handelsabkommen vorliegt. SACU erhebt einen MFN-Zoll von 8% auf Importe aus Ländern, mit denen kein Handelsabkommen existiert. Die Zölle wurden nur gegenüber den restlichen südafrikanischen Ländern fast vollständig eliminiert. Für Importe aus den EAC-Ländern fällt im Durchschnitt ein Zoll von 6% an. Wie bereits erwähnt, spiegelt dieser um 2 Prozentpunkte niedrigerer Zoll als der MFN-Zoll aber kein Handelsabkommen en bloc wider, also ein Handelsabkommen zwischen allen SACU-Ländern und allen EAC-Ländern. Stattdessen resultiert der Unterschied daher, dass sich einzelne Staaten in ihren Mitgliedschaften bei den präferenziellen Handelsabkommen überschneiden: Tansania (EAC) ist Mitglied des SADC-FTA, in dem auch alle SACU-Länder Mitglieder sind, und Eswatini (SACU) ist Mitglied des COMESA-FTA, in dem alle EAC-Länder (außer Tansania) Mitglieder sind.⁸

Ein genauerer Blick auf die intraregionalen Zölle zeigt, dass diese in den meisten Regionen sehr niedrig sind und deutlich unter dem MFN-Zoll liegen. Bei SACU, EAC, CEMAC und ECOWAS ergibt sich innerhalb der Zollunion fast eine komplette Handelsliberalisierung. Das SADC-FTA erklärt die niedrigen bilateralen

Zölle zwischen allen südlichen Ländern, während der niedrige Zoll im Norden durch PAFTA geschaffen worden ist. Einzig Nicht-EAC-Länder und Nicht-CEMAC-Länder besitzen einen hohen regionalen Zoll mit jeweils 10%.

Vor allem beim interregionalen Handel ergeben sich Potenziale für eine panafrikanische Eliminierung aller Zölle. Der MFN-Zoll ist in allen afrikanischen Regionen auf einem hohen Niveau – ein Vergleich mit den MFN-Zöllen der EU und der USA in Höhe von 5 bzw. 4% hilft bei der Einschätzung – und muss beim Handel zwischen den Regionen in den meisten Fällen bezahlt werden. Eine Ausnahme bildet der niedrigere Durchschnittszoll zwischen Osten und Süden, der auf überlappenden Mitgliedschaften in den Handelsabkommen der SADC (Süden) und COMESA (Osten) beruht. Die im Vergleich zum MFN-Zoll geringfügig niedrigeren Zölle zwischen dem Norden, dem Süden und dem Osten resultieren aus dem COMESA-FTA, dem vier nordafrikanische Länder angehören. In West- und Zentralafrika existieren bis dato noch keine interregionalen Abkommen: Afrikanische Länder müssen für ihre Exporte nach West- und Zentralafrika immer den MFN-Zoll zahlen, der bei CEMAC-Mitgliedern mit 17% besonders hoch liegt. Gleichmaßen sind Exporte aus ECOWAS und CEMAC in andere Regionen ebenfalls mit dem MFN-Zoll besteuert. Die hohen Zölle zwischen den Regionen erschweren den intra-afrikanischen Handel und können somit die starke regionale Ausrichtung des Handels erklären.

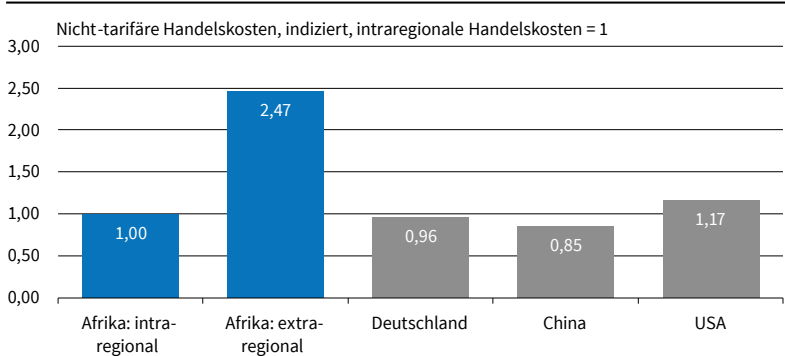
Die hohen intra-afrikanischen Zölle fallen vor allem dann auf, wenn man diese mit den Importzöllen der wichtigsten nicht-afrikanischen Handelspartnern vergleicht. Die Exporte von afrikanischen Unternehmen in die USA und die EU sind entweder komplett zollfrei oder nur niedrig besteuert; auch mit China liegt der Durchschnittszoll für afrikanische Exporte unter dem chinesischen MFN-Zoll. Dies lässt sich vor allem auf unilaterale Handelsabkommen zurückführen, wie die »Everything-but-Arms«-Initiative der EU oder das »General System of Preferences«, die Entwicklungsländern präferentiellen Marktzugang zu Industrieländern gewähren. Aber auch bilaterale Abkommen, also Abkommen, bei denen auch die afrikanischen Länder zollfreien Zugang zu ihren Märkten gewähren, spielen für einzelne Handelspartner eine bedeutsame Rolle. Vor allem die EU ist verstärkt handelspolitisch in Afrika involviert und bestrebt, die bisher existierenden unilateralen Handelsabkommen zu vertiefen und bilaterale präferentielle Handelsabkommen abzuschließen. Stand heute existieren bereits bilaterale präferentielle Handelsabkommen mit dem SADC-FTA im Süden sowie mit einigen nord- und westafrikanischen Staaten.⁹ Die USA haben indes nur mit Marokko ein bilaterales Abkommen, sonst sind die unilateralen Programme (African Growth and Opportunity Act

⁸ Bei einigen Kombinationen fällt auf, dass diese zwar hellrot markiert sind, sich die Importzölle aber nicht von den MFN-Zöllen unterscheiden, zum Beispiel zwischen Nicht-CEMAC und den Süd- bzw. Ostländern. Die DR Kongo, die mit Sao Tomé die Ländergruppe »Nicht-CEMAC« ausmacht, verhandelt seit 2016 über den Beitritt zum COMESA-FTA und SADC-FTA und hat deshalb präferenziellen Marktzugang zu den jeweiligen Partnern. Im Gegensatz dazu hat die DR Kongo bisher noch nicht die Zölle gegenüber den anderen Ländern des COMESA- sowie SADC-FTA reduziert. Das kann einerseits an längeren Übergangsfristen für die DR Kongo liegen. Andererseits kann es aber auch eine Verzögerung bei der Datenmeldung widerspiegeln.

⁹ Mit folgenden Ländern besteht bereits ein bilaterales Abkommen mit der EU: Kamerun, Ghana, Elfenbeinküste, Marokko, Ägypten, Algerien und Tunesien.

Abb. 5

Nicht-tarifäre Handelskosten innerhalb Afrikas und mit ausgewählten Handelspartnern



Quelle: ESCAP-Weltbank, Handelskosten-Datenbank; Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

(AGOA) sowie das General System of Preferences) das vorherrschende handelspolitische Regime.

Mit dem Inkrafttreten des Handelsabkommens zwischen China und Mauritius Anfang 2021 tastet sich nun auch China handelspolitisch an Afrika heran. Es handelt sich dabei um das erste chinesische bilaterale Abkommen mit einem afrikanischen Staat und wird als Einleitung der nächsten Phase der chinesischen Außenpolitik in Afrika interpretiert: China ist schon länger stark in der afrikanischen Wirtschaft involviert und an deren Fortschritt interessiert. Seit vielen Jahren gehört China zu den wichtigsten internationalen Investoren in Afrika. Der asiatische Gigant investiert vor allem in die afrikanische Infrastruktur und in die Errichtung von industriellen Sonderwirtschaftszonen (Special Economic Zones, SEZ), geografisch abgegrenzte Zonen, die eine industrielle Produktion erleichtern sollen (UNCTAD 2019). Neben der wirtschaftlichen Profitabilität der Investitionen spielen auch geopolitische Interessen Chinas eine wichtige Rolle.

ÜBERPROPORTIONAL HOHE NICHT-TARIFÄRE BARRIEREN HEMMEN DEN INTRA-AFRIKANISCHEN HANDEL

Neben Zöllen sind auch nicht-tarifäre Handelsbarrieren (NTBs) innerhalb Afrikas sehr hoch und tragen deshalb ebenfalls zu der geringen intra-afrikanischen Integration bei. NTBs umfassen alle Handelskosten, die zusätzlich zu Zöllen anfallen. Diese können verschiedenster Art sein, wie zum Beispiel lange Wartezeiten an den Grenzen, Korruption, geografische Hindernisse, wie Gebirgszüge oder Seen, schlechte Infrastruktur, aber auch Zollförmlichkeiten, Produktstandards oder Importrestriktionen, wie Einfuhrkontingente. Abbildung 5 vergleicht die nicht-tarifären Handelskosten, die für den Handel innerhalb einer Region Afrikas anfallen, mit den nicht-tarifären Handelskosten für extraregionalen Handel in Afrika sowie mit den Handelspartnern Deutschland, China und den USA. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die nicht-tarifären Barrieren für extraregionalen Handel innerhalb Afrikas im Vergleich zu anderen Handelspartnern

überproportional hoch sind. Die Kosten für afrikanischen Handel zwischen Regionen sind fast 2,5-mal so hoch wie beim intraregionalen Handel. Im Gegensatz hierzu sind die nicht-tarifären Barrieren mit den extra-afrikanischen Partnern Deutschland und China sogar niedriger als beim intraregionalen Handel.

Unter nicht-tarifären Barrieren werden viele verschiedene Arten von Kosten zusammengefasst. Auf einige, wie geografische Begebenheiten, kann die Politik nur sehr schwer Einfluss nehmen. Andere, zum Beispiel Importrestriktionen, sind hingegen sogar Ergebnis handelspolitischer Maßnahmen und können deshalb auch besser durch Handelsabkommen wie das AfCFTA adressiert werden. In einem nächsten Schritt konzentrieren wir uns auf diese Barrieren und beleuchten, bei welchen Bereichen besonders hohe Kosten bestehen, die den intra-afrikanischen Handel erschweren.

Für den Handel zwischen den SADC-, COMESA- und EAC-Staaten existiert eine Online-Plattform, die Unternehmen nutzen können, um NTBs, die beim Exportieren entstehen, den Behörden zu melden. Die Plattform dient dazu, die Beschwerden zu sammeln und bei Konflikten einen Schlichtungsprozess anzustoßen. Die Meldungen stehen öffentlich zur Verfügung, und in den letzten zehn Jahren wurden insgesamt 797 Meldungen auf der Plattform eingereicht.¹⁰ Die Angaben der Unternehmen sind sehr detailliert und geben einen guten Überblick, welche Barrieren die größte Herausforderung für afrikanische Exporteure darstellen. So berichtet beispielsweise ein Exporteur aus Burundi, dass ein Bezirk in Kenia eine Transitgebühr erhebt. Für die Analyse haben wir die umfassenden Meldungen in verschiedene Kategorien eingeteilt: NTBs, die durch die Erhebung von Zöllen entstehen (Zollförmlichkeiten, Ursprungsregeln), diskriminierende Maßnahmen, Transport und Infrastruktur, phytosanitäre Maßnahmen und technische Handelshemmnisse (SPS & TBT) sowie Immigration. Alle restlichen Beschwerden werden in der Kategorie »Andere« zusammengefasst.

Abbildung 6 zeigt die Verteilung aller gemeldeten NTBs für den Handel zwischen SADC-, COMESA- und EAC-Staaten. 41% der gemeldeten NTBs entfallen auf Barrieren, die durch die Erhebung von Zöllen entstehen. Vor allem langwierige und kostspielige Zollverfahren und Ursprungsregeln, die allein 13% aller Beschwerden ausmachen, stellen insbesondere eine große Herausforderung für Exporteure dar. Des Weiteren drehen sich 18% der Beschwerden um Probleme im Transportwesen und inadäquate Infrastruktur. Diskriminierende Maßnahmen (Exportsubventionen und quantitative Restriktionen) scheinen innerhalb Afrikas noch weitflächig genutzt zu werden. Eine untergeordnete Rolle spielen indes Standards, wie SPS & TBT, sowie Importgebühren und Immigration, die jeweils weniger als 3% der gemeldeten NTBs ausmachen. Die

¹⁰ Die Meldungen können hier <https://www.tradebarriers.org> eingesehen werden.

Kategorie »Andere« umfasst NTBs, die nicht klar zugeordnet werden konnten, wie zum Beispiel Willkür bei der Grenzkontrolle oder Korruption.

ES BESTEHT GROSSER HANDLUNGSBEDARF BEI DER ZOLLABWICKLUNG UND DER TRANSPORTINFRASTRUKTUR

Ineffizienzen bei der Zollabwicklung verursachen hohe Kosten: Allein die Grenzzollabfertigung dauert im Durchschnitt in Afrika 5,3 Tage, was fast zwei ganze Tage länger ist als der Durchschnitt in Ländern mit geringem Einkommen und fast zehnmal so lang wie die durchschnittliche Dauer in den OECD-Ländern (vgl. Abb. 7).¹¹ Bei der durchschnittlichen Zeit, um die benötigten Dokumente vorzubereiten, lässt sich ein ähnliches Bild erkennen. Diese beträgt in Afrika vier Tage und ist damit fast doppelt so lange wie der weltweite Durchschnitt. Während ein Zollverfahren in OECD-Ländern durchschnittlich also weniger als einen Tag dauert, summiert sich die Dauer in Afrika auf fast zehn Tage und stellt somit hohe Kosten für Exporteure dar.

Nicht nur bei der Zollabwicklung gibt es Aufholbedarf in Afrika, sondern auch bei der Transportinfrastruktur, wie der Logistics Performance Index (LPI) der Weltbank, der die Funktionstüchtigkeit der gesamten logistischen Infrastruktur eines Landes evaluiert, verdeutlicht.¹² Der Index wird alle zwei Jahre berechnet, ist umfragebasiert und bewegt sich zwischen 1 und 4, wobei höhere Werte eine bessere Infrastruktur bedeuten. Wir konzentrieren uns auf eine Komponente des Index, die sich mit der Qualität der Handels- und Transportinfrastruktur beschäftigt. Abbildung 7 (rechts) zeigt den Unterschied zwischen dem Durchschnitt ausgewählter Ländergruppen und Afrika für das Jahr 2018. Es fällt auf, dass die afrikanische Infrastruktur im weltweiten Vergleich deutlich hinterhinkt – vor allem zu den OECD-Ländern besteht eine große Diskrepanz. Investitionen, die diese Schere verkleinern und die Transportkosten senken könnten, sollten unter anderem in bessere Straßenbedingungen, ein stärker vernetztes Straßen- und Schienennetzwerk sowie in besser ausgestattete Grenzposten fließen (Teravaninthorn und Raballand 2009).

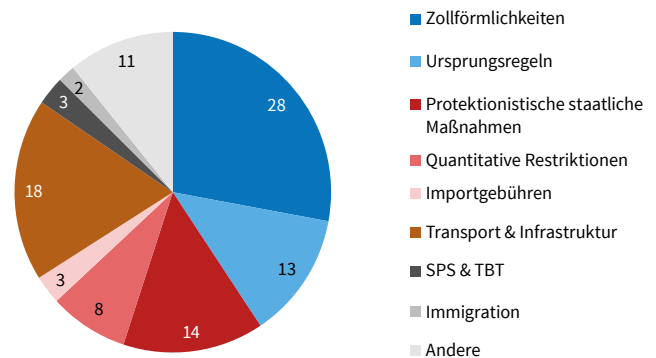
URSPRUNGSREGELN ERMÖGLICHEN PROTEKTIONISMUS DURCH DIE HINTERTÜR

Wie Abbildung 6 zeigt, stellen Ursprungsregeln bei den existierenden regionalen Handelsabkommen eine große Herausforderung für Exporteure dar. Ursprungsregeln sind Bestandteil jedes Handelsabkommens und müssen eingehalten werden, um präferenziellen Marktzugang zu erhalten. Exporteure müssen

¹¹ Die Zahlen sind aus dem Jahr 2019 und stammen von dem Doing Business Projekt der Weltbank (<https://www.doingbusiness.org/en/data>).
¹² Die Daten stehen unter <https://lpi.worldbank.org/> zur Verfügung.

Abb. 6

Nicht-tarifäre Handelsbarrieren in Afrika im Detail



Quelle: Tripartite NTB-Monitor; Darstellung des ifo Instituts.

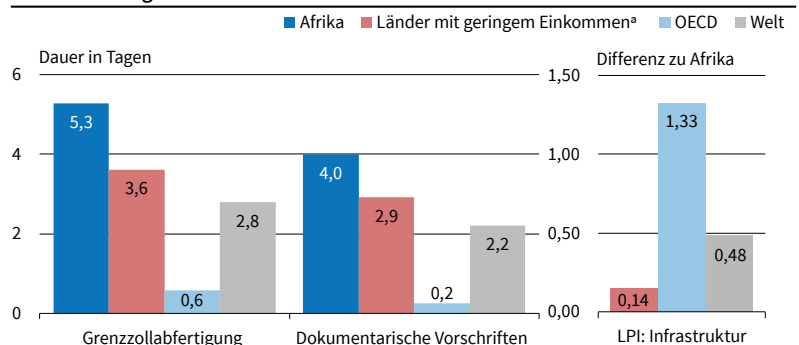
© ifo Institut

einen Ursprungsnachweis vorlegen, der »heimische Produktion« belegt. Hierunter versteht man, dass die Waren größtenteils innerhalb der jeweiligen Freihandelszone hergestellt wurden. So müssen ghanaische Autoexporteure belegen, dass mindestens 30% der Produktion entweder in Ghana oder einem der anderen ECOWAS-Länder erfolgte, um zollfrei nach Nigeria exportieren zu dürfen; wird dieser Nachweis nicht erbracht, fällt ein Zoll von 20% an. Da nur Zwischengüter verwendet werden können, die aus ECOWAS-Ländern stammen, haben Ursprungsregeln eine protektionistische Wirkung gegenüber anderen afrikanischen Regionen außerhalb von ECOWAS. Ursprungsregeln sind also kostspielig und ineffizient, insbesondere für Exporteure mit komplexen Wertschöpfungsketten, die sich über mehrere afrikanische Länder erstrecken, und sie können die Entstehung von Produktionsprozessen über Landesgrenzen hinweg erschweren.

Exporteure, denen es zu kompliziert oder zu teuer ist, die Ursprungsregeln einzuhalten, werden sich dafür entscheiden, den präferenziellen Marktzugang nicht zu nutzen und stattdessen weiterhin den MFN-Zoll zu zahlen. Die Ursprungsregeln stellen insbesondere für kleine und weniger produktive Unternehmen eine Herausforderung dar; diese profitieren deshalb kaum von Handelsabkommen (Demidova et al. 2012). Die Nutzung der Präferenzen des AfCFTA wird somit

Abb. 7

Dauer des Zollverfahrens und die Differenz der logistischen Infrastruktur zwischen Afrika und ausgewählten Ländern

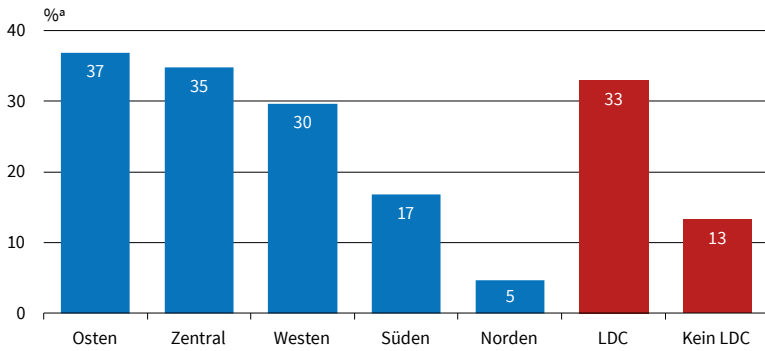


* Dies beinhaltet die von der Weltbank definierte Ländergruppe »Low & Middle Income Countries«.
 Quelle: Weltbank; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 8

Nutzung des präferenziellen EU-Marktzugangs durch afrikanische Exporteure



^a Anteil der afrikanischen Exporte, die den Präferenzzoll nicht genutzt haben.
Quelle: Comext; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

stark von der genauen Ausgestaltung der Ursprungsregeln abhängen: Je strikter die Regeln, desto geringer die handelsschaffenden Effekte.

Die Eliminierung von Zöllen ist daher nur vorteilhaft, wenn die Ursprungsregeln nicht zu komplex gestaltet sind und von Unternehmen einfach erfüllt und nachgewiesen werden können. Die Verhandlungen über die Ursprungsregeln des AfCFTA sind noch im Gange, insbesondere beim Textilsektor haben die Unterhändler Schwierigkeiten, eine Einigung zu erzielen. Die Ursprungsregeln der präferenziellen Handelsabkommen SADC-FTA und COMESA-FTA stellen die Verhandlungsgrundlage für die Regeln des AfCFTA dar. Deshalb sind starke Ähnlichkeiten zu erkennen; häufig ist der Wortlaut identisch.

Bei den Ursprungsregeln gibt es mehrere Stellenschrauben, an denen man drehen kann, um diese flexibel zu gestalten: Ursprungsregeln können sektor- bzw. produktspezifisch oder über eine Anforderung an die regionale Mindestwertschöpfung (regional value content) definiert sein. Da bei den sektor- bzw. produktspezifischen Ursprungsregeln genau definiert wird, welcher Produktionsschritt regional erfolgen muss, sind diese restriktiver als Anforderungen an die regionale Mindestwertschöpfung (Conconi et al. 2018). Bei dem AfCFTA hat man sich für sektor- bzw. produktspezifische Ursprungsregeln entschieden und somit die Gelegenheit verpasst, liberalere Ursprungsregeln einzuführen. Interessant ist insbesondere, dass in anderen afrikanischen Abkommen, wie ECOWAS oder CEMAC, flexiblere Regelungen bereits in Kraft sind. Hier sind die Ursprungskriterien mit einer über alle Güter hinweg gleichen Mindestwertschöpfungsanforderung definiert. Leider konnten sich Anhänger dieser Regelungen nicht durchsetzen.

Es gibt auch große Unterschiede zwischen Handelsabkommen hinsichtlich der Anforderungen, wie der Ursprungsnachweis erbracht werden kann. Die EU erlaubt zum Beispiel den afrikanischen Exporteuren eine Selbstzertifizierung. Bei den afrikanischen regionalen Abkommen kann ein Ursprungsnachweis hingegen nur von den jeweiligen Zollbehörden ausge-

stellt werden. Diese Regelung gilt zunächst auch für den Handel innerhalb des AfCFTA. Allerdings können Unternehmen den Status »ermächtigter Ausführer« (approved exporter) beantragen, für den dann ein Selbstnachweis bei zukünftigen Exporten ausreicht. Dieses Verfahren ist, trotz der Verbesserung zu den bisher geltenden Regeln der regionalen Abkommen, unnötig kompliziert.

Wie kann man nun beurteilen, ob Ursprungsregeln ein Hindernis für Exporteure darstellen? Eine in der Literatur übliche Kennzahl ist die sogenannte Nutzungsrate von Präferenzen (Keck und Lendle 2012). Hier wird untersucht, wie häufig sich Exporteure dagegen entscheiden, den Ursprungsnachweis zu erbringen und stattdessen den höheren MFN-Zoll zahlen. In diesen Fällen übersteigen die Kosten durch die Ursprungsregeln den Nutzen. Eine Analyse der intra-afrikanischen Nutzung von Präferenzen ist mangels geeigneter Daten leider nicht möglich. Wir können aber die EU-Importe aus Afrika untersuchen. Die EU ermöglicht allen afrikanischen Ländern durch unterschiedliche handelspolitische Regime, wie den unilateralen Programmen »Everything-but-Arms« und dem »General System of Preferences« oder auch bilateralen Handelsabkommen, präferenziellen Marktzugang. Tabelle 1 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Für diese Handelsabkommen können wir überprüfen, ob die Ursprungsregeln der EU ein Handelshemmnis für afrikanische Exporteure sind. Diese Erkenntnis hilft uns dabei, das Risiko ungenutzter Präferenzen unter dem neuen AfCFTA besser einzuschätzen.

Bei den offiziellen Handelsdaten der EU liegen Informationen darüber vor, wie oft Exporteure aus Ländern, die de jure von Zollzahlungen ausgenommen sind, den präferenziellen Marktzugang de facto nutzen.¹³ Abbildung 8 zeigt den Anteil der Exporte, für die der MFN-Zoll gezahlt wurde, obwohl die Berechtigung für einen Präferenzzoll vorlag. Bei 37% der Exporte der ostafrikanischen Staaten, die für Präferenzzölle berechtigt wären, haben die afrikanischen Exporteure im Jahr 2017 diese nicht genutzt und stattdessen den MFN-Zoll gezahlt. Bei den zentral- und westafrikanischen Ländern ist dieser Wert ähnlich hoch (34 bzw. 30%), die Exporteure der südafrikanischen Länder nutzen den präferenziellen Marktzugang hingegen häufiger. Die Nutzungsrate der Präferenzen ist bei den nordafrikanischen Staaten besonders hoch. Dies kann einerseits durch die stärkere Integration in das europäische Produktionsnetzwerk erklärt werden, die eine Einhaltung der EU-Ursprungsregeln erleichtert. Andererseits sind für diese Länder einfachere Ursprungsregeln in Kraft, die den Exporteuren erleichtern, den Ursprungsnachweis einzuhalten. Insbesondere für Exporteure aus weniger entwickelten Ländern stellen Ursprungsregeln ein großes Hindernis dar: Der Anteil von Exporten,

¹³ Die Daten können hier <https://ec.europa.eu/eurostat/data/bulk-download> heruntergeladen werden.

die den Vorzugszoll nicht nutzen konnten, ist bei afrikanischen LDCs fast dreimal höher als bei den restlichen Ländern.

Was bedeuten diese Zahlen für das AfCFTA? Wir erwarten für das AfCFTA sogar noch niedrigere Nutzungsraten als bei den Exporten in die EU. Die starke und jahrelange Ausrichtung des afrikanischen Handels auf die EU lässt vermuten, dass afrikanische Unternehmen Teil der europäischen Produktionsprozesse sind. Das erleichtert die Einhaltung der Ursprungsregeln, da sowohl europäische als auch afrikanische Zwischengüter verwendet werden können, um die Anforderungen einzuhalten. Diese starke Integration mit Europa bedeutet aber, dass es für afrikanische Unternehmen schwieriger sein wird, die nötigen Produktionsprozesse in Afrika durchzuführen. Außerdem unterscheiden sich die nach Europa exportierten Waren deutlich von den Exporten in andere afrikanische Staaten: Während für den europäischen Markt vor allem Rohstoffe und Mineralien eine Rolle spielen, die oft wenig vorgelagerte Produktionsschritte beinhalten und bei denen es deshalb einfacher ist, die Ursprungsregeln einzuhalten, ist der intra-afrikanische Handel differenzierter.

VOLLSTÄNDIGE LIBERALISIERUNG DES HANDELS: LEERES VERSPRECHEN ODER REALISTISCHES ZIEL?

Die bisherigen Handelsabkommen Afrikas haben vor allem den intraregionalen Handel liberalisiert, zwischen Regionen sind sowohl die Zölle als auch nicht-tarifäre Handelsbarrieren noch auf einem sehr hohen Niveau. In Verbindung mit den sehr niedrigen Zöllen der extra-afrikanischen Handelspartner und niedrigeren nicht-tarifären Barrieren spiegelt sich dieser handelspolitische Zustand in den Handelsflüssen wider: Afrikanische Exporteure treiben vor allem mit europäischen, amerikanischen und chinesischen Partnern Handel, der intra-afrikanische Handel stellt einen sehr geringen Anteil dar. Das AfCFTA verspricht handelsschaffende Effekte durch massive Zollreduktionen. Können diese Potenziale gehoben werden, oder werden Schlupflöcher in den Verträgen Protektionismus weiterhin ermöglichen?

In der ratifizierten Version des AfCFTA wurde festgehalten, wie die Implementierung der Zollreduktionen im Detail auszusehen hat: Jedes Mitgliedsland soll 90% der Zolllinien nach fünf Jahren bzw. zehn Jahre für LDCs eliminieren. Von den restlichen 10%, die als sensible Güter definiert werden, darf jedes Land 3% vollständig von der Zollabschaffung exkludieren und die restlichen 7% innerhalb eines längeren Zeitraums von zehn bzw. 13 Jahren für LDCs abschaffen. Diese Regelung bedeutet für die einzelnen Länder Flexibilität, erzeugt jedoch unnötige Komplexität, da die Ausnahmen nicht notwendigerweise identisch für die 54 AfCFTA-Mitglieder sein müssen. So könnte ein unübersichtlicher Flickenteppich entstehen, der

es Exporteuren erschwert, die präferentiellen Zölle tatsächlich zu nutzen.

Außerdem ist unklar, inwieweit die vereinbarte vollständige Reduktion der Zölle der sensiblen Güter, die nicht ausgenommen wurden, von den afrikanischen Staaten umgesetzt wird. Bei der lateinamerikanischen Zollunion Mercosur existiert eine ähnliche Regelung. Hier sind die Zölle, trotz entsprechender Vereinbarungen, nach 30 Jahren noch immer nicht vollständig abgeschafft (Baur et al. 2021). Auch bei einigen regionalen Abkommen in Afrika kam es bereits zu Schwierigkeiten bei der Implementierung von neuen handelspolitischen Regimes: Innerhalb der Zollunion ECOWAS, die 2013 in Kraft trat, ist der Handel noch immer nicht vollständig liberalisiert (vgl. Tab. 1). Auch ist die Einhaltung des gemeinsamen Außenzolls bei vielen Zolllinien nicht gewährleistet. Diese Erfahrungen verdeutlichen die Risiken einer erfolgreichen Implementierung der Zollsenkungen. Eine strikte und regelmäßige Überwachung der tatsächlichen Zollreduzierungen könnte dabei helfen, dass die Zollabschaffungen nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität umgesetzt werden.

