

# 2

## Politik und Weltgeschehen

### 2.1 Warum Steuerschätzungen danebenliegen

Politiker benötigen für ihre Arbeit laufend Prognosen und Schätzungen, die einer kritischen Betrachtung standhalten. Sehr traditionsreich ist die deutsche Steuerschätzung. Seit 1955 liefert sie Aussagen über die Höhe der zu erwartenden Steuereinnahmen. Und sie trifft selten ins Schwarze.

Fünf Wirtschaftsforschungsinstitute sowie die Bundesbank, der Sachverständigenrat und das Bundesfinanzministerium, erstellen im „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ unabhängig voneinander eigene Schätzvorschläge für jede einzelne Steuerart. Dabei arbeitet jede Institution mit eigenen Methoden und Modellen. Die unterschiedlichen Vorschläge werden anschließend so lange diskutiert, bis ein Konsens erreicht ist.

„Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen“, soll Mark Twain gesagt haben. Schon das ist unsicher. Möglicherweise war es anstatt seiner Winston Churchill oder Karl Valentin. Selbst solch triviale Aussagen sind mit Unsicherheit behaftet. Umso schwieriger werden Prognosen mit zunehmender Komplexität der Umstände.

Regelmäßig gibt der Arbeitskreis Steuerschätzungen seine Prognosen ab, regelmäßig werden diese korrigiert, und regelmäßig kommt es zu großen Abweichungen zwischen den Prognosen und den Ist-Daten im Bundeshaushalt. Es ist eben nicht nur die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung unbekannt, sondern auch deren genaue Konsequenz für die Steuereinnahmen.

Zunächst ist eine Prognose immer eine Fortschreibung bekannter Entwicklungen. Ihr Ziel ist nicht die perfekte Vorhersage, sondern eine Richtungsangabe, die Schätzungen über die zu erwartenden Abweichungen von ihr beinhaltet. Häufig wird jedoch übersehen, dass allein die Durchführung der Prognose die Realität selbst beeinflusst. Eine Steuerschätzung dient in erster Linie dazu, die Haushaltsplanung vorzubereiten, und ist so die wichtigste Grundlage für damit verbundene politische Entscheidungen. Werden in Folge der Bekanntmachung der Schätzergebnisse Programme finanziert, die sich direkt oder indirekt auf die Steuereinnahmen auswirken, so entsteht eine veränderte Situation. Dies als „Prognosefehler“ zu bezeichnen heißt, der Politik und anderen Entscheidern allen Einfluss abzusprechen.

Zusätzlich ist die Entwicklung der Steuereinnahmen stark von äußeren Faktoren abhängig, die der Fiskus nicht unmittelbar beeinflussen kann. Schon die Beschaffung der nötigen Ausgangsdaten über solche Faktoren führt zu ersten Problemen. Beispielsweise sind die Daten, welche die amtliche Steuerstatistik bereitstellt, bereits bei ihrem Erscheinen veraltet. So muss eine ganze Reihe von Basisdaten auf der Grundlage von Konjunkturprognosen und Wachs-

tumsprojektionen ermittelt werden, und in jeder einzelnen Komponente steckt Unsicherheit.

Mit dem zeitlichen Abstand zur Schätzperiode nehmen die Schwierigkeiten der Steuerschätzung zu, weil die Unsicherheit aller zugrundeliegenden Prognosen steigt. Zusätzlich häufen sich die Änderungen im Steuerrecht. Für den mittelfristigen Zeitraum ist die Prognose eher eine Tendenzaussage. Entsprechend sind die Unsicherheiten der November-Prognose für das laufende und das kommende Haushaltsjahr geringer als die der Mai-Prognose, weil bereits ein größerer Teil der realen Entwicklung beobachtet wurde.

Auffällig ist allerdings, dass in den drei Jahren von 2002 bis 2004 die Prognose die Realität um jeweils etwa 7,5 Prozent überschätzte. Hauptursache war die Prognose der Regierung für das Wirtschaftswachstum. An dieser müssen sich die Steuerschätzer orientieren, selbst wenn sie anderer Meinung sind, was die konjunkturelle Entwicklung angeht. Prognostiziert die Regierung zu positiv, so trifft das auch auf die Steuerschätzung zu. Außerdem irren sich die Experten gelegentlich darin, was neue Steuergesetze bewirken. So führte die Neuregelung des Familienlastenausgleichs 1996 zu einer Überschätzung des Steueraufkommens um 13 Prozent.

