

BAND 26

Nachhaltige Finanzpolitik

Wie man in Zukunft investiert

Bericht des Finanzpolitischen Arbeitskreises 2021 der Heinrich-Böll-Stiftung
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



NACHHALTIGE FINANZPOLITIK

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES
BAND 26**

Nachhaltige Finanzpolitik

Wie man in Zukunft investiert

Bericht des Finanzpolitischen Arbeitskreises 2021 der Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann her-

untergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Nachhaltige Finanzpolitik – Wie man in Zukunft investiert

Band 26 der Schriftenreihe Wirtschaft und Soziales

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Cover-Foto: © Tim Wegner – laif

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von State Design)

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-235-0

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Einleitung	9
1 Deutschland zwischen Krise und Aufbruch	13
1.1 Inventur auf dem Weg aus der Corona-Pandemie	13
1.2 Klimawandel und Klimakrise	14
1.2.1 Trends und Szenarien zur Entwicklung von Erderwärmung und Klima	14
1.2.2 Zunehmend anspruchsvolle internationale und nationale Klimaziele	15
1.2.3 Auch Optimisten haben noch sehr viel zu erreichen	18
1.3 Wachsende Ansprüche an endliche Ressourcen	19
1.4 Wandel der Gesellschaft	21
1.4.1 Der demografische Wandel	22
1.4.2 Der sozialräumliche Wandel	24
1.4.3 Der Wandel sozialer Bindungen	25
1.4.4 Einkommens- und Vermögensverteilung	26
1.5 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	29
1.5.1 Zinsen	30
1.5.2 Geldpolitik und Inflation	33
1.5.3 Wachstum und Produktivität	34
1.5.4 Resilienz	37
1.6 Zwischenstand: Deutsche Finanzpolitik am Anfang der 2020er-Jahre	38
1.6.1 Hohe Steuer- und Abgabenlast in Deutschland im internationalen Vergleich	39
1.6.2 Ausgaben, Einnahmen und Defizite	41
1.6.3 Vermögen und Schulden des Staatssektors	44
1.6.4 Implizite Verschuldung	45
2 Handlungsfelder für eine nachhaltige Finanzpolitik	47
2.1 Gerechte, resiliente und zukunftsorientierte Finanzpolitik	48
2.1.1 Gerechte Finanzpolitik – zwischen den Menschen und zwischen den Generationen	49
2.1.2 Finanzpolitische Ent- und Belastungen der 2020er-Jahre	57
2.1.3 Zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Schuldenbremse	61

2.2	Handlungsfähige Politik von der Gemeinde bis zur EU finanzieren	73
2.2.1	Deutschland im europäischen Vier-Ebenen-Föderalismus	73
2.2.2	Kommunen	77
2.2.3	Länder	81
2.2.4	Europa	84
2.3	Den Finanzierungsbedarf sichern	89
2.3.1	Aufkommen generieren: Die großen Anker des Steuersystems	90
2.3.2	Lenken und orientieren: Umwelt- und Klimaschutz beschleunigen...	93
2.3.3	Ausbalancieren und umverteilen: Einkommen und Vermögen	100
2.3.4	Leistungsfähig sein und bleiben: Unternehmensbesteuerung	104
3	10 Leitlinien für die Finanzpolitik der 2020er-Jahre	107
3.1	Mit echter Klima-Finanzpolitik vorangehen	109
3.2	Europäischen Klimaschutz und EU-Finanzpolitik vereinen – EU Green Bonds zur Klimafinanzierung nutzen	110
3.3	Gesellschaft stärken, Demografie und Migration gestalten	111
3.4	Mut zur geostrategischen Wirtschafts- und Finanzpolitik	113
3.5	Investitionen in Vermögenshaushalten beschließen und kreditfinanzieren	114
3.6	Laufende Haushalte immer strukturell ausgleichen	115
3.7	Einnahmen stabil halten, aber strukturell modernisieren	116
3.8	Resilienz ausbauen und Krisenprävention ernstnehmen	119
3.9	Vier-Ebenen-Föderalismus gestalten – Kommunale und Länder- aufgaben bedarfsgerecht finanzieren	120
3.10	Europa föderal normalisieren und besser finanzieren	122
	Die Autorinnen und Autoren	125
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	128

VORWORT

Die Corona-Pandemie, die Anstrengungen gegen den Klimawandel, die demographischen Veränderungen – die finanzielle Bewältigung dieser Herausforderungen verlangt nach einer tiefergehenden Analyse der aktuellen Situation und nach einer finanzpolitischen Bilanz, die beide einhergehen mit der Gestaltung einer insgesamt nachhaltigen Finanzpolitik im Vier-Ebenen-Föderalismus.

Anlass genug für die Heinrich-Böll-Stiftung einen finanzpolitischen Faden wieder aufzunehmen und mit diesem Bericht «Nachhaltige Finanzpolitik – Wie man in Zukunft investiert» untersuchen zu lassen, welches die erfolgversprechenden Schritte sind, um eine solide finanzielle Basis für einen nachhaltigen Wohlstand von morgen zu legen.

Anknüpfend an unsere 2014 erschienene Studie «Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende» präsentieren wir jetzt ein Update, das auf neuer Grundlage spannende Vorschläge macht.

Die aktuelle Ausgangslage mit einer erneut relativ hohen Schuldenlast nach einem Jahrzehnt der Konsolidierung, in dem es versäumt wurde, die infrastrukturellen und klimapolitischen Herausforderungen tatkräftig anzugehen, stellt die Frage nach den künftigen Leitlinien einer Politik, die notwendige Investitionen angeht, Wachstumsimpulse an den richtigen Stellen setzt und gleichzeitig die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sichert.

Wir wollten wissen: Welche finanzpolitischen Weichenstellungen muss die Politik auf Europa-, Bundes- und Landesebene und in den Kommunen vornehmen, um eine nachhaltige Zukunft zu gestalten? Die nun vorliegenden Ergebnisse bieten eine fundierte Bestandsaufnahme sowie vielfältige Anregungen und Handlungsempfehlungen für die künftige föderale und europäische Zusammenarbeit.

Unser großer Dank gilt den Mitgliedern der finanzpolitischen Arbeitsgruppe – *Heito Aderhold, Franziska Brantner, Thomas von Gizycki, Anja Hajduk, Ramona Pop, Sebastian Schäfer, Jens Südekum und Michael Thöne* – für die Mitarbeit in dieser Runde und ihren Einsatz über ein Jahr lang: für das Denken, Diskutieren, Begleiten, die Impulse und die Ausdauer.

Ganz besonders danken wir Michael Thöne, dem Hauptautor und unermüdlichen Überarbeiter des Textes, seinem Team im FiFo Köln (Dr. Bernhard Koldert, Fabian Schrogl, Frederic Grüninger, Kejsi Progni, Tim von der Stein) sowie Anja Hajduk für den Vorsitz der Gruppe und die ausgezeichnete Steuerung zum Ziel.

Wir hoffen, dass diese Publikation mit ihren Anregungen und Empfehlungen die finanz- und haushaltspolitische Diskussion weit über das grüne Spektrum hinaus befördert.

Berlin, im Juni 2021

Dr. Ellen Ueberschär
*Vorstand,
Heinrich-Böll-Stiftung*

Ute Brümmer
*Leitung Programmlinie Nachhaltigkeit und
Transformation, Heinrich-Böll-Stiftung*

EINLEITUNG

Am 29. April 2021 erklärt das Bundesverfassungsgericht das deutsche Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 2019 für verfassungswidrig. Der Klimaschutz nach dem Gesetz ist zu wenig konkret und damit zu langsam. Maßnahmen sind hier lediglich bis 2030 festgelegt, so dass zu viele der danach bis zur Klimaneutralität im Jahr 2050 notwendigen Schritte allein zulasten der jüngeren Generation gehen würden. Der Gesetzgeber muss nun in der knappen Frist von 20 Monaten erheblich nachbessern.

Nach anderthalb Jahren der Corona-Pandemie, nach dem riesigem Leid, das Covid-19 rund um den Globus hervorgerufen hat und weiter verursacht, nach umfangreichen wirtschaftlichen Rettungsmaßnahmen und mitten in einer Phase, die durch beschleunigtes Impfen einen Ausweg aus dem Alptraum verspricht, meldet sich mit einem Paukenschlag die Zukunft zurück. In Karlsruhe hatten neun junge Menschen gegen das für ihre Generation unzureichende Gesetz geklagt, unter anderem Vertreter/innen der «Fridays for Future»-Bewegung. Das Urteil markiert einen Wendepunkt: Mit diesem Rückenwind aus Karlsruhe und mit mehr und mehr Impfungen wird es demnächst wieder sehr viel mehr Raum «for Future» geben. Es ist höchste Zeit.

Der Paukenschlag aus Karlsruhe erfolgte einen Tag vor dem Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts «Nachhaltige Finanzpolitik – Wie man in Zukunft investiert». Der Rückenwind für die kraftvolle und innovative Klima-Finanzpolitik, die der Finanzpolitische Arbeitskreis der Heinrich-Böll-Stiftung hiermit (unter anderem) entwirft, ist eine weitere Ermutigung, die großen Zukunftsaufgaben der Wirtschafts- und Finanzpolitik in den Fokus zu nehmen, die jenseits der Bewältigung der Corona-Krise anstehen. Wir legen eine Analyse und eine Agenda vor, die in der Pandemie entstanden sind, unbestreitbar von ihr geprägt sind und auch vielschichtig auf sie reagieren. Aber der Blick geht nach vorn. Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts drehen sich, so ist zu hoffen, nur zu einem kleinen Teil um Corona und andere Epidemien. Die Zukunftsaufgaben sind auch so groß genug.

Nachhaltige Finanzpolitik, so der zentrale Anspruch des Berichts, investiert in die Zukunft. In der finanziellen Betrachtung geht es dabei tatsächlich um viel Geld, das für mehr und bessere öffentliche Investitionen eingesetzt werden soll. Doch Zukunftsinvestitionen umfassen erheblich mehr. Es geht darum, die Finanzpolitik zukunftsfähig zu machen, indem wichtige Weichenstellungen vorgenommen und überfällige Reformen mit neuem Mut angegangen werden. Die Finanzpolitik der Gegenwart bietet viele Ansatzpunkte und Anlässe, die Leistungsfähigkeit der bestehenden Instrumente und Leitlinien kritisch auf ihre Gerechtigkeit, ihre Resilienz und ihre Nachhaltigkeit zu prüfen und sie, wo nötig, zu erneuern.

Im Mittelpunkt stehen dabei klimagerechter Wohlstand für alle und die damit untrennbar verbundene Generationengerechtigkeit. Intergenerativ aufmerksame Finanzpolitik bezieht sich dabei nicht allein auf Klimapolitik und Ressourcenschutz, so anspruchsvoll allein diese Aufgaben auch sind. Zukunftsinvestitionen sind oftmals auch echte Investitionen – physisch und vermögenswirksam –, die lange unterblieben sind, die für die jungen Menschen und kommenden Generationen endlich angestoßen und die fair und wirkungsvoll finanziert werden müssen.

Wir umreißen die Grundzüge einer umfassend nachhaltigen und gerechteren Finanzpolitik mit diesem Bericht in drei Schritten. Im ersten Schritt führen wir eine finanzpolitische Inventur für Deutschland zwischen Krise und Aufbruch durch: Welche Rahmenbedingungen findet eine zukunftsorientierte Finanzpolitik auf dem Weg aus der Coronakrise vor? Das komprimierte und primär beschreibende «Scoping» der Daten und Trends betrachtet Klimakrise und Ressourcenschutz sowie die damit verbundenen Diskussionen um *Suffizienz* in der Postwachstumsökonomie und *Effizienz* bei Entkoppelung von Wohlstand und Ressourcenverbrauch. Der gesellschaftliche Wandel kommt in ausgewählten, für die Finanzpolitik wichtigen Dimensionen in den Blick: Neben dem demografischen und sozialräumlichen Wandel steht hier die Einkommens- und Vermögensverteilung im Mittelpunkt. Auch das Scoping der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beschränkt sich auf die zentralen makroökonomischen Parameter heutiger und kommender Finanzpolitik. Neben Zinsen, Preisen und der europäischen Geldpolitik geht es hier vor allem um Wachstum und Produktivität. Das analytische erste Kapitel schließt mit einem «Zwischenstand» zu den deutschen öffentlichen Finanzen am Anfang der 2020er-Jahre.

Auf dieser Grundlage erschließen wir im Hauptabschnitt, dem zweiten Kapitel, die großen Handlungsfelder für eine nachhaltige Finanzpolitik. Dabei konzentrieren wir uns auf drei große Bereiche. Zunächst fragen wir, welche Dimensionen eine umfassende Politik für Gerechtigkeit der (Finanz-)Politik heute und in Zukunft umfassen muss. Die Ansprüche einer zwischen den Menschen und zwischen den Generationen gerechten Finanzpolitik spiegeln wir mit den budgetären Ent- und Belastungen der 2020er-Jahre. Diese Betrachtung weist in viele Richtungen; wir stellen die zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Schuldenbremse in den Mittelpunkt.