Nicht-tarifäre Handelsbarrieren stellen eine große Hürde für den afrikanischen Handel dar: Neben protektionistischen und wettbewerbsschädlichen Maßnahmen der einzelnen Staaten können die hohen Handelskosten vor allem auf die mangelnde Infrastruktur und die kostspieligen und komplexen Zollverfahren zurückgeführt werden. Die Frage, ob das AfCFTA helfen kann, diese Hemmnisse aufzulösen, ist jedoch noch offen. Einige dieser Barrieren könnten durch das AfCFTA rasch adressiert werden. So könnte man beispielsweise die Ursprungsregeln flexibler gestalten, die SPS&TBT-Maßnahmen weitestgehend harmonisieren und andere diskriminierende Maßnahmen abschaffen. Das würde die Kosten für Exporteure deutlich verringern. Wie die bisherigen Verhandlungsergebnisse zeigen, ist der politische Wille, diese Probleme anzugehen, vorhanden. Wie gut die Eliminierung dieser Art von Kosten aber in der Praxis gelingen wird, ist fraglich. So sind bereits bei den meisten existierenden Handelsabkommen Afrikas quantitative Restriktionen sowie Importgebühren verboten. Die Analyse der Meldungen des Online-Portals der NTBs zeigt aber, dass viele Exporteure trotzdem Probleme mit dieser Art von nicht-tarifären Barrieren haben. Für das AfCFTA ist also die Einhaltung der vereinbarten Regelungen zentral, weshalb auch hier eine strikte und regelmäßige Überwachung nötig ist.

Noch schwieriger wird es, die Zollabwicklung und die Transportinfrastruktur zu verbessern: hierfür sind vor allem Know-how und Investitionen nötig. Der AfCFTA-Vertrag beinhaltet zwar grobe Richtlinien, dass Mitgliedstaaten ihre Zollverfahren harmonisieren, simplifizieren und automatisieren sollen, jedoch ist die letztendliche Implementierung von den einzelnen Staaten abhängig. Auch auf den Ausbau und die Verbesserung der Transportinfrastruktur kann

das AfCFTA keinen direkten Einfluss nehmen. Allerdings könnten die nötigen Rahmenbedingungen, etwa durch einen umfassenden Investorenschutz, durch das panafrikanische Handelsabkommen geschaffen werden. Die Verhandlungen zu dem Kapitel, das Investitionen abdecken soll, laufen noch, und es wäre wünschenswert, wenn das AfCFTA bei diesem Thema weitgehende Maßnahmen implementieren würde. Unabhängig vom genauen Verhandlungsausgang schafft das AfCFTA Sicherheit für Exporteure und kann so zu einem verbesserten Investitionsklima beitragen.

Die nächsten Jahre werden für das AfCFTA richtungsweisend sein: Sollten tatsächlich alle Mitgliedstaaten ihre Zollzugeständnisse einhalten und implementieren, wäre das ein erstes gutes Indiz. Es bedeutet, dass das AfCFTA von den Ländern ernst genommen wird und es ermöglicht, tiefere Integrationsmaßnahmen einzuleiten. Wünschenswert wäre es auch, wenn das AfCFTA möglichst bald die bestehenden regionalen Handelsabkommen ablösen könnte. Das würde die Komplexität der Handelspolitik des Kontinents deutlich reduzieren – bis dahin ist es aber ein weiter Weg.

ANHANG

LITERATUR

Baur, A., L. Flach und F. Teti (2021), »30 Jahre Mercosur-Integrationsfortschritte, Misserfolge und zukünftige Handelspolitik«, *ifo Schnelldienst* 74(4), 31–40.

Bonfatti, R. und S. Poelhekke (2017), »From Mine to Coast: Transport Infrastructure and the Direction of Trade in Developing Countries«, *Journal of Development Economics* 127, 91–108.

Conconi, P., M. García-Santana, L. Puccio und R. Venturini (2018), »From Final Goods to Inputs: The Protectionist Effect of Rules of Origin«, *American Economic Review* 108(8), 2335–2365.

Demidova, S., H.L. Kee und K. Krishna (2012), »Do Trade Policy Differences Induce Sorting? Theory and Evidence from Bangladeshi Apparel Exporters«, *Journal of International Economics* 87, 247–261.

Gaulier, G. und S. Zignago (2010), »BACI: International Trade Database at the Product Level. The 1994–2007 Version«, CEPII Working Paper, Nr. 2010-23.

Golub, S. (2015), »Informal Cross-Border Trade and Smuggling in Africa«, in: O. Morrissey, R. A. López und K. Sharma (Hrsg.), *Handbook on Trade and Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 179–209.

Keck, A. und A. Lendle (2012), »New Evidence on Preference Utilization«, World Trade Organization Staff Working Paper No. ERSD-2012-12.

Ornelas, E. (2016), »Special and Differential Treatment for Developing Countries«, in: K. Bagwell und R. W. Staiger (Hrsg.), *Handbook of Commercial Policy*, Elsevier, Amsterdam, 369–432.

Teravaninthorn, S. und G. Raballand (2009), *Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main International Corridors*, Weltbank, Washington, DC.

Teti, F. (2020), »30 Years of Trade Policy: Evidence from 5,7 Billion Tariffs«, ifo Working Paper Nr. 334.

UNCTAD (2019), *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, Genf.

Tab. 2

Übersicht aller afrikanischer Länder und der Mitgliedschaften in Handelsabkommen

Region	Land	Zollunionen	FTAs	RECs		
Süden	Angola		SADC-FTA	SADC	ECCAS	
	Botsuana	SACU	SADC-FTA	SADC		
	Eswatini	SACU	SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Lesotho	SACU	SADC-FTA	SADC		
	Madagaskar		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Malawi		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Mauritius		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Mosambik		SADC-FTA	SADC		
	Namibia	SACU	SADC-FTA	SADC		
	Sambia		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Seychellen		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Simbabwe		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
Südafrika	SACU	SADC-FTA	SADC			
Osten	Äthiopien		COMESA-FTA	COMESA	IGAD	
	Burundi	EAC	COMESA-FTA	EAC	COMESA	ECCAS
	Dschibuti		COMESA-FTA	COMESA	CEN-SAD	IGAD
	Eritrea		COMESA-FTA	COMESA	CEN-SAD	IGAD
	Kenia	EAC	COMESA-FTA	EAC	COMESA	CEN-SAD IGAD
	Komoren		COMESA-FTA	COMESA	SADC	CEN-SAD
	Ruanda	EAC	COMESA-FTA	EAC	COMESA	ECCAS
	Somalia			COMESA	CEN-SAD	IGAD
	Südsudan	EAC		EAC	IGAD	
	Tansania	EAC	SADC-FTA	EAC	SADC	
Uganda	EAC	COMESA-FTA	EAC	COMESA	IGAD	
Zentral	Äquatorialguinea	CEMAC		ECCAS		
	Gabun	CEMAC		ECCAS		
	Kamerun	CEMAC		ECCAS		
	Republik Kongo	CEMAC		ECCAS		
	Kongo, Demokratische Republik		COMESA-FTA SADC-FTA	ECCAS	COMESA	SADC
	São Tomé und Príncipe			ECCAS	CEN-SAD	
	Tschad	CEMAC		ECCAS	CEN-SAD	
	Zentralafrikanische Republik	CEMAC		ECCAS	CEN-SAD	
Westen	Benin	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Burkina Faso	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Côte d'Ivoire	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Gambia	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Ghana	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Guinea	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Guinea-Bissau	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Kap Verde	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Liberia	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Mali	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Niger	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Nigeria	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Senegal	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Sierra Leone	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
Togo	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD		
Norden	Ägypten		PAFTA COMESA-FTA	COMESA	CEN-SAD	
	Algerien		PAFTA	AMU		
	Libyen		PAFTA COMESA-FTA	AMU	COMESA	CEN-SAD
	Marokko		PAFTA	AMU	CEN-SAD	
	Mauretanien			AMU	CEN-SAD	
	Sudan		PAFTA COMESA-FTA	COMESA	CEN-SAD	IGAD
	Tunesien		PAFTA COMESA-FTA	AMU	COMESA	CEN-SAD
	Westsahara					

Anmerkung: Rot markierte Einträge indizieren, dass der Beitritt des jeweiligen Landes in das genannte Abkommen aktuell verhandelt wird.

Quelle: Websites der einzelnen Handelsabkommen.

Julia Freuding und Johanna Garnitz

Ausbilden während der Covid-19-Pandemie – Hürden für Betriebe und Auszubildende

IN KÜRZE

Das ifo Institut befragt im Auftrag von Randstad Deutschland quartalsweise über 1 000 deutsche Personalleiter*innen. In jedem Quartal werden in wechselnden Sonderfragen aktuelle arbeitsmarktrelevante Fragestellungen untersucht. Die Sonderfragen des dritten Quartals 2021 drehen sich um die Ausbildungssituation während der Covid-19-Pandemie. Die Auswirkungen spiegeln sich sowohl im Wohlbefinden als auch in den Leistungen der Auszubildenden wider, denn in beiden Fällen wurde eine Verschlechterung gemeldet. Bei erfolgreichem Abschluss übernahmen drei von vier Unternehmen ihre Auszubildenden, davon 59% in ein unbefristetes und 41% in ein befristetes Arbeitsverhältnis. Hinsichtlich der Suche neuer Auszubildenden für das aktuelle Ausbildungsjahr 2021/2022 wurde deutlich häufiger über Probleme geklagt als im vorangegangenen Ausbildungsjahr: Zwei von drei Ausbildungsbetriebe berichteten über Schwierigkeiten bei der Besetzung ihrer Ausbildungsplätze. Rund 14% der ausbildenden Firmen konnten keine ihrer Ausbildungsstellen besetzen.

Das duale Ausbildungssystem in Deutschland dient als Schlüssel in die Berufswelt und erlangt weltweit hohes Ansehen. Durch die Coronakrise kam es jedoch zu großen Einschnitten in der schulischen wie auch beruflichen Komponente des Ausbildungssystems.

Homeoffice und Homeschooling zierten nun das Alltagsgeschehen. Wie Unternehmen und Auszubildende damit umgingen, beleuchten die Sonderfragen des dritten Quartals. Hierbei liegt der Fokus einerseits auf der Ausbildungssituation während der Coronakrise und deren Auswirkungen auf die Auszubildenden aus Sicht der befragten Personalverantwortlichen. Andererseits wurde der Blick auch auf den derzeitigen Ausbildungsbeginn 2021/2022 gerichtet. Inwieweit wirkte sich die Krise auf den Bewerbungsprozess und die Einstellung neuer Auszubildenden aus?

Von den teilnehmenden Personalleiter*innen geben 76% an, dass es sich in ihrem Fall um einen Ausbildungsbetrieb handelt. Mit einem Anteil von 66% wird in Dienstleistungsbetrieben am wenigsten ausgebildet. In den befragten Industrie- und Handelsunternehmen umfasst dieser Anteil 86% bzw. 84%. Mit steigender Mitarbeiterzahl nehmen auch die ausbildenden Firmen zu. So sind fast alle großen Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten ausbildende Unternehmen, während dies bei kleinen Unternehmen (mit bis zu 50 Beschäftigten) lediglich auf 64% zutrifft. Im Ausbildungsjahr 2020/2021 wurden in 85% der befragten Ausbildungsbetriebe Ausbildungen mit einem Abschluss beendet, wobei dies am häufigsten in der Industrie der Fall war (89%). Der noch übrige Anteil umfasst einen Ausbildungsabbruch durch den oder die Auszubildende*n (10%) oder eine Kündigung durch den Arbeitgeber (6%, vgl. Abb. 1).

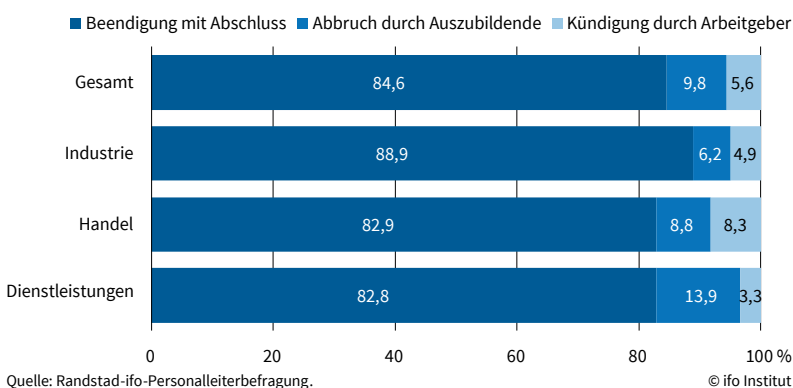
HÄUFIGE ÜBERNAHME VON AZUBIS NACH ERFOLGREICHEM ABSCHLUSS

Rund drei Viertel der befragten Firmen, in welchen Ausbildungen im laufenden Jahr abgeschlossen wurden, übernahmen ihre Auszubildenden anschließend auch. Hiervon erhielt der Großteil einen unbefristeten Arbeitsvertrag (59%), die restlichen 41% wurden befristet angestellt. Dass Auszubildende mit Abschluss nicht übernommen wurden, meldeten lediglich 15%. Weitere 10% der Firmen übernahmen nur einen Teil ihrer Auszubildenden. Als überwiegenden Grund für eine Nicht-Übernahme nennen die Ausbildungsbetriebe eine ungenügende Arbeitsleistung (46%). Dass es keine geeigneten Stellen gibt, wurde in jedem fünften Unternehmen als Begründung gemeldet. Eine schlechte wirtschaftliche Lage führten hingegen lediglich 15% als Erklärung an. In einigen Fällen war

Abb. 1

Beendete Ausbildungsverhältnisse im Ausbildungsjahr 2020/2021

Gewichtete Anteile in Prozent, nach Wirtschaftsbereichen



es jedoch auch ausdrücklicher Wunsch des oder der Auszubildenden, das Unternehmen zu verlassen, zum Beispiel aufgrund der Aufnahme eines Studiums oder einer beruflichen Neuorientierung.

WOHLBEFINDEN DER AUSZUBILDENDEN PANDEMIEBEDINGT VERSCHLECHTERT

Der Anteil an Auszubildenden gemessen an der Gesamtbelegschaft liegt durchschnittlich bei rund 5%. Dieser Beschäftigtenkreis war nicht nur betrieblichen Herausforderungen durch pandemiebedingte Einschränkungen ausgesetzt, sondern auch schulischen Hürden. Homeschooling, Distance-Learning, verminderter Austausch mit anderen Auszubildenden und die verzögerte Möglichkeit einer Impfung für Jugendliche und junge Erwachsene stellten deutliche Einschnitte in das Alltagsleben dar. Umso wichtiger ist es, sich mit dem Wohlbefinden der Auszubildenden zu beschäftigen. Ein Fünftel der Unternehmen konnte darüber keine Aussage treffen, wobei dies häufiger auf kleinere (< 250 Angestellte) als auf größere (> 250 Angestellte) Unternehmen zutraf. Die restlichen Unternehmen gaben an, dass sich das Wohlbefinden der Auszubildenden ihrem Empfinden nach durch die Pandemie etwas verschlechterte. Auf einer Skala von 1 »schlechter« bis 5 »besser« lag der Mittelwert bei 2,6. Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Antworten, wobei am häufigsten die Mitte (3) gewählt wurde, also weder eine Verschlechterung noch eine Verbesserung des allgemeinen Befindens.

Die Befragten beriefen sich für diese Einschätzungen hauptsächlich auf Informationen, die sie in Einzelgesprächen mit den Auszubildenden erhielten (39%). Aber auch die Leistung im Betrieb (29%) sowie die schulische Performance (21%) flossen in ihr Urteil ein. Als sonstige Informationsquellen gaben die Befragten unter anderem auch vermehrte Krankheitstage oder die Rückmeldungen durch die Ausbildungsbeauftragten/-vertretung (JAV) an.

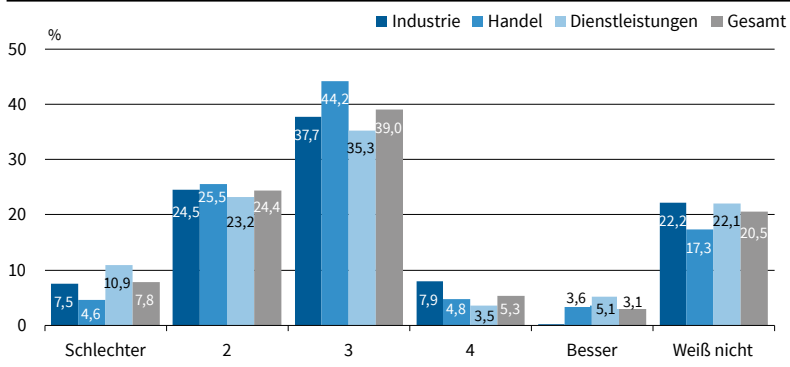
Um ihre Auszubildenden bestmöglich zu unterstützen, wurden in knapp der Hälfte der Unternehmen zusätzliche Hilfeleistungen, die es ohne die Coronakrise nicht gegeben hätte, angeboten. Im Dienstleistungssektor war dies am zahlreichsten der Fall (58%), der Handel und die Industrie boten in 43% bzw. 40% der Fälle zusätzliche Unterstützung an. Gemessen an der Mitarbeiterzahl zeigt sich, dass größere Unternehmen wesentlich öfter in spezielle Hilfeleistungen für ihre Auszubildenden investierten als kleinere. Bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten wurde mit Abstand am häufigsten angegeben, spezielle Hilfestellungen zu Verfügung zu stellen (71%). Je kleiner das Unternehmen, desto seltener wurden solche Angebote eingerichtet.

Bedingt durch Homeoffice und -schooling rüsteten die Unternehmen in erster Linie das technische Equipment für ihre Auszubildenden auf (57%, vgl. Abb. 3). Neben dieser technischen Komponente

Abb. 2

Veränderung des Wohlbefindens der Auszubildenden

Gewichtete Anteile, nach Wirtschaftsbereichen



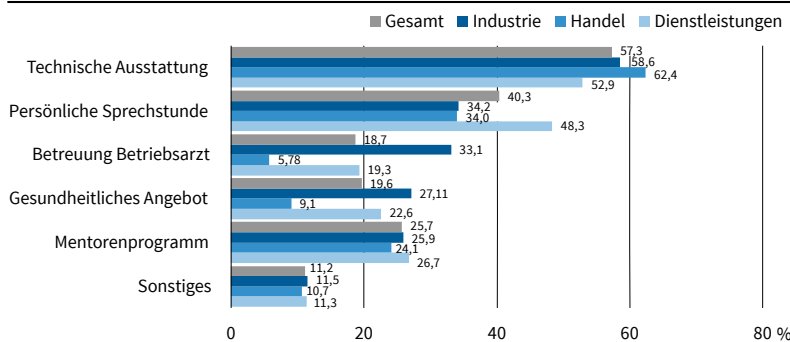
Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

© ifo Institut

Abb. 3

Spezielle Hilfeleistung zur Unterstützung der Auszubildenden während der Coronakrise

Gewichtete Anteile in Prozent, Mehrfachnennungen, nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung.

© ifo Institut

wurde auch vermehrt auf persönliche Gespräche in Form von Sprechstunden gesetzt (40%). Besonders die Dienstleister griffen vielerorts auf dieses Instrumentarium zurück. Häufig wurden auch Mentorenprogramme bzw. Coachings angeboten (26%). Gesundheitliche Angebote – zum Beispiel in Form von Impfmöglichkeiten – wurden gesamtheitlich betrachtet etwas seltener angeboten (20%). Nur die Industrie hebt sich diesbezüglich hervor, sowohl bei der Betreuung durch den Betriebsarzt wie auch bei der Erweiterung eines gesundheitlichen Angebots. Neben diesen Auswahlkategorien hatten die befragten Personalleiter*innen ebenfalls die Möglichkeit, eigene Angaben zu machen. Hierbei stachen vor allem jegliche Arten von Nachhilfe hervor: Sowohl die klassische Nachhilfe spielte eine große Rolle wie auch interne Fortbildungen, intensive Prüfungsvorbereitungen oder auch Sonderurlaub zum Lernen.

AUSBILDUNGSBETRIEBE ERWARTEN EINE ETWAS SCHLECHTERE LEISTUNG

Mit Blick auf die theoretische wie auch praktische Leistung ihrer Auszubildenden gehen die Unternehmen davon aus, dass diese im Vergleich mit einer »Normalsituation ohne Corona« nur geringfügig schlechter ausfällt. Ein Anteil von gut 15% konnte

Abb. 4
Veränderung der Leistung durch Corona

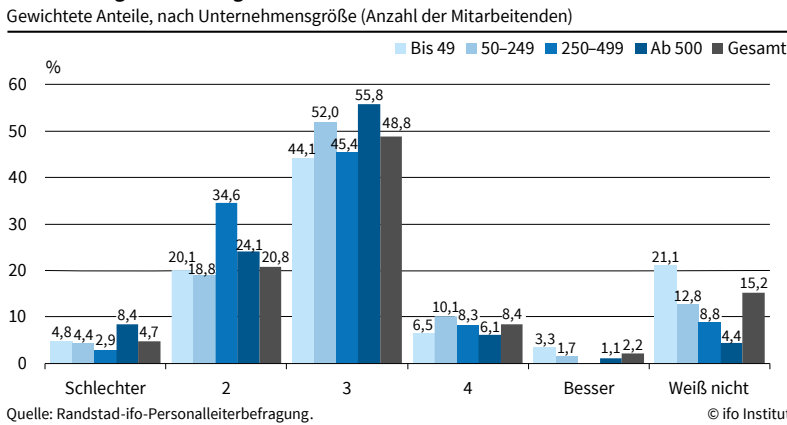
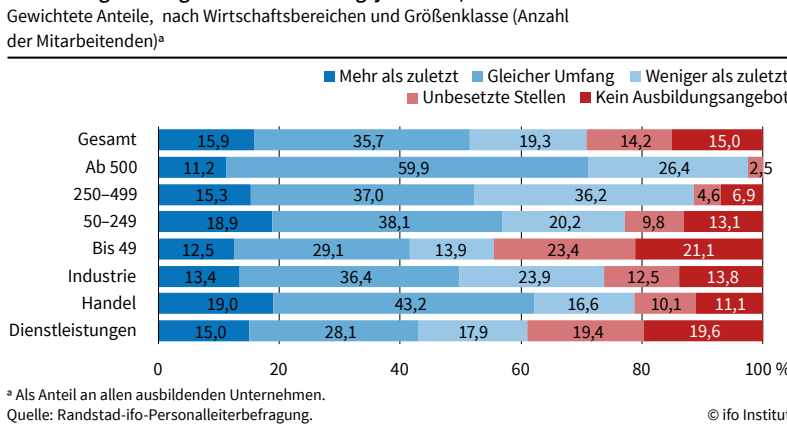
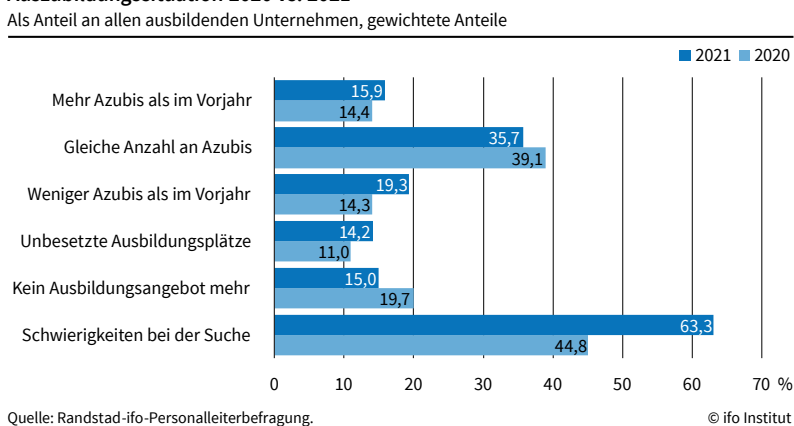


Abb. 5
Ausbildungsumfang für das Ausbildungsjahr 2021/2022



dazu keine Aussage treffen. Ungeachtet dieser Unternehmen betrug der Durchschnittswert auf einer Skala von 1 (= schlechter) bis 5 (= besser) 2,8. Bei größeren Unternehmen ab einer Beschäftigtenzahl von 250 oder mehr fiel dieser Wert etwas geringer aus als bei kleineren (vgl. Abb. 4). Größere Unternehmen zeigten sich somit etwas besorgter hinsichtlich der Leistungen. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass kaum jemand davon ausgeht, dass die der Corona-Pandemie geschuldete Performance besser sein wird.

Abb. 6
Auszubildungssituation 2020 vs. 2021



UMFANG UND SCHWIERIGKEITEN BEI DER BESETZUNG NEUER AUSBILDUNGSPLÄTZE

Von den ausbildenden Unternehmen können etwa 36% ebenso viele Ausbildungsstellen im neuen Jahr besetzen wie im Jahr zuvor – 16% werden die Zahl der besetzten Ausbildungsplätze erhöhen und 19% senken (vgl. Abb. 5). In 15% der ausbildenden Firmen werden im Ausbildungsjahr 2021/2022 keine Ausbildungsstellen angeboten, und 14% der Betriebe konnten keine der angebotenen Stellen besetzen. Bei Betrachtung der Wirtschaftszweige und Größenklasse wird deutlich, dass insbesondere der Handel und sehr große Unternehmen ab 500 Mitarbeitenden entweder genauso viel oder sogar mehr Auszubildende eingestellt haben als vor einem Jahr. Dagegen bleiben vor allem bei den Dienstleistungsunternehmen und Firmen mit weniger als 50 Beschäftigten Ausbildungsplätze unbesetzt (19% bzw. 23%) oder werden dort erst gar nicht angeboten (20% bzw. 21%).

Da diese Frage im selben Wortlaut auch im 3. Quartal 2020 gestellt wurde, ist ein direkter Vergleich möglich. Gesamtheitlich betrachtet geben die befragten Ausbildungsbetriebe 2021 etwas seltener an, die gleiche Anzahl an Auszubildenden wie im Vorjahr einzustellen bzw. eingestellt zu haben als noch 2020 (vgl. Abb. 6). Während die Antwortverteilung bei Handel und Dienstleistungen in etwa ähnlich ist wie dieses Jahr, klafft im Verarbeitenden Gewerbe eine höhere Differenz auf. Rund ein Viertel der befragten Industrieunternehmen berichtete, in diesem Jahr weniger Auszubildende eingestellt zu haben als im Jahr zuvor. Dieser Anteil hatte im dritten Quartal 2020 bei lediglich 13% gelegen. Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der aktuellen Auswertung zum Ausbildungsmarkt der Bundesagentur für Arbeit wider (Stand: August). Die Anzahl an gemeldeten Bewerber*innen für einen Ausbildungsplatz reduzierte sich um 8,1% im Vergleich zum Vorjahr.¹ Entsprechend höher war auch in diesem Jahr der Anteil an Ausbildungsbetrieben, die über Schwierigkeiten bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen berichteten. Umfasste dieser in der Vorjahresumfrage lediglich 45%, so lag der Anteil in diesem Jahr über alle Bereiche bei 63%. So kamen laut Bundesagentur für Arbeit im Berichtsjahr 1,19 Berufsausbildungsstellen auf eine*n Bewerber*in, im Jahr zuvor waren es lediglich 1,12 Berufsausbildungsstellen. Nahezu alle Unternehmen, die keinen ihrer Ausbildungsplätze besetzen konnten, gaben auch an, Probleme bei der Auszubildendensuche gehabt zu haben (95%). Diejenigen Unternehmen, die die Auszubildendenanzahl reduzierte, meldeten in 84% der Fälle Schwierigkeiten bei der Suche. Vor allem Personalleiter*innen in Industrie- und Dienstleistungsbetrieben beklagten Probleme bei der Besetzung von Ausbil-

¹ Die aktuellen Auswertungen können über folgende Adresse abgerufen werden: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1459822&topic_f=ausb-ausbildungsstellenmarkt-mit-zkt (Stand: 24. September 2021).

dungsplätzen. Als Begründung gaben etwa die Hälfte der Industrie- und Handelsunternehmen und auch größere Unternehmen eine fehlende Qualifikation bei den Bewerber*innen an. Sehr kleine Unternehmen wie auch der Großteil der Dienstleistungsbetriebe klagten darüber, keine bzw. zu wenig Bewerbungen erhalten zu haben.

Theresa Berz, Klaus Gründler, Anina Harter, Johannes Pfeiffer, Karen Pittel, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

Europa: Klimaneutral bis 2050?

IN KÜRZE

Viele Ökonominnen und Ökonomen sprechen sich für mehr Anstrengungen in der europäischen Klimapolitik aus. Das zeigen die Ergebnisse des 35. Ökonomenpanels von ifo und FAZ (Befragungszeitraum: 26. Juli bis 2. August 2021). Eine Ausweitung des EU-Emissionshandels auf die Sektoren Verkehr und Wärme wird von einer großen Mehrheit ebenso unterstützt wie zusätzliche sektorspezifische Investitionen, insbesondere in Gebäude und Verkehr. Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollten nach Meinung der Mehrheit der Ökonominnen und Ökonomen als Pro-Kopf-Pauschale an die Bürgerinnen und Bürger zurückerstattet werden. Auch der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der EU-Kommission kann eine relative Mehrheit für sich gewinnen. Skeptischer zeigen sich die Ökonominnen und Ökonomen bei einer CO₂-Bepreisung derselben Sektoren auf nationaler und europäischer Ebene, verschärften sektorspezifischen Regulierungen und sektorspezifischen Minderungszielen. Eine grünere Geldpolitik durch die EZB findet kaum Zustimmung.

Das Pariser Klimaabkommen, Fridays for Future und Gerichtsurteile, die striktere und transparentere Klimaziele und Klimapolitik einfordern: Der Klimawandel wird von der internationalen Staatengemeinschaft, der nationalen Politik, gesellschaftlichen Bewegungen und sogar der Rechtsprechung zunehmend deutlich adressiert. Insbesondere der 1,5°C Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) führte zu einer neuen Diskussion um die Geschwindigkeit der Emissionsreduktion und schlussendlich zur Anhebung der europaweiten wie auch der deutschen Klimaziele. Durch die Verringerung der CO₂-Emissionen will Europa bis 2050 klimaneutral werden, Deutschland schon bis 2045. Aber auch das Minderungsziel der EU für 2030 steigt um 15 Prozentpunkte auf mindestens 55% gegenüber 1990. Nach der Novelle des Klimaschutzgesetzes soll in Deutschland eine Emissionsminderung bis 2030 von mindestens 65% gegenüber 1990 erreicht werden, 10 Prozentpunkte mehr als zuvor. Zusätzlich werden zunächst bis 2030 (und ab 2024 bis 2040) für alle Sektoren bis auf den Energiesektor jährliche, sektorspezifische Minderungsziele festgeschrieben.