Einige Evaluationen haben sich damit befasst, ob die Steuerprognose mehr ist als nur ein Blick in die Glaskugel – obwohl sie so oft korrigiert wird. Das ifo-Institut verglich im Jahr 2008 die Qualität der deutschen Steuerschätzungen mit denen verschiedener europäischer Länder sowie der USA, Kanadas und Japans. Es stufte die deutsche Prognose-

qualität als relativ hoch ein. „Relativ“ heißt in erster Linie, dass die anderen noch schlechter schätzen.

Zwei Jahre später berichtete ifo Dresden über eine Treffsicherheitsanalyse, mit der die Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ untersucht wurden. Die Analyse benutzt deskriptive Maße, etwa die relativen Prognosefehler, wie auch regressionsanalytische Verfahren. Dahinter steckt die Idee, dass eine Prognose gut ist, wenn ihre Fehler nicht systematisch verzerrt sind. Andernfalls hätte man womöglich im Prognosemodell wichtige Einflussgrößen übersehen. Prüfen kann man das mit Hilfe der sogenannten Mincer-Zarowitz-Regression. Dabei lautet die Nullhypothese, dass die Prognosefehler nicht vorhersagbar sind. Sie wird in der Analyse nicht abgelehnt, aber die Nicht-Vorhersagbarkeit der Prognosefehler ist damit nicht bewiesen. Es spricht bloß nicht genug dagegen.

Die eben skizzierte Analyse befasste sich mit den Mai-Steuerschätzungen jeweils für das laufende und das folgende Jahr im Zeitraum von 1973 bis 2008. Deren Treffsicherheit schwankte in den verschiedenen Jahren erheblich. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen überschätzt das zukünftige Steueraufkommen tendenziell häufiger, als es zu unterschätzen. Vor allem in den Jahren mit großen Steuerrechtsänderungen lässt die Prognosequalität deutlich nach. Für das laufende Jahr gelingt, kaum überraschend, die Vorhersage der Steuereinnahmen wesentlich besser als für das Folgejahr.

Ist diese Überschätzung systematisch oder nur ein Zufallsprodukt? Ein statistischer Test zeigt, dass die Schätzergebnisse den Anforderungen der Unverzerrtheit genügen.

Dieser Test kann zugleich nicht beweisen, dass die Steuerschätzung wirklich unverzerrt ist. Der mittlere relative Prognosefehler von 1,4 Prozent für das jeweilige Folgejahr ist bei einer Stichprobengröße von nur 35 Datenpunkten nicht groß genug, um daraus schließen zu können, dass eine systematische Überschätzung des Steueraufkommens vorliegt.

Würde die Überschätzung im Mittel tatsächlich 1,4 Prozent betragen, was nach wenig klingt, aber grob dreieinhalb bis vier Mrd. Euro pro Jahr entspricht, dann kann man sie in den beobachteten Daten mit etwa 60 Prozent Wahrscheinlichkeit nicht finden. So hoch ist der  $\beta$ -Fehler des Tests, d. h. die Wahrscheinlichkeit, einen echten Effekt nicht zu entdecken. Das liegt vor allem an den Folgen der Wiedervereinigung, genauer gesagt am 1991 neu eingeführten Solidaritätszuschlag, als die Prognose einmalig um 12 Prozent unter dem tatsächlichen Steueraufkommen lag. Ganz nebenbei ist das ifo-Institut, das die Evaluation durchführte, selbst Mitglied des Arbeitskreises Steuerschätzungen...

Die Prognose des Steueraufkommens ist also mit vielen Unsicherheiten behaftet, und je weiter der Blick in die Zukunft geht, umso schwieriger. Offen bleibt aber die Frage, ob größere Probleme dadurch entstehen, dass die Steuerschätzung zu ungenau ist oder dass die Politik mit den Ergebnissen der Steuerschätzung nicht richtig umgehen kann – etwa wenn die Ergebnisse nahelegen, dass man eigentlich unpopuläre Entscheidungen treffen müsste.