Dann beleuchten wir viele der Handlungsfelder, die sich aus dem gestuften Aufbau der Finanzpolitik im europäischen Vier-Ebenen-Föderalismus ergeben. Handlungsfähige Politik muss von der Gemeinde bis hinauf zur EU gut und nachhaltig finanziert sein und die richtigen Aufgaben und Instrumente haben. Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen auf der einen Seite die Kommunen und die deutschen Länder, auf der anderen Seite die Europäische Union. Mit Blick auf den Corona-Aufbaufonds «Next Generation EU» und den Europäischen Green Deal stehen besonders auf dieser obersten Ebene viele grundlegende Veränderungen in der Finanzierung an – auch bei der europäischen Verschuldung.

Als drittes Handlungsfeld betrachten wir schließlich die Steuer- und Abgabenpolitik. Neben den großen Ankern des Steuersystems, der Einkommen- und

der Umsatzsteuer, geht es dabei verstärkt darum, mit dem Steuersystem wieder besser zu gestalten. Vor allem im Umwelt- und Klimaschutz kann und muss hier wieder viel mehr passieren; wir skizzieren zentrale Ansatzpunkte einer kraftvollen Klima-Finanzpolitik.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen formulieren wir im dritten Kapitel abschließend folgende 10 Leitlinien für die Finanzpolitik der 2020er-Jahre:

1. Mit echter Klima-Finanzpolitik vorangehen.
2. Europäischen Klimaschutz und EU-Finanzpolitik vereinen, EU Green Bonds zur Klimafinanzierung nutzen.
3. Gesellschaft stärken, Demografie und Migration gestalten.
4. Mut zur geostrategischen Wirtschafts- und Finanzpolitik.
5. Investitionen in Vermögenshaushalten beschließen und kreditfinanzieren.
6. Laufende Haushalte immer strukturell ausgleichen.
7. Einnahmen stabil halten, aber strukturell modernisieren.
8. Resilienz ausbauen und Krisenprävention ernstnehmen.
9. Vier-Ebenen-Föderalismus gestalten. Kommunale und Länderaufgaben bedarfsgerecht finanzieren.
10. Europa föderal normalisieren und besser finanzieren.

Die 10 Leitlinien gruppieren sich um den «fiskalischen Dreiklang» aus solider Finanzierung anspruchsvoller Gegenwartsaufgaben, aus engagierter, die Rückstände aufholender Finanzierung von öffentlichen Investitionen in einer neugestalteten Schuldenbremse und aus einem neuen Modell gemeinschaftlicher EU Green Bonds für einen sehr anspruchsvollen europäischen Klimaschutz. Im Zusammenspiel ermöglicht dieser Dreiklang das, was der Bericht als eine nachhaltige Finanzpolitik beschreibt: nämlich dass sie keine der großen heutigen Aufgaben Deutschlands und Europas weiter aufschiebt, die Zukunftsinvestitionen wirksam anschiebt und die Generationen- und Klimagerechtigkeit zusammenbringt.

1 Deutschland zwischen Krise und Aufbruch

1.1 Inventur auf dem Weg aus der Corona-Pandemie

Im Frühsommer 2021 ist die Welt auf dem Weg aus der Corona-Pandemie, die sie seit mehr als einem Jahr fest im Griff gehabt hat. Zwar ist die Pandemie bei weitem noch nicht überwunden. Eine Reihe von Mutationen des Sars-Cov-2-Virus ist schon aufgetreten; weitere sind zu befürchten. Auch ist den Covid-Erkrankungen und – trotz großer therapeutischer Fortschritte – dem vielfachen Tod durch Covid-19 gerade in globaler Perspektive nicht Einhalt geboten. Dennoch werden in Deutschland und Europa ein Ende der Pandemie und die lang erhoffte Normalisierung der sozialen und wirtschaftlichen Lebensumstände absehbar.

Die überraschende Corona-Pandemie hat wieder einmal gezeigt, wie wichtig es auch gesamtwirtschaftlich ist, schnell und flexibel auf schlagartige Änderungen reagieren zu können. Auch planende Vorausschau, eine zentrale Tugend nachhaltiger Wirtschafts- und Finanzpolitik, wird von solchen großen «Schocks» drastisch in die Schranken gewiesen. Dennoch kann Wirtschafts- und Finanzpolitik, die den Anspruch vertritt, Nachhaltigkeit zu erreichen sowie kurz- und langfristige Gerechtigkeitsansprüche miteinander zu verbinden, nicht dauerhaft nur auf Sicht fahren. Gerade für die Wirtschafts- und Finanzpolitik stellt sich die im Krisenmodus zurückgestellte Frage mit neuer und verschärfter Deutlichkeit: In welcher Situation sind wir heute, morgen und übermorgen?

Manche Trends sind unstrittig manifest; sie sind Teil der alten und ebenso auch der neuen Normalität nach der Krise. Der Klimawandel ist hier das augenfälligste Beispiel. Für andere wichtige Parameter wirtschafts- und finanzpolitischen Handelns ist die «Normalisierung» nach Corona die skizzierte ungeklärte Frage: Betrachtet man beispielsweise die Geld- und Finanzmarktpolitik der EZB, die negativen Zinsen und die wirtschaftliche Dynamik bei Nullinflation, ist weniger leicht zu entscheiden, inwiefern das eine «neue Normalität» oder wie viel Nachklang der Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen seit 2009 hier noch spürbar ist.

Der vorliegende Bericht des finanzpolitischen Arbeitskreises kann derart große Fragen nicht abschließend klären. Doch er baut auf der selbstverständlichen Gewissheit auf, dass Wirtschafts- und Finanzpolitik so oder so Verantwortung übernehmen muss. Die zentralen Fragen heißen somit: Woran kann Politik strategisch ausgerichtet werden? Welche Trends – neben dem Klimawandel – bieten ein klares Fundament bzw. einen unstrittigen Auftrag für die Finanzpolitik? Wo muss

sie flexibel bleiben? Diese möglichen Entwicklungspfade, die die Rahmenbedingungen nachhaltiger Finanzpolitik aufspannen, skizzieren wir im Folgenden ohne rosarote Brille und ohne Schwarzmalerei.

1.2 Klimawandel und Klimakrise

1.2.1 Trends und Szenarien zur Entwicklung von Erderwärmung und Klima

Der vom Menschen verursachte Klimawandel ist heute die größte Bedrohung für den Planeten, wie wir ihn kennen, damit auch für Gesellschaft und Wirtschaft.

Drastische Klimaveränderungen gab es schon lange vor dem Auftauchen des Menschen. Die derzeitige Geschwindigkeit der Erderwärmung ist jedoch mehr als zehnmal so hoch wie die am Ende einer Eiszeit, der schnellsten bekannten natürlichen Veränderung auf globaler Ebene. Die Tatsache, dass sich das Klima auf der Erde stärker wandelt, als dies mit natürlichen Schwankungen zu erklären wäre, ist schon lange unstrittig, und unstrittig ist auch, dass dieser Klimawandel menschengemacht ist. Mittlerweile ist klar, dass neben einem durchschnittlichen Temperaturanstieg das Risiko von Überschwemmungen und Extremwetter steigt, ebenso das Risiko von Hitzewellen sowie häufigen und weitflächigen Waldbränden.

Die Welt wird immer wärmer. Häufige «Wärmerekorde» in den jüngsten Jahren machen diese Veränderung deutlich. So lag die globale Durchschnittstemperatur im Jahr 2020 um 1,2°C über dem vorindustriellen Niveau.¹ Die globale Erwärmung wird absehbar zwischen 2030 und 2052 1,5°C erreichen, wenn sie weiterhin mit der derzeitigen Geschwindigkeit zunimmt.² Danach geht der Temperaturanstieg ohne massives Gegensteuern noch deutlicher und stärker weiter; das Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP befürchtet bis 2100 eine Temperaturzunahme um bis zu 3,2°C.³ Die Erwärmung wird für Jahrhunderte bis Jahrtausende anhalten und weitere langfristige Veränderungen im Klimasystem, wie z.B. den Anstieg des Meeresspiegels, verursachen.

Die untere Atmosphäre der Erde wird infolge der vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen nicht nur wärmer, sondern auch feuchter. Daraus entsteht mehr Energie für Stürme und extreme Wetterereignisse. Die Klimaerwärmung beschleunigt zugleich die Verdunstung über Land, was Dürreperioden verschlimmert und Bedingungen schaffen kann, die anfälliger für Waldbrände und eine längere Waldbrandsaison machen.⁴ Eine Forschungsgruppe u.a. der Universitäten Leiden, Oxford und Canberra kann beispielsweise belegen, dass der anthropogene Klimawandel einen signifikanten Einfluss auf die verheerenden Waldbrände in

¹ World Meteorological Organization: State of the Global Climate 2020, 19.04.2021, Genf.

² IPCC (2018): Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming.

³ UNEP (2020): Emissions Gap report, 02.12.2020.

⁴ The Royal Society (2020): Climate change: evidence and causes, London.

Australien Anfang 2020 hatte, da die extrem risikoreichen Bedingungen, die zu derart weitreichenden Bränden führen, mindestens 30 Prozent wahrscheinlicher sind als in einer Welt ohne globale Erwärmung.⁵ Insgesamt starben weltweit zwischen 2000 und 2019 etwa 475.000 Menschen als direkte Folge von mehr als 11.000 extremen Wetterereignissen; die damit einhergehenden ökonomischen Verluste beliefen sich auf Werte im Umfang von rund 2.560 Milliarden US-Dollar.⁶ Auch wenn nicht alle Schäden allein auf den Klimawandel zurückgeführt werden dürfen, veranschaulicht diese Bilanz doch sehr deutlich, was mit zunehmenden Extremwetterereignissen auch an Bedrohungen auf Menschen und Wirtschaft zukommt.

Die Meeresspiegel auf der Erde steigen in immer schnellerem Tempo. 2019 kündigte Indonesien an, die Hauptstadt Jakarta zu verlegen. In Jakarta leben über zehn Millionen Menschen. Einige Viertel sinken pro Jahr bis zu 25 cm ab.⁷ Das Wasser in den Ozeanen dehnt sich aus, da es große Mengen an Wärme absorbiert, die durch den Treibhauseffekt in der Erdatmosphäre vorkommen.⁸ Mehr als 90 Prozent der Energie, die durch Treibhausgase gebunden wird, geht in die Ozeane. Absorbiertes Kohlendioxid reagiert mit Meerwasser und verändert somit auch den pH-Wert des Ozeans. In den letzten Jahrzehnten versauern die Ozeane einhundertmal schneller als bei natürlichen Ereignissen in den letzten 55 Millionen Jahren.⁹ Darüber hinaus bringen Gletscher und Eisschilde jedes Jahr hunderte von Gigatonnen Schmelzwasser in die Ozeane. Das Meereis im Arktischen Ozean scheint direkt auf die Erderwärmung zu reagieren. Die durchschnittliche monatliche Eisausdehnung ist in den letzten Jahren mit einer erheblichen Rate zurückgegangen.¹⁰

Zum Gesamtbild gehört auch, dass der Klimawandel in bestimmten Regionen auch einige positive Auswirkungen auf die Umwelt hat, etwa ein verstärktes Pflanzenwachstum am Amazonas oder eine zunehmende Vegetation in nördlichen Breiten. Doch solche Vorteile verteilen sich höchst ungleich auf dem Planeten. Auch ist nach heutiger Vorausschau sehr deutlich, dass etwaige positive Folgen des Klimawandels von den negativen Auswirkungen mehr als ausgeglichen werden.

1.2.2 Zunehmend anspruchsvolle internationale und nationale Klimaziele

Der Klimawandel ist eine der größten globalen und politischen Herausforderungen des noch jungen 21. Jahrhunderts. Es ist unerlässlich, sowohl Minderungsmaßnahmen zur weiteren massiven Reduktion von Treibhausgasemissionen zu

- 5 G.J. van Oldenborgh et al. (2020): Attribution of the Australian bushfire risk to anthropogenic climate change, in: Nat. Hazards Earth Syst. Sci., 21, S. 941–960.
- 6 D. Eckstein et al. (2021): Global climate risk index 2021. Germanwatch.
- 7 S. Weiss (2019): The 10 facts that prove we're in a climate emergency, Wired, 19.06.2019.
- 8 NASA (2020): Rising Waters. How NASA is Monitoring Sea Level Rise.
- 9 European Environment Agency (EEA) (2020): Indicator assessment: Ocean acidification, CLIM 043, 24.06.2020.
- 10 J.C. Comiso et al. (2020): Current state of sea ice cover. Nasa Earth Sciences, <https://earth.gsfc.nasa.gov/cryo/data/current-state-sea-ice-cover>

ergreifen, als auch gleichzeitig Maßnahmen zur Anpassung an die durch den Klimawandel verursachten Veränderungen zu beschließen. Hier wird Politik an vielen Parametern gleichzeitig eingreifen müssen. Denn das Klima ist ein horizontales, sektor- und grenzübergreifendes Thema, das eine Vielzahl von Politikbereichen berührt – darunter Energieversorgung, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistungen sowie Landnutzung, Haushalte, Konsum, Ernährung, Ressourcen und Abfallmanagement.