In den kommenden Jahren geht es darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, diese ambitionierten Ziele auch zu erreichen. Die EU-Kommission veröffentlichte dazu im Juli 2021 ihren Vorschlag für

ein Maßnahmenpaket, das sogenannte »Fit-for-55«-Paket. Dieses umfasst auf mehreren tausend Seiten eine Vielzahl von Neuerungen oder Anpassungen bestehender Instrumente. Auch für Deutschland wird für die kommende Bundesregierung eine substantielle Reform der bisherigen Maßnahmen notwendig sein, sollen die neuen Klimaziele erreicht werden. Dabei werden auch die neuen Rahmensetzungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen sein.

Das 35. Ökonomenpanel von ifo und FAZ beschäftigt sich mit ausgewählten Komponenten des »Fit-for-55«-Pakets, deutschen Klimaschutzmaßnahmen und Vorschlägen für eine grüne Geldpolitik der EZB. Teilgenommen haben 171 Professorinnen und Professoren an deutschen Universitäten.¹

VIELE ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN FÜR MEHR ANSTRENGUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN KLIMAPOLITIK

Knapp zwei Wochen nach der Veröffentlichung des »Fit for 55« Pakets gaben gut zwei Fünftel der teilnehmenden Ökonominnen und Ökonomen im 35. Ökonomenpanel an, dass die EU mehr für den Klimaschutz tun sollte. Mit den aktuellen Maßnahmen sei die Erreichung der selbstgesetzten Reduktionsziele nicht möglich. Eine effektive Klimapolitik sei aber notwendig, da die Kosten eines ungebremsten Klimawandels zu hoch seien. Eine wirksame Klimapolitik sei außerdem nur über eine Stärkung der europäischen Ebene möglich. Ein gutes Viertel der Ökonominnen und Ökonomen dagegen hält die aktuelle Klimapolitik der EU für angemessen. Dabei beziehen sich einige Teilnehmende auf den »Green Deal« der EU. Gleichzeitig führen sie jedoch an, dass gewisse Grenzen der Handlungsfähigkeit durch die institutionelle Rolle der EU zu beachten sind. Ein Fünftel ist der Meinung, dass die aktuelle Klimapolitik der EU bereits zu extensiv ist und weniger für den Klimaschutz getan werden sollte. Als Gründe hierfür werden die fehlende Wirksamkeit der aktuell ergriffenen Maßnahmen, aber auch die Notwendigkeit einer globalen und nicht nur rein europäischen Klimapolitik genannt.

¹ Das 24. Ökonomenpanel von ifo und FAZ befragte bereits im Sommer 2019 Ökonominnen und Ökonomen zu den deutschen Klimazielen, europäischen Klimaschutzmaßnahmen und der Bepreisung von CO₂-Emissionen (Blum et al. 2019). Die teilnehmenden Ökonominnen und Ökonomen sprachen sich damals mehrheitlich für eine Ausweitung des europäischen Emissionshandels auch auf Nicht-ETS-Sektoren, vor allem auf Gebäude und auf den Verkehrssektor, aus. Auch die Einführung einer nationalen CO₂-Steuer für Sektoren außerhalb des EU ETS wurde von den Teilnehmenden befürwortet.

MEHRHEIT DER ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN FÜR ERWEITERUNG DES EU-EMISSIONSHANDELS AUF DIE SEKTOREN VERKEHR UND WÄRME

Im Gegensatz zu den Vorschlägen der EU-Kommission, ein zweites Emissionshandelssystem für die Sektoren Verkehr und Wärme einzuführen, sind knapp 70% der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen der Meinung, dass diese Sektoren in das bestehende EU-Emissionshandelssystem integriert werden sollten. Dies sei am effizientesten, da durch ein umfassendes und einheitliches Handelssystem Verzerrungen minimiert und kostenoptimale Vermeidungsentscheidungen getroffen werden könnten. Nur 17% sprechen sich für ein Parallelsystem aus, um den Übergang in die Bepreisung zu erleichtern und um mehr Flexibilität im Umgang mit bestehenden Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Aufnahme der neuen Sektoren zu haben. Gut 5% sind für eine Bepreisung auf nationaler Ebene. Nur 2% der Teilnehmenden sind der Meinung, dass die Emissionen aus Verkehr und Wärme nicht bepreist und gehandelt werden sollten.

ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN GESPALTEN BEIM THEMA »EFFORT SHARING REGULATION«

Von den teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen sind 41% der Meinung, dass für Emissionen, die bisher nicht vom europäischen Emissionshandelssystem erfasst wurden, nationale Vermeidungsziele im Rahmen der »Effort Sharing Regulation« beibehalten werden sollten. Demgegenüber stehen 45%, die dies für nicht sinnvoll halten. Als Gründe für eine Beibehaltung werden beispielsweise eine Stärkung der nationalen Selbstverpflichtung, Unterschiede in den Vermeidungskosten der verschiedenen Mitgliedstaaten und (verteilungs-)politische Motive genannt. Dagegen führen einige Teilnehmende an, dass nationale Vermeidungsziele die Effizienz eines neuen EU-Emissionshandels untergraben würden. So könne es zu Substitutionen zwischen den Ländern kommen und die Klimapolitik durch die Mehrfachregulierung teurer werden, ohne einen größeren Nutzen zu stiften.

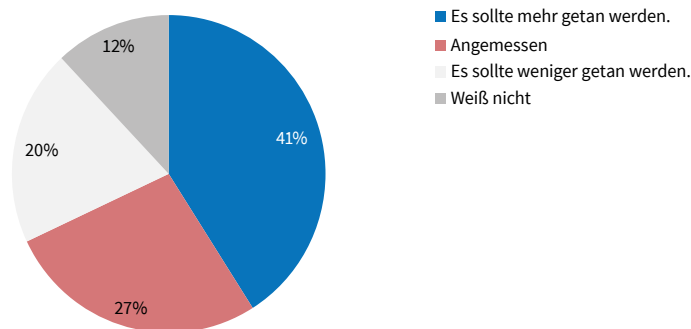
ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN GEGEN KOMBINATION DER KLIMAPOLITISCHEN INSTRUMENTE BEIM STRASSENVERKEHR

Fast 50% der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen sprechen sich dagegen aus, den Straßenverkehr in den EU-Emissionshandel zu integrieren und gleichzeitig die Flottenemissionsstandards zu verschärfen. Sie begründen dies mit negativen Wechselwirkungen zwischen den beiden Maßnahmen. Außerdem sprechen sich einige Ökonominen und Ökonomen generell gegen Standards für die Flottenemissionen aus. Diese seien nicht zielführend und ineffizient, da sie gegenüber Emissionsreduktionen in anderen Sektoren verzerrend wirken. Rund zwei Fünftel der teil-

Abb. 1

EU und Klimawandel

Wie beurteilen Sie die Reaktion der EU auf den Klimawandel?



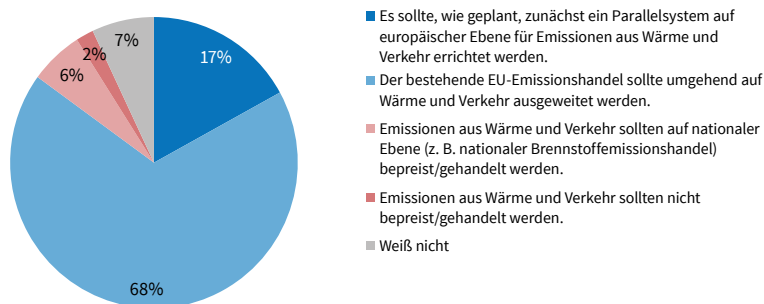
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

Abb. 2

Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr

Welche der folgenden Optionen wäre aus Ihrer Sicht zu bevorzugen, um die Emissionen aus den Sektoren Wärme und Energie einzupreisen?



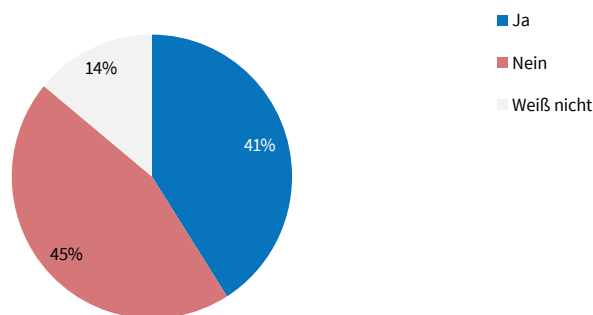
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

Abb. 3

Effort Sharing Regulation

Halten Sie die Beibehaltung von nationalen CO₂-Vermeidungszielen für Emissionen, die nicht vom ursprünglichen europäischen Emissionshandelssystem erfasst wurden, für sinnvoll?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

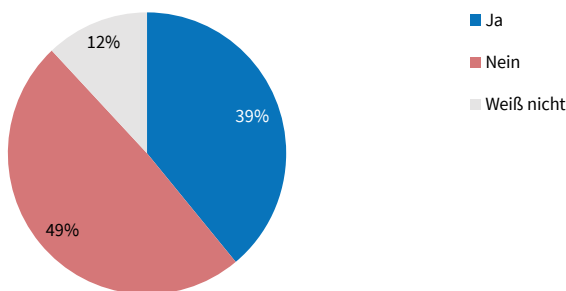
© ifo Institut

nehmenden Ökonominen und Ökonomen erachten die Kombination aus Emissionshandel und Flottenemissionsstandards beim Straßenverkehr dagegen für sinnvoll: Flottenemissionsstandards würden die Verbindlichkeit zukünftiger klimapolitischer Anforderungen für die Hersteller angesichts heute noch niedriger CO₂-Preise und deren unsicherer Entwicklung erhöhen. Sie könnten so Innovationsanreize stärken und dazu beitragen, dass Emissionen im Verkehrsbereich schneller reduziert und die erforderlichen Anpassungen im Verkehrsbereich rechtzeitig umgesetzt werden.

Abb. 4

Straßenverkehr und Flottenemissionsstandards

Die EU-Kommission plant den Straßenverkehr sowohl in den neuen EU-Emissionshandel zu integrieren als auch die bereits existierenden Flottenemissionsstandards zu verschärfen. Sollte die EU-Kommission diese beiden Instrumente kombinieren?



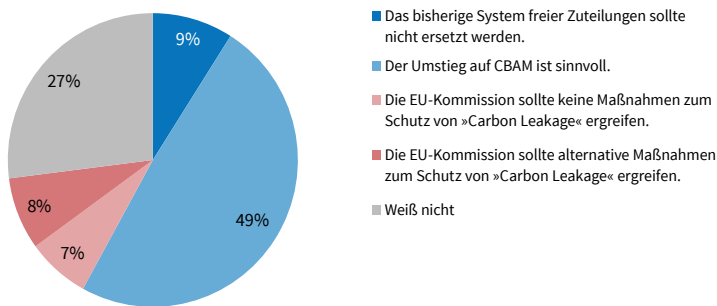
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

Abb. 5

CO₂-Grenzausgleichsmechanismus

Wie beurteilen Sie den Einsatz eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus für »Carbon Leakage« gefährdete Sektoren?



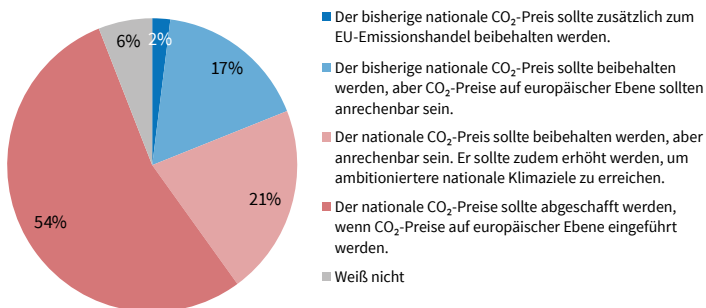
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

Abb. 6

Nationale CO₂-Bepreisung von Kraft- und Brennstoffen

Sollte die nationale CO₂-Bepreisung von Kraft- und Brennstoffen auch bei Einführung eines zweiten Emissionshandelssystems auf EU-Ebene beibehalten werden?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN SEHEN CO₂-GRENZAUSGLEICHSMCHANISMUS DER EU-KOMMISSION KRITISCH, UNTERSTÜTZEN IHN ABER MEHRHEITLICH

Beinahe die Hälfte der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen spricht sich für einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus aus, um »Carbon Leakage« zu verhindern. Die Einführung dieses Systems soll die aktuell freie Zuteilung von Zertifikaten an gefährdete Industrien perspektivisch ablösen. Argumente

für den Systemwechsel gehen in zwei Richtungen: Zum einen sprechen sich einige Ökonominen und Ökonomen gegen das aktuelle System der freien Zuteilung aufgrund von Ineffizienzen aus. Zum andern befürworten viele den CO₂-Grenzausgleich, da so ein internationales »Level Playing Field« geschaffen werde und die innereuropäische Industrie vor CO₂-preisbedingten Abwanderungen geschützt werde. Weiterhin geben Befürworterinnen und Befürworter an, dass der Mechanismus Anreize für Länder außerhalb der EU schaffe, selbst klimapolitisch aktiv zu werden. Nur 9% sprechen sich für das System der freien Zuteilung aus, da sie die Wirksamkeit des CO₂-Grenzausgleichs bezweifeln und einen verstärkten Protektionismus befürchten. Ähnlich argumentieren die 7% der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen, die sich generell gegen Maßnahmen zum Schutz vor »Carbon Leakage« aussprechen. Alternative Maßnahmen zum Schutz vor »Carbon Leakage« wie etwa eine allgemeine CO₂-Verbrauchssteuer oder Abkommen auf internationaler Ebene empfehlen 8% der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen der EU-Kommission. Auch eine Reihe von Befürwortern eines Grenzausgleichsmechanismus sehen diesen im Falle eines Alleingangs der EU durchaus kritisch. Sie fordern, ihn entweder von vorneherein mit internationalen Partnern, insbesondere den USA und/oder China, zu koordinieren, oder sehen ihn lediglich als Zwischenschritt oder notwendiges Druckmittel in Verhandlungen zu einem internationalen Abkommen bzw. »Klimaclub«.

ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN MEHRHEITLICH GEGEN EINE CO₂-BEPREISUNG AUF NATIONALER UND AUF EU-EBENE

Mehr als die Hälfte der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen ist der Meinung, dass die nationale CO₂-Bepreisung von Brenn- und Kraftstoffen abgeschafft werden sollte, sobald auf EU-Ebene der Vorschlag eines zweiten Emissionshandels für Emissionen aus der Nutzung von Brenn- und Kraftstoffen aus dem »Fit for 55« Paket umgesetzt wird. Demgegenüber stehen zwei Fünftel der Teilnehmenden, die eine gleichzeitige Bepreisung auf nationaler und auf EU-Ebene befürworten. Innerhalb dieser Gruppe befürworten allerdings nur 5% eine unbedingte Beibehaltung eines Doppelsystems, während 95% fordern, die nationalen CO₂-Preise auf die europäischen Preise anzurechnen. Rund die Hälfte derer, die eine Anrechenbarkeit fordern, unterstützt zudem eine Erhöhung des aktuellen deutschen CO₂-Preises, um die ambitionierteren nationalen Reduktionsziele zu erreichen.

DIE HALFTE DER ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN BEFÜRWORTET DIE EINFÜHRUNG EINER PRO-KOPF-PAUSCHALE

Bei der Frage, wie die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung verwendet werden sollten, ergibt sich un-

ter den teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen ein gemischtes Bild (Mehrfachnennungen waren möglich). Rund die Hälfte der Teilnehmenden spricht sich dafür aus, die Einnahmen zumindest teilweise über eine Pro-Kopf-Pauschale zurück zu erstatten. Ein gutes Drittel will die EEG-Umlage mit Hilfe der Einnahmen senken oder abschaffen, was den Strompreis verringern würde. Auch die Absenkung oder Abschaffung der Energie- und Stromsteuer würde den Strompreis reduzieren, wird allerdings nur von 23% der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen befürwortet. Die Absenkung nicht-energiebezogener Steuern und Umlagen findet im Vergleich eher wenig Zustimmung: Nur knapp 20% der Teilnehmenden befürwortet es, die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung für diesen Zweck zu verwenden. Ein knappes Drittel schlägt indes vor, Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zu verwenden, um klimafreundliche Technologien zu fördern. Gegen Rückerstattungen jeglicher Art sprechen sich 2% der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen aus. Generell befürworten die Teilnehmenden entweder eine Rückerstattung der Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale und Investitionen in klimafreundliche Technologien oder Senkungen der Steuern und Umlagen.

DIE HÄLFTE DER ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN LEHNEN DIE VERSCHÄRFUNG SEKTORSPEZIFISCHER REGULIERUNGEN AB

Die Hälfte der Ökonominen und Ökonomen spricht sich gegen eine Verschärfung sektorspezifischer Regulierungen wie Emissions- oder Energieeffizienzstandards aus, um striktere Klimaziele zu erreichen. Demgegenüber stehen fast 40%, die verschärfte Regulierungen einzelner Sektoren befürworten. Am häufigsten nennen die teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen dabei die Landwirtschaft (29%), gefolgt vom Verkehrs- (27%) sowie dem Gebäudesektor (24%). Dahinter liegen die Energiewirtschaft (18%), der Industriesektor (17%) sowie die Abfallwirtschaft (16%). 85% der Ökonominen und Ökonomen befürworten verschärfte Regulierungen einzelner Sektoren, wie beispielsweise bei Gebäuden, Verkehr und Landwirtschaft.

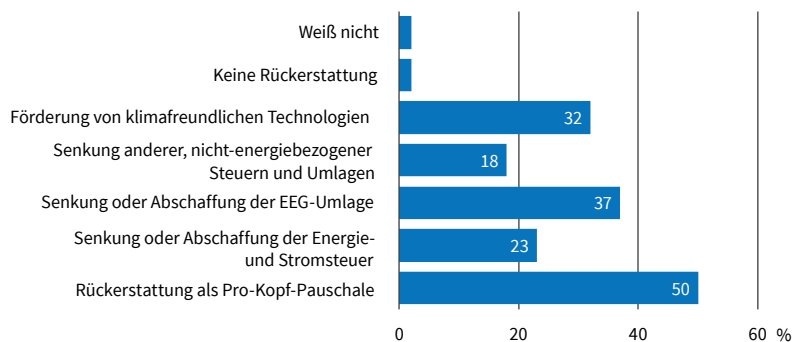
ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN FÜR ZUSÄTZLICHE SEKTORSPEZIFISCHE INVESTITIONEN

Im Gegensatz zu einer Verschärfung sektorspezifischer Regulierungen sieht eine Mehrheit der Ökonominen und Ökonomen zusätzliche sektorspezifische Investitionen, beispielsweise in Technologieförderung, positiv. Gut ein Drittel spricht sich indes dagegen aus. Unter den Bereichen, in denen zusätzliche Investitionen gefordert werden, wurden am häufigsten Gebäude (35%) und Verkehr (33%) genannt. Dahinter folgen die Energiewirtschaft (31%), die Industrie (21%) und die Landwirtschaft (20%). Die Abfallwirtschaft (12%)

Abb. 7

Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung

Wie sollten Ihrer Meinung nach die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung verwendet werden?



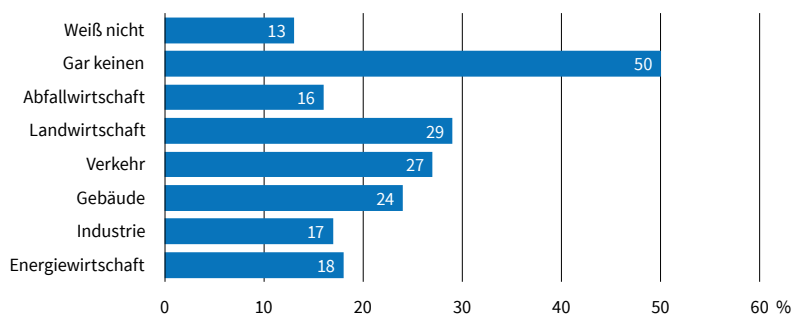
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

Abb. 8

Sektorspezifische Regulierungen

Sollte die Bundesregierung zur Erreichung der höheren Minderungsziele sektorspezifische Regulierungen verschärfen? Falls ja, in welchen Sektoren?



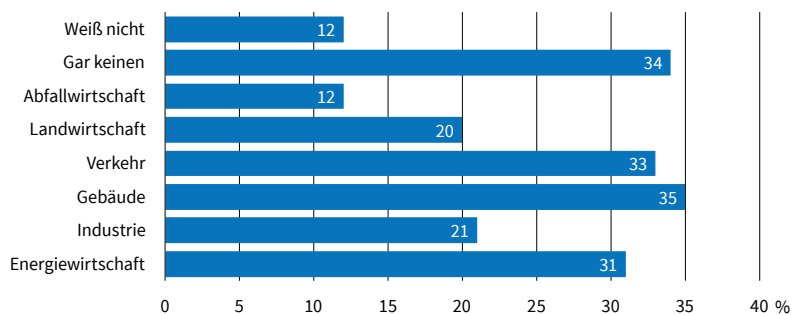
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

Abb. 9

Sektorspezifische Investitionen

Sollte die Bundesregierung zur Erreichung der höheren Minderungsziele zusätzliche sektorspezifische Investitionen tätigen? Falls ja, in welchen Sektoren?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

bildet das Schlusslicht. Mehrfachnennungen waren auch hier möglich.

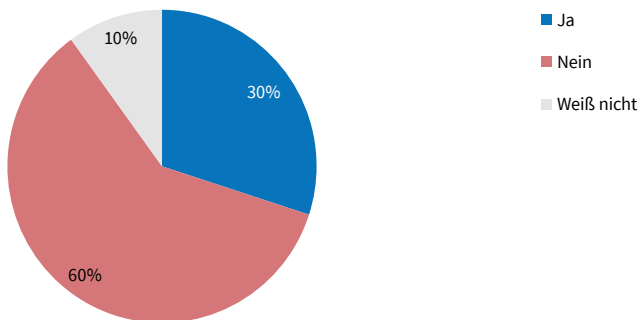
ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN GEGEN SEKTORSPEZIFISCHE CO₂-MINDERUNGSZIELE

Die Bundesregierung hat im Klimaschutzgesetz für jedes Jahr und jeden Sektor genaue CO₂-Minderungsziele bis 2030 festgelegt. Die für den Zeitraum von

Abb. 10

Sektorspezifische CO₂-Minderungsziele

Sehen Sie die Festlegung jahresgenauer, sektorspezifischer CO₂-Minderungsziele als sinnvoll an?



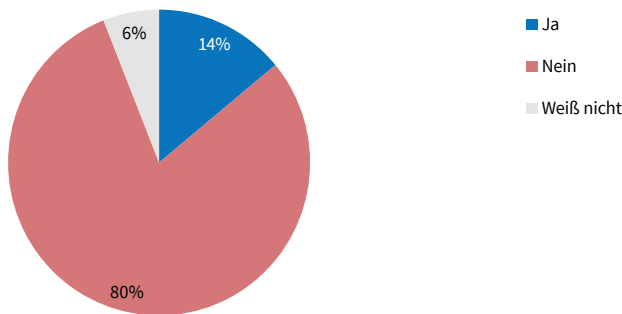
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

Abb. 11

EZB und Klimaschutz (1/2)

Sollte das Mandat der EZB auch das klimapolitische Ziel der EU, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, enthalten?



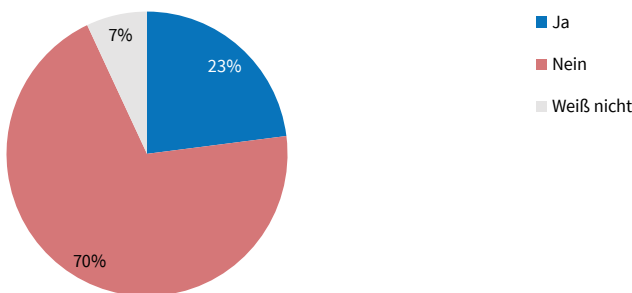
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

Abb. 12

EZB und Klimaschutz (2/2)

Sollte Ihrer Meinung nach die EZB im Rahmen des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors (CSPP) verstärkt Anleihen von emissionsarmen Unternehmen kaufen, um die klimapolitischen Ziele der EU zu unterstützen?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2021.

© ifo Institut

2031 bis 2040 geltenden Einsparungsziele sollen 2024 bekannt gegeben werden. Die Mehrheit der teilnehmenden Ökonominnen und Ökonomen (60%) sieht sektorspezifische Minderungsziele kritisch. Diese führten, gerade im Vergleich zu einer sektorübergreifenden CO₂-Bepreisung, zu Ineffizienzen und damit höheren Kosten. Es werde eine Scheingenaugigkeit geschaffen, obwohl Einsparpotentiale und Innovationsfortschritt über so lange Zeiträume nicht voraussehbar seien. Der Markt solle entscheiden, wo am meisten CO₂ eingespart werden könne. Zudem sei für das

Klima unerheblich, in welchem Sektor die Emissionen entstünden. Dagegen halten 30% der teilnehmenden Ökonominnen und Ökonomen CO₂-Minderungsziele für einzelne Sektoren für den richtigen Weg. Für eine stärkere Regulierung spreche, dass so politische Verantwortlichkeit und klare Kriterien für die Überprüfung und Nachsteuerung der Klimaschutzanstrengungen in den verschiedenen Sektoren geschaffen würden. Sektorspezifische Ziele würden zudem unterschiedliche technologische Anforderungen besser berücksichtigen und eine bessere Planung ermöglichen.

ÖKONOMINNEN UND ÖKONOMEN GEGEN KLIMASCHUTZ-MANDAT FÜR DIE EZB

Bis 2050 möchte die EU klimaneutral sein. Im Zuge dessen könnte das Mandat der EZB um klimapolitische Ziele erweitert werden. Eine deutliche Mehrheit von 80% der teilnehmenden Ökonominnen und Ökonomen spricht sich jedoch gegen diesen Vorschlag aus. Die Mehrheit der Ökonominnen und Ökonomen findet, dass sich die EZB lediglich auf die Geldpolitik konzentrieren sollte. Klimaschutz liege außerhalb ihres Mandats und für eine solche Aufgabe gäbe es zudem keine demokratische Legitimierung. Lediglich 14% sind für ein Klimaschutzmandat für die EZB. Die Zeit werde knapp und man müsse jetzt handeln, daher sei fast jede Maßnahme recht, so die Meinung der Befürworter.

EZB SOLLTE EMISSIONSARME UNTERNEHMEN NICHT BEVORZUGEN

Die EZB besitzt innerhalb ihres derzeitigen Mandats ein Programm, mit dem Wertpapiere von Unternehmen angekauft werden (CSPP). Insofern könnte die EZB klimapolitisch aktiv werden, indem sie bevorzugt die Anleihen emissionsarmer Unternehmen kauft. Diesen Vorschlag lehnen jedoch 70% der teilnehmenden Ökonominnen und Ökonomen ab. 23% halten dies für eine gute Idee. 7% geben an, sich keine Meinung gebildet zu haben. Das am häufigsten genannte Argument der Unterstützer ist der direkte und erwartbare Zusatzeffekt: Es wird ein Anreiz geschaffen, klimafreundlich zu investieren. Der am häufigsten genannte Grund gegen diesen Vorschlag ist die Neutralität: Die EZB würde dann nicht mehr neutral, sondern politisch agieren.

LITERATUR

Blum, J., R. de Britto Schiller, A. Löscher, J. Pfeiffer, K. Pittel, N. Potrafke und A. Schmitt (2019), »Zur Bepreisung von CO₂-Emissionen – Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel«, *ifo Schnelldienst* 72(16), 60–65.

Clara Albrecht, Britta Rude und Tanja Stitteneder*

ifo Migrationsmonitor: Afghanistan im freien Fall – Rückkehr der Taliban und Flucht als letzter Ausweg

Eine Vielzahl von Faktoren treiben die Flucht- und Migrationsbewegungen in und aus Afghanistan – die Taliban waren schon einmal dafür verantwortlich, dass viele Afghan*innen ihr Land verlassen mussten – nun sind sie zurück, und es stellt sich die Frage, wie sich dies auf zukünftige Fluchtbewegungen auswirken könnte. Traditionell wird Migration sowohl von Push-Faktoren (Schubfaktoren) als auch von Pull-Faktoren (Anziehungsfaktoren) getrieben. Dies ist auch in Afghanistan der Fall. Um die Motive hinter den Flucht- und Migrationsbewegungen besser zu verstehen, muss man die positiven Entwicklungen des Landes über die letzten 20 Jahre genauer betrachten, die nun durch die Rückkehr der Taliban zunichtegemacht werden könnten.

PUSH-FAKTOREN VON FLUCHT- UND MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN UND AUS AFGHANISTAN

Tabelle 1 zeigt, dass die Push-Faktoren (Schubfaktoren) für Flucht- und Migrationsentscheidungen in Afghanistan vielfältig sind. Sie reichen von politischen über ökonomische und soziale bis hin zu ökologischen Faktoren. Politische Faktoren sind Terrorismus, Krieg, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung, Gewalt und Kriminalität sowie Korruption und schlechte Staatsführung. Ökonomische Faktoren reichen von Armut und Hunger bis hin zu schlechten Arbeitsmarktbedingungen. Demografische und soziale Faktoren sind getrieben von der jungen Altersstruktur im Land und einer schlechten Infrastruktur im Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- und Verkehrssektor. Afghanistan ist besonders stark vom Klimawandel und Naturkatastrophen betroffen, weswegen auch Klimaflüchtlinge im Land entstehen. Des Weiteren gibt es nun verstärkende Faktoren für Flucht- und Migrationsbewegungen, die durch den Abzug internationaler Truppen, die Rückkehr der Taliban und den Rückgang der Entwicklungshilfe im Land entstanden sind.

* Wir danken Proasyl als auch Mitarbeiter*innen (anonym) von NGOs für hilfreiche Gespräche während der Aufbereitung dieses Beitrags und Panu Poutvaara für hilfreiche Kommentare und Revisionen.