### ***Zum Nachlesen:***

Bundesministerium der Finanzen: Ergebnissen des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ (Pressemitteilungen) seit 1971. Berlin, 2014.

Bundesministerium der Finanzen: Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaften 1970 bis 2013. Berlin, 2014.

Büttner, T. und Kauder, B.: Steuerschätzung im internationalen Vergleich. ifo-Schnelldienst 61(14), S. 29–35, München, 2008.

Lehmann, R.: Die Steuerschätzung in Deutschland – eine Erfolgsgeschichte? ifo Dresden berichtet 17(03), S. 34–37, Dresden, 2010.

## **2.2 Wann man arbeitslos ist**

Regelmäßig werden von verschiedenen Institutionen Arbeitslosenquoten veröffentlicht. Oft sind die Quoten recht unterschiedlich und gar nicht so einfach zu vergleichen. Arbeitslosigkeit ist keine naturwissenschaftliche Größe, sondern eine Definitionssache. Sie hat aber als Indikator für Konjunktur, für soziale Gerechtigkeit usw. enorme politische Bedeutung, und die gefühlte Betroffenheit des Einzelnen ist groß. Auch deswegen werden selbst sinnvolle Anpassungen, die größerer Realitätsnähe dienen, schnell als „Statistik-Tricks“ abgetan.

Seit einer Änderung im Mai 2009 werden Arbeitslose, die von externen Trägern wie etwa privaten Vermittlern betreut

werden, nicht mehr gezählt, denn sie sind laut Definition in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Die Arbeitslosenzahl verringerte sich nach der Einführung im Vergleich zum Vormonat prompt um 127.000. Das Statistische Bundesamt kündigte dabei eine Reduzierung um 189.000 allein durch diese Neudefinition an. Das klingt nach Zahlenkosmetik. Dabei ist Deutschland in der Europäischen Union eher eine Ausnahme, weil die Arbeitslosigkeit nach nationaler Definition größer ist als nach internationaler. In vielen Ländern mit scheinbar sehr niedriger Arbeitslosenquote ist es umgekehrt.

Das Problem liegt in der Vielfalt möglicher Definitionen des Begriffs „arbeitslos“ und darin, dass eigentlich nur Experten wissen, was sich jeweils genau dahinter verbirgt und wie abhängig das Ergebnis von der Berechnungsmethode ist. So erfasst in Deutschland das Statistische Bundesamt die Zahl der „Erwerbslosen“ nach dem Standard der International Labour Organisation auf der Basis des Mikrozensus. Nach diesen Richtlinien gilt man als erwerbslos, wenn folgende Punkte zutreffen: Die Person

- ist mindestens 15 Jahre alt und noch nicht im Rentenalter,
- ist ohne Arbeit, nicht einmal eine Stunde pro Woche,
- ist innerhalb von maximal zwei Wochen für den Arbeitsmarkt verfügbar und
- hat in den vergangenen vier Wochen Arbeit gesucht.

Die Bundesagentur für Arbeit hingegen ermittelt die Zahl „registrierter Arbeitsloser“ gemäß § 16 SGB III nach nationalem Standard auf Basis von Verwaltungsdaten: Die Person ist

- ohne Beschäftigung oder höchstens 15 Stunden pro Woche beschäftigt,
- bei der Bundesagentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet,
- der Arbeitsvermittlung unmittelbar zur Verfügung stehend,
- aktiv auf der Suche nach einer versicherungspflichtigen Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche und
- nicht in einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Nur eine Teilmenge dieser Personen ist sowohl arbeits- als auch erwerbslos. Für Juli 2003 bis Juni 2004 ergab eine Berechnung, dass von 4,4 Mio. Arbeitslosen 2,5 Mio. erwerbs- und arbeitslos waren, 1,9 Mio. „nur“ arbeitslos und weitere 1,3 Mio. „nur“ erwerbslos.

Neben diesen Abweichungen im Zähler der Quote gibt es auch Differenzen im Nenner, d. h. in der Bezugsmenge. Das Statistische Bundesamt bezieht die Arbeitslosen auf die Zahl aller Erwerbspersonen, wie sie die International Labour Organisation definiert, während für die Bundesagentur für Arbeit nur zivile Erwerbspersonen, keine Soldaten, relevant sind. Vor 2009 gab es sogar zwei Arbeitslosenquoten mit unterschiedlichen Nennern. Eine enthielt Selbstständige und mithelfende Familienangehörige, die zusammen immerhin ein Neuntel aller Erwerbstätigen ausmachten, die andere nicht.