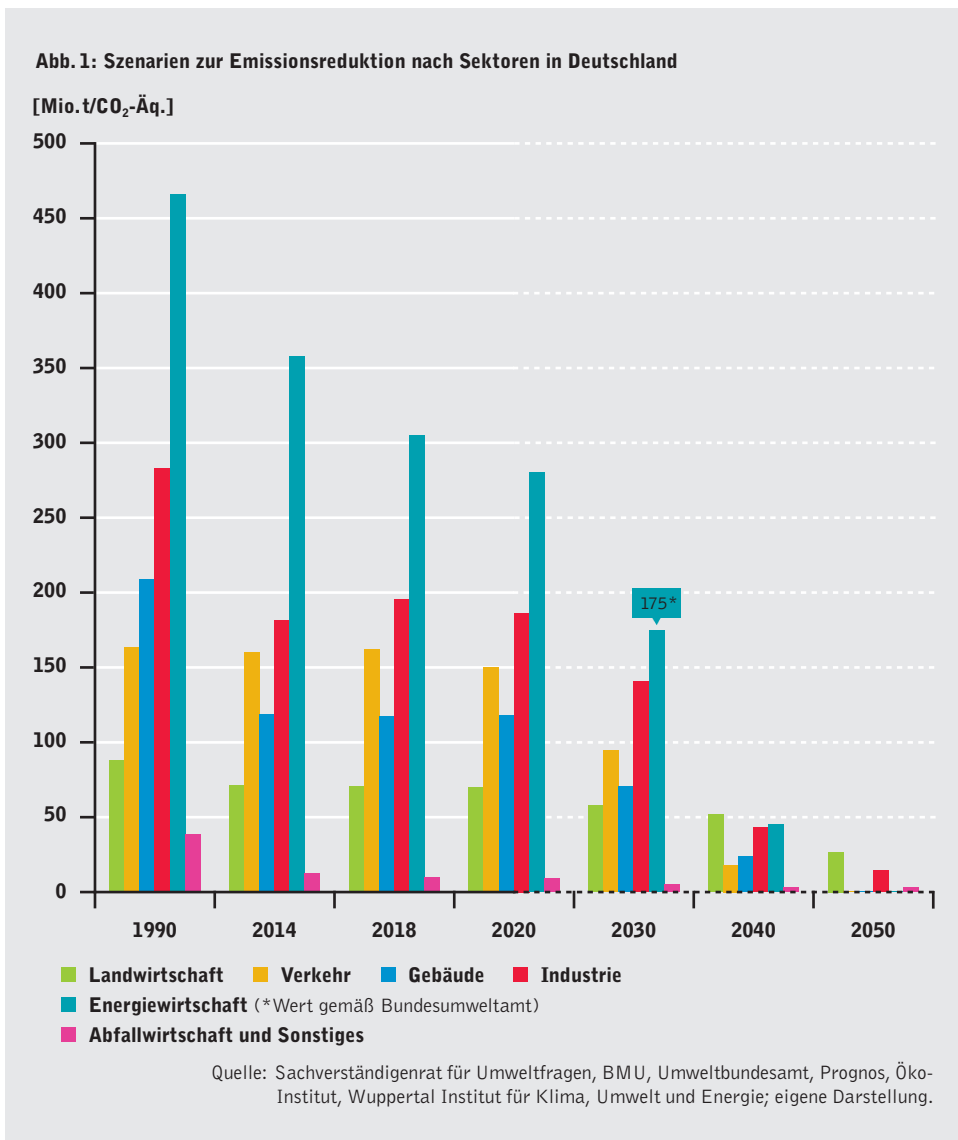
Zur Bekämpfung des Klimawandels werden seit dreißig Jahren neue und zunehmend anspruchsvolle nationale und internationale Ziele festgelegt. Im Jahre 1988 wurde das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, im Deutschen auch «Weltklimarat») ins Leben gerufen, um Regierungen auf allen Ebenen mit wissenschaftlichen Informationen zu versorgen, die sie zur Entwicklung von Klimapolitiken nutzen können. Der Weg führte von der 1992 in Rio de Janeiro beschlossenen Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) über das 1997 verabschiedete Kyoto-Protokoll zum Pariser Klimaabkommen von 2015. Paris markiert die erste umfassende und rechtsverbindliche weltweite Klimaschutzvereinbarung. Hier einigten sich die Unterzeichnerstaaten, den Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur auf deutlich *unter* 2°C gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen; konkret sollen die Temperaturen nicht mehr als 1,5°C steigen. In der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts muss dazu ein Gleichgewicht von Treibhausgasemissionen und -resorption – also Klimaneutralität – erreicht werden.

Deutschland ist, historisch gesehen, für 4,6 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen seit 1850 verantwortlich. Die jährlichen Pro-Kopf-CO₂-Emissionen sind mit 9,2 Tonnen etwa doppelt so hoch wie der weltweite Durchschnitt.¹¹ Die offiziellen Klimaschutzziele Deutschlands sehen derzeit noch vor, die nationalen Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent, bis 2030 um 55 Prozent, bis 2040 um 70 Prozent und bis 2050 um 80 bis 95 Prozent unter das Niveau von 1990 zu reduzieren, um dann bald weitgehend treibhausneutral zu werden. Das Bundesverfassungsgericht hat Ende April 2021 das deutsche Klimaschutzgesetz mit seinem analogen Minderungsziel verworfen, weil es zu viel der Klimaschutzaufgaben in die Zeit nach 2030 und damit allein auf die Schultern der jungen Generation verschiebt. Damit ist klar: Weitergehende Ziele – schon der IPCC-Sonderbericht von 2018 macht deutlich, dass sogar eine lange Phase *negativer* CO₂-Emissionen erforderlich sein wird, um eine weitere Erwärmung zu verhindern und den Anstieg des Meeresspiegels zu minimieren – müssen in Deutschland sehr bald, allerspätestens bis Ende 2022 festgelegt werden.¹²

Die EU schreibt derweil eine Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen in der EU bis 2030 um mindestens 55 Prozent gegenüber 1990 fest; bis 2050 soll Klimaneutralität erreicht werden. Sowohl hinsichtlich des Zielniveaus als auch der Geschwindigkeit der Einsparungsfortschritte ist ein deutlich höherer Anspruch der deutschen Klimapolitik daher durchaus zielführend.

¹¹ BMU (2020): Klimaschutz in Zahlen.

¹² BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021; 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270.



Im Januar 2020 hat die Europäische Kommission mit dem European Green Deal eine großangelegte Nachhaltigkeitsstrategie für die EU vorgestellt. Kern der Strategie ist ein EU-Klimaschutzgesetz, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 rechtsverbindlich festzuschreiben. Dies beinhaltet umfangreiche Maßnahmen – u.a. im Corona-Aufbauprogramm «Next Generation EU» – wie auch die Überprüfung aktueller Treibhausgasminderungsziele. Außerdem hat die Kommission für Juli 2021 ein sogenanntes «Fit for 55»-Paket zum Klimaschutz angekündigt, woraus ebenfalls Finanzierungsbedarfe entstehen werden. In der Diskussion um das Klimaschutzgesetz hatte das Europäische Parlament ursprünglich eine Senkung des CO₂-Ausstoßes bis 2030 um 60 Prozent gefordert. Auch die Einbeziehung von nur

temporären «Senken» für Kohlendioxid – also Wälder, Pflanzen und Böden – ist insofern kritisch, als das Zielniveau damit faktisch auf unter 53 Prozent sinkt.

1.2.3 Auch Optimisten haben noch sehr viel zu erreichen

Viele der Ziele, die die Staaten beschlossen haben, um den Klimawandel zu bekämpfen, sind ermutigend. Kritischer ist jedoch die Frage, wie viel Fortschritt bereits erzielt worden ist, wie viel hätte erreicht werden können und vor allem in Zukunft tatsächlich erreicht werden. Klar ist: Wenn nicht rasch und ambitioniert gehandelt wird, schwinden die Möglichkeiten der Menschen und der Ökosysteme, den weiteren Klimawandel aufzuhalten und sich an die heute schon unvermeidlichen Änderungen anzupassen.

Ein gutes Instrument, die Fortschritte zu messen, bietet beispielsweise der Climate Change Performance Index (CCPI) von Germanwatch, der Klimaschutzbemühungen von 57 Ländern und der EU analysiert.¹³ Laut dem letzten Klimaschutz-Index von 2020 erreicht Schweden die beste Platzierung in Kategorien Treibhausgasemissionen, erneuerbare Energien und Klimapolitik. Deutschland hat sich nach einem Tiefpunkt zum zweiten Mal in Folge leicht verbessert und landet nun mit Rang 19 im oberen Mittelfeld. Der 2020er-Verlierer waren die USA; sie liegen das zweite Jahr in Folge auf dem letzten Platz. Wie gut die Klimaschutz-Pläne des neuen Präsidenten Biden umgesetzt werden und dann das schlechte Ranking verändern können, ist noch offen. Die USA haben seit Mitte des 18. Jahrhunderts kumulativ mehr Kohlendioxid emittiert als jedes andere Land der Erde. Die aktuellen US-Emissionen gehen zwar zurück, aber sehr langsam.

Diese Befunde sind umso brisanter, als Entwicklungsländer und benachteiligte Gruppen stärker unter den Auswirkungen des Klimawandels leiden.¹⁴ Unterschiedliche Grade der Anfälligkeit gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels sind stark mit bestehenden Mustern der Einkommensungleichheit korreliert. Die individuelle und gesellschaftliche Anfälligkeit für die Gefahren eines sich erwärmenden Klimas variiert stark, nicht nur zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sondern auch zwischen verschiedenen Gruppen innerhalb eines Landes.

Auf dem Weg zur Klimaneutralität zur Mitte des 21. Jahrhunderts muss noch viel erreicht werden. Für Verzögerungen und politische Rückschläge in einzelnen Ländern oder Weltregionen ist immer weniger Raum – sofern es denn jemals Raum dafür gab. Einiges hat die Klimapolitik allerdings schon bewirken können: Die deutschen Treibhausgasemissionen sind nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes von 1,25 Mrd. Tonnen CO₂-Äquivalenten im Jahr 1990 in den dreißig Jahren bis 2019 um 35,5 Prozent auf 805 Mio. Tonnen gesunken. Ein Gutteil dieser Reduktionen musste mit hohen politischen und finanziellen Kosten erstritten werden. Das gilt natürlich ähnlich für die zahlreichen Partnerländer Deutschlands in

¹³ J. Burck et al. (2020): «Climate Change Performance Index 2021», Germanwatch.

¹⁴ S.N. Islam und J. Winkel (2017): «Climate change and social inequality», United Nations ST/ESA/2017/DWP/152.

Europa und der Welt, deren bisherige Erfolge teilweise noch mehr ermutigen können, weil sie zeigen, dass Ambitionen sich auszahlen.

Doch auch Optimisten haben noch sehr viel zu erreichen, wie eine einfache Überschlagsrechnung deutlich macht: Weil für gut 35 Prozent Reduktion 30 Jahre benötigt wurden, bleiben für den Weg auf 55 Prozent nur noch zehn Jahre. Der deutsche Klimaschutz muss seine Geschwindigkeit also mindestens verdoppeln – und das in einer Situation, in der viele der sprichwörtlich niedrig hängenden Früchte nationaler Klimapolitik schon eingebracht worden sind. Unmöglich wird das nicht sein – aber gewiss anstrengend.

1.3 Wachsende Ansprüche an endliche Ressourcen

Die natürlichen Ressourcen des Planeten – Rohstoffe, Wasser, Energie und fruchtbares Land – sind endlich. Die meisten Ressourcen, die heutzutage in der Produktion eingesetzt werden, sind nicht erneuerbar. Wenn sie erschöpft werden, sind sie für zukünftige Nutzung verloren. Der Verbrauch an natürlichen Ressourcen hat sich seit 1970 mehr als verdreifacht und nimmt weiter zu.¹⁵ Würden alle Länder wirtschaften wie Deutschland, bräuchte die Weltbevölkerung nach Berechnungen von Germanwatch¹⁶ rechnerisch drei Planeten, um diesen Ressourcenbedarf zu decken. In der Gesamtsicht verbraucht die Menschheit 60 Prozent mehr Ressourcen als durch die Natur regenerierbar sind. Das heißt, wir nutzen die Grundlagen für unser Leben auf der Erde, als ob wir auf 1,6 Erden leben würden.

Gleichzeitig wächst die Weltbevölkerung weiter. Parallel wachsen auch die berechtigten Forderungen der Menschen in vielen Teilen der Welt, mehr wirtschaftlichen Wohlstand zu genießen. Wirtschaftswachstum und zunehmende Ressourcenknappheit kommen dadurch in einen potenziell immer schärferen Konflikt. Dieser Befund stößt Diskussionen in zwei Richtungen an: zum einen die Postwachstumsdebatte mit Fokus auf Suffizienz, zum anderen die Suche nach der Entkopplung von Wohlstand und Ressourcennutzung durch technischen Fortschritt. Hier geht es um eine Effizienzrevolution, die benötigt wird.

Die Debatte zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Ressourcenknappheit ist nicht neu. 1974 schrieb der Ökonom William Nordhaus: «Dinge, die bisher als freie Güter behandelt wurden – Luft, Wasser, Ruhe, natürliche Schönheit – müssen nun mit der gleichen Sorgfalt behandelt werden wie andere knappe Güter».¹⁷ Der Soziologe William Catton schrieb schon 1980, dass die Menschheit die Tragfähigkeit der Erde zu überschreiten drohe, sowohl durch Überbevölkerung als auch durch Überkonsum.¹⁸

¹⁵ IRP (2019): Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want.