IN KÜRZE

Afghanistan ist eins der ärmsten Länder der Welt. 2020 lebte fast die Hälfte der Bevölkerung in Armut, 19,1 Millionen Menschen hungerten. Eins von drei Kindern unter fünf Jahren ist unterentwickelt, und sechs von zehn Frauen erleben im Laufe ihres Lebens körperliche und/oder sexualisierte Gewalt. Das Land nimmt 2021 den letzten Platz auf dem »Globalen Friedensindex« ein. Politische, ökonomische, soziale und ökologische Faktoren bestimmen das Flucht- und Migrationsgeschehen in und aus Afghanistan. Der Abzug internationaler Truppen, die Rückkehr der Taliban und der Rückgang der Entwicklungshilfe verschärfen die Situation. Anfang September 2021 leiden neun von zehn Afghan*innen unter Lebensmittelknappheit, und der Stillstand des Finanzsektors stellt ein Problem für Hilfsorganisationen dar. Viele Afghan*innen sind gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, wobei die Binnenmigration den Großteil der Migration in Afghanistan ausmacht. Von denjenigen, die die Flucht ins Ausland wagen, ziehen die meisten in die Nachbarländer Pakistan und Iran. Die beiden Länder beherbergen derzeit ca. 80% der afghanischen Migrant*innen; im Vergleich dazu sind nur einige wenige auf dem Weg in westliche Länder.

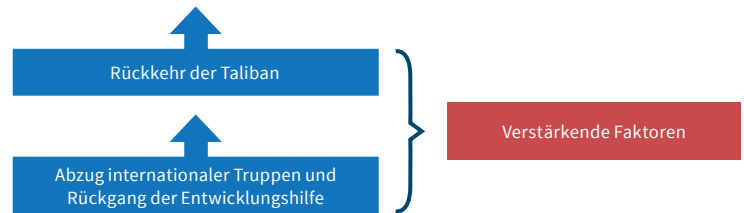
Politische Faktoren

Afghanistan ist seit vielen Jahren von Konflikten, Krieg und Terrorismus geprägt. Im Jahr 2021 steht es auf dem letzten Platz des »Globalen Friedensindex«. Die Situation des Landes hat sich in den letzten Jahren kaum verbessert, 2009 besetzte das Land den drittletzten Platz (GPI 2021). Afghanistan war 2019 im globalen Vergleich am stärksten vom Terrorismus betroffen, was eine deutliche Verschlechterung im Vergleich zu 2002 bedeutet, als das Land weltweit auf Platz 16 lag. Afghanistan ist geprägt von einer Geschichte voller Konflikte, zwischen- und innerstaatliche, aber auch nichtstaatliche Konflikte. Insbesondere das verstärkte Wiederauftauchen der Taliban im Jahr 2006 ging mit einer Zunahme der Gewalt im Land einher. Die Zahl

Tab. 1

Push-Faktoren (Schubfaktoren) hinter Flucht- und Migrationsbewegungen in und aus Afghanistan

Politische Faktoren	Ökonomische Faktoren	Demografische und soziale Faktoren	Ökologische Faktoren
Terrorismus und Krieg	Armut und Hunger	Junge Altersstruktur	Klimawandel
Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen	Arbeitslosigkeit	Schlechter Zugang zu Bildung und Gesundheit	Naturkatastrophen
Gewalt und Kriminalität	Informalität und prekäre Beschäftigungsformen	Schlechter Sozialschutz	
Korruption und schlechte Staatsführung		Geringe Infrastruktur	



Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

der kampfbedingten Todesfälle stieg von 1 595 im Jahr 2005 auf 29 940 im Jahr 2019 an (World Bank 2021a). Der innerstaatliche Konflikt zwischen den Taliban und der Regierung verschärfte sich seit 2013 und war 2018 der blutigste Konflikt der Welt (UCDP 2021, vgl. Abb. 1). Darüber hinaus wurde der Islamische Staat (IS) Anfang 2015 im Land aktiv, was zu einem Anstieg der Terroranschläge insbesondere in der Hauptstadt Kabul führte. Zwischen 2009 und 2018 hat sich die Mordrate fast verdoppelt (World Bank 2021a). Die Rückkehr der Taliban könnte den Konflikt zwischen dem IS und den Taliban verschärfen. Es gibt bereits jetzt Anzeichen über eine verstärkte Terroraktivität im Land (*The Wall Street Journal* 2021).

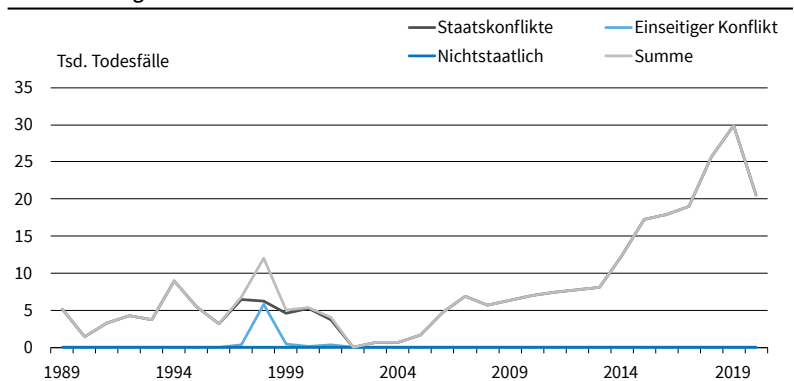
Auf dem Index für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit nimmt Afghanistan im Jahr 2021 den 44. Platz von 172 Ländern ein. Auf dem ersten Platz als schwächstes Land steht Ägypten (The Global Economy 2021). Dennoch gibt es Anzeichen für bedeutende Fortschritte in den letzten Jahren, da Afghanistan 2006 den 24. Platz belegte (The Fund for Peace 2021). Verletzungen der Rechte von Frauen sind ein besonderes Problem. Zwar wurden zwischen 2001 und

Mitte August 2021 Reformen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt durchgeführt, diese Gesetze wurden aber nur unzureichend durchgesetzt (HRW 2021a). Wenn sie Anzeige erstatteten, waren sie mit sozialer Stigmatisierung, Druck durch die Familie, invasiven Untersuchungen sowie mit Gefängnisstrafen konfrontiert. Laut Medica Mondiale (2021) wird Vergewaltigung oft mit Ehebruch gleichgesetzt, der in Afghanistan illegal ist. Es gibt bereits erste Anzeichen von Menschenrechtsverletzungen, insbesondere gegen Frauen, durch die Taliban seit deren Einmarsch in Kabul (HRW 2021b).

Im Jahr 2015 erfuhr 46,1% der Frauen in den letzten zwölf Monaten körperliche oder sexuelle Gewalt (World Bank 2021a). Damit steht Afghanistan an der Spitze einer Liste von Ländern, für die zwischen 2012 und 2017 hierzu Daten gemeldet wurden. Betrachtet man die Wahrscheinlichkeit, im Laufe des Lebens einer Frau, Opfer von Gewalt in der Partnerschaft zu werden, ist die Zahl sogar noch höher: Sechs von zehn Frauen sind davon betroffen (OECD 2021). Die Akzeptanz von Gewalt gegen Frauen ist auch tief in sozialen Normen und allgemeinen Überzeugungen verwurzelt. Acht von zehn Frauen glauben, dass das Schlagen einer Frau unter bestimmten Umständen gerechtfertigt ist (OECD 2021; World Bank 2021a, vgl. Abb. 2). Kinderheirat (fast drei von zehn Mädchen werden vor dem 18. Lebensjahr verheiratet), Teenagerschwangerschaften (mit einer Inzidenz von 12%) und vorgeburtliche Geschlechtsdiskriminierung verschlechtern die Situationen von Frauen weiter und führen zu einem Teufelskreis der Gewalt. Unter der erneuten Herrschaft der Taliban könnte dieser weiter befeuert werden. Das afghanische Frauenministerium wurde bereits durch die Taliban geschlossen und durch das gefürchtete Sittenministerium ersetzt (Aljazeera 2021).

Der öffentliche Sektor Afghanistans hat in den letzten zwei Jahrzehnten unter Korruption, schwacher Rechtsstaatlichkeit und einer geringen Qualität

Abb. 1
Konfliktbedingte Todesfälle



Quelle: UCDP (2021).

© ifo Institut

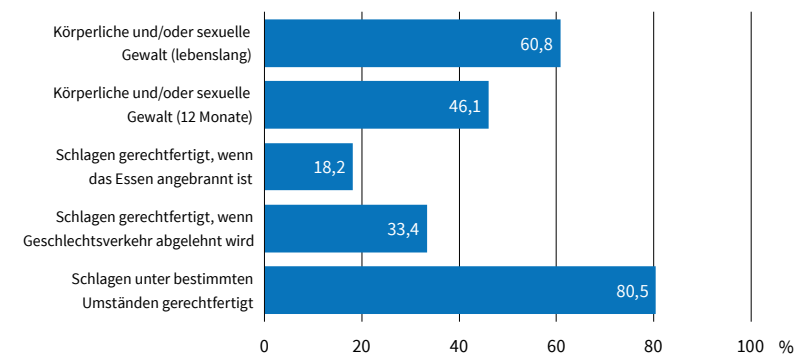
der Rechtsvorschriften gelitten; die Rechenschaftspflicht hatte sich dagegen im Laufe der Zeit deutlich verbessert. Laut dem BTI-Transformationsindex 2020 nimmt Afghanistan Platz 14 von unten ein, verglichen mit Platz 7 im Jahr 2006. Laut den Worldwide Governance Indicators (WGI) lag das Land 1996 bei der Korruptionsbekämpfung und der Rechtsstaatlichkeit auf einem der letzten Plätze, und hat sich seither kaum verbessert. Im Gegensatz dazu stieg die Qualität der Rechtsvorschriften. Leichte positive Entwicklungen gab es bei der politischen Stabilität und der Abwesenheit von Gewalt und Terror. Die Effizienz der Regierung war zwar insgesamt gering, hatte sich aber seit 1996 verbessert. Damals war Afghanistan das Land mit den schlechtesten Ergebnissen bezüglich der Qualität der öffentlichen und zivilen Dienstleistungen weltweit. Trotz erheblicher Fortschritte bei der Rechenschaftspflicht sind die Institutionen nach wie vor nach ethnischer Zugehörigkeit, Klasse, Clan, Rasse und Religion zersplittert: Das Land nimmt 2021 den 37. Platz auf dem Index der fraktionierten Eliten ein (The Global Economy 2021). Die Rückkehr der Taliban dürfte das Land zurück in eine Zeit ultraschwacher Institutionen werfen.

Ökonomische Faktoren

Im Jahr 2020 lebte fast die Hälfte der Bevölkerung – d.h. 15 Millionen Menschen – unter der nationalen Armutsgrenze.¹ 2012 lebten 10,3 Millionen Menschen, also 38,5% der Bevölkerung, in Armut. 59,5% der Bevölkerung (19,1 Millionen Menschen) leiden an Hunger. Der GINI-Koeffizient² stagniert bei 0,3, ein Wert, der ähnlich dem in Bangladesch oder Pakistan ist (vgl. Abb. 3). Seit der Rückkehr der Taliban hat sich die Situation drastisch verschlechtert, und das Land steht kurz vor einem wirtschaftlichen Kollaps (Norwegian Refugee Council 2021). Laut einer Umfrage des World Food Program leiden neun von zehn Befragten unter Nahrungsmittelknappheit (WFP 2021). Zudem steigen die Preise für Nahrungsmittel drastisch. Es gibt Berichte darüber, dass die Preise von Mehl, Öl, Gas und Bohnen innerhalb eines Monats um 63% gestiegen sind (Save the Children 2021). Viele Angestellte im öffentlichen Sektor haben seit mindestens einem Monat kein Geld mehr bezogen (Alarabiya News 2021), und die Vereinten Nationen warnen vor einer humanitären Katastrophe (UN News 2021).

Die Erwerbsquote der afghanischen Bevölkerung stagnierte seit 2000 bei rund 50% (vgl. Abb. 4). Dies ist vor allem auf die immer noch geringe Einbeziehung von Frauen in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Obwohl sie von nur 15,4% im Jahr 2000 auf 22,7% im Jahr 2019 gestiegen war, ist sie weit entfernt von

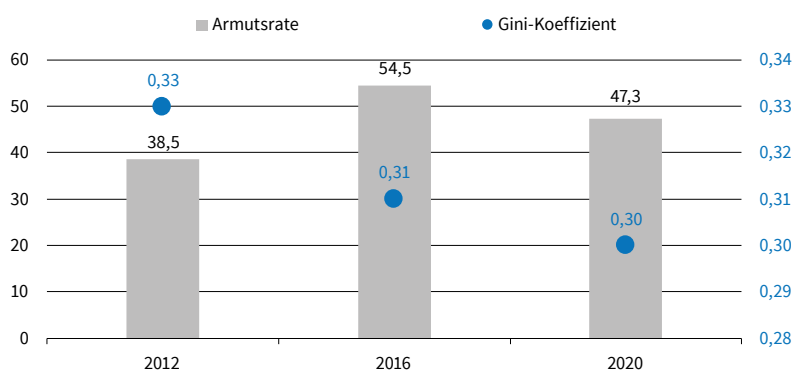
Abb. 2
Gewalterfahrungen und -überzeugungen von Frauen in Afghanistan



Quelle: Weltbank (2021); OECD (2021).

© ifo Institut

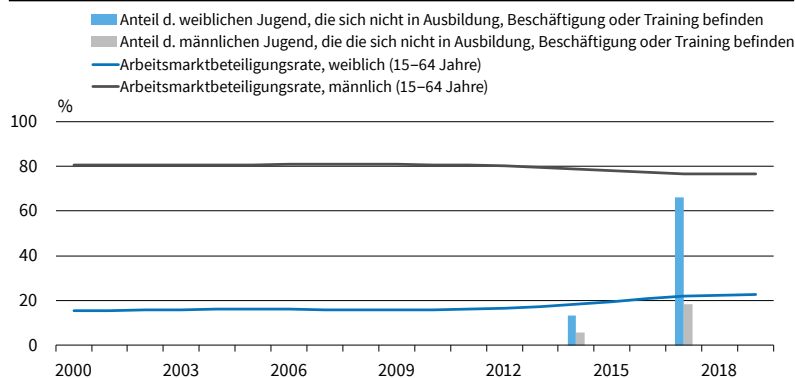
Abb. 3
Armut und Ungleichheit (2012–2020)



Quelle: NSIA (2021).

© ifo Institut

Abb. 4
Arbeitsmarktbeteiligung und NEET nach Geschlecht



Quelle: Weltbank; ILO (2021).

© ifo Institut

anderen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Die Arbeitslosigkeit war mit 11,7% im Jahr 2020 anhaltend hoch und hat im Laufe der Zeit zugenommen (World Bank 2021a). Die NEET-Quote (Anteil der Jugendlichen, die sich nicht in Ausbildung, Beschäftigung oder Training befinden) war mit 42,0% im Jahr 2017 eine der höchsten weltweit, wiederum getrieben von jungen Frauen (World Bank 2021a). Im Jahr 2014 lag der NEET-Anteil dagegen noch bei 9,5%. Die Arbeitsmarktsituation im Land hat sich seit dem Einmarsch der Taliban weiterhin drastisch ver-

¹ Die nationale Armutsgrenze orientiert sich an einer fixen Linie, die das nötige Einkommen für einen Grundnahrungsmittelkorb repräsentiert.

² Der Gini-Koeffizient misst die Ungleichheit in der Bevölkerung über ihre Einkommensverteilung. Ein Wert von 0 bedeutet, dass alle dasselbe Einkommen haben.

ändert. Anfang September berichten 50% der Befragten einer Umfrage des WFP von Arbeitsplatzverlusten (WFP 2021). Vor allem der Ausschluss von Frauen aus dem Arbeitsmarkt könnte sich negativ auf das Haushaltseinkommen vieler Familien auswirken.

Im Jahr 2000 waren mehr als neun von zehn Arbeitnehmern in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig (World Bank 2021a). Zwar lag dieser Anteil 2019 nur noch bei acht von zehn Beschäftigten, ist aber im internationalen Vergleich immer noch hoch. Im Jahr 2000 waren von den erwerbstätigen Frauen fast alle einer prekären Beschäftigung ausgesetzt. Dieser Anteil ist zwar leicht gesunken und lag 2019 bei neun von zehn Frauen, ist aber immer noch höher als in den meisten anderen Ländern. Schätzungen aus dem Jahr 2012 zeigen, dass der Großteil der Beschäftigung informell angestellt ist und mit 80–90% zu den höchsten weltweit gehört (ILO 2012). Die niedrige Produktivität im Agrarsektor, geschlechtsspezifische Normen und die schlechte Ausstattung mit Humankapital haben das Beschäftigungswachstum im Land gebremst (ACAPS 2013). Da das Beschäftigungswachstum auch von den internationalen Hilfsgeldern abhängig gewesen sein könnte (ACAPS 2013), könnte dies zu einem Mangel an nachhaltigem Beschäftigungswachstum geführt haben (ILO 2012). All dies dürfte durch die momentane Situation im Land noch verstärkt werden.

Zwar hatte sich der Zugang der Bevölkerung zum Finanzsektor in den letzten Jahren verbessert, fällt aber immer noch weiter hinter den in den meisten Ländern zurück. 2017 hatten 15% der Bevölkerung ein Bankkonto, verglichen mit 9% 2011 (Findex 2021). Im Vergleich verfügten 2017 in Südasien 70% der Bevölkerung über ein Bankkonto (Findex 2021). Wieder fallen die Afghaninnen mit 7% weit hinter den Afghanen zurück. Seit dem Einmarsch der Taliban in Kabul steht der Finanzsektor im Land kurz vor dem Stillstand. Da die Zentralbank keinen Zugang mehr zu ihren Reserven, die zu großen Teilen im Ausland gelagert sind, hat, ist der Geldumlauf im Land begrenzt. Es wird geschätzt, dass die Taliban Zugang zu 0,1–0,2% der 9,0 Mrd. US-Dollar in internationalen Reserven haben (Aljazeera 2021). Afghanen dürfen momentan nicht

mehr als 200 Dollar pro Woche abheben (France24 2021), und Hilfsorganisationen berichten über Probleme, Geld in das Land einzuführen und so ihre Mitarbeiter zu bezahlen bzw. ihre Projekte fortzusetzen (Norwegian Refugee Council 2021).

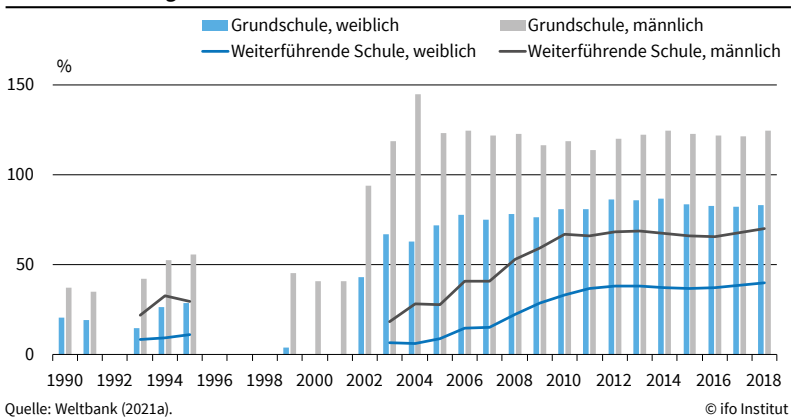
Seit Jahren weisen Forscher auf die Abhängigkeit des Landes von der internationalen Entwicklungshilfe hin (Karimi 2020). Im Jahr 2019 war die Rate der offiziellen Entwicklungshilfe pro Kopf 16-mal höher als der Durchschnitt in Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen (World Bank 2021a). Der abrupte Abzug vieler Entwicklungshelfer und das Einfrieren von Hilfsgeldern zeigt diese nun deutlich. Basierend auf einer Umfrage von 150 Hilfsorganisationen im September zeigen Daten der OCHA, dass drei Viertel dieser Hilfsorganisationen Probleme haben, ihre Projekte nach der Machtübernahme der Taliban fortzuführen (USAID 2021). Momentan pausieren 62% ihrer Projekte, zusätzlich bedingt wegen Sicherheitsbedenken und dem Arbeitsverbot weiblicher Angestellter (USAID 2021). Wie ein Fortführen der Entwicklungshilfe aussehen wird, ist momentan noch unklar. Um Zugang zu internationalen Reserven zu erhalten, werden die Taliban mit großer Wahrscheinlichkeit internationalen Standards und Bedingungen folgen müssen (Financial Times 2021).

Demografische und soziale Faktoren

Die Bevölkerung Afghanistans ist eine der jüngsten weltweit. 55,5% der Bevölkerung im Jahr 2020 sind im erwerbsfähigen Alter, 41,8% unter 15 Jahre alt (World Bank 2021a). Nur 2,6% der Bevölkerung sind älter als 64 Jahre. Die Jugend stellt eine große Belastung für die arbeitende Bevölkerung des Landes dar. Der Abhängigkeitsquotient Afghanistans lag im Jahr 2020 bei 80,1% und gehört zu den höchsten weltweit (World Bank 2021a). Das bedeutet, dass jede Person im erwerbsfähigen Alter für 0,8 Personen unter 15 oder über 64 Jahren sorgen muss. Um diese Belastung in eine demografische Dividende umzuwandeln, sind umfangreiche Investitionen in die Jugend des Landes erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter (UNFPA 2015). Der Arbeitsmarkt hat große Probleme, den Zufluss von jährlich ca. 450 000 neuen Arbeitskräften aufzunehmen (Reuters 2020).

Seit dem Ende der ersten Taliban-Herrschaft 2001, während der afghanische Mädchen fast komplett vom Bildungssystem ausgeschlossen waren, hatten diese bis Mitte August 2021 aufgeholt. Abbildung 5 zeigt, dass die Bruttoeinschulungsrate für Mädchen im Grundschulbereich am Ende der ersten Taliban-Herrschaft im Jahr 2001 bei null lag. Im Jahr 2018 war der Anteil der Mädchen an der Grundschulbildung deutlich auf 82,9% gestiegen (World Bank 2021a). Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Bruttoeinschulungsrate im Sekundarbereich, obwohl die Einschulungsrate bei beiden Geschlechtern niedriger sind. Die Einschulungsrate für Jungen im Grundschulbereich lag im Jahr 2001 bei ca. 30% und erreichte im Jahr 2018 ca. 80%.

Abb. 5
Bruttoeinschulungsrate



lungsquoten im tertiären Bereich sind extrem niedrig: Nur fünf von 100 Frauen und 15 von 100 Männern besuchen tertiäre Bildungseinrichtungen (World Bank 2021a). Die Rückkehr der Taliban könnte extreme negative Folgen für die Bildung von Humankapital im Land haben, vor allem für Mädchen. Bereits jetzt sind diese erneut vom Sekundärunterricht ausgeschlossen und können nur unter strengen Auflagen an der tertiären Bildung teilnehmen.

Afghanistan konnte in den letzten Jahren einige Fortschritte im Gesundheitssektor aufweisen. Die Lebenserwartung ist gestiegen, und die Kindersterblichkeitsrate und Unterentwicklung von Kindern sind gefallen (World Bank 2021a). Während im Jahr 2000 nur eine von zehn Geburten von qualifiziertem Gesundheitspersonal betreut wurden, traf das 2019 auf fast sechs von zehn zu (World Bank 2019). Allerdings ist die Muttersterblichkeitsrate seit 2010 gestiegen, und 2019 war immer noch eins von drei Kindern unterentwickelt (World Bank 2021a). Die Infrastruktur im Gesundheitssektor konnte in den letzten Jahren kaum ausgebaut werden, und das Land fällt weiterhin weltweit zurück.³ Auch wenn die Anzahl der Ärzte zugenommen hat, fehlt es an gut ausgebildetem Personal.⁴ Gewalt und Konflikte beeinträchtigen die Bereitstellung von Gesundheitsdiensten zusätzlich (Mirzazada 2021). Hinzu kommen institutionelle Faktoren und ein Mangel an finanziellen Mitteln. Auch kulturelle Normen, insbesondere in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter, spielen eine Rolle. Die Pandemie stellt eine weitere Herausforderung für das Gesundheitssystem im Land dar. Der Gesundheitssektor ist seit der Rückkehr der Taliban in einem katastrophalen Zustand. Basierend auf Daten von USAID sind momentan nur knapp 20% der Gesundheitseinrichtungen in Betrieb (USAID 2021). Es fehlt an Medikamenten und medizinischer Ausrüstung. Gehälter werden nicht bezahlt und Impfkampagnen ausgesetzt. Frauen trauen sich teilweise nicht mehr, medizinische Hilfe in Anspruch zu nehmen (USAID 2021).

Eine Analyse der Weltbank aus dem Jahr 2012 kommt zu dem Ergebnis, dass die Sozialschutzprogramme fragmentiert und nicht budgetiert sind (World Bank 2012). Zwar gibt es innovative Ansätze, doch werden diese hauptsächlich von humanitären Hilfsorganisationen umgesetzt (Humanitarian Response 2013). Darüber hinaus wiesen Wissenschaftler im Jahr 2018 auf die nicht nachhaltige Gestaltung des Rentenprogramms in Afghanistan hin (Reuters 2018). Eine Studie von UNICEF aus dem Jahr 2016 kommt zu dem Schluss, dass die sozialen Sicherheitsnetze begrenzt und speziell für Frauen und Kinder kaum vorhanden

sind (UNICEF 2016). Diese Problematik dürfe sich unter den Taliban nun weiter verschärfen. UNICEF, zum Beispiel, gibt an, dass viele der von der Organisation geführten Programme im Land, die sich an Frauen und Mädchen richten, momentan operationellen Schwierigkeiten ausgesetzt sind (UNICEF 2021).

Der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen hatte sich bis 2020 stark verbessert. So hatte die Hälfte der Bevölkerung im Jahr 2019 Zugang zu mindestens grundlegenden sanitären Diensten, verglichen mit nur 21,9% im Jahr 2000 (World Bank 2021a). Dennoch hatte 2019 nur jeder Dritte Zugang zu bereinigtem Trinkwasser. Die Bevölkerung ist inzwischen nahezu flächendeckend mit Strom versorgt, und einige haben begonnen, das Internet zu nutzen (8,3% der Bevölkerung). 60% der Bevölkerung sind an einen öffentlichen Mobilfunkdienst angeschlossen. Neue Migrationsströme im Land und Unklarheiten über die finanzielle Lage der Taliban dürften sowohl den Zugang zu als auch die Instandhaltung von öffentlichen Dienstleistungen in der Bevölkerung nun erschweren.

Ökologische Faktoren

Im ND-Gain-Index⁵ 2019 nimmt Afghanistan Platz 175 von 181 Ländern ein (ND-Gain 2021). Dies ist auf eine hohe Anfälligkeit, aber auch auf eine geringe Kapazität zurückzuführen, den Auswirkungen des Klimawandels zu begegnen. Afghanistan ist das zwölftgefährdetste Land in Bezug auf den Klimawandel und auf Platz 10 der Länder, die am wenigsten auf den Klimawandel vorbereitet sind. Die Gefährdung Afghanistans durch den Klimawandel hat sich im Vergleich zu 2001 noch vergrößert. Damals lag das Land auf dem ND-GAIN-Index auf Platz 157.

Zudem ist die Bevölkerung einem hohen Risiko von Naturkatastrophen ausgesetzt. Auf dem INFORM-Risikoindex belegt das Land im Jahr 2021 den vierten Platz, insbesondere wegen seiner hohen Gefährdung durch Erdbeben und Dürren (DRMKG 2021). Die afghanische Bevölkerung ist in diesem Jahr mit einer schweren Dürre konfrontiert, ähnlich wie in den Jahren 2017 und 2018. Die letzte Dürre führte dazu, dass 13,5 Millionen Menschen in erhöhtem Maß unter dem Mangel an Nahrungsmitteln litten (Climate Change Project 2021). Berichten des WFP zufolge verfügen die Taliban nicht über die nötigen Mittel, dem Hunger der Bevölkerung entgegenzutreten (Reuters 2021).

PULL-FAKTOREN VON FLUCHT- UND MIGRATIONSBEWEGUNGEN AUS AFGHANISTAN

Nicht nur Push-Faktoren (Schubfaktoren) führen zu Flucht- und Migrationsbewegungen in und aus Afghanistan. Ähnlich den Beobachtungen in anderen Ländern sind auch Pull-Faktoren (Anziehungsfaktoren)

⁵ Der ND-Gain-Index gibt an, inwieweit ein Land dem Klimawandel ausgesetzt ist und wie resistent es dagegen ist.

³ Während es im Jahr 2000 0,3 Krankbetten pro 1 000 Menschen gab, waren es im Jahr 2017 gerade mal 0,4 Krankhausbetten pro 1 000 Menschen (World Bank 2021). Damit fällt Afghanistan immer noch hinter die meisten Länder weltweit (sowohl im regionalen als auch im Vergleich mit Ländern ähnlicher Einkommensklassen).

⁴ Im Jahr 2001 gab es im Land 0,9 Ärzte auf 1 000 Menschen und im Jahr 2016 0,28 (World Bank 2021). Auch hier fällt das Land sowohl im regionalen als auch im Vergleich mit Ländern derselben Einkommensklasse zurück.

Tab. 2

Pull-Faktoren (Anziehungsfaktoren) hinter Flucht- und Migrationsbewegungen aus Afghanistan

Politische Faktoren	Ökonomische Faktoren	Demografische und soziale Faktoren
Asylrecht von Aufnahmestaaten	Arbeitsmarktbedingungen im Gastland	Soziale Netzwerke
Politische Interessen	Bildung	Medien, Kultur und Sprache

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

am Werk. Diese sind in Tabelle 2 gelistet und unterscheiden sich in politische, ökonomische, demografische und soziale Faktoren. Häufig hängen sie von der Bildung und dem Geschlecht der Bevölkerung ab. Eine Analyse, basierend auf Daten von 2015/2016, zeigt, dass 90% der Afghanen, die Europa erreichten, aufgrund von Konflikten und nur 10% aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Situation fliehen (Aksoy und Poutvaara 2021). Gebildete Frauen verlassen mit einer besonders hohen Wahrscheinlichkeit Länder, die durch Geschlechterungleichheit gekennzeichnet sind (Aksoy und Poutvaara 2021).

Migrationsflüsse, vor allem Flüchtlingsströme, sind stark vom nationalen Asylrecht abhängig. Länder, deren Arbeitsmärkte eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften aufweisen, könnten für eine Aufnahme Geflüchteter aus Afghanistan offener sein als andere. Allerdings hängt dies davon ab, ob die Qualifikation der Geflüchteten im potenziellen Gastland nachgefragt wird. Hier könnte die junge Bevölkerungsstruktur von Afghanistan von Vorteil sein.