Die Definitionen und Methoden sind keineswegs konstant. So arbeitete das Statistische Bundesamt vor 2005 mit Korrekturen an der Arbeitslosenstatistik, und erst seit Mitte



2007 werden monatliche Werte auf der Basis von Teilstichproben erhoben. Bei der Bundesagentur für Arbeit sind seit Hartz III im Jahr 2004 die Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht mehr arbeitslos, wobei kaum zu überblicken ist, wer genau wann als arbeitslos gezählt wurde und wer nicht.

Der Grund für die unterschiedlichen Berechnungen der Behörden liegt in ihren unterschiedlichen Zielen. Das Statistische Bundesamt versucht, international vergleichbare Zahlen zu ermitteln. Man interessiert sich für die Anzahl der Personen, die nicht zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen und kein Einkommen erzielen, obwohl sie das könnten. Die Bundesagentur für Arbeit hingegen zählt Personen, die die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Anspruch auf Sozialleistungen erfüllen und die aktiv Hilfe bei der Suche nach Arbeit benötigen.

Diese Personen müssen aber erst gefunden werden. Zum Beispiel ergab eine telefonische Befragung im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2000, dass rund 40 Prozent der befragten Arbeitslosen gar nicht auf Arbeitssuche waren. Eine Einschätzung des Statistischen Bundesamts im Jahr 2002 ging von rund 20 Prozent zu hohen Werten für die Arbeitslosigkeit aus.

Viele Korrekturen an der Arbeitslosendefinition sind deshalb nicht vom Wunsch getrieben, die Statistik zu schönem (obwohl ein solcher Nebeneffekt vielleicht hilft, die Änderung politisch durchzusetzen), sondern aktiv Arbeitssuchende besser zu erfassen. So senken beileibe nicht alle Änderungen die Zahlen.

Seit Anfang 2008 werden Personen über 58 Jahre, die arbeitslos werden, wieder als Arbeitslose gezählt. Zuvor be-

stand die Möglichkeit, Leistungen zu beziehen und dennoch nicht offiziell als arbeitslos zu gelten. Dies betraf laut der Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP im Bundestag rund 225.000 Personen. Mit Hartz IV fallen Sozialhilfeempfänger aus der sogenannten „Stillen Reserve“ heraus und müssen sich arbeitslos melden; dies betraf bei Einführung geschätzt 480.000 Personen. Solche Änderungen bewirken eine Umschichtung von verdeckter in offene Arbeitslosigkeit.

Verdeckte Arbeitslosigkeit meint solche Formen, die durch obige Definitionen nicht erfasst werden, z. B. subventioniert Beschäftigte, krankgeschriebene Arbeitslose oder Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Daneben gibt es noch die „stille Reserve“ der potenziell zusätzlichen Erwerbstätigen: Jugendliche ohne Ausbildungsplatz, Frauen, die nach der Babypause wieder arbeiten wollen, ohne sich arbeitslos gemeldet zu haben, sowie Arbeitslose in Weiterbildung. Diese wurden für 2008 auf ca. 1,15 Mio. geschätzt.

Andererseits findet eine Auswertung des großangelegten Sozio-oekonomischen Panels, dass immer noch 37 Prozent der Arbeitslosen in den letzten vier Wochen nicht aktiv gesucht hatten und zehn Prozent dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung standen. Dieses Panel ist die größte Längsschnittstudie in Deutschland. Es wird seit 1984 jährlich erhoben und erfragt objektive Lebensbedingungen wie das monatliche Haushaltsnettoeinkommen sowie die subjektiv wahrgenommene Lebensqualität. In Befragungen meist verschwiegen wird die Schwarzarbeit, die durch die Rockwool-Stiftung in Kopenhagen auf immerhin ca. vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts geschätzt wird.

Statistik und Intuition

Alltagsbeispiele kritisch hinterfragt

Schüller, K.

2015, XVI, 294 S. 31 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-662-47847-9