¹⁶ Germanwatch (2020): Erdüberlastungstag, <https://germanwatch.org/de/overshoot>

¹⁷ W. Nordhaus (1974): «Resources as a Constraint on Growth», in: The American Economic Review 64, no. 2: S. 22–26 (im Original Englisch).

¹⁸ W.R. Catton (1980): Overshoot. The Ecological Basis of Revolutionary Change, Urbana: University of Illinois Press, S. 298.

Doch während das derzeitige Konsumniveau die planetarischen Grenzen belastet, wächst auch das Streben nach mehr Nachhaltigkeit. Seit der Konferenz in Rio 1992 und dem Kyoto-Abkommen von 1997 werden Maßnahmen und Politiken in Angriff genommen, um die Auswirkungen des Menschen auf den Klimawandel zu reduzieren und das Wirtschaftswachstum vom Emissionsniveau zu entkoppeln. Dies wäre ein Szenario, in dem eine Wirtschaft wächst, aber ihr Wachstum nicht mit Schäden an der Umwelt korrespondiert. Ein wesentlicher Bestandteil auch des aktuellen «Green Deals» der Europäischen Union ist die ökologisch-ökonomische Entkopplung. Die OECD definiert die «Entkopplung» als die Trennung der Verbindung zwischen Umweltschäden und Wirtschaftsgütern.¹⁹ Relative Entkopplung tritt auf, sobald die Wachstumsrate einer Umweltbelastung geringer ist als die ihrer ökonomischen Ursache.

Die Entkopplung hat mehrere Dimensionen: Sie kann gesamt oder partiell, absolut oder relativ, permanent oder temporär, global oder lokal, schnell oder langsam sein. Entkopplung ist partiell, wenn sie nur bei einigen Schlüsselkennzahlen erfolgreich ist. Wenn sie relativ ist, steigen die Umweltbelastungen immer noch, aber mit geringer Geschwindigkeit als das BIP. Temporäre Entkopplung ist keine zuverlässige langfristige Lösung. Falls die Entkopplung lokal begrenzt ist, kann sie die ökologische Belastung einfach in andere Regionen verlagern. Wenn sie zu langsam ist, degeneriert das Ökosystem.

Effizienz und Suffizienz sind zwei unterschiedliche Strategien, um Ökonomie und Ökologie in Einklang zu bringen. Effizienz – das heißt, mit weniger mehr zu erreichen – ist ein Weg zu geringerem Ressourcen- und Energieverbrauch. Suffizienz bedeutet hier, mit weniger Ressourcen gut zu leben. Beide können sich gegenseitig ergänzen.

Effizienzsteigerung sollte die Entkopplung fördern. Der Weg dahin führt über verstärkte technologische Fortschritte. Eine Analyse des World Resources Institute, das die Daten zu Emissionen mit den Daten der Weltbank zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) vergleicht, zeigt: Von 67 Ländern ist es immerhin 21 gelungen, ihre Emissionen zu senken und gleichzeitig ihr BIP im Zeitraum von 2000 bis 2014 zu steigern. Diese auf den Klimaschutz beschränkte Analyse kann, auch wenn sie nur eine Dimension des Ressourcenproblems abdeckt, dennoch ermutigen: Wenn die richtigen politischen Maßnahmen ergriffen und der technologische Fortschritt stark vorangetrieben wird, kann die Entkoppelung von Wohlstand und Ressourcenverbrauch gelingen. Ein mögliches Hindernis der Effizienz sind aber niedrigere Ressourcenpreise, die den Konsum und damit sogenannte «Rebound-Effekte» anregen.

Suffizienz beschreibt auf der anderen Seite eine Postwachstums-Perspektive: Eine Postwachstums-Ökonomie stellt das Leben und alles, was zu seiner Aufrechterhaltung nötig ist, in den Mittelpunkt des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns, im Gegensatz zur unreflektierten Steigerung materieller Konsummöglichkeiten und dem Streben nach Wirtschaftswachstum als Zweck an sich.

¹⁹ OECD (2002): Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth, Paris.

Sie besagt, dass das Wachstum nicht zwangsläufig das ist, was wir erstreben müssen. Der Ökonom Tim Jackson fordert die westlichen Länder auf, ihre Wirtschaft von der Massenproduktion auf lokale Dienstleistungen – wie Pflege, Unterricht und Handwerk – zu verlagern, die weniger ressourcenintensiv sind.²⁰ Die Wirtschafts-Nobelpreisträger Abhijit Banerjee und Esther Duflo weisen darauf hin, dass ein höheres Bruttoinlandsprodukt nicht unbedingt einen Anstieg des menschlichen Wohlbefindens bedeutet – vor allem, wenn es nicht gleichmäßig verteilt ist – und dass das Streben danach oft kontraproduktiv sein kann.²¹

Die Suche nach der suffizienten Wirtschaft hat auch das Konzept der «Donut-Ökonomie» ins Leben gerufen. «Der Donut» ersetzt ein unmögliches Ziel des endlosen Wachstums durch eines des Gedeihens im Gleichgewicht: Der äußere Kreis des Donuts markiert die ökologischen Grenzen, die wir nicht überschreiten dürfen: Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Bodenerosion. Der innere Kreis steht für das soziale Fundament: Zugang zu Nahrung und Wasser, politische Teilhabe, ein Dach über dem Kopf. Hier darf es nicht zu wenig geben. Mit dem Donut formuliert Kate Raworth ein einprägsames Bild, das zusammen denkt, was zusammengehört: Mensch und Natur, Soziales und Ökologie.²²

In der Debatte um die wachsenden Ansprüche an endlichen Ressourcen werden die skizzierten Effizienz- und Suffizienz-Postulate oft gegeneinander gestellt, ihre Narrative auf «Pro Wachstum» bzw. «Contra Wachstum» verkürzt. In der Praxis wird weniger eine Entscheidung zwischen beiden notwendig sein, sondern deren vereinte Kraft. Um der Erdüberlastung mittel- bis langfristig Einhalt zu gebieten, braucht es beides: die (gerade von den Reichen) *praktizierte* Einsicht, dass weniger zuweilen mehr sein kann; und das schnell wachsende technische Knowhow, dieses Wenige mit noch weniger Ressourcenverbrauch zu schaffen.

1.4 Wandel der Gesellschaft

Die Gesellschaft ist im steten Wandel. Nur selten ist dieser Wandel an einzelnen Ereignissen oder konkreten Daten ablesbar. Die beiden wichtigsten Zeitpunkte, an denen sich der Wandel der deutschen Gesellschaft in der jüngeren Vergangenheit bildhaft festmachen lässt, sind immer noch der 9. November 1989 und der 3. Oktober 1990. Mauerfall und staatliche Einheit stechen als historische Ereignisse auch nach dreißig Jahren weit heraus; sie symbolisieren das allmähliche, gewiss nicht hürdenfreie Zusammenwachsen der Bevölkerungen zweier deutscher Staaten zu einer Gesellschaft.

20 T. Jackson (2016): *Prosperity without growth: foundations for the economy of tomorrow*. Taylor & Francis.

21 A. Banerjee und E. Duflo (2019): *Good economics for hard times: Better answers to our biggest problems*. Penguin UK.

22 K. Raworth (2017): *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist*, Chelsea Green Publishers.

Doch derart herausragende Wegmarken des Wandels sind die Ausnahme. Typischer ist der langsame, aber auch sehr tiefe Wandel. So hat Deutschland im 20. Jahrhundert einen tiefgreifenden, an die Wurzeln gehenden Wandel von einer quasi-feudalen zu einer durch und durch demokratischen und in großen Teilen sehr vielfältigen Gesellschaft vollzogen.

Eine handlungsfähige und zugleich nachhaltige Finanzpolitik wirkt auf vielen Kanälen in die sich wandelnde Gesellschaft hinein und wird – noch viel mehr – von ihr geprägt. Im Folgenden werden nur wenige Phänomene des gesellschaftlichen Wandels skizziert. Im Mittelpunkt steht dabei die heutige und erwartete quantitative Relevanz für die öffentlichen Finanzen.

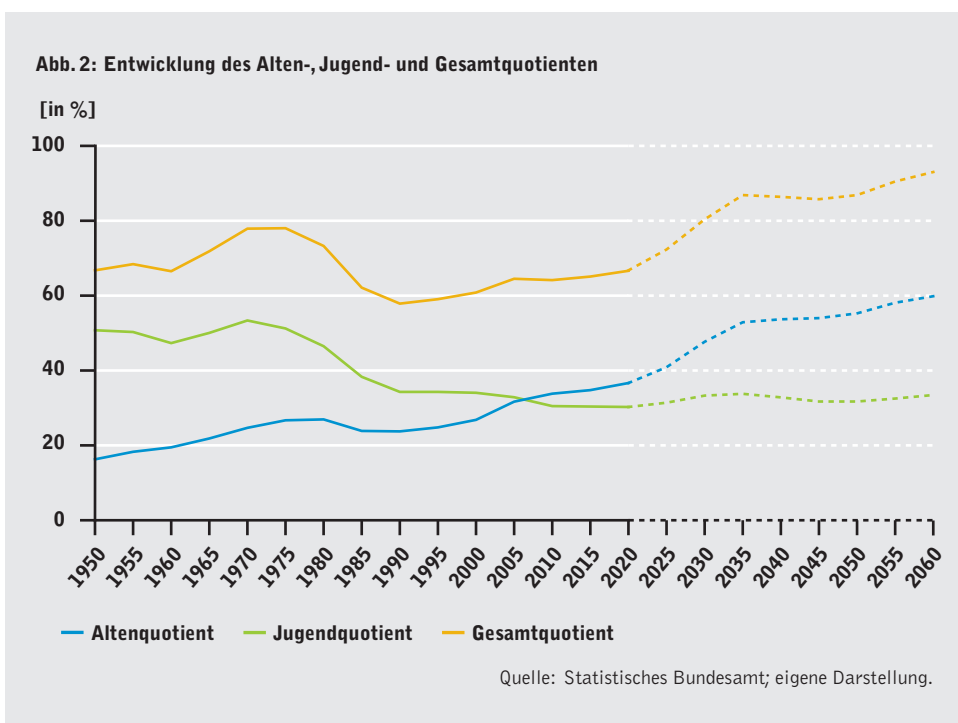
1.4.1 Der demografische Wandel

Deutschland befindet sich mitten im demografischen Wandel, ebenso wie die ganze Welt. Doch beide Phänomene sind nur teilweise deckungsgleich; zum Teil aber auch deutlich gegenläufig. Die Weltbevölkerung wird, so schätzen die Vereinten Nationen, von derzeit 7,7 Milliarden Menschen auf 9,7 Milliarden im Jahr 2050 ansteigen, bevor sie bis zum Ende des Jahrhunderts einen Höchststand von fast 11 Milliarden erreichen wird. Zugleich nimmt in einigen Regionen der Welt die Zahl der Kinder und jungen Menschen sehr stark zu. Schließlich aber bilden ältere Menschen ab 65 Jahren die am schnellsten wachsende Altersgruppe. Diese dritte Dimension des demografischen Wandels erlebt Deutschland wie der Rest der Welt. Der hiesige Wandel ist allerdings mehr von Schrumpfung als von absolutem Wachstum geprägt. Die Zunahme der Anzahl junger Menschen liegt mit den «geburtenstarken Jahrgängen» mehr als fünf Jahrzehnte zurück.

Die Größe der Bevölkerung eines Landes oder einer Region wird von Geburten und Sterbefällen beeinflusst sowie vom Wanderungssaldo, d.h. der Differenz zwischen Zuzügen und Fortzügen. Seit Anfang der 1970er-Jahre gibt es in Deutschland mehr Sterbefälle als Geburten. Gäbe es keinen langfristig positiven Wanderungssaldo, würde hier die Bevölkerungszahl schon seit über 45 Jahren sinken. Netto-Zuwanderung, sei es durch Flucht, sei es durch weniger dramatische Anlässe, stabilisiert die Bevölkerung in Deutschland in mehr als einer Hinsicht. Die Gesamtzahl der Menschen in Deutschland – Ende 2020 sind es 83,2 Millionen Personen – ist dabei weniger wirtschaftspolitisch wichtig als die Zahl der Erwerbspersonen, die, bei entsprechender Förderung, den deutschen Arbeitsmarkt stabilisieren. Zuwanderung kann zudem auch – begrenzt – die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland beeinflussen.

Das Ausmaß der Alterung der Gesellschaft und die damit einhergehenden zunehmenden Herausforderungen für die Sozialversicherungssysteme lassen sich anhand des Abhängigenquotienten (d.h. der Alten- und Jugendquotient sowie der entsprechende Gesamtquotient) darstellen. Der Altenquotient ist das Verhältnis der über 65-Jährigen zu den Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren. Er zeigt, für wie viele potenzielle Rentenbezieher wirtschaftlich produktive Personen im Erwerbsalter finanziell durch Beiträge in die Renten- und

Krankenversicherungen sorgen müssen. Der Jugendquotient gibt dagegen das Verhältnis der Personen im Alter von 0 bis 19 Jahren zu den Personen im erwerbsfähigen Alter an. Angegeben ist die Anzahl älterer bzw. jüngerer Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter. Im Jahr 2018 betrug der Altenquotient beispielsweise 35,9 – das heißt, dass 100 Personen im Erwerbsalter für etwa 36 Rentner aufkommen müssen. Die untenstehende Abbildung verdeutlicht, dass der Altenquotient in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen hat und nach aktuellen Vorausberechnungen etwa ab 2025 bis 2035 noch stärker ansteigen wird, da die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboom-Generation das Rentenalter erreichen. Anschließend erfolgt allerdings kein Rückgang, da die Geburtenrate seit 1970 auf einem niedrigen Niveau verharret. Der Gesamtquotient bildet die Summe aus Alten- und Jugendquotient; so lange er unter 100 liegt, ist die Zahl der Erwerbsfähigen höher als die Summe der von ihnen «abhängigen» Jungen und Alten.