Soziale Netzwerke im Zielland sind ebenfalls wichtige Treiber hinter Flucht- und Migrationsflüssen.⁶ Sie können sich aus vergangenen Flucht- und Migrationsbewegungen, aber auch aus Netzwerken im Heimatland, die über die Entwicklungshilfe entstanden sind, entwickelt haben. Dies ist im Fall von Afghanistan ein besonders wichtiger Faktor. Entwicklungsgelder machten 2017 mehr als die Hälfte der öffentlichen Ausgaben aus (World Bank 2021a). Außerdem spielen Kultur und Sprache eine wichtige Rolle. Während einige die kulturelle Nähe zum Heimatland suchen, möchten andere kulturelle Barrieren, insbesondere in Bezug auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau, hinter sich lassen.⁷

FLUCHT UND MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN UND AUS AFGHANISTAN

Die beschriebenen Hintergründe führen dazu, dass Flucht- und Migrationsbewegungen schon lange zum Geschehen Afghanistans dazugehören. Rund 6 Millionen der weltweit 70,8 Millionen Vertriebenen sind Afghan*innen, die gezwungen waren, ihr Zuhause zu verlassen (UNHCR 2021b; 2021c). Afghanistan ist somit nach Syrien und Venezuela das Land mit der drittgrößten vertriebenen Bevölkerung der Welt und das

Herkunftsland der zweitgrößten Flüchtlingsgruppe. Seit Mai 2021 zählt Afghanistan knapp 390 000 neue Vertriebene – ungefähr 80% davon sind Frauen und Kinder. Seit Beginn des Jahres sind es sogar über eine halbe Million.

Wiederkehrende Naturkatastrophen wie Dürren, Überschwemmungen, Stürme und Erdbeben sowie anhaltende Gewalt und Konflikte sind die Hauptursachen für Migration in und aus Afghanistan. Allein im Jahr 2020 verursachten Naturkatastrophen 46 000 und Konflikte und Gewalt 404 000 interne Bewegungen (iDMC 2021). Bis Ende 2020 verzeichnete Afghanistan über 3,5 Millionen Binnenvertriebene aufgrund von Konflikten und über 1 Million Binnenvertriebene aufgrund von Naturkatastrophen. Damit machen Vertriebene innerhalb Afghanistans weit mehr als die Hälfte aller afghanischen Migrant*innen aus (UNHCR 2021b). Viele der Afghan*innen, die innerhalb der Landesgrenzen fliehen, bewegen sich vom Norden in den Süden des Landes, wo sie Schutz bei Familie und Bekannten suchen. Dieses »System der informellen Hilfe« ist auch wegen zusätzlicher Belastungen wie der langanhaltenden Dürre, die 80% des Landes, und 60% der Landwirte betrifft, sowie der rasanten Ausbreitung der Corona-Pandemie (reliefweb 2021a), stark belastet. Nahrungsmittels- und Wasserknappheit sowie ein Mangel an Medikamenten und medizinischer Versorgung breiten sich weiter aus. Auch die Covid-19-Impfungen gehen nur langsam voran (UNO-Flüchtlingshilfe 2021; UNHCR 2021b); nur 4% der knapp 40 Millionen Afghan*innen sind derzeit gegen Covid-19 geimpft (UNICEF 2021c).

Die meisten Afghan*innen, die das Land verlassen, reisen in die Nachbarländer Pakistan und Iran, wo derzeit mehr als 80% der außer Landes Geflüchteten leben (UNHCR 2021b; Mediendienst Integration 2021a). Die internationale Migration in andere, vor allem westliche Länder ist dagegen gering (vgl. Abb. 6). Viele der Geflüchteten stecken in einem Teufelskreis fest: Einerseits ist die Rückkehr ins Heimatland gefährlich oder gar nicht möglich, andererseits erhalten sie in den Gastländern keine Aufenthaltsgenehmigung und sind in Flüchtlingslagern außerhalb der Städte untergebracht (UNHCR 2021c). Gerade für die ärmere Bevölkerung sind die Kosten und damit verbunden auch die Distanz zum Zielland ausschlaggebende Faktoren in der Entscheidung, wohin sie fliehen (Cai 2020).

Vermutlich ist die Dunkelziffer der Menschen, die das Land verlassen, ohne im Besitz offizieller Reisepapiere zu sein, hoch. Schätzungen zufolge flohen

⁶ Dies wurde zum Beispiel durch Befragungen Geflüchteter im Mittelmeerraum festgestellt (D'Angelo 2021).

⁷ Für konkrete Studien verweisen wir auf Wang et al. (2018), Fouarge et al. (2019) und White und Buehler (2018).

im August 2021 wöchentlich rund 20 000 bis 30 000 Afghan*innen auf irregulären Wegen (CNN 2021). Das Zuhause verlassen, ob im In- oder in Richtung Ausland, können jedoch in der Regel nur die Gesunden, die über die nötigen finanziellen Mittel verfügen. Zurück bleiben vermutlich überwiegend die Verletzten, Kranken, Alten und die Allerärmsten des Landes.

Entwicklung der Flüchtlingsströme über die Zeit

In den 1980er Jahren stiegen die Flüchtlingsströme aus Afghanistan rasant an. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion verließen viele Afghan*innen das Land. Die meisten gingen nach Pakistan und in den Iran (Amstutz 1994), und es entwickelte sich eine Widerstandsbewegung gegen die sowjetische Herrschaft: Auf der einen Seite stand die afghanisch-sowjetische Regierung, ihr gegenüber die islamischen Widerstandskräfte, die Mudschaheddin, die sowohl militärisch als auch humanitär von den Vereinigten Staaten unterstützt wurden (Reliefweb 2021b).⁸

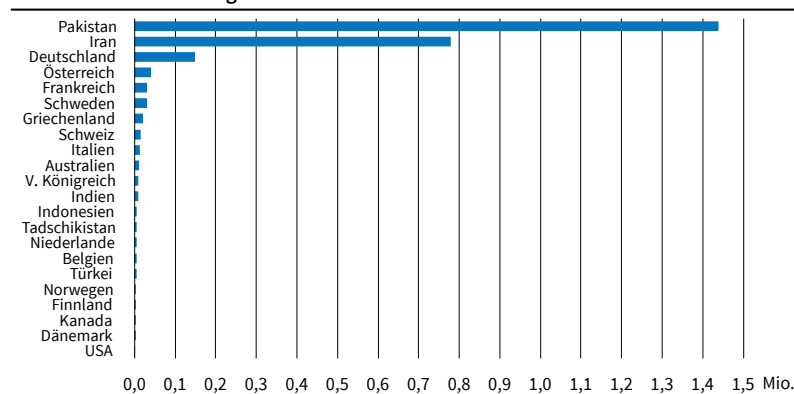
Nach dem Ende des sowjetisch-afghanischen Krieges und dem Rückzug der Sowjetunion Ende der 1980er Jahre wurde die Regierung Anfang der 1990er Jahre durch die Widerstandskämpfer gestürzt. Doch auch innerhalb der Widerständler formierten sich Untergruppierungen, mit einer eher moderateren Ausrichtung einerseits und einer eher radikaleren Ausrichtung andererseits. Anfang der 1990er Jahre war die Anzahl der Geflüchteten im Vergleich zu den Jahren davor gering. Kabul wurde aber weiterhin von den verschiedenen Widerstandsgruppierungen umkämpft (Asylum Insight 2021), und in dem anhaltenden Bürgerkrieg gewannen auch die Taliban an Bedeutung (Reliefweb 2021b).

Der Aufstieg der Taliban in den 1990er Jahren drängte viele Afghan*innen in die Flucht (Reliefweb 2021b; Asylum Insight 2021). Frauen und Mädchen wurden vom öffentlichen Leben größtenteils ausgeschlossen, und fundamentale Menschenrechte wurden ihnen verweigert. Nach der Niederlage der Taliban 2001 leitete die UNHCR umfassende Massenrückführungsprogramme ein. Mit dem Ende des Regimes nahm auch die Zahl der afghanischen Geflüchteten ab und stieg in den darauffolgenden Jahren wieder leicht auf das Niveau der Mitte der 1990er Jahre (vgl. Abb. 7).

Die Rolle von Geldtransfers aus dem Ausland

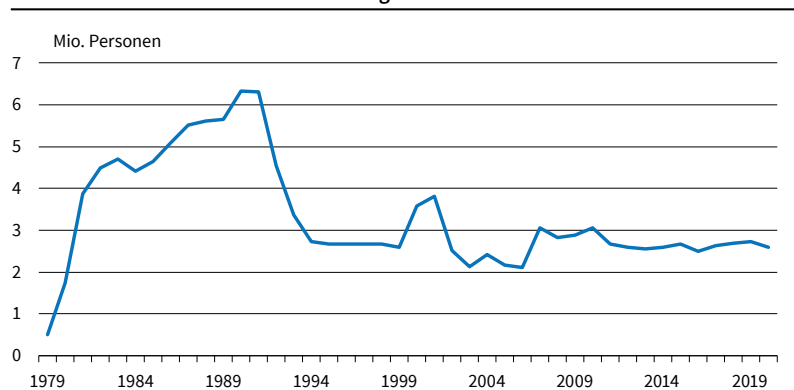
Etwa 10% der afghanischen Haushalte erhalten monetäre Zuwendungen, sogenannte Remissen (*remittances*), von im Ausland lebenden Afghan*innen. In vielen Fällen tragen sie zur Armutsreduzierung im Empfängerland bei und erhöhen die Bildungsinvestitionen von Haushalten (UNDP 2011). 2020 betragen die auf forma-

Abb. 6
Aufnahmeländer von afghanischen Geflüchteten unter UNHCR Mandat 2020



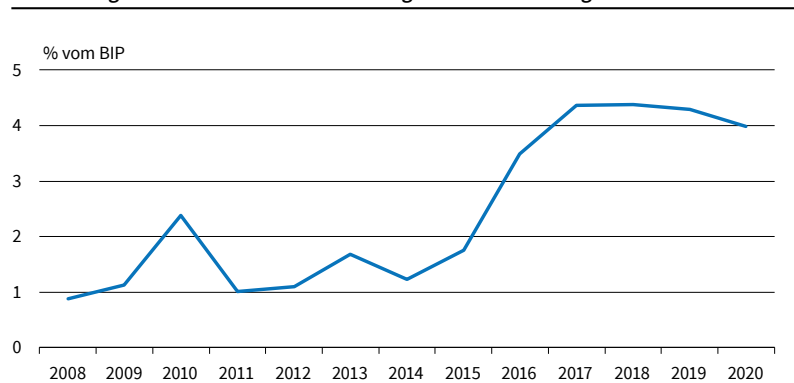
Quelle: UNHCR (2021a). © ifo Institut

Abb. 7
Geflüchtete unter UNHCR Mandat aus Afghanistan



Quelle: UNHCR (2021a). © ifo Institut

Abb. 8
Zuwendungen von im Ausland lebenden Afghan*innen nach Afghanistan



Quelle: World Bank (2021). © ifo Institut

lem Weg getätigten Überweisungen aus dem Ausland nach Afghanistan 788 Mio. US-Dollar und machten knapp 4% des afghanischen BIP aus. Seit 2014 kam es zu einem massiven Anstieg von Geldüberweisungen aus dem Ausland (vgl. Abb. 8). In absoluten Zahlen erfuhren die aus dem Ausland kommenden privaten Zuwendungen eine Steigerung von über 300%. Diese Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit einer grundsätzlichen Verschlechterung der ökonomischen, politischen und sicherheitstechnischen Gesamtsituation. Die Taliban griffen vermehrt militärisch ein und

⁸ Siehe auch: Die Dokumentarserie »Afghanistan – A Wounded Land«, die von der Geschichte und Entwicklung Afghanistans in den letzten Jahrzehnten handelt.

sorgten für einen starken Anstieg der zivilen Todesopfer. Gleichzeitig wurden staatliche Hilfszahlungen aus dem Ausland stark zurückgefahren, und das politische System wurde nach den Präsidentschaftswahlen 2014 zunehmend fragiler (World Bank 2021a).

In Afghanistan spielt der informelle Finanzsektor eine große Rolle. Es ist davon auszugehen, dass die reale Höhe der aus dem Ausland kommenden Zuwendungen weitaus höher liegt, da der mit Abstand größte Teil des Geldes, das Afghan*innen aus dem Ausland erhalten, über informelle Kanäle ins Land kommt. Das *Hawala* genannte informelle Finanztransaktionssystem, das Bargeld kostengünstig über Ländergrenzen hinweg über Mittelspersonen transferiert, macht Schätzungen zufolge bis zu 90% der afghanischen Finanztransaktionen aus. Der reguläre Bankensektor spielt in Afghanistan keine bedeutende Rolle für die Bevölkerung, da lediglich 15% der Afghan*innen ein Konto besitzen. Seit der Machtübernahme der Taliban ist die Bedeutung des über *Hawala* ins Land kommenden Geldes weiter gestiegen, da das afghanische Finanzsystem kurz vor dem Kollaps steht und die nationalen Geldreserven knapp werden (Ross und Barratt 2021).

AUSBLICK: WO FINDEN DIE FLÜCHTENDEN AFGHAN*INNEN IN ZUKUNFT ZUFLUCHT?

Die Belastung der Nachbarländer ist groß und könnte sich nun noch verstärken. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen könnte die erneute Taliban-Herrschaft bis Ende des Jahres über eine halbe Million Menschen zur Flucht ins Ausland bewegen. Es ist zu erwarten, dass ein überwältigender Teil der Flüchtenden versuchen wird, in die Nachbarländer Pakistan und Iran zu gelangen, und die UN hält es für zwingend erforderlich, dass die internationale Gemeinschaft die Erstaufnahmeländer unmittelbar und nachhaltig unterstützt. Das aktuell laufende humanitäre Hilfsprogramm für afghanische Geflüchtete in Iran, Pakistan und weiteren Aufnahmeländern in der Region ist unterfinanziert. Pakistan, mit bereits fast 1,5 Millionen afghanischen Geflüchteten im Land, hat angekündigt, keine Afghan*innen ohne gültige Reisedokumente ins Land zu lassen (UNHCR 2021). Die ersten 700 afghanischen Geflüchteten ohne gültige Papiere wurden bereits abgeschoben (ZEIT ONLINE 2021). Iran, wo bereits 2020 780 000 Afghanen Zuflucht fanden, kündigte an, geflüchtete Afghan*innen lediglich in temporären Lagern in Grenznähe unterzubringen, bis eine Rückkehr nach Afghanistan wieder möglich sei.⁹

Nach UNHCR-Angaben (UNHCR 2021d) ist die Anzahl irregulärer Grenzübertritte in die angrenzenden Staaten stark angestiegen. Die große Mehrheit der aktuell in Pakistan und Iran eintreffenden Flüchtenden

haben keine gültigen Ausweisdokumente und geben die schlechte Sicherheitslage in Afghanistan als Fluchtgrund an.

Potenzielle Aufnahmeländer von schutzsuchenden Afghan*innen

Wie Evakuierungen aus Afghanistan weitergeführt werden sollen, ist derzeit unklar. Im Rahmen der von den USA angeleiteten Evakuierungsmission per Luft über den Kabuler Flughafen sind mehr als 123 000 Zivilist*innen in Drittstaaten ausgeflogen worden. Dabei ist unklar, wie viele afghanische Staatsbürger*innen darunter waren (BBC 2021). Der deutsche Beitrag zur Evakuierung schutzbedürftiger Menschen war dabei gering. Insgesamt flogen die deutschen Streitkräfte etwas über 5 300 Menschen außer Landes (Bundesregierung 2021). Darunter befanden sich 231 Ortskräfte, die für die internationale Afghanistan Mission unter der Führung der Nato tätig waren, sowie 848 Angehörige. Nach Angaben des deutschen Außenministeriums beläuft sich die Zahl der Menschen in Afghanistan, denen gegenüber sich Deutschland verpflichtet fühlt, auf etwa 50 000 (ZEIT ONLINE 2021a). Wie es möglich sein könnte diese nach Deutschland zu bringen, ist unklar. Der Luftweg kommt aufgrund der schlechten Sicherheitslage aktuell nicht in Frage. Auf dem Landweg wäre eine Evakuierung am ehesten über Usbekistan oder Pakistan möglich. Hinweise eines möglichen Prüfverfahrens für zur Ausreise Berechtigter liegen zurzeit noch nicht vor (ZEIT ONLINE 2021b).

Die generelle Bereitschaft zur Aufnahme Geflüchteter ist weltweit relativ gering. Mittlerweile gibt es seitens Deutschlands die Zusage im Rahmen eines Aufnahmeprogrammes 2 600 besonders schutzbedürftige Afghan*innen aufnehmen zu wollen, die dann kein Asyl beantragen müssten, sondern unmittelbar einen Aufenthaltstitel erhielten. Andere europäische Staaten, darunter Österreich, Polen und die Schweiz, haben bereits ausgeschlossen, Afghan*innen aufzunehmen und setzen stattdessen auf eine verstärkte Sicherung der Außengrenzen (BBC 2021). Auch die Türkei, das wichtigste Transitland für afghanische Flüchtende auf dem Weg nach Europa und das Land, das weltweit die meisten Geflüchteten aufgenommen hat, hat keine erhöhte Bereitschaft gezeigt, zusätzliche afghanische Geflüchtete aufzunehmen.¹⁰ Um langfristig die Einreise von flüchtenden Menschen generell zu erschweren, hat die Türkei mit dem Bau einer Grenzmauer an der türkisch-iranischen Grenze begonnen (BBC 2021). Griechenland, das innerhalb Europas bereits in der Vergangenheit mit 25% die meisten afghanischen Geflüchteten aufgenommen hat, hat einen Grenzzaun an der griechisch-türkischen Grenze auf 37 km ausgebaut (Lang et al. 2021).

⁹ Zu den offiziell registrierten afghanischen Geflüchteten gehen Schätzungen davon aus, dass sich in Pakistan zusätzlich eine Million nicht registrierte Geflüchtete aufhalten und in Iran zusätzlich 2 Millionen (MPI 2021).

¹⁰ In der Türkei leben derzeit 3,6 Millionen geflüchtete Syrer*innen. Afghan*innen stellen mit 200 000 schon jetzt die zweitgrößte Gruppe an Geflüchteten im Land (Lang et al. 2021).

Das Vorgehen der USA diesbezüglich könnte ein Signal sein. Im Rahmen der Evakuierungsmission haben die USA bereits 64 000 schutzbedürftige Afghan*innen aufgenommen, von denen 49 000 noch in US-amerikanischen Militärstützpunkten untergebracht sind. Weitere 18 000 Afghan*innen konnten die USA über die Luftbrücke in andere Länder evakuieren. Dort sind sie ebenfalls in Militärstützpunkten untergebracht, hauptsächlich in Deutschland (*New York Times* 2021). Um darüber hinaus weitere Menschen mit Schutzbedarf im Land aufnehmen zu können, hat die US-Regierung die Obergrenze aufzunehmender Geflüchteter stark nach oben korrigiert. Für das am 1. Oktober beginnende Haushaltsjahr wurde von US-Präsident Joe Biden zugesagt, bis zu 125 000 Geflüchtete¹¹ aufzunehmen (NPR 2021). Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen UNHCR begrüßt diese Entscheidung und hofft darauf, dass dies auch von anderen Ländern als Signal verstanden wird, ebenfalls Geflüchtetenkontingente zu erhöhen (UNHCR 2021f). Kanada und Großbritannien haben jeweils zugesichert, bis zu 20 000 Afghan*innen mit besonderem Schutzbedarf aufzunehmen. Australien hat in seinem jährlichen Flüchtlingskontingent 3 000 Plätze für Afghan*innen reserviert (Mediendienst Integration 2021b).

Eine gemeinsam koordinierte Strategie auf EU-Ebene ist nicht in Sicht. Obwohl die EU-Innenkommissarin Ylva Johansson es für eine »moralische Pflicht« Europas hält, Afghan*innen mit Schutzbedarf zu evakuieren und in Sicherheit zu bringen, EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen die Mitgliedstaaten dafür kritisierte, eine länderübergreifende Zusammenarbeit zu verweigern (NPR 2021a), und das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit aufrief, um die Evakuierung gefährdeter Afghan*innen zu erleichtern (Europäisches Parlament 2021), sind bis Mitte September 2021 noch keine konkreten Maßnahmen auf EU-Ebene beschlossen worden. Die EU-Innenminister*innen verkündeten in einem gemeinsamen Statement auf einer Sondersitzung Ende August, dass man keine Anreize zur illegalen Migration geben wolle (Tagesschau 2021). Die Angst vor einem ähnlich hohen Zustrom von Migrant*innen ist mittelfristig jedoch unbegründet, da die entweder geschlossenen oder stark gesicherten Grenzübergänge aus Afghanistan hinaus in Richtung Europa eine große Hürde darstellen. Hinzukommt, dass Schlepperbanden für die überwiegende Mehrheit der Afghan*innen nicht bezahlbar sind (MPI 2021).¹²

¹¹ Neben Geflüchteten aus Afghanistan auch schutzbedürftige Menschen aus Mittelamerika, Menschen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung verfolgt und/oder bedroht sind (LGBTQ), sowie die Uiguren, die in China verfolgt werden (NPR 2021).

¹² 2015 schätzte das afghanische Ministerium für Geflüchtete und Rückführungen, dass eine über Schlepperbanden organisierte Flucht nach Europa 7 500 US-Dollar kostet, einen Betrag, den nur wenige Afghan*innen überhaupt aufbringen könnten in Anbetracht der Tatsache, dass ein großer Teil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt (MPI 2021).

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Der Bedarf an humanitärer Hilfe in Afghanistan ist enorm. 18,4 Millionen Menschen im Land sind auf humanitäre Hilfen angewiesen, darunter 9,7 Millionen Kinder (UNICEF 2021). Die UN hat Mitte September in einem Eilverfahren zu zusätzlichen Spenden aufgerufen, um der humanitären Krise entgegenzutreten. Laut diesem werden bis Ende 2021 606 Mio. US-Dollar benötigt (UNOCHA 2021). Bisher wurden davon gerade mal 20% gedeckt (UNOCHA 2021). Vor den beschriebenen Hintergründen lassen sich die folgenden Handlungsempfehlungen im Bereich der Geflüchteten- und Entwicklungspolitik ableiten.

Geflüchtetenpolitik

Die Aussichten für Geflüchtete in und aus Afghanistan sind extrem schwierig. Seit dem Wiederaufstieg der Taliban sind die Land- und Luftwege geschlossen. Die Ausreise über reguläre Routen ist somit keine Option mehr, was zu einem Anstieg der Nachfrage nach irregulären Grenzüberschreitungen durch illegale Schlepperbanden führt. Um von den Einwanderungsbeamten unentdeckt zu bleiben und die von den Taliban besetzten Grenzkontrollpunkte zu umgehen, sind die Routen noch abgelegener geworden. Die Migration ist somit kostspieliger und gefährlicher geworden (Mixed Migration Centre 2021). Selbst diejenigen, die es aus Afghanistan herauschaffen, erwartet eine schwierige Zukunft – meist ohne Zugang zu Bildung, ausreichender Gesundheitsversorgung, Arbeit und sozialem Anschluss an die heimische Gesellschaft.

Es sollte sichergestellt werden, dass besonders schutzbedürftige Afghan*innen weiterhin Zugang zu Evakuierungsmöglichkeiten nach Deutschland erhalten. Dazu müssen die bürokratischen Hürden abgeschafft und dahinterliegende Prozesse überprüft werden. Neue und digitale Technologien können bei der Übersendung von nötigen Dokumenten und dem effizienten Gestalten von Formalien helfen. Der Familiennachzug sollte sichergestellt und Gelder für Flüchtlingscamps in den Nachbarländern Afghanistans bereitgestellt werden. Flüchtlingscamps sollten jedoch kein langfristiger Zustand sein, vor allem nicht für Kinder. Die internationale Gemeinschaft sollte gemeinsam an Lösungen arbeiten und sicherstellen, dass Flüchtlingscamps kein langfristiger Zustand sind.

Entwicklungspolitik

Um dem Hunger und dem katastrophalen Zustand im Gesundheitssektor entgegenzuwirken, sollten finanzielle Hilfsleistungen durch internationale Organisationen, wie UNHCR, und im Land tätige NGOs, erfolgen. Dies könnte auch eine Alternative zu traditionellen Entwicklungsprojekten sein, die oft über die lokalen Regierungen vor Ort agieren. Zur Herstellung eines funktionsfähigen Finanzsektors sind innovative

Lösungsansätze notwendig. Langfristig sollte die Bereitstellung internationaler Gelder an die Erfüllung internationaler Standards gekoppelt sein. Deutschland sollte sich für die Rechte von Frauen und Mädchen in Afghanistan einsetzen und an innovativen Lösungen arbeiten, um Bildung für Mädchen sowohl im Land als auch in den Flüchtlingscamps zu ermöglichen.

LITERATUR

- ACAPS (2013), *Afghanistan's Jobs Challenge*, verfügbar unter: https://www.acaps.org/sites/acaps/files/key-documents/files/afgh_jobs_challenge_final.pdf.
- Aksoy, C. G. und P. Poutvaara (2021), »Refugees' and Irregular Migrants' Self-Selection into Europe«, *Journal of Development Economics* 152, 102681.
- Alarabiya News (2021), »Afghan Finance Ministry Working on Getting Public Sector Salaries Paid«, 17. September, verfügbar unter: <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2021/09/17/Afghan-finance-ministry-working-on-getting-public-sector-salaries-paid>.
- Aljazeera (2021a), »What Will Happen to Afghanistan's Economy under Taliban Rule?«, 19. August, verfügbar unter: <https://www.aljazeera.com/economy/2021/8/19/what-will-happen-to-afghanistans-economy-under-taliban-rule>.
- Aljazeera (2021b), »Taliban Replaces Ministry for Women with 'Guidance' Ministry«, 18. September, verfügbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/18/taliban-replace-ministry-for-women-with-guidance-ministry>.
- Amstutz, B. J. (1994), *Afghanistan The First Five Years of Soviet Occupation*, ndu Press, Washington, DC.
- Asylum Insight (2021), »Afghanistan – Waves of Conflict and Displacement«, verfügbar unter: <https://www.asyluminsight.com/afghanistan#.YUyj5exxeGy>, aufgerufen am 20. September 2021.
- ATR Consulting (2018), *Aid Effectiveness in Afghanistan*, verfügbar unter: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aid_effectiveness_in_afghanistan_march_2018_0.pdf.
- BBC (2021), »Afghanistan: How Many Refugees Are there and Where Will They Go?«, 31. August, verfügbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-asia-58283177>, aufgerufen am 20. September 2021.
- Bundesregierung (2021), »Mehr als 5 300 schutzbedürftige Personen ausgeflogen«, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/afghanistan-aktuell-1951410>, aufgerufen am 22. September 2021.
- Cai, S. (2020), »Migration under Liquidity Constraints: Evidence from Randomized Credit Access in China«, *Journal of Development Economics* 142, 102247.
- Climate Change Post (2021), »Extreme Drought Threatens the Lives of Millions of Afghans«, verfügbar unter: <https://www.climatechange.org/news/2021/7/22/extreme-drought-threatens-lives-millions-afghans/>.
- CNN (2021), Interview with Caroline van Buren, UNHCR Representative to Afghanistan from 15 August 2021, verfügbar unter: <https://twitter.com/i/status/1426792335476772864>, aufgerufen am 18. August 2021.
- D'Angelo, A. (2021), »The Networked Refugee: The Role of Transnational Networks in the Journeys Across the Mediterranean«, *Global Networks*.
- DRMKC – Disaster Risk Management Knowledge Centre (2021), »INFORM Country Profile. Afghanistan«, verfügbar unter: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Country-Profile/moduleId/1767/id/419/controller/Admin/action/CountryProfile>.
- Europäisches Parlament (2021), »Afghanistan: Forderung nach speziellem Visaprogramm für schutzsuchende Frauen«, 16. September, verfügbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210910IPR11906/afghanistan-forderung-nach-speziellem-visaprogramm-fur-schutzsuchende-frauen>, aufgerufen am 24. September 2021.
- France24 (2021), »Afghans Fear for Jobs and Money after Taliban Takeover«, verfügbar unter: <https://www.france24.com/en/live-news/20210909-afghans-fear-for-jobs-and-money-after-taliban-takeover>, aufgerufen am 27. September 2021.
- Fouarge, D., M. N. Özer und P. Seegers (2019), »Personality Traits, Migration Intentions, and Cultural Distance«, *Papers in Regional Science* 98(6), 2425–2454.
- HRW – Human Rights Watch (2021a), »Afghanistan: Justice System Fails Women«, verfügbar unter: <https://www.hrw.org/news/2021/08/05/afghanistan-justice-system-failing-women>.
- Human Rights Watch (2021b), »Afghanistan: Taliban Abuses Cause Widespread Fear«, verfügbar unter: <https://www.hrw.org/news/2021/09/23/afghanistan-taliban-abuses-cause-widespread-fear>.
- Humanitarian Aid (2013), *Implementing Cash Transfers at Scale in Afghanistan*, verfügbar unter: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/Annex-18ImplementingCashBasedResponsesatScaleinAfghanistan%2CLearnfromOthers%2CtheERMConsortium%2810%29.pdf>.
- IDMC – Internal Displacement Monitoring Center (2021), »Country Information Afghanistan«, verfügbar unter: <https://www.internal-displacement.org/countries/afghanistan>, aufgerufen am 16. September 2021.
- International Labour Organization (2012), *Afghanistan: Time to Move to Sustainable Jobs*, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/pdf/5124c39f2.pdf>.
- International Monetary Fund (2021), »Islamic Republic of Afghanistan«, verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/Countries/AFG#countrydata>.
- Karimi, A. M. (2020), *Moving Away from Foreign Aid: A Case Study of Afghanistan*, Universität München, verfügbar unter: https://mpr.ub.uni-muenchen.de/105639/12/MPRA_paper_105639.pdf.
- Lang, H., S. Miller, D. Panayotatos, Y. Schacher und E. Schwartz (2021), »After the Airlift: Protection for Afghan Refugees and Those Who Remain at Risk in Afghanistan«, *Refugees International*, September, verfügbar unter: <https://www.refugeesinternational.org/reports/2021/9/7/after-the-airlift-protection-for-afghan-refugees-and-those-who-remain-at-risk-in-afghanistan>, aufgerufen am 21. September 2021.
- Made for Minds (2021), »Germany Suspends Development Aid to Afghanistan«, verfügbar unter: <https://www.dw.com/en/germany-suspends-development-aid-to-afghanistan/a-5888900>.
- Medica Mondiale (2021), »Where We Work: Afghanistan«, verfügbar unter: <https://www.medicamondiale.org/en/where-we-work/afghanistan.html>.
- Mediendienst Integration (2021a), »Zehn Fragen zu afghanischen Flüchtlingen«, 17. August, verfügbar unter: <https://mediendienst-integration.de/artikel/zehn-fragen-zu-afghanischen-fluechtlingen.html>, aufgerufen am 30. August 2021.
- Mediendienst Integration (2021b), »Ein Aufnahmeprogramm für afghanische Flüchtlinge?«, 17. August, verfügbar unter: <https://mediendienst-integration.de/artikel/ein-aufnahmeprogramm-fuer-afghanische-fluechtlinge.html>, aufgerufen am 24. September 2021.
- Mirzazada, S., Z. A. Padhani, S. Jabeen, M. Fatima, A. Rizvi, U. Ansari, J. K. Das und Z. A. Bhutta (2020), »Impact of Conflict on Maternal and Child Health Service Delivery: A Country Case Study of Afghanistan«, *Conflict and Health* 14(1), 1–13.
- Mixed Migration Centre (2021), »Afghanistan: When Migration Is the Only Lifeline Available all Efforts Must Be Ensured to Provide Safe Passage«, 17. August, verfügbar unter: <https://mixedmigration.org/articles/afghanistan-when-migration-is-the-only-lifeline-available-all-efforts-must-be-ensured-to-provide-safe-passage/>, aufgerufen am 22. September 2021.
- MPI – Migration Policy Institute (2021), »Will the Taliban's Takeover Lead to a New Refugee Crisis from Afghanistan?«, 2. September, verfügbar unter: <https://www.migrationpolicy.org/article/taliban-takeover-new-refugee-crisis-afghanistan>, aufgerufen am 21. September 2021.
- ND-GAIN – Notre Dame Global Adaptation Initiative (2021), »Afghanistan«, verfügbar unter: <https://gain-new.crc.nd.edu/country/afghanistan>.
- New York Times* (2021), »Thousands of Afghans on American Military Bases Await Resettlement«, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2021/09/16/us/politics/afghan-refugees.html>, aufgerufen am 23. September 2021.
- Norwegian Refugee Council (2021), »Afghanistan Is on a Countdown to Economic Collapse«, *ReliefWeb*, aufgerufen am 27. September 2021.
- NPR – National Public Radio (2021a), »Biden Follows Through On A Campaign Promise To Take In More Refugees«, 20. September, verfügbar unter: <https://www.npr.org/2021/09/20/1039136990/biden-refugee-cap-125000>, aufgerufen am 23. September 2021.
- NPR – National Public Radio (2021b), »European Official: We Have A 'Moral Duty' To Help Afghan Refugees«, verfügbar unter: <https://www.npr.org/2021/09/17/1038180247/european-nations-face-challenges-offering-refugee-to-afghan-refugees>, aufgerufen am 24. September 2021.
- OECD (2021), »Violence Against Women«, verfügbar unter: <https://data.oecd.org/inequality/violence-against-women>.
- Reliefweb* (2021a), »Afghanistan: Drought«, Februar, verfügbar unter: <https://reliefweb.int/disaster/dr-2021-000022-afg>, aufgerufen am 23. September 2021.
- Reliefweb* (2021b), »USCR Country Report Afghanistan: Statistics on Refugees and Other Uprooted People«, Juni, verfügbar unter:

- <https://reliefweb.int/report/afghanistan/uscr-country-report-afghanistan-statistics-refugees-and-other-uprooted-people-jun>, aufgerufen am 18. September 2021.
- Reuters (2018), »Pension Crisis Looms as Afghanistan Grapples to Fix Public Finances«, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-budget-idUSKBN1EX0J1>.
- Reuters (2020), »U.N. Seeks More Emergency Aid for Afghanistan as Poverty Grows«, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-aid-idUSKBN1ZQ1Z0>.
- Reuters (2021), »Drought Leaves Afghans Hungry as Economic Collapse Looms – U.N.«, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/drought-leaves-afghans-hungry-economic-collapse-looms-un-2021-09-02/>.
- Ross, N. und S. Barratt (2021), »Remittances to Afghanistan are Lifelines: They Are Needed More Than Ever in a Time of Crisis«, IOM, verfügbar unter: <https://weblog.iom.int/remittances-afghanistan-are-lifelines-they-are-needed-more-ever-time-crisis>, aufgerufen am 16. September 2021.
- Save the Children (2021), »Afghanistan: Price Hikes Push Food out of Reach for Millions of Children«, verfügbar unter: <https://www.savethechildren.net/news/afghanistan-price-hikes-push-food-out-reach-millions-children>, aufgerufen am 28. September 2021.
- Tagesschau (2021), »Eine Situation wie 2015 vermeiden«, 31. August, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-innenminister-konferenz-afghanistan-101.html>, aufgerufen am 24. September 2021.
- The Fund for Peace (2021), »Fragile States Index«, verfügbar unter: <https://fragilestatesindex.org/indicators/p3/>.
- The Global Economy (2021), »Human Rights and Rule of Law Index – Country Rankings«, verfügbar unter: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/human_rights_rule_of_law_index/.
- The Wall Street Journal (2021), »Inside the Hidden War Between the Taliban and ISIS«, 26. August, verfügbar unter: <https://www.wsj.com/articles/isis-taliban-afghanistan-bombing-11630014684>.
- UCDP – Uppsala Conflict Data Program (2021), »Afghanistan«, verfügbar unter: <https://ucdp.uu.se/country/700>.
- UNDP (2011), *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, verfügbar unter: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Towards_SustainingMDG_Web1005.pdf, aufgerufen am 24. September 2021.
- UNESCO (2016), *Global Education Monitoring Report*, verfügbar unter: <http://gem-report-2016.unesco.org/en/chapter/target-4-8-finance/>.
- UNHCR (2021a), »Refugee Data Finder«, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>, aufgerufen am 16. September 2021.
- UNHCR (2021b), »Afghanistan Refugee Crisis Explained«, verfügbar unter: <https://www.unrefugees.org/news/afghanistan-refugee-crisis-explained/>, aufgerufen am 16. September 2021.
- UNHCR (2021c), »Protracted Refugee Situations Explained«, verfügbar unter: <https://www.unrefugees.org/news/protracted-refugee-situations-explained/>, aufgerufen am 16. September 2021.
- UNHCR (2021d), »Afghanistan Situation External Update«, 20. September, verfügbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/88763>, aufgerufen am 24. September 2021.
- UNHCR (2021e), *Boarder Monitoring Report, Afghanistan*, Juni, Genf.
- UNHCR (2021f), *Afghanistan Situation Regional Refugee Preparedness and Response Plan*, verfügbar unter: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/RPRP%20Afghanistan%20-%204-pager%20Summary%20of%20Plan.pdf>, aufgerufen am 20. September 2021.
- UNHCR (2021g), »UNHCR Welcomes U.S. Plan to Increase Refugee Resettlement«, 21. September, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2021/9/614993c64/unhcr-welcomes-plan-increase-refugee-resettlement.html>, aufgerufen am 23. September 2021.
- UNICEF (2016a), *Social Protection System: An Afghan Case Study*, verfügbar unter: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF-Social-Protection_Final.pdf.
- UNICEF (2016b), »WASH: Water, Sanitation and Hygiene«, verfügbar unter: <https://www.unicef.org/afghanistan/wash-water-sanitation-and-hygiene>.
- UNICEF (2021a), »Health«, verfügbar unter: <https://www.unicef.org/afghanistan/health>.
- UNICEF (2021b), »Education«, verfügbar unter: <https://www.unicef.org/afghanistan/education>.
- UNICEF (2021c), *UNICEF Afghanistan Humanitarian Situation Report – 1–15 September 2021*, verfügbar unter: <https://reliefweb.int/report/afghanistan/unicef-afghanistan-humanitarian-situation-report-1-15-september-2021>.
- UNICEF (2021d), *1.4 Million Doses of Covid-19 Vaccine Arrive in Afghanistan Through COVAX Global Dose-Sharing Mechanism*, verfügbar unter: <https://www.unicef.org/rosa/press-releases/14-million-doses-covid-19-vaccine-arrive-afghanistan-through-covax-global-dose>, aufgerufen am 28. September 2021.
- UN News (2021), »Major Humanitarian Crisis Looms in Afghanistan, as UN Convenes Fundraising Conference«, 3. September, verfügbar unter: <https://news.un.org/en/story/2021/09/1099112>.
- UNO Flüchtlingshilfe (2021), »Afghanistan – Vertriebene in großer Not«, verfügbar unter: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/afghanistan>, aufgerufen am 16. September 2021.
- UNOCHA (2021), »Afghanistan Flash Appeal«, verfügbar unter: <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-flash-appeal-immediate-humanitarian-response-needs-sept-dec-2021>.
- USAID – United States Agency for International Development (2021), »Afghanistan – Complex Emergency Fact Sheet«, verfügbar unter: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/09.13.2021_-_USG_Afghanistan_Complex_Emergency_Fact_Sheet_6.pdf.
- Wang, Z., T. De Graaff und P. Nijkamp (2018), »Barriers of Culture, Networks, and Language in International Migration: A Review«, *Region* 5(1), 73–89.
- WELT (2021), »Deutschland nimmt rund 2 600 Afghanen und ihre Familien auf«, 15. September, verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article233814342/Deutschland-nimmt-rund-2600-Afghanen-plus-Familie-auf.html>, aufgerufen am 22. September 2021.
- WHO (2021), »Afghanistan«, verfügbar unter: <http://www.emro.who.int/afg/programmes/health-system-strengthening.html>.
- White, R. und D. Buehler (2018), »A Closer Look at the Determinants of International Migration: Decomposing Cultural Distance«, *Applied Economics* 50(33), 3575–3595.
- World Bank (2016), *Afghanistan. Systematic Country Diagnostic*, verfügbar unter: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/302911468190767498/pdf/103421-SCD-P152891-SecM2016-0055-IDA-SecM2016-0041-IFC-SecM2016-0029-MIGA-SecM2016-0028-OUO-9.pdf>.
- World Bank Group (2021), »The Global Findex Database 2021«, verfügbar unter: <https://globalfindex.worldbank.org/>.
- World Bank (2021a), »World Bank Data«, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/>.
- World Bank (2021b), »The World Bank in Afghanistan«, verfügbar unter: <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>, aufgerufen am 17. September 2021.
- World Bank (2021c), »Worldwide Governance Indicators«, verfügbar unter: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.
- World Bank (2021d), »Afghanistan: Time-Series Dashboard«, verfügbar unter: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/08/01/afghanistan-interactive-time-series-visualization>, aufgerufen am 17. September 2021.
- World Bank (2021e), *The World Bank in Afghanistan, Country Context*, <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview#1>, aufgerufen am 4. Oktober 2021.
- WFP – World Food Program (2021), »Afghanistan Food Security Update«, verfügbar unter: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000131668/download/>.
- ZEIT ONLINE (2021a), »Pakistan schiebt Hunderte afghanische Flüchtlinge ab«, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-09/pakistan-abschiebung-afghanische-fluechtlinge-taliban-aufnahme-stopp>, aufgerufen am 20. September 2021.
- ZEIT ONLINE (2021b), »Bundesregierung gibt neue Zahl geretteter Ortskräfte bekannt«, 16. September, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-09/afghanische-ortskraefte-evakuierung-bundesregierung-neue-zahl-gruene-kritik>, aufgerufen am 22. September 2021.
- ZEIT ONLINE (2021c), »Schuld sind die anderen«, 9. September, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-09/afghanistan-ortskraefte-deutschland-auswaertiges-amt-evakuierung-kabul-flughafen/komplettansicht>, aufgerufen am 22. September 2021.

Klaus Gründler, Armin Hackenberger, Philipp Heil, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

Wirtschaftliche Entwicklung nach der Bundestagswahl: Wird es darauf ankommen, wer regiert?

IN KÜRZE

Im 36. Ökonomenpanel wurden Ökonomeninnen und Ökonomen vor der Bundestagswahl befragt, wie sich ihrer Meinung nach Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, Einkommensungleichheit und CO₂-Emissionen bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode unter verschiedenen Koalitionen entwickeln werden. Dabei wurde die Ampel- oder Jamaika-Koalition verhältnismäßig selten als diejenigen Koalitionen genannt, unter denen sich die makroökonomischen Messgrößen besonders prägnant entwickeln werden. Unter einer Koalition aus SPD, Grünen und Linken erwartete die Mehrheit der teilnehmenden Ökonomeninnen und Ökonomen das niedrigste Wachstum und die niedrigste Nettoeinkommensungleichheit.

Wird es für die wirtschaftliche Entwicklung darauf ankommen, welche Koalition in der nächsten Legislaturperiode regiert? Im 36. Ökonomenpanel von ifo und FAZ wurden Professorinnen und Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten vom 10. bis 16. September 2021 befragt, wie sich ihrer Meinung nach Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, Einkommensungleichheit und CO₂-Emissionen bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode unter verschiedenen Koalitionen entwickeln werden. Zu jeder Messgröße wurde gefragt, unter welcher Koalition zum Ende der nächsten Legislaturperiode der höchste und unter welcher der niedrigste Wert erwartet wird. Teilgenommen haben insgesamt 153 Wirtschaftsprofessorinnen und -professoren.

WIRTSCHAFTSWACHSTUM UND ARBEITSLOSIGKEIT

Die politökonomische Forschung liefert Theorien und empirische Evidenz, wie die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen Wirtschaftspolitik und die Realwirtschaft beeinflusst. Die Partisan-Theorien

beschreiben, dass linke und rechte Regierungen unterschiedliche Wirtschaftspolitiken betreiben (Hibbs 1977; Chappell und Keech 1986; Alesina 1987). Die Begriffe »rechts« und »links« stammen aus der Modelltheorie und beziehen sich auf die parteipolitischen Vorstellungen in der Wirtschaftspolitik (rechts: wenig staatlicher Einfluss in der Wirtschaft; links: viel staatlicher Einfluss in der Wirtschaft).

Linke Regierungen werden expansivere Fiskalpolitik als rechte Regierungen betreiben. In der kurzen Frist sollten dadurch das Wirtschaftswachstum und die Inflation unter linken Regierungen höher und die Arbeitslosigkeit niedriger sein als unter rechten Regierungen, so die Theorie. Empirisch ist umfassend untersucht worden, inwieweit linke und rechte Regierungen unterschiedliche Wirtschaftspolitiken betreiben und wie sich die Realwirtschaft unter linken und rechten Regierungen entwickelt hat (für Übersichtsartikel siehe beispielsweise Schmidt 1996; Potrafke 2017; 2018). In Industrieländern mit Zweiparteiensystem war das Wirtschaftswachstum zu Beginn der Legislaturperioden unter linken Regierungen höher als unter rechten Regierungen (Potrafke 2012a). Insbesondere in den Vereinigten Staaten lässt sich eine große Differenz in der Wachstumsrate unter Demokratischen und Republikanischen Präsidenten beobachten (z.B. Blinder und Watson 2016; Pastor und Veronesi 2020; Cahan und Potrafke 2021; Fair 2021). Im Zeitraum 1949–2012 beispielsweise war die Wachstumsrate unter Demokratischen Präsidenten um 1,8 Prozentpunkte höher als unter Republikanischen Präsidenten. In Deutschland betrug die jährliche Wachstumsrate im Zeitraum 1961–2020 durchschnittlich 2,1% unter linken und 2,8% unter rechten Regierungen.¹ Unter Großen Koalitionen lag das reale Wachstum des BIP im Durchschnitt bei 1,6% (vgl. Abb. 1). Die Arbeitslosenquote betrug im Zeitraum 1950–2020 5,6% unter linken und 6,4% unter rechten Regierungen. Unter Großen Koalitionen lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote bei 5,8% (vgl. Abb. 2). Statistisch signifikant waren die Unterschiede in den Wachstumsraten

¹ Unterschiede zwischen linken und rechten Regierungen in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik gab es vornehmlich in den 1970er und 1980er Jahren (Potrafke 2009; 2012b).

Abb. 1
Wachstumsrate des BIP (real; 1961–2020)

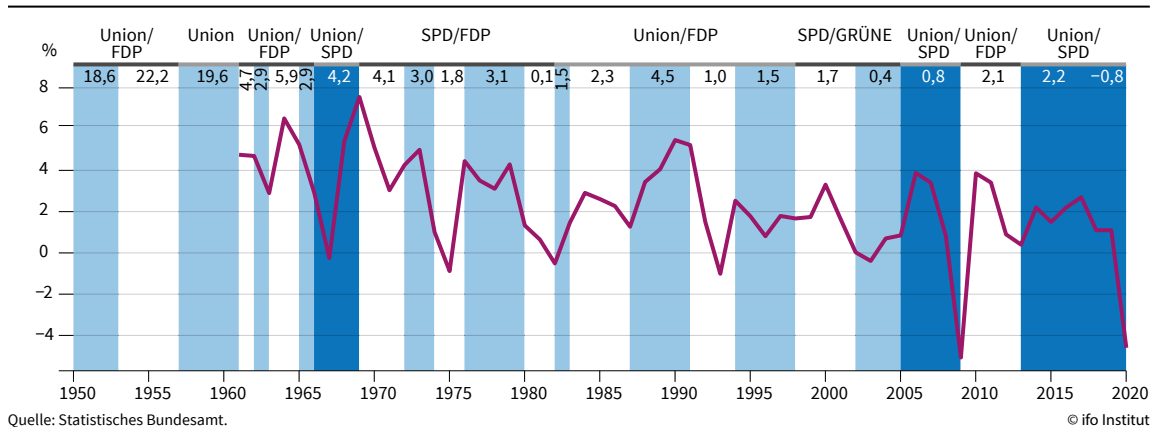
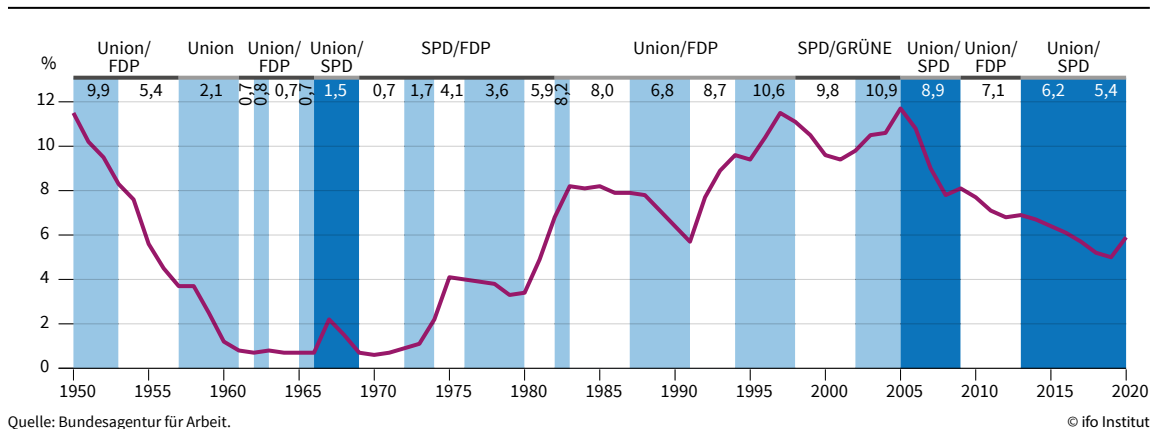


Abb. 2
Arbeitslosenquote (1950–2020)



und der Arbeitslosenquote jedoch nicht (aktualisierte Zahlen basierend auf Kauder et al. 2014).²

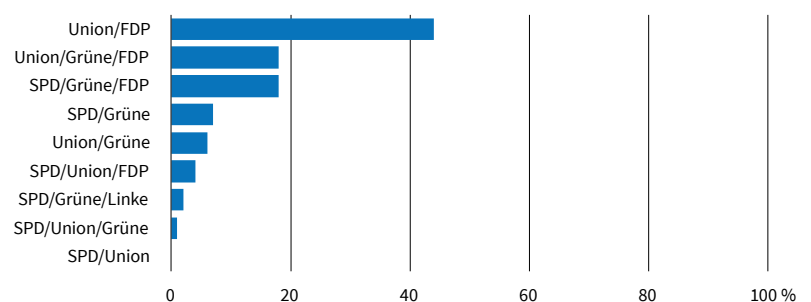
Doch nicht nur realisierte wirtschaftliche Größen werden durch die Politik verschiedener Parteien beeinflusst, auch die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte unterscheiden sich je nach Parteizugehörigkeit der Amtsinhaber. So zeigen empirische Studien, dass die Inflationserwartungen von Haushalten in den USA davon abhängen, ob Demokratische oder Republikanische Präsidenten im Amt sind (Bachmann et al. 2021). Gleichzeitig zeigen Boumans et al. (2021), dass Politiker die Erwartungen von Experten hinsichtlich der künftigen Entwicklung makroökonomischer Variablen beeinflussen. Das 36. Ökonomenpanel befragt deutsche Professorinnen und Professoren hinsichtlich ihrer Erwartungen an die Entwicklungen makroökonomischer Messgrößen unter verschiedenen vor der Wahl möglichen Koalitionen.

² Eine wesentliche Herausforderung zur Überprüfung der Partisan-Theorien ist, Ursache (Regierungswechsel) und Wirkung (andere Wirtschaftspolitik und Veränderung der Realwirtschaft) voneinander zu trennen. Den meisten Studien gelingt das nicht überzeugend; die Studien haben deskriptiven Charakter und erlauben nur Aussagen darüber, ob beispielsweise das Wirtschaftswachstum unter einer linken oder rechten Regierung höher bzw. niedriger war (Korrelation). Dass die parteipolitische Zusammensetzung das Wirtschaftswachstum beeinflusst hat, lässt sich oftmals nicht schlussfolgern (Kausalität).

Die Ergebnisse des Ökonomenpanels zeigen deutlich, von welchen parteipolitischen Zusammensetzungen der künftigen Bundesregierung hohe und niedrige Wachstumsraten bzw. Arbeitslosenquoten erwartet werden. Auf die Frage, unter welcher der möglichen Koalitionen sie am Ende der nächsten Legislaturperiode das höchste Wirtschaftswachstum erwarten, nennen 44% der teilnehmenden Ökonomeninnen und Ökonomen die Koalition aus Union und FDP (Schwarz-Gelb). Dahinter folgen die Koa-

Abb. 3
Höchstes Wirtschaftswachstum

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie das höchste Wirtschaftswachstum (BIP real) in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?



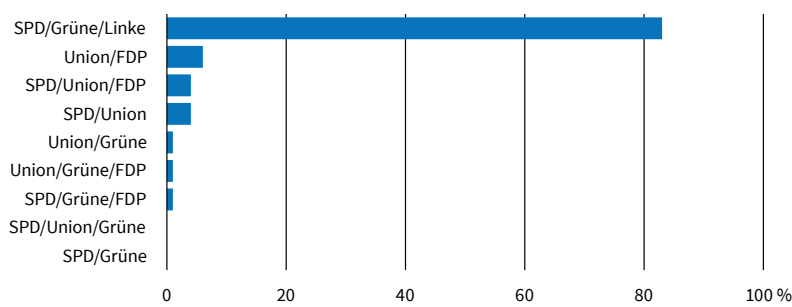
Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

Abb. 4

Niedrigstes Wirtschaftswachstum

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie das niedrigste Wirtschaftswachstum (BIP real) in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?



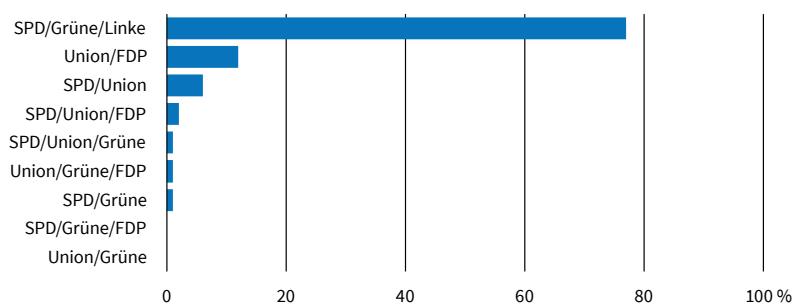
Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

Abb. 5

Höchste Arbeitslosenquote

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie die höchste Arbeitslosenquote in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?



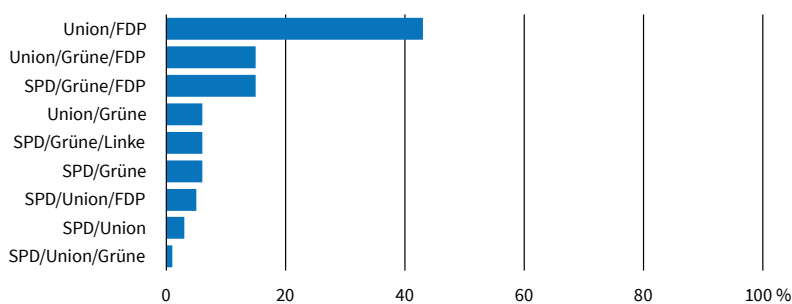
Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

Abb. 6

Niedrigste Arbeitslosenquote

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie die niedrigste Arbeitslosenquote in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?



Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

litionen aus SPD, Grünen und FDP (Ampel-Koalition) und Union, Grünen und FDP (Jamaika-Koalition) mit jeweils 18% auf Platz 2. Die verbleibenden Ökonominen und Ökonomen nennen SPD und Grüne (Rot-Grün, 7%), Union und Grüne (Schwarz-Grün, 6%), SPD, Union und FDP (Deutschland-Koalition, 4%), SPD, Grüne und Linke (Rot-Grün-Rot, 2%) und SPD, Union und Grüne (Kenia-Koalition, 1%). Die bisherige Koalition aus SPD und Union (Große Koalition) wird nicht genannt.

Bei der umgekehrten Frage, welche Koalition die teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen mit dem geringsten Wirtschaftswachstum zum Ende der nächsten Legislaturperiode verbinden, ist das Meinungsbild deutlich. Mehr als vier Fünftel erwarten unter Rot-Grün-Rot das geringste Wirtschaftswachstum. Mit großem Abstand auf Platz zwei folgt Schwarz-Gelb (6%), dahinter rangieren die Große Koalition und die Deutschland-Koalition (jeweils 4%). Rot-Grün und die Kenia-Koalition werden von den Ökonominen und Ökonomen nicht genannt.

Gut drei Viertel der Teilnehmenden schätzen die Arbeitslosenquote am Ende der nächsten Legislaturperiode unter Rot-Grün-Rot am höchsten ein. Dahinter folgen Schwarz-Gelb auf Platz 2 (12%) und die Große Koalition auf Platz 3 (6%). Die verbleibenden Koalitionsmöglichkeiten werden von weniger als 3% der Ökonominen und Ökonomen genannt.

Erwartungsgemäß zeigt sich bei der umgekehrten Frage nach der Koalition mit der erwarteten niedrigsten Arbeitslosigkeit zum Ende der nächsten Legislaturperiode ein anderes Bild: Gut zwei Fünftel der Ökonominen und Ökonomen erwarten unter Schwarz-Gelb die niedrigste Arbeitslosenquote. Auch die Ampel-Koalition wird von einem Teil der teilnehmenden Professorinnen und Professoren mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit in Verbindung gebracht, ebenso wie die Jamaika-Koalition (beide 15%). Dahinter folgen mit jeweils 6% Rot-Grün, Rot-Grün-Rot und Schwarz-Grün.

Die Einschätzungen der Ökonominen und Ökonomen sind im Licht der traditionellen Partisan-Theorien überraschend. Folgt man den Theorien, würde man unter einer linken Regierung aufgrund expansiver Staatsausgabenprogramme in der kurzen Frist ein höheres Wirtschaftswachstum und niedrigere Arbeitslosigkeit erwarten als unter einer rechten Regierung. Allerdings könnten höhere Staatsausgaben und Steuern unter linken Regierungen in der längeren Frist mit geringeren Wachstumsraten und höherer Arbeitslosigkeit einhergehen (Bjørnskov 2005; 2008).

STAATVERSCHULDUNG

Die Partisan-Theorien lassen in der kurzen Frist eine höhere Staatsverschuldung unter linken als unter rechten Regierungen vermuten. Schließlich wird von linken Regierungen eine expansivere Fiskalpolitik als von rechten Regierungen erwartet. Die Politik von Ronald Reagan hat jedoch beispielsweise gezeigt, warum es auch unter rechten Regierungen zu einem starken Anstieg der Staatsverschuldung kommen kann: Wenn eine rechte Regierung davon ausgehen kann, dass sie alsbald abgewählt wird, könnte sie die Staatsschulden erhöhen, um der nachfolgenden linken Regierung den finanzpolitischen Handlungsspielraum einzuengen (Persson und Svensson 1989). Rechte Regierungen haben jedoch häufig eine höhere Präferenz für fiskalische Stabilität und begrenzen

daher die die Staatsverschuldung häufig stärker als linke Regierungen, beispielsweise durch Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse. Empirische Evidenz darüber, wie die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen die Staatsverschuldung beeinflusst, ist gemischt (z.B. Moessinger 2014).

Im Ökonomenpanel wird mit einer deutlichen Mehrheit von 86% unter Rot-Grün-Rot die höchste Staatsschuldenquote zum Ende der nächsten Legislaturperiode erwartet. Schwarz-Gelb landet mit 8% auf dem zweiten Platz. Die verbleibenden Koalitionsmöglichkeiten werden jeweils von weniger als 3% der Ökonominen und Ökonomen genannt.

Auf die Frage nach der Koalition, unter der die niedrigste Staatsschuldenquote zum Ende der nächsten Legislaturperiode erwartet wird, nennen knapp drei Viertel der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen Schwarz-Gelb. Die Jamaika-Koalition landet mit 9% auf Platz 2, gefolgt von 5% für die Ampel-Koalition. Die verbleibenden Koalitionsmöglichkeiten werden jeweils von 3 oder weniger Prozent der Ökonominen und Ökonomen genannt.