Aufgrund der zunehmenden Alterung der Gesellschaft werden besonders die demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben – vorwiegend im Bereich der sozialen Sicherung – ansteigen. Dabei sind die mit dem Umlageverfahren, d.h. mit laufenden Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen, finanzierten Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung ganz unmittelbar von der abnehmenden Zahl der Beitragszahler und den gleichzeitig steigenden Rentenbeziehern betroffen. Strukturell betreffen diese Änderungen auch das private Vorsorgesystem und die

weiterhin hauptsächlich aus laufenden Steuereinnahmen finanzierten Versorgungssysteme der Beamten und Richter.

Die Alterung der Gesellschaft und insbesondere der Rückgang der Personen im Erwerbsalter haben auch Auswirkungen auf das gesamte Wirtschaftssystem. Möglicherweise könnte die Verschiebung der Altersstruktur die Arbeitsproduktivität beeinflussen, da die Bedürfnisse und Fähigkeiten sich mit dem Alter verändern. Die körperliche Leistungsfähigkeit und der Gesundheitszustand nehmen mit zunehmendem Alter ab. Auch sinken in der Regel die Lernfähigkeit und die Flexibilität. Dies deutet auf eine tendenziell sinkende Arbeitsproduktivität hin. Allerdings steigt auch mit zunehmendem Alter das Beurteilungsvermögen, der Wissensstand und die Lebenserfahrung. Solange ab einem mittleren Alter der höchsten Produktivität diese Kennziffer²³ der Leistungsfähigkeit der realen Arbeitswelt mit zunehmenden Alter sinkt, nimmt der demografische Wandel in der Summe auch Einfluss auf makroökonomische Aggregate. Der demografische Wandel hat somit einen dämpfenden Effekt auf das Wirtschaftswachstum, den wir insbesondere in den kommenden Jahren, wenn die geburtenstarke Babyboomer-Generation in das Rentenalter eintritt, deutlich zu spüren bekommen.

Doch diese Zusammenhänge müssen keineswegs fest sein. Viele Maßnahmen können der sinkenden Arbeitsproduktivität einer alternden Gesellschaft entgegenwirken. Neben einem beschleunigten technischen Fortschritt stehen hier vor allem Maßnahmen kreativ-fortwährender Weiterbildung und eine flexiblere, «älteren-gerechte» Arbeitswelt und Arbeitskultur im Mittelpunkt. Erfüllende Tätigkeit in jedem Arbeitsalter ist oft die beste Bedingung auch für steigende Produktivität. Zum Teil können solche Änderungen allein durch den demografisch bedingt wachsenden Fachkräftemangel angestoßen werden. Doch sich allein auf Marktkräfte zu verlassen dürfte nicht ausreichen. Hier tun sich Felder auf, in denen auch investive und fördernde Wirtschafts- und Finanzpolitik gefragt ist.

1.4.2 Der sozialräumliche Wandel

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet ist ein im Grundgesetz verankertes Ziel. In jeder Region Deutschlands sollen Grundleistungen der Daseinsvorsorge und ein bestimmter Standard der Versorgungsqualität gewährleistet sein. In vielen Teilräumen gefährdet jedoch die demografische Entwicklung mit dem Wegzug junger und qualifizierter Personen, zunehmender Alterung und sinkenden Bevölkerungszahlen die Versorgungs- und Bildungsinfrastruktur und den wirtschaftlichen Standort. Bahn- und Busstrecken werden unwirtschaftlich, ganze Schulen werden geschlossen, und Unternehmen verlegen ihren Standort. Zusätzlich sehen sich Kommunen in strukturschwachen Regionen mit einem zunehmenden Versorgungsbedarf für Senioren konfrontiert, der nur mit zuweilen großen Anstrengungen geleistet werden kann.

²³ R. Föllmi et al. (2019): Demografie bedroht Wachstum, in: Die Volkswirtschaft 12/2019, S. 32–34.

Insbesondere in dünn besiedelten ländlichen Räumen wird es bei weiterem Bevölkerungsrückgang zunehmend schwerer, eine angemessene Infrastrukturversorgung zu gewährleisten. Seit einigen Jahren weisen periphere ländliche Räume vor allem in Ostdeutschland überdurchschnittliche Bevölkerungsverluste auf. Gleichzeitig wird die Anzahl älterer Personen weiterhin steigen. Da diese Räume bereits jetzt für Deutschland dünne Siedlungsdichten aufweisen, werden beim Angebot der Infrastrukturleistungen irgendwann Tragfähigkeitsgrenzen erreicht. Die parallel abnehmende Finanzkraft der Kommunen macht es zudem schwieriger, andere Leistungen der Daseinsvorsorge im bisherigen Ausmaß anzubieten. Es besteht die Gefahr, dass zunehmende Versorgungsdefizite die Abwanderung in diesen Räumen verstärkt und eine negative Entwicklungsspirale eintritt. Zentrale Aufgabe aller verantwortlichen Akteure ist es, das Angebot an Daseinsvorsorgeeinrichtungen auf die sich ändernde Bedarfe anzupassen, wenn möglich umzubauen und dabei die Bevölkerung an den Anpassungsprozessen aktiv zu beteiligen.

1.4.3 Der Wandel sozialer Bindungen

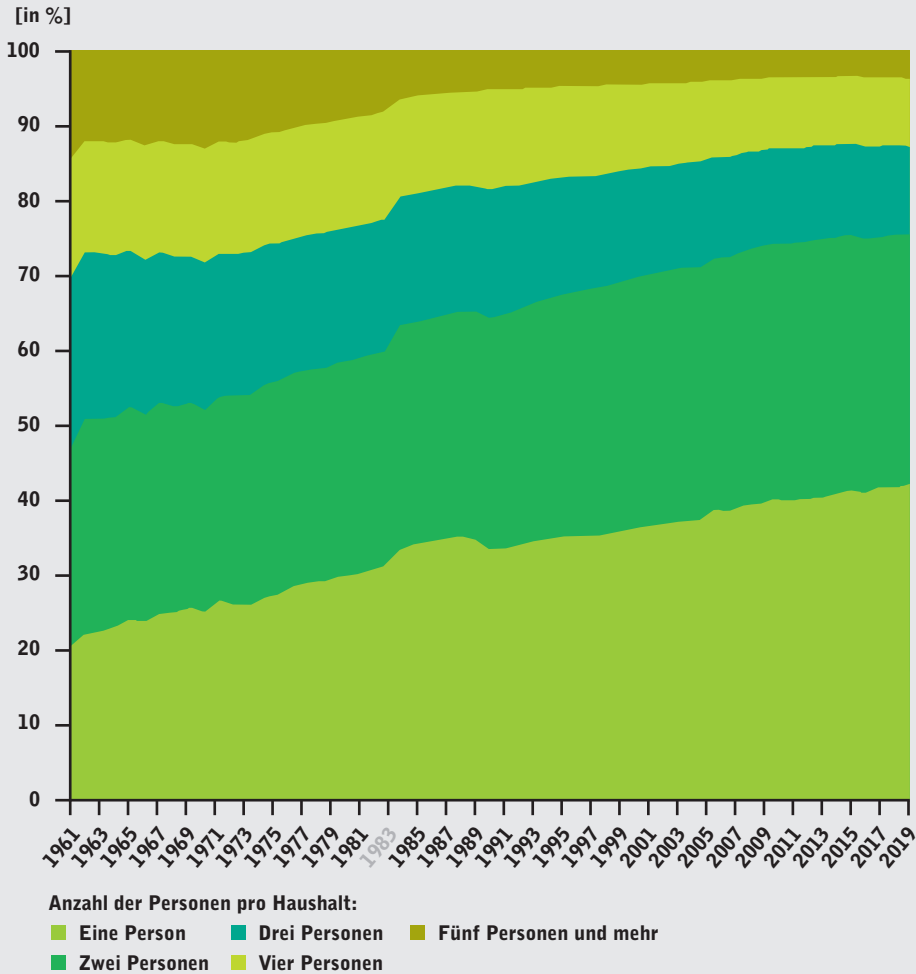
Ein weiterer Trend, der den Wandel der Gesellschaft vorantreibt, ist die zunehmende «Singularisierung» (A. Reckwitz). Sehr deutlich ist dies an der Änderung der Haushaltsgrößen der letzten sechs Jahrzehnte zu beobachten (Abbildung 3). Der Anteil der Einpersonenhaushalte an der Anzahl der Gesamthaushalte hat sich in Deutschland zwischen 1961 bis 2019 mehr als verdoppelt und stieg in diesem Zeitraum von 20 auf 42 Prozent. Dagegen ist die Anzahl der Haushalte mit drei oder mehr Personen deutlich geschrumpft. Insbesondere Haushalte mit vier sowie mit fünf und mehr Personen machen nur noch einen geringen Bruchteil an der Anzahl der Gesamthaushalte aus (vier Personen: 9,1 Prozent; fünf und mehr Personen: 3,5 Prozent).

Die Singularisierung geht einher mit einem Rückgang sozialer Bindungen an traditionelle Gemeinschaftsorganisationen wie Kirchen, Parteien und Gewerkschaften. Die Mitgliederanzahl in der katholischen und evangelischen Kirche ging zwischen 1990 und 2019 um jeweils etwa 20 Prozent zurück. Die Anzahl der Mitglieder in Bundestagsparteien ist von 1990 bis 2019 sogar um etwa die Hälfte zurückgegangen. Waren 1990 noch 2,4 Millionen Menschen in Deutschland Parteimitglied, so sind es im Jahr 2019 nur noch 1,2 Millionen. Der starke Rückgang erklärt sich durch die schwindenden Mitgliederzahlen in den etablierten Parteien SPD, CDU/CSU, Linke und FDP, wohingegen die vergleichsweise jüngeren Parteien wie Bündnis90/Grüne an Mitgliedern gewinnen konnten. Die Anzahl der Mitglieder in Gewerkschaften geht ebenfalls stark zurück. Zählte der DGB Anfang der 1990er Jahre noch etwa neun Millionen Mitglieder, so hat er im Jahr 2019 lediglich knapp sechs Millionen Mitglieder.²⁴ Vor allem der Schrumpfungsprozess in Parteien und Gewerkschaften verlangt neue und kreative Organisationsformen bei der politischen Willensbildung.

²⁴ Quellen für Daten: DBK, EKD, Parteien, DGB.

Abb. 3: Größe der Haushalte in Deutschland (1961 bis 2019)

[ohne Werte für 1983 und 1984]



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

1.4.4 Einkommens- und Vermögensverteilung

Die Debatte zu Verteilungsfragen hat in den letzten Jahren sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Politik erheblich an Bedeutung gewonnen, da zahlreiche Studien darauf hinweisen, dass sich die Verteilung der Einkommen, Vermögen

und Steuerlast immer weiter zulasten der ärmeren Bevölkerung entwickelt hat.²⁵ Kapitaleinkommen sind im Vergleich zu den Arbeitseinkommen deutlich gestiegen, und vom Zuwachs der Nettovermögen in den letzten Jahren hat größtenteils die Bevölkerung in der oberen Hälfte der Vermögensverteilung profitiert. Die Umverteilung der Einkommen durch Steuern, die diese Entwicklungen ausgleichen soll, hat zwar funktioniert, jedoch wurde ihre Wirkung durch Senkung der Steuern auf Vermögen und auf hohe Einkommen oder durch den Anstieg indirekter Steuern abgeschwächt. Nicht alle Einkommensgrößen weisen allerdings auf eine Zunahme in der Dynamik der Ungleichheit hin. Wird beispielsweise die Lohnentwicklung der letzten Jahre betrachtet, so ist eine leichte Trendwende zu beobachten. Insbesondere die Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung sind in den letzten Jahren angestiegen und gleichen sich – wenn auch langsam – den Löhnen oberer Lohngruppen an.

Wer hat in den letzten Jahren mehr vom wirtschaftlichen Wachstum profitiert: Arbeitnehmer/innen oder Kapitaleigentümer/innen? Um diese Frage zu beantworten, muss auf die funktionale Einkommensverteilung zurückgegriffen werden. Diese Rechnung basiert auf der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und stellt die Zusammensetzung der gesamtwirtschaftlichen Erwerbs- und Vermögenseinkommen dar, die aus dem Produktionsprozess kommen. Betrachtet man die funktionale Einkommensverteilung in Deutschland, so sieht man, dass der Anteil der Arbeitseinkommen am Nationaleinkommen, beides vor Steuerabzug, zwischen 1992 und 2013 von 78 Prozent auf 72,9 Prozent gesunken ist.²⁶ Kapitaleigentümer sind somit die deutlichen Gewinner des Wirtschaftswachstums. Eine Analyse der Einkommensverteilung zum aktuelleren Rand ist hinsichtlich eingeschränkter Datenverfügbarkeit nicht möglich.