NETTOEINKOMMENSUNGLEICHHEIT

Von linken Regierungen wird mehr Umverteilung von Einkommen und Vermögen erwartet als unter rechten Regierungen. Das kann beispielsweise durch progressivere Einkommensteuersysteme, Vermögensteuern und Transferleistungen geschehen. Empirische Studien für Industrieländer legen beispielsweise nahe, dass die Einkommensungleichheit unter rechten Regierungen stärker gestiegen ist als unter linken Regierungen (Scheve und Stavvasage 2009; Dorn und Schinke 2018).³

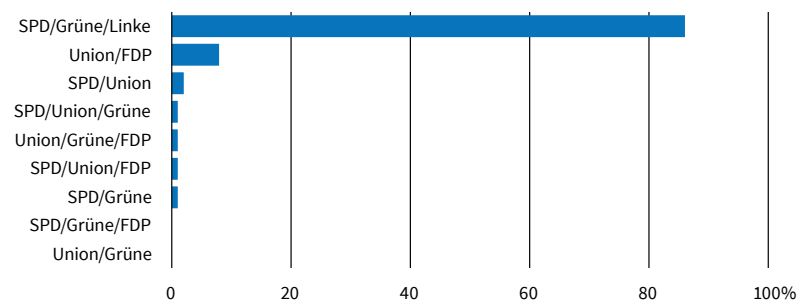
Im Ökonomenpanel erwarten rund 70% der Teilnehmenden unter Schwarz-Gelb die höchste Nettoeinkommensungleichheit zum Ende der nächsten Legislaturperiode. Ein gutes Zehntel der Teilnehmenden antwortet mit Rot-Grün-Rot. Dahinter folgt die Jamaika-Koalition (6%) und Schwarz-Grün (5%). Die verbleibenden Koalitionsmöglichkeiten werden jeweils von 3 oder weniger Prozent der Ökonominen und Ökonomen genannt.

Eine Mehrheit von 55% der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen erwartet unter Rot-Grün-Rot die niedrigste Nettoeinkommensungleichheit zum Ende der nächsten Legislaturperiode. Dahinter folgen fast gleichauf mit 8% die Ampel-Koalition, mit jeweils 7% Rot-Grün, Schwarz-Gelb und die Große Koalition und mit 6% die Kenia-Koalition. Die Deutschland-Koalition und die Jamaika-Koalition werden von jeweils 4% der Ökonominen und Ökonomen genannt.

Abb. 7

Höchste Staatsschuldenquote

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie die höchste Staatsschuldenquote in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?



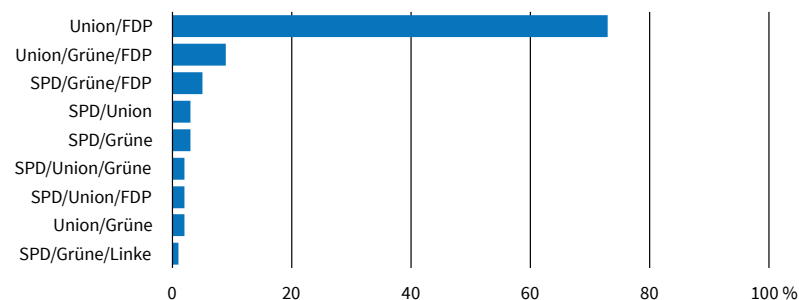
Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

Abb. 8

Niedrigste Staatsschuldenquote

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie die niedrigste Staatsschuldenquote in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?



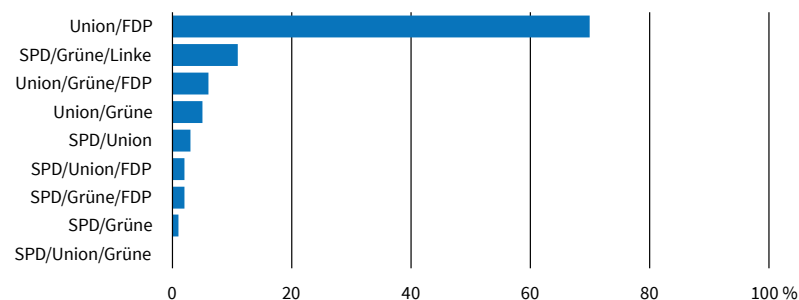
Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

Abb. 9

Höchste Einkommensungleichheit

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie die höchste Nettoeinkommensungleichheit in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?



Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

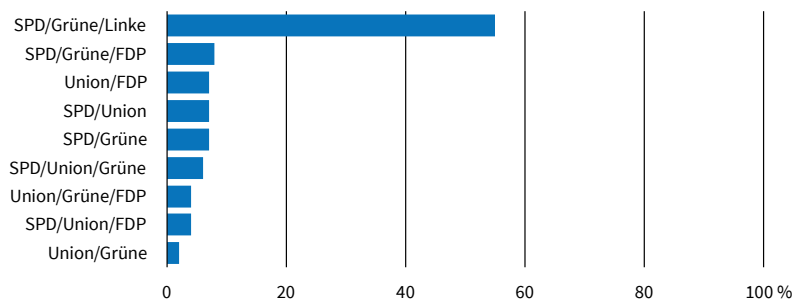
© ifo Institut

Die Erwartungen der Ökonomen zur Nettoeinkommensungleichheit am Ende der kommenden Legislaturperiode decken sich weitestgehend mit einer aktuellen Studie von Buhlmann et al. (2021). Die Umsetzung der steuer-, sozial- und familienpolitischen Vorhaben in den Wahlprogrammen der jeweiligen Parteien würde zu unterschiedlichen Entwicklungen in der Nettoeinkommensungleichheit führen. Während die Vorhaben von SPD, Grünen und Linken eher Geringverdiener entlasten würden,

³ In den deutschen Bundesländern lässt sich kein Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und Besoldungsungleichheit der Beamten zeigen (Kauder et al. 2021).

Abb. 10
Niedrigste Einkommensungleichheit

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie die niedrigste Nettoeinkommensungleichheit in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?

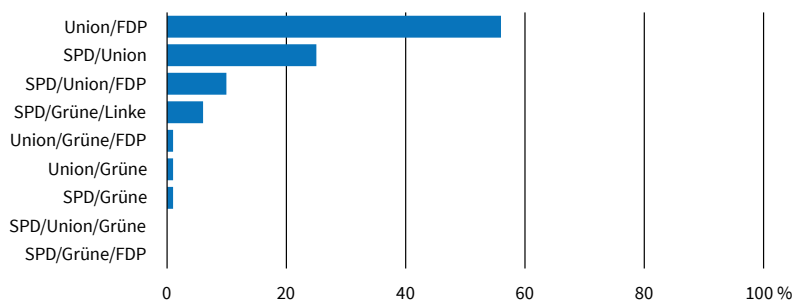


Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

Abb. 11
Höchste CO₂-Emissionen

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie die höchsten CO₂-Emissionen in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?

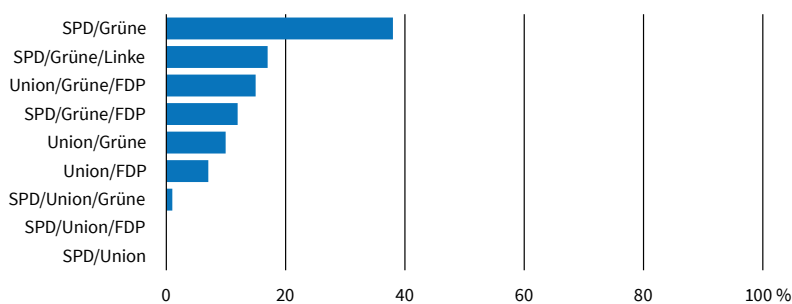


Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

Abb. 12
Niedrigste CO₂-Emissionen

Unter welcher der folgenden möglichen Koalitionen erwarten Sie die niedrigsten CO₂-Emissionen in Deutschland zum Ende der nächsten Legislaturperiode?



Quelle: Ökonomenpanel September 2021.

© ifo Institut

würden von den Plänen von Union und FDP eher obere Einkommensgruppen profitieren. Das spiegelt sich auch im Gini-Koeffizienten als Maß für Ungleichheit wider, der unter SPD, Grünen und Linke sinken würde, während er unter Union und FDP ansteigen würde.

CO₂-EMISSIONEN

Den Klimawandel zu bekämpfen und vor allem CO₂-Emissionen zu reduzieren, ist das wichtigste Po-

litikziel der Grünen – deren »frontline policy issue« (List und Sturm 2006). Einige Studien legen nahe, dass CO₂-Emissionen in Industrieländern unter linken Regierungen (auch solchen, an denen grüne Parteien als Koalitionspartner beteiligt waren) niedriger waren als unter rechten Regierungen (z.B. Neumayer 2003; Knill et al. 2010; Cheon und Urpelainen 2013; Garmann 2014; Schulze 2021). In Baden-Württemberg ist 2011 erstmalig eine grün-rote Landesregierung ins Amt gekommen. Empirische Ergebnisse zeigen nicht, dass die grün-rote Landesregierung CO₂-Emissionen reduziert hat (Potrafke und Wüthrich 2020).

Im Ökonomenpanel erwartet eine Mehrheit von 56% der Teilnehmenden unter Schwarz-Gelb die höchsten CO₂-Emissionen zum Ende der nächsten Legislaturperiode. Ein Viertel der Teilnehmenden erwartet dies für die Große Koalition. Die Ampel-Koalition wird von einem Zehntel der Teilnehmenden genannt. Rot-Grün-Rot nennen 6% der Ökonominnen und Ökonomen. Die verbleibenden Koalitionsmöglichkeiten werden jeweils von weniger als 2% der Ökonominnen und Ökonomen genannt.

Fast zwei Fünftel der teilnehmenden Ökonominnen und Ökonomen erwartet unter Rot-Grün die niedrigsten CO₂-Emissionen zum Ende der nächsten Legislaturperiode. Dahinter folgt Rot-Grün-Rot mit 17% der Stimmen, die Jamaika-Koalition mit 15% der Stimmen und die Ampel-Koalition mit 12% der Stimmen. Ein Zehntel der Teilnehmenden nennt Schwarz-Grün, 7% entscheiden sich für Schwarz-Gelb. Die verbleibenden Koalitionsmöglichkeiten werden jeweils von weniger als 2% der Ökonominnen und Ökonomen genannt.

In einer Analyse des DIW, die die Parteiprogramme hinsichtlich ihrer Eignung zur Erfüllung der im neuen Klimaschutzgesetz verankerten Ziele zur Emissionsreduktion bis 2030 untersucht, schneiden die Parteien unterschiedlich ab (DIWEcon 2021). Auch wenn keine der geplanten Initiativen die Kriterien voll erfüllt, liegt das Programm der Grünen vorne, gefolgt vom Programm der Linken. SPD und Union liegen gleichauf dahinter, während das Programm der FDP laut der Studie am wenigsten Potential besitzt, die gesetzten Ziele zum Klimaschutz einzuhalten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ergebnisse legen nahe, dass die Ökonominnen und Ökonomen einen Trade-off zwischen den zwei großen Zielen – Wirtschaftswachstum mit Vollbeschäftigung auf der einen Seite und einer Reduktion der Einkommensungleichheit und CO₂-Emissionen auf der anderen Seite – sehen. Interessant sind die Ergebnisse zudem im Hinblick auf eine mögliche Ampel- oder Jamaika-Koalition. Dass diese beiden Koalitionen verhältnismäßig wenig als diejenigen Koalitionen genannt werden, unter denen sich die makroökonomischen Messgrößen besonders prägnant entwickeln werden, könnte einerseits daran liegen, dass die Politiken ei-

ner Ampel- oder Jamaika-Koalition aus heutiger Sicht schwer antizipiert werden können und von einer Reihe von Unsicherheitsfaktoren abhängen.⁴ Andererseits könnte man annehmen, dass eine Ampel- oder Jamaika-Koalition aufgrund der Programmatik der beteiligten Parteien einen vergleichsweise gemäßigten Politikkurs einschlagen wird.⁵

LITERATUR

Alesina, A. (1987), »Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651–678.

Bachmann, O., K. Gründler, N. Potrafke und R. Seiberlich (2021), »Partisan Bias in Inflation Expectations«, *Public Choice* 186, 513–536.

Bjørnskov, C. (2005), »Does Political Ideology Affect Economic Growth?«, *Public Choice* 123, 133–46.

Bjørnskov, C. (2008), »The Growth-inequality Association: Government Ideology Matters«, *Journal of Development Economics* 87, 300–308.

Blinder, A. S. und M. W. Watson (2016), »Presidents and the US Economy: An Econometric Exploration«, *American Economic Review* 106, 1015–1045.

Buhlmann, F., M. Hebsaker und S. Sieglöcher (2021), »Reformvorschläge der Parteien zur Bundestagswahl 2021 – Finanzielle Auswirkungen, Eine Berechnung für die Süddeutschen Zeitung mithilfe des Evaluationsmodells für integrierte Steuer- und Transferpolitik-Analysen (ZEW-EviSTA)«, *ZEW-Kurzexpertise* Nr. 21-05.

Boumans, D., K. Gründler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2021), »The Global Economic Impact of Politicians: Evidence from an International Survey RCT«, CESifo Working Paper No.8833.

Burst, T., W. Krause, P. Lehman, T. Matthies, N. Merz, S. Regel, A. Volken, B. Weißels und L. Zehnter (2020), *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR), Version 2020b*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.

Cahan, D. und N. Potrafke (2021), »The Democrat-Republican Presidential Growth Gap and the Partisan Balance of the State Governments«, *Public Choice*, im Erscheinen.

Chappell, H. W. Jr. und W. R. Keech (1986), »Party Differences in Macroeconomic Policies and Outcomes«, *American Economic Review* 76, 71–74.

Cheon, A. und J. Urpelainen (2013), »How Do Competing Interest Groups Influence Environmental Policy? The Case of Renewable Electricity in Industrialized Democracies, 1989–2007«, *Political Studies* 61, 874–897.

Debus, M. (2021), »Parteienwettbewerb und Wahrscheinlichkeit verschiedener Koalitionsoptionen bei der Bundestagswahl 2021«, Working Paper.

DIWEcon (2021), *Wie viel Klimaneutralität steckt in den Wahlprogrammen? Eine Studie für die Stiftung Klimaneutralität*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

⁴ Erfragt haben wir im Ökonomenpanel ausschließlich, unter welchen Koalitionen die deutlichsten Veränderungen (relativ zu den anderen Koalitionen) der Messgrößen zu erwarten ist. Quantifizieren können wir die erwarteten Unterschiede in den Messgrößen nicht.

⁵ Zur Programmatik der Parteien siehe Debus (2021).

Dorn, F. und C. Schinke (2018), »Top Income Shares in OECD Countries: The Role of Government Ideology and Globalization«, *World Economy* 41, 2491–2527.

Fair, R. (2021), »Are Stock Returns and Output Growth Higher Under Democrats?«, Working Paper.

Garmann, S. (2014), »Do Government Ideology and Fragmentation Matter for Reducing CO₂-Emissions? Empirical Evidence from OECD Countries«, *Ecological Economics* 105, 1–10.

Hibbs, D. A. Jr. (1977), »Political Parties and Macroeconomic Policy«, *American Political Science Review* 71, 1467–1487.

Kauder, B., B. Larin und N. Potrafke (2014), »Was bringt uns die große Koalition?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 88–101.

Kauder, B., M. Krause und N. Potrafke (2021), »Do Left-Wing Governments Decrease Wage Inequality among Civil Servants? Empirical Evidence from the German States«, *Public Finance Review* 49, 106–135.

Knill, C., M. Debus und S. Heichel (2010), »Do Parties Matter in Internationalised Policy Areas? The Impact of Political Parties on Environmental Policy Outputs in 18 OECD Countries, 1970–2000«, *European Journal of Political Research* 49, 301–336.

List, J. A. und D. Sturm (2006), »How Elections Matter: Theory and Evidence from Environmental Policy«, *Quarterly Journal of Economics* 121, 1249–1281.

Moessinger, M.-D. (2014), »Do Personal Characteristics of Finance Ministers Affect the Development of Public Debt?«, *Public Choice* 161, 183–207.

Neumayer, E. (2003), »Are Left-Wing Party Strength and Corporatism Good for the Environment? Evidence from Panel Analysis of Air Pollution in OECD Countries«, *Ecological Economics* 45, 203–220.

Pástor, L. und P. Veronesi (2020), »Political Cycles and Stock Returns«, *Journal of Political Economy* 128, 4011–4045.

Persson, T. und L. E. O. Svensson (1989), »Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences«, *Quarterly Journal of Economics* 104, 325–345.

Potrafke, N. (2009), *Konvergenz in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik?* LIT Verlag, Münster.

Potrafke, N. (2012a), »Political Cycles and Economic Performance in OECD Countries: Empirical Evidence from 1951–2006«, *Public Choice* 150, 155–179.

Potrafke, N. (2012b), »Is German Domestic Social Policy Politically Controversial?«, *Public Choice* 153, 393–418.

Potrafke, N. (2017), »Partisan Politics: The Empirical Evidence from OECD Panel Studies«, *Journal of Comparative Economics* 45, 712–750.

Potrafke, N. (2018), »Government Ideology and Economic Policy-Making in the United States—A Survey«, *Public Choice* 174, 145–207.

Potrafke, N., und K. Wüthrich (2020), »Green Governments«, CESifo Working Paper 8726.

Scheve, K. und D. Stavasage (2009), »Institutions, Partisanship, and Inequality in the Long Run«, *World Politics* 61, 215–253.

Schulze, K. (2021), »Policy Characteristics, Electoral Cycles, and the Partisan Politics of Climate Change«, *Global Environmental Politics* 21, 44–72.

Horst Penzkofer

Branchen im Fokus: Messebranche

IN KÜRZE

Ungefähr 60% der global führenden Leitmesse finden in Deutschland statt. Gemessen am Umsatz haben fünf der zehn weltweit größten Messegesellschaften ihren Sitz in Deutschland. Zudem zeichnen sich die in Deutschland veranstalteten Messen durch eine sehr hohe Internationalität aus. Bedingt durch die Corona-Pandemie herrschte mit Ausnahme weniger Monate zwischen März 2020 und Ende Juni 2021 auf den Messeplätzen in Deutschland Stillstand. Damit die Aussteller weiter Kontakt zu ihren Kunden halten konnten, entwickelten die Messeveranstalter verschiedenste digitale Ersatzformate. Seit Mai 2020 wurden über 110 digitale »Ersatzmessen« organisiert. Die ifo Konjunkturumfrage vom August zeigt, dass die Präsenzmesse für die Aussteller weiterhin von zentraler Bedeutung ist. Allerdings wird die überwiegende Zahl der physischen Messen um virtuelle Veranstaltungsformate ergänzt werden. Hybriden Veranstaltungen – insbesondere bei überregionalen Fachmessen – gehören demnach die Zukunft. Die Pandemie hat die international führende Stellung des Messestandorts Deutschland nicht beeinträchtigt. So verzeichneten im August und September auch die ersten überregionalen realen und hybriden Messen erneut eine hohe Beteiligung ausländischer Aussteller. Ein weiterer Pluspunkt des deutschen Messeplatzes besteht darin, dass Deutschland sehr zentral im wirtschaftlich starken Europäischen Binnenmarkt liegt. Entscheidend zur Spitzenposition des deutschen Messestandorts tragen aber das Know-how und die Erfahrung der deutschen Messeveranstalter bei. Einige von ihnen organisieren jährlich über 20 weltweit führende Leitmessen.

Die Messebranche wird nach der aktuellen Wirtschaftszweigklassifikation (WZ 2008) des Statistischen Bundesamts dem Zweisteller 82 »Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen« zugeordnet. Dabei wird als Untergruppe dieses Zweistellers die Tätigkeit von Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstaltern (82.3) erfasst. Dieser Wirtschaftszweig bestand 2019 aus 7 456 rechtlichen Einheiten, wovon 71% der Betriebe weniger als 250 000 Euro Umsatz erwirtschafteten. In Bezug auf die Rechtsform herrschten die Einzelunternehmen mit einem Anteil von rund 61% vor. Die Kapitalgesellschaften machten 28% aus, 8% waren Personengesellschaften, und die restlichen Unternehmen

(3%) fielen unter die Kategorie »übrige Rechtsformen«. Der Wirtschaftszweig erzielte 2019 einen Umsatz von 8,75 Mrd. Euro und beschäftigte 57 062 Personen. Der nachfolgende Artikel behandelt mit der Messebranche einen zentralen Teilbereich des Wirtschaftszweigs »Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter«.

Die deutsche Messewirtschaft erzielte nach Angaben des Ausstellungs- und Messe-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft e.V. (AUMA) in den Vorkrisen Jahren 2018 und 2019 einen Umsatz von jeweils 4,1 Mrd. Euro (Umsatz der Veranstalter überregionaler und regionaler Messen inkl. Auslands-, Kongress- und Servicegeschäft) (vgl. AUMA 2020). Dabei erwirtschafteten sieben Messegesellschaften (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hannover, Köln, München und Nürnberg) über zwei Drittel des Umsatzes.¹ Betrachtet man die Entwicklung der im Durchschnitt zweier Jahre geglätteten Umsätze², so zeigt sich, dass in den zurückliegenden zehn Jahren die Umsätze der Messebranche kontinuierlich stiegen (vgl. Abb. 1).

INTERNATIONALE STELLUNG DER BRANCHE

Der Messeplatz Deutschland ist in der Durchführung von internationalen Leitmessen weltweit führend. Ungefähr 60% der global führenden Leitmessen finden in Deutschland statt, und gemessen am Umsatz haben fünf der zehn größten Messegesellschaften der Welt ihren Sitz in Deutschland. Weltweit gibt es nach Angaben des internationalen Messeverbandes UFI (Union of International Fairs) rund 1 200 Messeplätze mit über 5 000 m² Hallenfläche und 32 000 Messeveranstaltungen pro Jahr (vgl. UFI 2021; 2018). Gemessen an den Ausstellungsflächen in den Messehallen beträgt der Anteil Deutschlands am Weltmessemarkt knapp 10%.

Die in Deutschland veranstalteten internationalen und nationalen Messen³ zeichnen sich durch eine sehr hohe Internationalität aus. Aktuell stammen rund 60% der Aussteller und rund 30% der Besucher aus dem Ausland. Dabei erhöhte sich im Zeitraum 2009 bis 2019 die Zahl der ausländischen Besucher um rund 700 000 Personen (berechnet auf Basis von zwei Jah-

¹ In Deutschland sind etwa 100 Messeveranstalter aktiv, wovon rund 40 internationale Messen durchführen (siehe AUMA, <https://www.auma.de/de/zahlen-und-fakten>).

² Während Konsumgütermessen in der Regel im jährlichen Turnus stattfinden, werden zahlreiche Investitionsgütermessen im Zwei- oder gar Mehrjahresrhythmus durchgeführt. Dadurch ergeben sich jedes Jahr unterschiedlich starke Messeprogramme. Um diesen Einfluss weitgehend auszuschließen, werden die Umsätze zweier Jahre gemittelt.

³ Pro Jahr werden rund 170 internationale und nationale Messen mit etwa 185 000 Ausstellern und rund 10 Millionen Besuchern in Deutschland durchgeführt.

ren: 2008/2009 bzw. 2018/2019) auf über 3 Millionen Personen und die Zahl der ausländischen Aussteller um rund 28 000 auf über 115 000. Diese deutlichen Zuwächse unterstreichen zum einen die hohe Anziehungskraft der in Deutschland stattfindenden überregionalen Messen und zeigen zum anderen, dass der Messeplatz Deutschland seine internationale Bedeutung im zurückliegenden Jahrzehnt weiter stärken konnte.

Neben den überregionalen Messen finden in Deutschland ca. 160 Fach- und Publikumsmessen mit regionalem Einzugsgebiet auf der Besucherseite statt. Dabei informieren sich knapp 6 Millionen Besucher über Produkte und Dienstleistungen von etwa 54 000 Ausstellern. Des Weiteren werden in Deutschland noch zahlreiche Ausstellungen mit einem eher begrenzten lokalen Einzugsbereich (z.B. Gewerbe-schauen) veranstaltet.

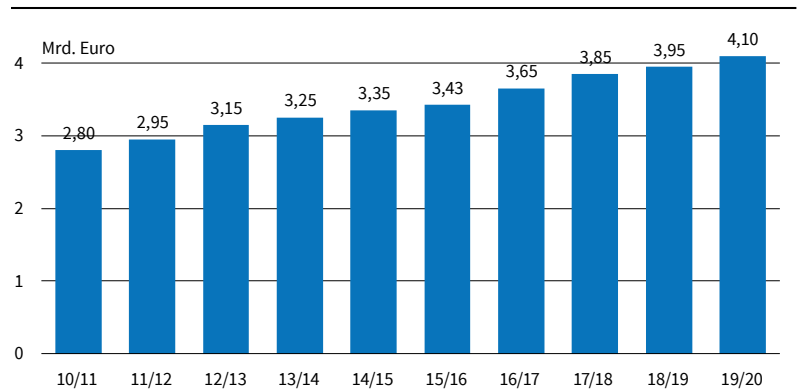
GESAMTWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER BRANCHE

Die von den Messeveranstaltern erzielten Umsätze zeigen nur einen Bruchteil der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Branche. Durch die messebezogenen Ausgaben der Aussteller und Besucher profitieren auf direktem Wege viele weitere Wirtschaftsbereiche, wie etwa die Messebauer, die Hotellerie und Gastronomie, der Transport- und Verkehrssektor sowie Dienstleister für Veranstaltungen (z.B. Eventagenturen, Licht- und Bühnentechniker, Künstler verschiedener Sparten für Bühnenshows). Da diese Unternehmen aber wieder als Nachfrager von Vorleistungen auftreten, werden weitere indirekte Produktionseffekte generiert, die sich multiplikativ in allen Vorleistungsstufen fortsetzen. In Summe betragen die messeinduzierten gesamtwirtschaftlichen Produktionseffekte in Deutschland in einem »normalen« Messejahr im Schnitt rund 28,0 Mrd. Euro (vgl. Penzkofer 2018). Die Durchführung von Messen sichert zudem im Durchschnitt pro Jahr rund 231 000 Arbeitsplätze, und für alle Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich in einem »normalen« Messe- und Ausstellungsjahr Steuereinnahmen in Höhe von rund 4,5 Mrd. Euro.

Diese durch die aussteller- und besucherinduzierte Nachfrage ausgelösten wirtschaftlichen Effekte geben aber auch noch nicht die vollständige gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Messebranche wieder. Die wirtschaftlichen Wirkungen, die durch angebaute oder abgeschlossene Aufträge ausgelöst werden, dürften beträchtlich sein. Sie lassen sich aber kaum quantifizieren, da letztlich keine genaue Zuordnung von Messebeteiligung und Auftragsabschluss hergestellt werden kann. So setzen insbesondere größere Unternehmen eine Vielzahl von Kommunikationsmedien ein. Welches Medium mit welchem Anteil letztlich zu einem Auftrag führt, lässt sich empirisch wohl nur in wenigen Fällen er-

Abb. 1

Umsätze der deutschen Messewirtschaft



Quelle: AUMA; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

mitteln. Von der Möglichkeit, durch eine Messebeteiligung in Deutschland kostengünstig in der Nähe des Firmenortes mit (inter-)nationalen Kunden Kontakt aufzunehmen, profitieren jedoch unbestritten vor allem kleine und mittlere Unternehmen⁴, deren eher kleiner finanzieller und personeller Spielraum entsprechende Messeauftritte im Ausland in der Regel nicht ermöglicht. Daher stellen für kleine und mittlere Unternehmen Messen ein sehr effizientes Marketing- und Absatzinstrument dar. Ohne eine Messebeteiligung könnten unter Umständen Aufträge nicht akquiriert werden und damit Wachstumspotenziale für das Unternehmen und die Volkswirtschaft verloren gehen. Zudem könnten durch messeinduzierte Vertragsabschlüsse Investitionen angestoßen werden, die wiederum wirtschaftliche Folgewirkungen nach sich ziehen. Die deutschen Messen leisten somit einen wesentlichen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung in Deutschland.

CORONAKRISE BREMST DEUTSCHE MESSEWIRTSCHAFT AUS

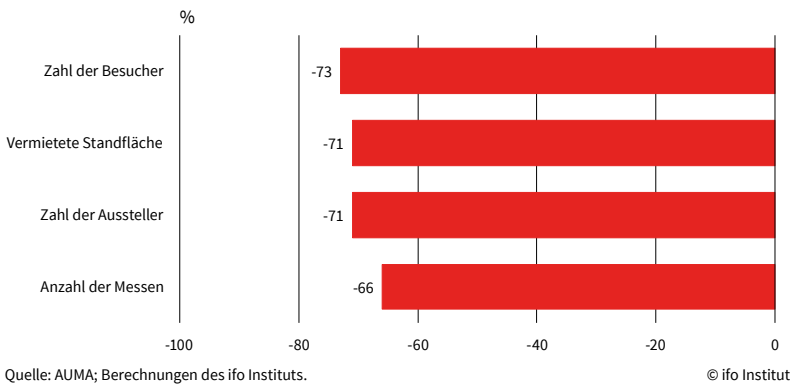
Mit Ausnahme weniger Messen herrschte zwischen März 2020 und Ende Juni 2021 auf den Messeplätzen in Deutschland annähernd 15 Monate Stillstand.⁵ Erst ab Ende Juni dieses Jahres fanden wieder Präsenzveranstaltungen statt, wie etwa die Landes-Bau-Ausstellung Sachsen-Anhalt in Magdeburg, die Frühjahrsmesse IBO (Branchenschwerpunkte: Tourismus, Bau und Garten) in Friedrichshafen oder die Konsumgüterfachmessen Nordstil in Hamburg und Trend-

⁴ Nach den Zahlen des AUMA beteiligen sich rund 58 000 deutsche Unternehmen (davon rund 30 200 aus der Industrie und rund 11 600 aus dem Handel) als Aussteller an fachbesucherorientierten Messen in Deutschland. Dabei beschäftigen die Hälfte der Aussteller weniger als 50 Personen, und bezogen auf den Umsatz erwirtschaftet rund ein Drittel der Aussteller weniger als 2,5 Mio. Euro. Nur 5% der deutschen Aussteller erzielen einen Umsatz von mehr als 250 Mio. Euro.

⁵ Lediglich zwischen September und Anfang November 2020 konnten unter Einhaltung der bundeslandspezifischen Corona-Verordnungen einige Präsenzmessen durchgeführt werden, so beispielsweise die Messen IFA 2020 Special Edition (Berlin, hybride Veranstaltung), CARAVAN SALON (Düsseldorf), Nordstil (Hamburg), TrendSet (München), CADEAUX/MIDORA (Leipzig), CREATIVA/FAIR FRIENDS (Dortmund) und Interboot (Friedrichshafen).