Ein Blick auf die Entwicklung der Bruttolöhne, für die aktuellere Zahlen verfügbar sind, lässt zumindest vermuten, dass der Anteil der Arbeitseinkommen am Nationaleinkommen in den letzten Jahren wieder leicht zugenommen hat. Die realen Bruttostundenlöhne von abhängig Beschäftigten legen seit 2013 nach Jahren der Stagnation wieder kontinuierlich zu. Lagen die Stundenlöhne im Jahr 2013 im Durchschnitt noch bei 17 Euro brutto, so sind sie im Jahr 2018 auf durchschnittlich über 18 Euro angestiegen.²⁷ Doch wer hat vom Anstieg der Bruttostundenlöhne in

25 Zur Einkommensungleichheit vergleiche dazu S. Bach et al. (2020): *Distributional National Accounts: A Macro-Micro Approach to Inequality in Germany*, in: R. Chetty et al. (Hrsg.): *Measuring and Understanding the Distribution and Intra/Inter-Generational Mobility of Income and Wealth*. Chicago: University of Chicago Press. Zur Vermögensungleichheit siehe M. Grabka und C. Halbmeier (2019): *Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch*. DIW Wochenbericht Nr.40/2019. Zur ungleichen Steuerlastverteilung vergleiche dazu S. Bach et al. (2017): *Wer trägt die Steuerlast?* Hans Böckler Stiftung, Studie Nr. 347.

26 Vgl. S. Bach et al. (2020), ebd.

27 A. Fedorets et al. (2020): *Lohnungleichheit in Deutschland sinkt*. DIW Wochenbericht Nr. 7/2020.

welchem Maße profitiert? Seit Mitte der 1990er-Jahre bis hin zur Finanzkrise 2008 haben sich die Stundenlöhne verschiedener Lohndezile deutlich auseinanderentwickelt. Insbesondere musste die untere Hälfte der Lohnverteilung Einbußen in den Stundenlöhnen hinnehmen, die unter anderem auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im Verlauf der Hartz-Reformen zurückzuführen sind. Ab dem Jahr 2013 steigen dagegen die Bruttostundenlöhne über alle Lohngruppen wieder an. Dabei sind vor allem die Löhne in den untersten Lohngruppen zwischen den Jahren 2014 und 2016 deutlich angestiegen. Dieser Anstieg resultiert aus der Anhebung der Stundenlöhne durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015.²⁸ Nichtsdestotrotz liegen die Löhne in den untersten drei Dezilen immer noch unter dem Niveau der 1990er-Jahre. Die Bruttolöhne in der oberen Hälfte der Lohnverteilung verzeichnen dagegen über den Zeitraum von 1995 bis 2018 einen Anstieg von fünf bis zu acht Prozent.

Die Vermögen bleiben ungleich verteilt. Die Vermögensungleichheit in Deutschland hat sich in den letzten Jahren kaum verändert und ist im internationalen Vergleich fortwährend groß. Im Jahr 2017 betrug das durchschnittliche Nettovermögen in Deutschland nominal etwa 108.000 Euro pro Person. Der Median der Vermögensverteilung, d.h. der Wert, der die reichere Hälfte der Bevölkerung von den ärmsten 50 Prozent trennt, betrug lediglich etwa 26.000 Euro und lag somit deutlich unter dem Durchschnittsvermögen. Diese Beobachtung weist auf eine deutlich hohe Ungleichheit in der Vermögensverteilung hin.²⁹

Als traditionelles Maß zur Bestimmung der Vermögensungleichheit in einem Land dient der Gini-Koeffizient. Je höher er im Wertebereich zwischen 0 und 1 liegt, desto ungleicher ist die Verteilung.³⁰ Zwischen 2002 und 2007 nahm der hohe Gini-Koeffizient, und mit ihm die Vermögensungleichheit in Deutschland, von 0,776 auf 0,779 leicht zu. Seitdem verharrt sie auf diesem im europäischen Vergleich hohen Niveau. Konkret hatten die unteren 50 Prozent der deutschen Bevölkerung im Jahr 2017 durchschnittlich etwa 1,3 Prozent Anteil am deutschen Nettogesamtvermögen, wohingegen die reichsten 10 Prozent einen Anteil von etwa 56 Prozent hatten.³¹ Wird allein das reichste 1 Prozent der Bevölkerung betrachtet,

28 A. Fedorets et al. (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. DIW Wochenbericht Nr.28/2019.

29 Das Nettovermögen wird hier anhand von zehn verschiedenen Komponenten von Vermögen ermittelt. Diese sind u.a. das selbstgenutzte Wohneigentum, sonstiger Immobilienbesitz (unter anderem unbebaute Grundstücke, Ferien- und Wochenendwohnungen), Geldvermögen (Sparguthaben, Aktien und Investmentanteile), Vermögen aus privaten Versicherungen (Lebens- und private Rentenversicherungen), Betriebsvermögen (Besitz von Einzelunternehmen und Beteiligung an Personen- oder Kapitalgesellschaften). Für eine vollständige Liste siehe Grabka und Halbmeier (2019), S. 738.

30 Bei positiven Vermögensbeständen nimmt dieser Koeffizient Werte zwischen 0 und 1 an. Ist der Wert 0 bedeutet dies, dass das Gesamtvermögen der Bevölkerung gleichmäßig auf jede Person aufgeteilt ist. Beträgt der Wert 1 dann bedeutet dies, dass das Gesamtvermögen eine einzige Person besitzt und alle anderen besitzen nichts.

31 Vgl. M. Grabka und C. Halbmeier (2019), a.a.O., S. 739f.

so ist festzustellen, dass diese Gruppe einen Anteil von 18 Prozent am Gesamtvermögen besitzt. Dies entspricht dem Anteil, den die unteren 75 Prozent der Bevölkerung zusammen am Gesamtvermögen besitzen.

Die heute eingesetzten Instrumente, die Vermögensungleichheit zu reduzieren, sind offensichtlich nicht ausreichend. Die staatliche Förderung der Vermögensbildung beispielsweise in Form von Zuschüssen für den Hausbau (Baukindergeld) oder für die Rente (Riester- oder Rürup-Rente) sind in der Förderhöhe niedrig oder haben nicht den gewünschten Effekt. Das 2018 eingeführte Baukindergeld wird häufig dafür kritisiert, dass lediglich einkommensstarke Haushalte durch Mitnahmeeffekte von der Förderung profitieren und die Förderung die Grundstückspreise weiter in die Höhe treibt.³² Auch die Riester-Rente schafft es nicht, die Ersparnisse einkommensschwacher Haushalte zu erhöhen.³³ Die Höhe der staatlichen Förderung für Vermögensbildung beläuft sich auf weniger als vier Milliarden Euro jährlich, was etwa ein Drittel des Fördervolumens ausmacht, das 2004 zur Verfügung gestellt wurde.³⁴ Der Abbau dieser traditionellen Vermögensförderung allerdings ist nicht unwesentlich auf zahlreiche Evaluierungsbefunde zurückzuführen, die geringe Wirksamkeit gerade gegen Ungleichheit dieser seit den 1950er Jahren betriebenen Politik zeigen.³⁵

Doch alle Maßnahmen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte sind naturgemäß begrenzt durch die Größe der Aufgabe einerseits und den hierfür aus Steuermitteln einsetzbaren Beträgen. Einen besseren, *gegen* Vermögensungleichheit in den letzten Jahrzehnten allerdings weitgehend ungenutzten Hebel bietet hier das Steuersystem. Im Mittelpunkt stehen hier traditionelle Abgabeninstrumente wie die Lohn- und Einkommensteuer, die (derzeit nicht erhobene) Vermögensteuer und besonders auch die Erbschaft- und Schenkungsteuer.

1.5 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Nach und mit Überwindung der Corona-Krise tritt in Deutschland, so ist zu hoffen, eine gewisse «Normalisierung» des Wirtschaftsgeschehens ein. Das Erleben der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2012 und nun das der ebenso unerwarteten Corona-Krise der Jahre 2020 und 2021 kann leicht zu einer Sichtweise des «Nach der Krise ist vor der Krise» verleiten. Die Bedeutung großer ökonomischer Schocks und ihrer stark ausschlagenden konjunkturellen Konsequenzen würde

32 C. Michelsen et al. (2018): Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße. DIW aktuell Nr. 14-5.

33 G. Corneo et al. (2018): Distributional Effects of Subsidizing Retirement Savings Accounts: Evidence from Germany, in: FinanzArchiv Jahrgang 74, Heft 4.

34 T. Bönke und H. Brinkmann (2017): Privates Vermögen und Vermögensförderung in Deutschland. Bertelsmann Stiftung.

35 Vgl. C. Bergs, T. Schaefer und M. Thöne (2009): Evaluierung der Arbeitnehmer-Sparzulage, in: Evaluierung von Steuervergünstigungen, Bd. 3, hrsg. von M. Thöne, Köln, S. 599–644. FiFo/IAW/ZEW (2013): Künftige Ausrichtung der staatlich geförderten Vermögensbildung; Evaluierung im Auftrag des BMWi.

heute – anders als in der Vorkrisenzeit bis zum Lehman-Brothers-Zusammenbruch 2008 – niemand mehr in Frage stellen. Darauf ist Wirtschafts- und Finanzpolitik einzustellen.

Doch Wirtschafts- und Finanzpolitik ist nicht auf Krisenmanagement und Stabilisierungspolitik beschränkt. Verantwortliche Finanzpolitik wird auch mit dem Blick in die mittlere und lange Frist gestaltet, sie ist (auch) langfristige Klimapolitik, langfristige Bildungspolitik, vorsorgende Sozialpolitik und öffentliche Investitionspolitik. Um das sein zu können, ist es notwendig, eine möglichst gute Vorstellung zu haben, welche gesamtwirtschaftlichen Trends auch in der mittleren und langen Frist diese Politik mit prägen werden. Das gilt aber auch in die Gegenrichtung. Deutschland ist die größte Volkswirtschaft der Europäischen Union. Als einer der zentralen Akteure dieser Union und der Eurozone hat deutsche Finanzpolitik klare, makroökonomisch relevante Signalwirkungen für die Politiken seiner europäischen Partner ebenso wie für die Finanzmärkte der Welt.

Deutsche Finanzpolitik ist also in viele Verantwortlichkeiten eingebunden, national wie international. Ob sie nun expansiv, neutral oder kontraktiv ausgerichtet wird – immer muss sie mit sehr viel Umsicht gestaltet werden. Das ist eine große Aufgabe, da auch in der Nach-Corona-Zeit viele der für die Finanzpolitik zentralen gesamtwirtschaftlichen Fragen offen und in der Fachwelt nicht unumstritten sind.

1.5.1 Zinsen

Diese Frage lässt sich besonders am Zins exemplifizieren, der zentralen Variable für wirtschaftliche Entwicklung und die Staatsfinanzen in einer Volkswirtschaft gleichermaßen. Seit der Lehman-Krise 2008 sind die Zinsen der zentralen Volkswirtschaften gesunken. Sie haben damit einen Trend weiter fortgesetzt, der schon seit Ende der 1980er-Jahre zu beobachten war. Vier offene, aufeinander aufbauende Fragen zu den inzwischen niedrigen Zinsen umreißen den Bereich der Ungewissheit, mit dem Finanzpolitik konfrontiert ist:

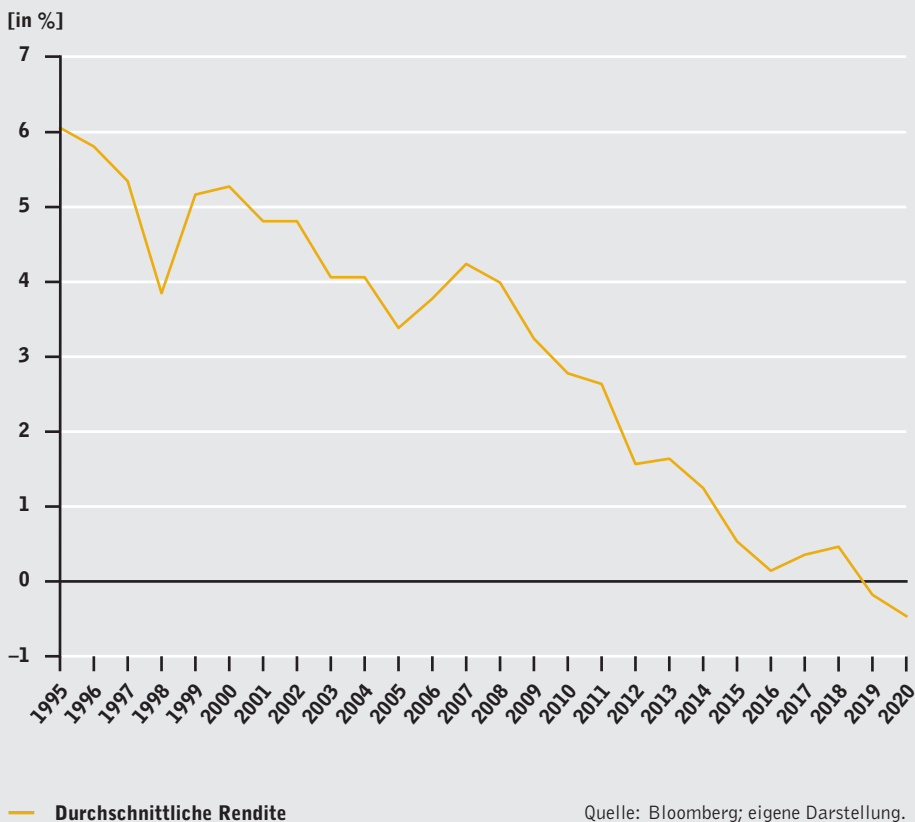
- Welchen Anteil haben strukturelle, realwirtschaftliche Ursachen an den niedrigen Zinsen? In der Forschung werden viele Faktoren diskutiert, die auf die (Real-)Zinsen einwirken und zu deren niedrigen Stand beigetragen haben können. Genannt werden u.a.: demografische Gründe und geändertes Sparverhalten; abnehmende Kreditnachfrage in weniger kapitalintensiven, «postindustriellen» Wirtschaftsbranchen; sowie Risikoaversion und eine Flucht in sichere Anlageformen nach der Lehman-Krise.³⁶
- Wie stark ist das Phänomen der niedrigen Zinsen gerade in der Eurozone von den umfangreichen (Staats-)Anleihekäufen der europäischen Zentralbank mitgeprägt?

³⁶ Vgl. C. Brand et. al. (2018): The Natural Rate of Interest: Estimates, Drivers, and Challenges to Monetary Policy, ECB Occasional Paper No. 217., Frankfurt/M.

- Wie sehr sind also die niedrigen Zinsen noch ein Krisensymptom? Oder inwiefern sind die Niedrigzinsen eine Art neue Normalität, die man annehmen kann und das Beste daraus machen sollte?
- Wird, die drei vorangehenden Fragen aufgreifend, der Zins zukünftig in der Tendenz häufiger unter dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum liegen oder darüber? Von der Antwort auf diese letzte Frage hängt die für die Finanzpolitik wichtige Tragfähigkeit neuer Schulden wesentlich mit ab.

Ohne diese Fragen abschließend beantworten zu wollen, lohnt ein etwas vertiefender Blick in die makroökonomischen Rahmenbedingungen: Die durchschnittliche Rendite zehnjähriger Staatsanleihen des Bundes nahm im Zeitraum von 1995 bis 2020 kontinuierlich ab (vgl. Abbildung 4). Diese Zinssätze, die der Bund für neue Kredite in Form von emittierten Schuldverschreibungen zahlen musste, nahmen zwischen 1995 und 2008 Werte zwischen 6,0 und 3,4 Prozent an und lagen im Mittelwert bei 4,6 Prozent. Dieser Wert wurde seit 2009 bis heute nicht mehr erreicht.

Abb. 4: Rendite zehnjähriger Staatsanleihen Deutschlands (1995 bis 2020)



Stattdessen erfolgte im Zuge der Finanzkrise im Jahr 2008 ein Satz nach unten, dem kein Gegentrend mehr folgte. Im Juni 2019 lag die Rendite deutscher Staatsanleihen mit zehnjähriger Laufzeit erstmalig sogar im Minusbereich bei durchschnittlich etwa $-0,08$ Prozent. Sie beläuft sich seitdem weiterhin auf niedrigem Niveau (2020: $-0,44$ Prozent).

Die Zinssätze für neue Schulden sind also auf einen historischen Tiefpunkt gefallen. Dementsprechend attraktiv stellt sich die aktuelle Situation für Kreditnehmer dar. Kreditgeber und Kapitalanleger erleben die Gegenseite dieser globalen Entwicklung. Für Deutschland bringt diese Konstellation einen gemischten Befund: Neue Staatsverschuldung wird sehr günstig; aktives Schuldenmanagement erreicht auch für Bestandsschulden eine signifikante Senkung der Zinslasten in den öffentlichen Haushalten. Auf der anderen Seite aber ist die deutsche Volkswirtschaft wegen ihrer langjährigen Exportüberschüsse zugleich ein sehr großer Kapitalgläubiger gegenüber dem Rest der Welt. Mitte 2020 gibt die Bundesbank das deutsche Nettoauslandsvermögen mit 2.418 Milliarden Euro an. Je niedriger die Zinsen, desto magerer fallen auch die Erträge dieser überwiegend privaten Anlagen aus.

Im Hinblick auf die aktuelle Zinsentwicklung ist in der Wissenschaft und Politik eine Debatte darüber entfacht, ob zusätzliche Verschuldung für den Staat problematisch ist. Für mehr Neuverschuldung spricht, dass die aktuelle Situation es erlaube, zusätzliche Schulden aufzunehmen, ohne die fiskalische Tragfähigkeit zu gefährden.³⁷ Fallen die Zinsen auf sichere Anlagen geringer aus als die Wachstumsrate des BIP, wie es in den letzten Jahren und aktuell der Fall ist, so ist es möglich, neue Schulden ohne zusätzliche fiskalische Kosten aufzunehmen. Eine dauerhaft negative Zins-Wachstums-Differenz führt demnach zum Rückgang der Staatsschuldenquote. Dagegen wird angeführt, dass ein Risiko einer Umkehrung der Zins-Wachstums-Differenz bestehe und dass die aktuell niedrigen Refinanzierungskosten *allein* den Sinn höherer Staatsverschuldung nicht rechtfertigen können.³⁸ Historisch betrachtet folgten auf Phasen, in denen die Zinsen unter der Wachstumsrate des BIP lagen, Zeiträume positiver Zins-Wachstums-Differenzen allerdings weder symmetrisch noch mit klarer Prognose für die Zukunft. Je höher Wahrscheinlichkeit einer Umkehrung der Zins-Wachstums-Differenz eingeschätzt wird, desto mehr Zurückhaltung ist bei der Aufnahme zusätzlicher Schulden sinnvoll. Je stabiler die Niedrigzinsen sind, desto leichter sind mehr Schulden mit der Tragfähigkeit der Finanzpolitik vereinbar.

«Zeitlose» Politikempfehlungen fallen angesichts einer solchen Ausgangslage schwer. Doch auch eine Politik, die sich nicht darauf verlassen möchte, dass eine fiskalisch genehme Zins-Wachstums-Differenz einen Gutteil der Stabilisierungsarbeit auf Dauer von allein erledigt, muss nicht auf den produktiven Einsatz staatlicher Defizite verzichten. Denn auch bei steigenden allgemeinen Zinsen können öffentliche Kredit immer noch ökonomisch gut gerechtfertigt werden, wenn sie

³⁷ Vgl. O. Blanchard (2019): Public Debt and Low Interest Rates (AER), in: American Economic Review, Vol. 109, S. 1197–1229.

³⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2019/20; Kapitel 5.

nur in Zukunftsinvestitionen fließen, deren gesamtwirtschaftlicher Ertrag über dem Zins liegt. Das ist, wie das Modell eines kreditfinanzierten staatlichen Vermögenshaushalts (vgl. Abschnitt 2.1.3) zeigen wird, in der Regel gut zu erreichen.

1.5.2 Geldpolitik und Inflation

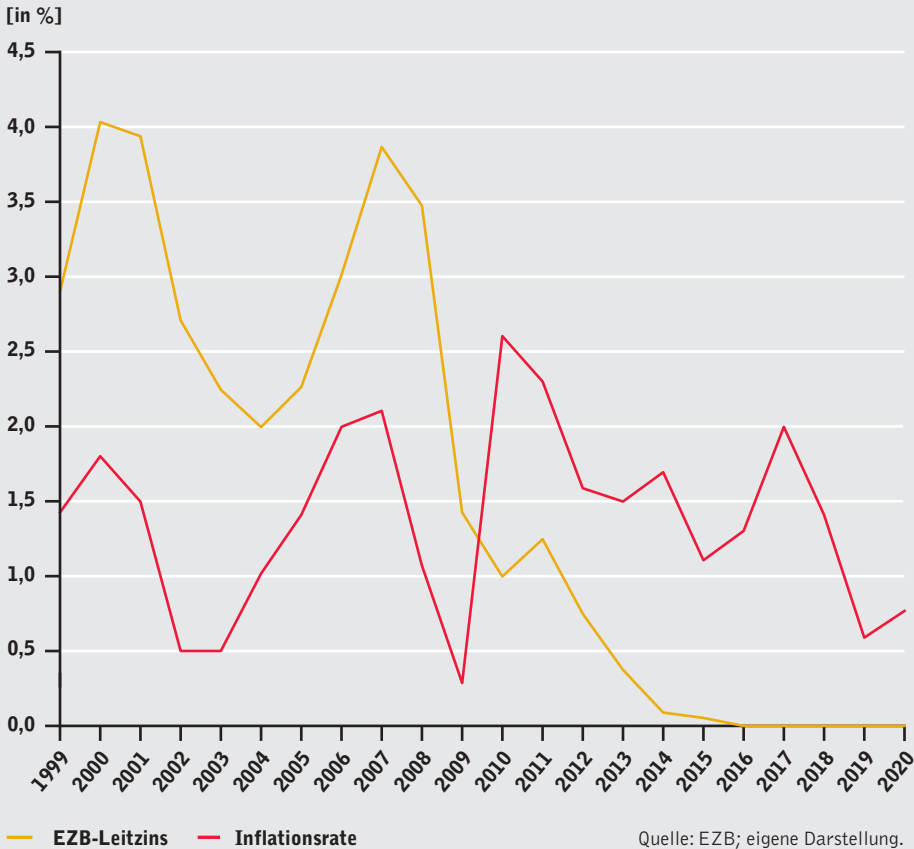
Das primäre geldpolitische Ziel der Europäischen Zentralbank (EZB) ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten, indem der Anstieg des Preisniveaus bzw. die Inflationsrate mittelfristig auf knapp 2 Prozent gehalten wird. Um die Inflationsrate bei dieser Zielgröße zu halten, kann die EZB die Leitzinsen anheben (restriktive Geldpolitik) oder auch senken (expansive Geldpolitik). Da es der EZB kontinuierlich nicht mehr gelang die angepeilte Inflationsrate bei 2 Prozent zu halten, wurde der Leitzins fortlaufend – bis auf 0 Prozent seit 2016 – herabgesetzt (vgl. Abbildung 5). Da zur Erreichung ihres geldpolitischen Ziels weitere, unter Null aber nicht mögliche Zinssenkungen notwendig wären, verwendet die EZB heutzutage auch sogenannte «unkonventionelle» geldpolitische Instrumente, wie beispielsweise die quantitative Lockerung (Quantitative Easing – QE) oder das Forward Guidance. Beim Programm der quantitativen Lockerung beispielsweise kauft die EZB Vermögenswerte, z.B. Anleihen, von Geschäftsbanken, um den Bankensektor und somit die gesamte Wirtschaft mit Liquidität zu versorgen. Das Besondere dabei ist, dass die EZB auch Wertpapiere mit eher niedrigem Qualitätsniveau als Sicherheiten akzeptiert. Durch die Erhöhung der Geldmenge im Bankensektor sinken die Zinssätze auf breiter Front, sodass auch ohne Senkung des Leitzinses die Marktzinsen beeinflusst werden können, um die gezielte Inflationsrate zu erreichen.

Die Corona-Krise hat starke humanitäre und wirtschaftliche Auswirkungen im Euroraum und in der gesamten Welt. Welche Rolle der Geldpolitik in dieser Krise zukommt und welche Ziele Zentralbanken erreichen können, sind zentrale Fragen, wenn es um eine wirtschaftspolitische Antwort auf die Corona-Pandemie geht. Um die Märkte zu stabilisieren, war es notwendig, dass die EZB insbesondere in der Anfangsphase der Krise schnell eingreift. Insbesondere durch die Ankündigung des neuartigen Pandemie-Notfallankaufprogramms (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) konnten durch die Anleihekäufe ein deutliches Absinken des Preis- und Lohnniveaus, das aufgrund des Rückgangs der weltweiten Nachfrage entstanden ist, verhindert werden. Anleihekäufe sind insbesondere in Zeiten großer Unsicherheit effektiv, da Anleger meist sichere und liquide Titel bevorzugen. Somit wirken sie im Gegensatz zu Leitzinssenkungen ohne Verzögerung stabilisierend und verhindern gefährliche und selbstverstärkende Preisspiralen.³⁹ Gleichwohl bleibt richtig, dass der Köcher eine Geldpolitik, die schon vor Krisenbeginn mit Null- bzw. Negativzinsen operiert, in der Krise dann recht schwach gefüllt ist. Die begrenzten Möglichkeiten der Geldpolitik nehmen umso deutlicher die Finanzpolitik als offensiven Akteur der Krisenbewältigung in die Pflicht.

39 I. Schnabel (2020): Die Geldpolitik der EZB in der Corona Krise – erforderlich, geeignet, verhältnismäßig, Rede beim Petersberger Sommerdialog, 27. Juni 2020, www.ecb.europa.eu.