Abb. 2

Messeplatz Deutschland – Entwicklung 2016/2019 zu 2020
Internationale, nationale und regionale Messen (real oder hybrid)



Set in München. Nach diesen primär auf Besucher des regionalen Einzugsbereichs ausgerichteten Messen folgte ab Ende August mit der CARAVAN SALON (Düsseldorf) die erste große internationale Publikumsmesse in Deutschland. Im September fanden dann weitere Messen mit internationaler Prägung als physische bzw. hybride Veranstaltung statt, wie etwa die Fahrradmesse EUROBIKE in Friedrichshafen, die IAA Mobility in München, die Automechanika digital plus und die Hypermotion in Frankfurt, die Dental-Schau IDS in Köln oder die FACHPACK in Nürnberg.

Das Ausmaß der Pandemie-bedingten Veranstaltungsabsagen in der deutschen Messebranche verdeutlichen die nachfolgenden Zahlen: Wurden in den Jahren 2016 bis 2019 im Durchschnitt pro Jahr 331 internationale, nationale und regionale Messen vom AUMA gelistet, so waren es im vergangenen Jahr nur 114 Veranstaltungen; dies entspricht einem Rückgang von 66% (vgl. Abb. 2). Noch dramatischer fällt der Vergleich der Besucherzahlen aus: 15,8 Millionen Besucher informierten sich im Schnitt der Jahre 2016 bis 2019 über Neuheiten auf den internationalen, nationalen und regionalen Messen in Deutschland. Im Vorjahr waren es geprägt von Corona-bedingten Messeabsagen nur 4,3 Millionen Besucher, prozentual ein Minus von 73%. Bei der Zahl der ausstellenden Unternehmen und der von ihnen gemieteten Standfläche lag der Rückgang in einer ähnlichen Größenordnung (- 71%).

Dieser vehemente Rückgang in den Aussteller- und Besucherzahlen hatte gravierende Folgen für die erwirtschafteten Umsätze der Messeveranstalter. Während sich in den Jahren 2018 und 2019 das Umsatzvolumen der deutschen Messeveranstalter auf rund 4,1 Mrd. Euro (inkl. Auslands-, Kongress- und Servicegeschäft) belief, erzielten sie im vergangenen Jahr mit rund 1,2 Mrd. Euro nur noch etwa 30% des Umsatzes der Vorjahre (vgl. AUMA 2021a). Damit zählt die deutsche Messewirtschaft zu den am stärksten von der Coronakrise betroffenen Branchen.

CORONA-BEDINGTE MESSEABSAGEN FÜHREN BEI DEN AUSSTELLERN ZU WIRTSCHAFTLICHEN EINBUSSEN

Der starke Umsatzrückgang in der deutschen Messewirtschaft steht aber nur am Anfang einer Kette von noch weit größeren wirtschaftlichen Verlusten, die Unternehmen fast aller Wirtschaftszweige erleiden. Zum einen ist dies zunächst – wie bereits erwähnt – darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben der Aussteller und Besucher auf zahlreiche messeabhängige Wirtschaftszweige (z.B. Messebauer, Hotellerie, Gastronomie) ausstrahlen. Infolge der abgesagten Messetermine dürfte das im Normalfall Jahr für Jahr erzielte messeinduzierte Produktionsvolumen (rund 28 Mrd. Euro im Jahr) in den Jahren 2020 und 2021 zusammen um rund 42 Mrd. Euro sinken (vgl. AUMA 2021b, Hochrechnung auf Basis der ifo-Studie aus dem Jahr 2018), das Steueraufkommen um etwa 6,7 Mrd. Euro niedriger ausfallen und rund 165 000 Arbeitsplätze gefährdet haben.⁶

Darüber hinaus ist zum anderen zu berücksichtigen, dass der Volkswirtschaft durch fehlende angebotene bzw. fehlende abgeschlossene Messeaufträge ein beträchtlicher Schaden entsteht. Wie vorne ausgeführt, ist es aber kaum möglich, die wirtschaftlichen Auswirkungen der durch Messen angestoßenen Aufträge exakt zu quantifizieren. Daher wurde im Rahmen einer Sondererhebung in der ifo Konjunkturumfrage⁷ der Frage nachgegangen, ob und in welchem Umfang die Corona-bedingten Messeabsagen wirtschaftliche Einbußen bei den ausstellenden Unternehmen zur Folge haben.⁸

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass der Corona-bedingte Messestillstand in diesem Jahr bei 43% der ausstellenden Industrieunternehmen zu wirtschaftlichen Einbußen führt (vgl. Abb. 3). Bei der zum gleichen Zeitpunkt im vergangenen Jahr durchgeführten Erhebung beklagte gut die Hälfte der ausstellenden Industrieunternehmen (52%) wirtschaftliche Einbußen (vgl. Penzkofer 2020). Der in diesem Jahr etwas geringere Anteil von betroffenen Ausstellern aus dem Verarbeitenden Gewerbe dürfte auf das Zusammenwirken mehrerer Faktoren zurückzuführen sein. Corona-bedingt wurden im ursprünglich planungs-

⁶ Die von der Politik beschlossenen Hilfsprogramme (u.a. Ausweitung des Kurzarbeitergeldes) sollten aber dazu beigetragen haben, dass die bedrohten Arbeitsplätze weitgehend erhalten blieben.
⁷ Die Fragen zur Messebeteiligung in der ifo Konjunkturumfrage im August beantworteten 2 096 Unternehmen (Verarbeitendes Gewerbe: 1 559 Meldungen, Großhandel: 537 Meldungen). Für die weiteren Analysen konnten die Angaben von 1 028 Ausstellern verwendet werden (Verarbeitendes Gewerbe: 841 Meldungen, Großhandel: 187 Meldungen). Für die Ermittlung repräsentativer Ergebnisse wurden die Meldungen der Firmen anhand der amtlichen Statistik entsprechend ihrer Größenklassenstruktur (Beschäftigtenzahl) und Branchenzugehörigkeit gewichtet.
⁸ Die hohe Bedeutung von Messen im Vergleich zu anderen Kommunikationsinstrumenten zeigt sich daran, dass die deutschen Aussteller rund 48% ihres B2B-Kommunikationsetats in Messebeteiligungen investieren. Zudem zählen in der B2B-Kommunikation der Aussteller die Messen (78%) nach der Unternehmens-Website (89%) und dem Außendienst (79%) mit zum wichtigsten Instrument (vgl. AUMA MesseTrend 2020, Stand: November 2019).

mäßig messestarken Vorjahr insgesamt weniger reale Messen und digitale Events durchgeführt, als dies in diesem Jahr der Fall ist. Zudem beteiligten sich sehr viele Aussteller im vergangenen Jahr erstmals an virtuellen Messen. Es wäre daher denkbar, dass sich zahlreiche Aussteller inzwischen besser auf virtuelle Ersatzveranstaltungen vorbereiten konnten. Zusätzlich könnten etliche Aussteller aber auch das Investment für andere Kommunikationsinstrumente erhöht haben. Letztlich zeigt sich jedoch, dass auch in diesem Jahr 43% der Aussteller aus dem Verarbeitenden Gewerbe wirtschaftliche Verluste nicht vermeiden konnten. Im Vergleich zum Vorjahr fällt zudem auf, dass in diesem Jahr beinahe doppelt so viele Aussteller (11%) ihre wirtschaftlichen Einbußen als »hoch« bezeichnen; im vergangenen Jahr waren es »nur« 6%.

Hinter den aggregierten Werten verbergen sich zum Teil deutliche Unterschiede bei Unternehmen mit unterschiedlicher Beschäftigtenzahl. Während »nur« 36% der ausstellenden größeren Unternehmen (250 und mehr Beschäftigte) wirtschaftliche Einbußen beklagen, sind es bei mittleren Unternehmen (50 bis 249 Beschäftigte) 40% und bei kleinen Unternehmen (bis 49 Beschäftigte) sogar mehr als die Hälfte (52%). Darüber hinaus gaben auch 18% der kleineren ausstellenden Unternehmen an, dass bei ihnen fehlende Messebeteiligungen in hohem Umfang zu wirtschaftlichen Einbußen führen. Im Vorjahr zeigten sich keine solchen deutlichen Differenzen zwischen Unternehmen unterschiedlicher Beschäftigtenzahl. Allem Anschein nach fällt es kleineren Unternehmen nach fast 15 Monaten Messestillstand inzwischen vergleichsweise schwerer, durch Messeabsagen entgangene Aufträge zumindest teilweise zu kompensieren. Auch die Option an virtuellen Ersatzmessen teilzunehmen, können kleinere Unternehmen nur bedingt wahrnehmen, da ihre Finanzkraft und Personalstruktur virtuelle Messeauftritte bzw. den Einsatz aufwendiger digitaler Tools häufig nicht ermöglicht. Dies ist an der Beteiligung an virtuellen Ersatzveranstaltungen zu erkennen. Während rund 60% der größeren ausstellenden Industrieunternehmen an digitalen Events teilnahmen, war es nur ein Drittel der kleineren ausstellenden Unternehmen.

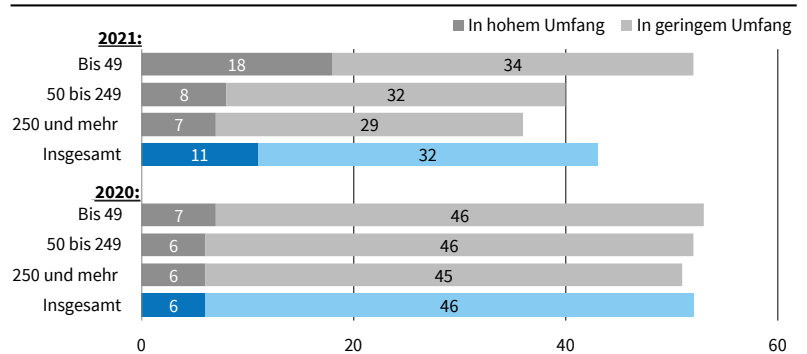
Mit Blick auf die einzelnen Wirtschaftszweige zeigt sich, dass insbesondere Aussteller aus den Bereichen Textilien, Bekleidung, Leder, Lederwaren und Schuhen (62%), Datenverarbeitungsgeräte, elektronische und optische Erzeugnisse (58%), Möbel (57%), Maschinenbau (49%) sowie Druckerzeugnisse (inkl. Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern) (48%) durch Messeabsagen und -verschiebungen wirtschaftliche Einbußen in Kauf nehmen müssen. Damit hat sich die Rangfolge der am stärksten betroffenen Industriebranchen gegenüber dem vergangenen Jahr kaum verändert.

Die ausstellenden Unternehmen des Großhandels sind durch Messeabsagen stärker wirtschaftlich betroffen als die Industrieunternehmen. Rund 11%

Abb. 3

Wirtschaftliche Einbußen infolge fehlender Messebeteiligungen

bei .% der Aussteller^a im Verarbeitenden Gewerbe nach Beschäftigtengrößenklassen



^a Aussteller auf Fachmessen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

der Großhandelsunternehmen beklagen wirtschaftliche Einbußen von »hohem Umfang« und rund 47% von »geringem Umfang«. Im Vergleich zum Befund des Vorjahres, als rund 55% der Großhandelsunternehmen meldeten, dass sie bedingt durch Messeabsagen wirtschaftliche Verluste (12% »in hohem Umfang«, 43% »in geringem Umfang«) in Kauf nehmen mussten, ergeben sich demnach keine nennenswerten Unterschiede. Hinsichtlich der Unternehmensgrößen zeigt sich wie bei den Industrieunternehmen, dass mit einem Anteil von 60% deutlich mehr kleinere ausstellende Unternehmen des Großhandels durch Messeabsagen wirtschaftliche Einbußen erleiden als die übrigen Großhandelsunternehmen (48%).

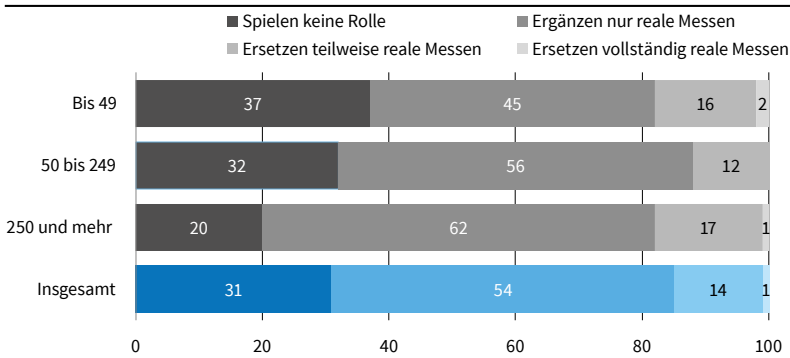
DER DEUTSCHEN MESSEBRANCHE DROHT DIESES JAHR ERNEUT EIN DRAMATISCHER GESCHÄFTSAUSFALL

Aufgrund der anhaltenden Pandemie wurde seitens der Politik der Messebetrieb bis Ende Juni dieses Jahres untersagt. Da die Durchführung von Messen – vor allem von internationalen Veranstaltungen – einen erheblichen Planungsvorlauf erfordert, waren Veranstalter häufig gezwungen, auch für den Herbst terminierte Messen abzusagen. Mit Stand Ende September mussten über zwei Drittel der 380 für das laufende Jahr geplanten (über-)regionalen Präsenzmessen aus dem Programm genommen werden. Zusätzlich gilt es zu berücksichtigen, dass die noch in diesem Jahr vorgesehenen realen bzw. hybriden Veranstaltungen nicht mit früheren Veranstaltungen eines normalen Messejahres vergleichbar sind. Zwar haben die Messeveranstalter bereits im vergangenen Jahr umfassende Sicherheitskonzepte (u.a. Steuerung des Messeintritts und der Besucherströme, Hygieneregeln, Abstandsmarkierungen, Tragen von Masken, extra breite Gänge) für die Durchführung von Messen entwickelt und damit die Voraussetzungen für einen Neubeginn von Messen angelegt, aber aufgrund von Corona-Auflagen (u.a. Begrenzung der Besucherzahl), bestehender Reisebeschränkungen und sicherlich auch wegen anhaltender Verunsicherung dürften die

Abb. 4

Künftige Bedeutung virtueller Messen

bei ..% der Aussteller^a im Verarbeitenden Gewerbe nach Beschäftigtengrößenklassen



^a Aussteller auf Fachmessen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Aussteller- und Besucherzahlen bei den für dieses Jahr noch geplanten Präsenzmessen deutlich unter den Werten der jeweiligen »normalen« Vorveranstaltungen liegen. Somit zeichnet sich auch für dieses Jahr ein dramatischer Geschäftsausfall für die deutsche Messewirtschaft ab.

Während nur auf dem Inlandsmarkt tätige Messeveranstalter mit voller Wucht von den Messeabsagen getroffen werden⁹, dürfte sich die Situation bei international agierenden (in der Regel größeren) Messeveranstaltern nicht ganz so dramatisch darstellen. Da insbesondere in Ostasien bereits ab dem Sommer 2020 ein Messe-Neustart erfolgte, konnten diese Veranstalter während des Messestillstands in Deutschland zumindest teilweise ihr Auslandsgeschäft aufrechterhalten. Vor diesem Hintergrund dürfte der Umsatz der deutschen Messeveranstalter etwas höher ausfallen als im Vorjahr; verglichen mit den Vorkrisen-jahren wird der Umsatzrückgang in diesem Jahr aber vermutlich dennoch bei rund 60% liegen.

AUSSTELLER PRÄFERIEREN AUCH IN ZUKUNFT REALE MESSEN

Damit die Aussteller während des Messestillstands weiter Kontakt zu ihren Kunden halten und Innovationen einem breiten Fachpublikum vorstellen konnten, entwickelten die Messeveranstalter verschiedenste digitale Ersatzformate. Im vergangenen Jahr wurden insgesamt rund 50 digitale Events durchgeführt, und auch in diesem Jahr haben bereits über 60 digitale Veranstaltungen stattgefunden. Nachdem damit seit Mai 2020 in Summe über 110 digitale »Ersatzmessen« organisiert wurden, stellt sich die Frage, welche Bedeutung die ausstellenden Unternehmen künftig virtuellen Veranstaltungen beimessen. Um dies zu klären, wurden die Aussteller in der ifo Konjunkturumfrage vom August zu ihrem generellen künftigen Messebe-

⁹ Mit der Durchführung von digitalen Messeformaten können in Zukunft sicherlich auf Basis entsprechend entwickelter Dienstleistungsangebote nennenswerte Umsätze erzielt werden, aber zu Beginn der Pandemie haben die digitalen Messen aufgrund kurzer Vorlauf- und Vorbereitungszeiten nur einen geringen Teil der Erlöse von Präsenzmessen erbracht.

teilungsverhalten befragt.¹⁰ Als zentrales Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Aussteller weiterhin überwiegend auf reale Messebeteiligungen setzen (vgl. Abb. 4). Aus Sicht der ausstellenden Unternehmen eignen sich Präsenzmessen wohl besser zur Stammkundenpflege, Gewinnung neuer Kunden, Erschließung neuer Märkte, Steigerung der Bekanntheit des Unternehmens oder Präsentation von Innovationen als reine virtuelle Formate. Von den ausstellenden Industrieunternehmen gaben 31% an, dass virtuelle Messen für sie keine Rolle spielen, und weitere 54% sehen virtuelle Veranstaltungen nur als Ergänzung zu Präsenzmessen. Damit setzen im weiteren Sinn 85% der Aussteller weiterhin auf physische Messen. Nur jeder siebte Aussteller schätzt, dass virtuelle Messen teilweise an die Stelle von realen Veranstaltungen treten. Einen vollständigen Ersatz von Präsenzmessen durch virtuelle Veranstaltungen sieht nur 1% der ausstellenden Industrieunternehmen.

Des Weiteren ergab die Befragung, dass auch bei den größeren Unternehmen (über 249 Beschäftigte) rund 82% der Aussteller im Großen und Ganzen Präsenzmessen präferieren. Dabei ist jeder fünfte Aussteller der Auffassung, dass virtuelle Messen künftig keine Rolle spielen werden, und über 60% der Aussteller sehen virtuelle Messeformate allenfalls als Ergänzung zu physischen Messen. Mit der Nutzung ergänzender virtueller Messeformate zielen die Unternehmen unter anderem darauf ab, auch außerhalb von Präsenzmessen einer breiteren Öffentlichkeit aktuell Neuheiten präsentieren zu können oder ihre Geschäftskunden auf designtechnisch veränderte Produkte bzw. neu ins Sortiment aufgenommene Produkte aufmerksam zu machen.

Noch stärker als die Aussteller des Verarbeitenden Gewerbes setzen in Zukunft die ausstellenden Unternehmen des Großhandels im weiteren Sinne auf reale Messen (94%). Dabei attestieren 45% der Großhandelsunternehmen virtuellen Messen auch künftig keine Bedeutung, und weitere 49% sehen virtuelle Events lediglich als Ergänzung zu realen Messen. Dementsprechend schätzt auch nur rund jeder 20. Aussteller des Großhandels, dass in seinem Unternehmen Präsenzmessen teilweise bzw. vollständig durch virtuelle Messen ersetzt werden (5% bzw. 1%).

Werden nur die Aussteller betrachtet, die bereits an virtuellen Messen teilgenommen haben, so zeigt sich eine Verschiebung bei den Einschätzungen zur künftigen Bedeutung von virtuellen Messen (vgl. Abb. 5). Sowohl bei den Industrie- als auch den Großhandelsunternehmen ergibt sich, dass Aussteller mit Erfahrungen bei digitalen Business Events in Zukunft in deutlich geringerem Umfang auf reine physische Messe setzen (13% bzw. 20%). Virtuelle Messeformate als Ergänzung zu Präsenzmessen können sich dagegen 65% (Verarbeitendes Gewerbe) bzw. 66% (Großhandel)

¹⁰ Vier Antwortmöglichkeiten standen zur Auswahl: Virtuelle Messen spielen künftig keine Rolle, stellen nur eine Ergänzung zu Präsenzmessen dar, ersetzen reale Messen teilweise oder vollständig.

der Aussteller vorstellen. Einen teilweisen Ersatz von realen durch virtuelle Messen halten 22% der Aussteller aus dem Verarbeitenden Gewerbe und 13% der Aussteller aus dem Großhandel für wahrscheinlich. Nahezu kein Aussteller mit virtueller Messeerfahrung ist der Auffassung, dass in seinem Unternehmen künftig physische Messen vollständig durch virtuelle Veranstaltungen ersetzt werden.

Im weiteren Sinne werden reale Messen aber auch von den Ausstellern präferiert, die sich bereits an virtuellen Messen beteiligt haben (78% der Industrieunternehmen bzw. 86% der Großhandelsunternehmen). Entweder beabsichtigen sie, nur Präsenzmessen zu beschicken, oder planen Teilnahmen an virtuellen Messeformaten allenfalls als Ergänzung zu realen Messen. Diese Ergebnisse bekräftigen die schon für alle Aussteller gezogene Schlussfolgerung, dass virtuelle Veranstaltungsformate Präsenzmessen nicht gleichwertig ersetzen können.¹¹ Die mit Messen verfolgten geschäftlichen Zielsetzungen (z.B. Kundenbindung, Neukundengewinnung, Präsentation innovativer Produkte und Dienstleistung) können allem Anschein nach am besten auf realen Messen durch persönliche Gespräche (z.B. Vertrauensaufbau durch persönliche Begegnungen, Auf- und Ausbau sowie Pflege von Netzwerken) und persönliches Erleben (z.B. emotionales Live-Erlebnis der Präsentation neuer Produkte und Dienstleistungen, konzentrierter Branchenüberblick) erreicht werden.

AUSBLICK

Die Ergebnisse der ifo Konjunkturumfrage zeigen, dass das Format der Präsenzmesse auch künftig für die Aussteller von zentraler Bedeutung sein wird. Allerdings werden die Präsenzmessen wohl mehrheitlich um virtuelle Veranstaltungsformate ergänzt werden. Messen in reiner physischer Form wird es somit vermutlich nur noch in wenigen Fällen (z.B. regionale Publikumsmessen) geben; hybriden Veranstaltungen – insbesondere bei überregionalen Fachmessen – gehört demnach die Zukunft. Dabei ermöglicht es die Verknüpfung von realen und digitalen Elementen, die Vorteile beider Formate zu verbinden. So wird beispielsweise durch digitale Lösungen die Reichweite der Messe erhöht und eine 24-Stunden-Verfügbarkeit gewährleistet. Die Messe vor Ort punktet dagegen unter anderem durch persönliche Kontakte und Live-Erlebnisse.

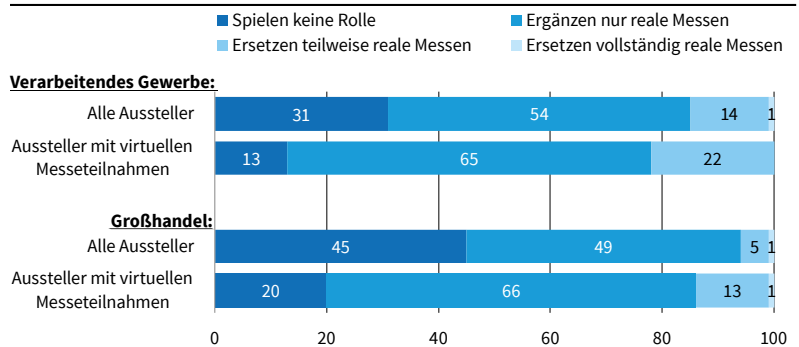
Die zunehmende Bedeutung von ergänzenden virtuellen Veranstaltungsformaten stellt nicht nur die

¹¹ Im Global Exhibition Barometer des Weltmesseverbandes UFI (2021) wurden weltweit Messeveranstalter nach ihrer Einschätzung zur künftigen Bedeutung von virtuellen und realen Messen befragt. Im Ergebnis sehen 89% der Messeveranstalter weiterhin ausschließlich reale bzw. hybride oder um digitale Elemente ergänzte Messen als die relevante Veranstaltungsform an. Nur 3% bzw. 8% der Veranstalter gehen davon aus, dass virtuelle Messen sicher bzw. möglicherweise physische Messen vollständig ersetzen. Die Ergebnisse weichen somit nur geringfügig von denen der ifo-Befragung bei deutschen Ausstellern ab.

Abb. 5

Künftige Bedeutung virtueller Messen

bei .% der Aussteller^a im Verarbeitenden Gewerbe und im Großhandel



^a Aussteller auf Fachmessen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

kleinen und mittleren ausstellenden Unternehmen, sondern auch Messeveranstalter und -dienstleister personell, finanziell und technisch vor neue Herausforderungen. So müssen beispielsweise Messebauer rasch digitale Fachkompetenzen aufbauen oder Partner mit entsprechendem Know-how an sich binden, um ihre Kunden weiterhin erfolgreich unterstützen zu können. Etliche deutsche Messgesellschaften haben zwar schon vor einiger Zeit begonnen, Ausstellern und Fachbesuchern digitale Veranstaltungskomponenten anzubieten, die Corona-Pandemie hat aber die Digitalisierung und damit den Einsatz digitaler Tools deutlich beschleunigt. Die Veranstalter werden daher ihren Kunden weitere innovative digitale Formate bereitstellen müssen. In den Geschäftsmodellen der Veranstalter wird somit künftig nicht nur die Vermarktung von Standflächen oder der Standbau von Bedeutung sein, sondern immer mehr werden Dienstleistungen ortsunabhängiger Interaktionsmöglichkeiten zwischen den Messeakteuren eine Rolle spielen. In den Auf- bzw. Ausbau einer entsprechenden IT-Infrastruktur investieren bereits viele größere Messgesellschaften.

Unter dem Messestillstand hatten neben den Messebauern insbesondere die Hotellerie und Gastronomie als Hauptnutznießer im Umfeld von Messveranstaltungen zu leiden. Betroffen war in erster Linie das Gastgewerbe in den Messestädten mit global führenden Veranstaltungen. Dort fehlten die internationalen Messe Gäste der vergangenen Jahre. Ob und wann Hotellerie und Gastronomie nach Beendigung der durch die Corona-Pandemie ausgelösten Beschränkungen wieder in gleichem Umfang wie in »normalen« Messejahren von überregionalen Messen profitieren werden, ist gegenwärtig noch nicht abzuschätzen. Das Vordringen digitaler Veranstaltungsformate in Verbindung mit einem wahrscheinlich flächenmäßigen Rückgang bei den Messeständen, anhaltende Verunsicherung bei den Messeakteuren und eine der Digitalisierung geschuldete wohl länger anhaltende geringere Geschäftsreisetasigkeit deuten darauf hin, dass die Aussteller- und Besucherzahlen vermutlich noch einige Zeit unter den Vorkrisenjahren liegen werden. Damit dürften bestimmte mes-

seabhängige Wirtschaftszweige, wie etwa die Hotellerie, Gastronomie und das Transportgewerbe, vorerst weniger Einnahmen aus Messeveranstaltungen erzielen.

Nach mehr als einem Jahr Stillstand auf den deutschen Messegeländen stellt sich zudem die Frage, ob die Pandemie die international führende Stellung des Messestandorts Deutschland beeinträchtigt hat. So wurden etwa in China bereits seit dem Sommer 2020 wieder erste physische Messen unter strengen Hygiene- und Zugangsauflagen durchgeführt. Ob dadurch Corona-bedingt entstandene Lücken im weltweiten Messeprogramm langfristig zulasten des deutschen Messemarktes geschlossen werden konnten, ist aber eher nicht zu erwarten. Für die weiterhin führende Position des deutschen Messeplatzes spricht eine Reihe von Argumenten. Zunächst ist dies die hohe Internationalität bei Ausstellern, die auf den Messeplätzen in Deutschland in kurzer Zeit einen kompakten Branchenüberblick hinsichtlich neuer Produkte und Leistungen ermöglicht. Erneut eine hohe Beteiligung ausländischer Aussteller verzeichneten im August und September die ersten überregionalen realen und hybriden Messen in Deutschland.¹² Ein Pluspunkt

¹² Zum Beispiel nahmen Aussteller aus über 30 Ländern an der IAA Mobility, am CARAVAN SALON und der Messe FACHPACK teil; aus rund 60 Nationen kamen Aussteller bei der Internationalen Dental-Schau IDS, und Aussteller aus annähernd 70 Ländern waren auf der EUROBIKE vertreten.

des deutschen Messeplatzes ist darüber hinaus, dass Deutschland sehr zentral und gut erreichbar im wirtschaftlich starken Europäischen Binnenmarkt liegt. Von entscheidender Bedeutung sind letztlich aber die Fähigkeiten der Messeveranstalter. Das Know-how und die Erfahrung deutscher Messeveranstalter zeigen sich unter anderem darin, dass einige von ihnen schon seit langer Zeit jährlich über 20 weltweit führende Leitmessen organisieren. Der Pandemie-bedingte Messesstillstand sollte daher nicht der Spitzenposition des Messestandorts Deutschland geschadet haben.

LITERATUR

AUMA (Hrsg.) (2019), »AUMA MesseTrend 2020«, Infografiken vom November 2019, Berlin.

AUMA (Hrsg.) (2020), *Die Messewirtschaft – Bilanz 2019*, Berlin.

AUMA (Hrsg.) (2021a), *Die Messewirtschaft – Bilanz 2020*, Berlin.

AUMA (Hrsg.) (2021b), »Messen in Deutschland laufen an: Branche fordert maximales Möglichmachen von der Politik«, Pressemeldung, 6. September, Berlin.

Penzkofer, H. (2018), *Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Messen und Ausstellungen in Deutschland*, AUMA-Schriftenreihe – Edition 49, Ausstellungs- und Messe-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V., Institut der deutschen Messewirtschaft, Berlin.

Penzkofer, H. (2020), »Messeabsagen verursachen hohe wirtschaftliche Einbußen«, *ifo Schnelldienst* 73(10), 58–62.

Statistisches Bundesamt (2021), »GENESIS-Online Datenbank, Konjunkturstatistik im Dienstleistungsbereich, Code 47414«, Wiesbaden.

UFI (Hrsg.) (2018), *World Map of Exhibition Venues*, Paris.

UFI (Hrsg.) (2021), *Global Exhibition Barometer*, Paris.



THEMA IM NÄCHSTEN IFO SCHNELLDIENST:

ifo Schnelldienst 11/2021 erscheint am 10. November 2021

**Extremwetterereignisse:
Staatshilfe oder private Vorsorge –
wer trägt die Kosten?**