Abb. 5: Entwicklung der Leitzinsen der EZB und Inflation in Deutschland (1999 bis heute)

Die Leitzinsen der Europäischen Zentralbank sind Jahresdurchschnittswerte (Stand: Oktober 2020)

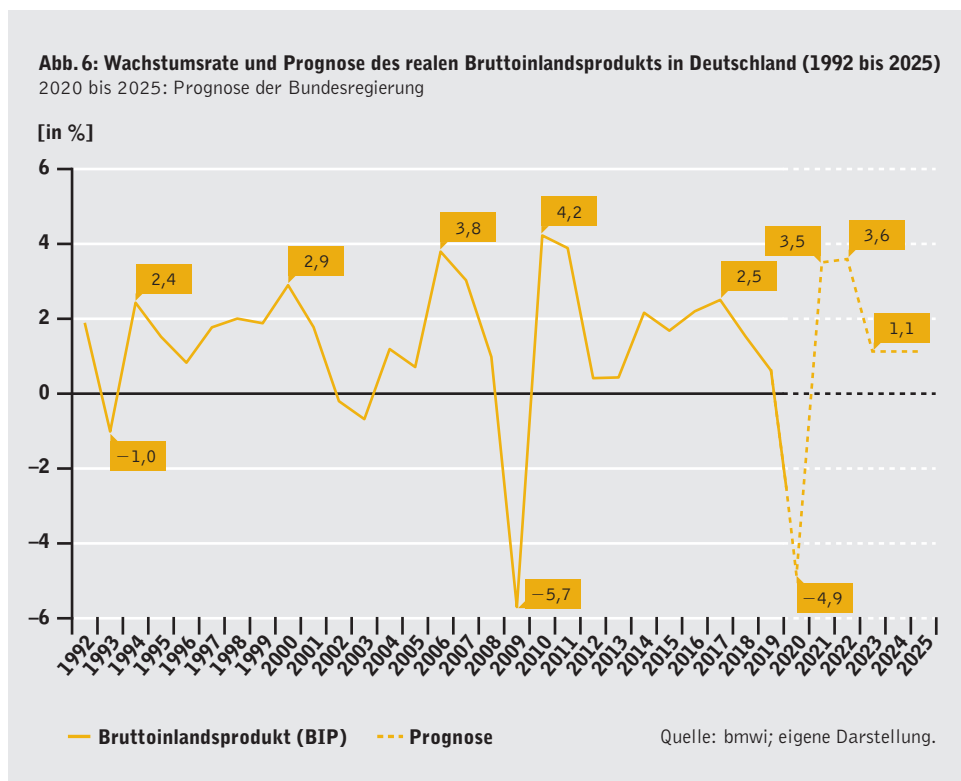


1.5.3 Wachstum und Produktivität

Die Corona-Krise hat die Weltwirtschaft in eine starke Rezession gestürzt. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Infektionszahlen führten vor allem in einigen Dienstleistungsbranchen zu erheblichen Umsatzeinbrüchen. Zwar haben auch Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe ihre Produktionsaktivitäten eingeschränkt. Im Gegensatz zu früheren Wirtschaftseinbrüchen war der Beitrag der industriellen Wertschöpfung zum gesamtwirtschaftlichen Rückgang allerdings vergleichsweise niedrig. Die Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr belief sich auf 4,9 Prozent. Somit ist die Rezession leicht schwächer als im Jahr 2009, zum Zeitpunkt der Finanzkrise (vgl. Abbildung 6). Aufgrund der schrittweisen Lockerung der Shutdown-Maßnahmen erholte sich die Wirtschaft spätestens seit Sommer 2020, die zweite und dritte Corona-Welle haben die Wirtschaft vergleichsweise schwächer getroffen. Eine vollständige wirtschaftliche Erholung wird allerdings

erst stattfinden, wenn das Virus vollständig eingedämmt werden kann. Laut den Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag der Bundesregierung steigt das reale Wirtschaftswachstum im Jahr 2021 auf 3,5 Prozent und soll sich in den Folgejahren bis 2025 zwischen 1,1 und 3,6 Prozent belaufen.

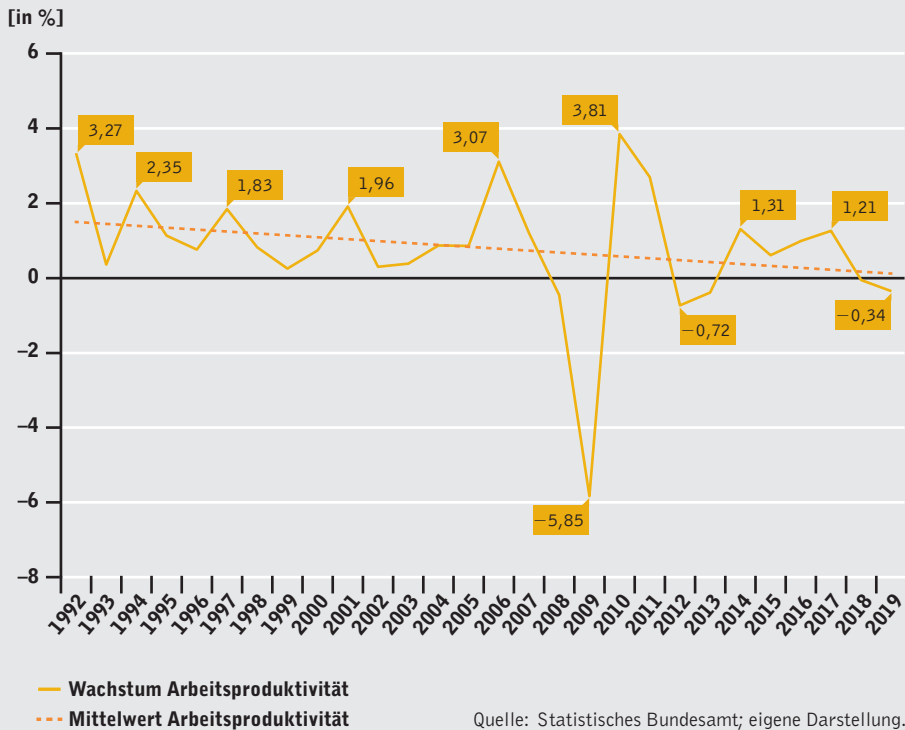
Auf der Ebene von Bundesländern rechnen langfristige Wachstumsprognosen damit, dass sich das jährliche Wirtschaftswachstum in Deutschland bis 2035 in etwa halbieren wird. Im Jahr 2035 dürfte sich die Wachstumsrate des realen BIP auf lediglich 0,6 Prozent belaufen.⁴⁰ Insbesondere in strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland wie Teilen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sowie in Westdeutschland (z.B. Saarland) könnte das Wirtschaftswachstum sogar negativ ausfallen. Die Ursache für die Schrumpfung des BIP liegt vor allem an dem negativen Einfluss des demografischen Wandels, der sich in den folgenden 20 Jahren verstärken wird. In dem Maße, in dem positives Wachstum ein weiterhin erstrebenswertes Ziel darstellt, bedarf es zusätzlichen technologischen Fortschritts, um die Folgen des demografischen Wandels zu kompensieren.



⁴⁰ N. Gillmann et al. (2019): Wachstum und Produktivität 2035, Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Seit einigen Jahren ist in Deutschland und in vielen anderen Industriestaaten ein Rückgang der Arbeitsproduktivität zu beobachten. Die Arbeitsproduktivität ist definiert als das Verhältnis des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts zur Einsatzmenge an Arbeitsleistung. Die Arbeitsleistung wird wiederum gemessen an der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden oder der Anzahl der erwerbstätigen Personen in einer Volkswirtschaft. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität in Deutschland ist im Zeitraum von 1992 bis 2019 zwar fast durchgehend positiv, die Wachstumsraten nehmen jedoch in dieser Periode deutlich ab (vgl. Abbildung 7). Die Trendgerade in Abbildung 7 verdeutlicht dieses Phänomen. Wurden in den 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre Zuwachsraten von durchschnittlich rund 1,3 Prozent verzeichnet, so stieg die Arbeitsproduktivität in den letzten Jahren durchschnittlich um lediglich 0,3 Prozent. Vor allem im Zuge der Finanzkrise stürzte die Arbeitsproduktivität in Deutschland im Jahr 2009 drastisch ab (–5,85 Prozent).

Abb. 7: Veränderung der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen (1992 bis 2019)



Es gibt verschiedene ökonomische Erklärungsansätze, die die Entwicklung der rückläufigen Arbeitsproduktivität seit Mitte der 1990er-Jahre in Deutschland beschreiben. Insbesondere fünf zentrale Faktoren spielen dabei eine Rolle: die

Deutsche Einheit, die demografische Entwicklung, die Digitalisierung, der sektorale Strukturwandel und arbeitsmarktspezifische Entwicklungen.⁴¹ Das Aufholwachstum, welches in den Folgejahren der Deutschen Einheit zur Zunahme des Produktivitätswachstums geführt hat, hat sich in den Jahren nach 1995 normalisiert. Zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstieg haben in den Anfangsjahren der deutschen Einheit insbesondere Entwicklungen im Immobiliensektor und staatliche Dienstleistungen beigetragen. Die demografische Entwicklung und die dazugehörige Veränderung der Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung in Deutschland haben ebenfalls dämpfende Effekte auf das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Die individuelle Arbeitsproduktivität steigt in der Regel mit dem Alter, fällt dann aber wieder ab. Im Vergleich zu den USA trägt die Digitalisierung in Deutschland seit etwa 1995 deutlich weniger zum Produktivitätswachstum bei. Grund dafür könnten höhere Regulierungen der Güter- und Dienstleistungsmärkte im europäischen Raum sein.

Der sektorale Strukturwandel, d.h. der Wandel von der Landwirtschaft und dem produzierenden Gewerbe hin zum Dienstleistungssektor haben die gesamtwirtschaftliche Produktivität insgesamt gesteigert. In den 2000er-Jahren fiel die Produktivität von dienstleistungsintensiven Betrieben in Deutschland jedoch im Vergleich zu einigen anderen Sektoren besonders stark zurück und war sogar teilweise leicht rückläufig. Erst die Expansion des überdurchschnittlich produktiven produzierenden Gewerbes hat die positive Produktivitätsentwicklung seit 2010 in Deutschland wieder leicht verstärkt. Das Produktivitätswachstum wird somit sowohl vom inter- als auch vom intrasektoralen Strukturwandel geprägt. Schließlich tragen auch die Arbeitsmarktentwicklungen der letzten Jahre zum Produktivitätswachstum bei. Der starke Beschäftigungsaufbau im Zuge dieses «deutschen Arbeitsmarktwunders» erklärt, paradoxerweise, einen Großteil des Produktivitätsrückgangs in Deutschland: Aufgrund der Zurückhaltung bei Lohnerhöhungen seit Anfang der 2000er-Jahre, stärkerer Beschäftigungsanreize als Folge der Hartz-Reformen seit 2005 sowie der Zuwanderung vorrangig aus Mittel- und Osteuropa nach 2011 wurden Arbeitskräfte mit vergleichsweise niedrigerer Produktivität in den Arbeitsmarkt integriert. Diese Erfolgsgeschichte bewirkte damit gewissermaßen im Nebeneffekt, dass sich die Dynamik des Produktivitätswachstums insgesamt abschwächte.

1.5.4 Resilienz

Unsere Zeit ist geprägt von Krisensituationen und den damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen. In den letzten zehn Jahren sind hier unter anderem die weltweite Finanzkrise, die Flüchtlingskrise und jüngst die Corona-Pandemie zu nennen. Wie ein Land, wie eine Gesellschaft mit solchen Krisensituationen umgehen können, hängt stark davon ab, in welcher Verfassung sie sich befinden. Nationale aber auch regionale Gesellschaften mit einem großen inneren Zusammenhalt

⁴¹ Bundesministerium der Finanzen (2017): Produktivität in Deutschland – Messbarkeit und Entwicklung. Monatsbericht Oktober 2017.

können Krisen erfahrungsgemäß besser durchstehen als Gesellschaften mit hohem Konfliktpotential, divergierenden Vorstellungen und Zielen. Dies gilt auch im Kontext der europäischen Gesellschaft. Im wirtschaftlichen Umfeld wird in diesem Zusammenhang oft von Resilienz gesprochen. Damit ist die Fähigkeit gemeint, Schocks absorbieren zu können, sich an neue Umstände anpassen zu können, sich aktiv zu transformieren und auf zukünftige Schocks und Belastungen (Stressfaktoren) vorbereitet zu sein. «Klassische» ökonomische Schocks sind Konjunktur-, Finanz-, Währungs-, Staatsschuldenkrisen und der Strukturwandel in Industrie und Wirtschaftssektoren. Schocks beeinflussen aber auch die öffentlichen Haushalte und schlagen insofern auch unmittelbar auf die finanzielle Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch.

Der OECD-Ministerrat benennt als Treiber verbesserter Resilienz zum einen die oben genannten ökonomischen Faktoren wie diversifizierte Wirtschaftssektoren, Innovationen, ein vielseitig qualifiziertes Arbeitskräftepotential und eine leistungsfähige Infrastruktur. Darüber hinaus werden weitere gesellschaftliche Treiber benannt. Dies sind:

Gesellschaft:

- Gesellschaft ist inklusiv und kohäsiv
- Lebendige bürgerschaftliche Vernetzung
- Guter Zugang zu Daseinsvorsorge und anderen öffentlichen Leistungen

Umwelt:

- Nachhaltige urbane Entwicklung
- Angemessene und verlässliche Umwelt-Infrastruktur

Institutionen:

- Langfriststrategie und Führungsstärke
- Angemessene Ressourcen für den öffentlichen Sektor
- Horizontale und vertikale Kooperation mit anderen Kommunen und staatlichen Ebenen
- Offene und partizipative (regionale) Regierung

1.6 Zwischenstand: Deutsche Finanzpolitik am Anfang der 2020er-Jahre

Seit der Finanzmarktkrise von 2008 hat die Stabilität der staatlichen Finanzen enorm an Bedeutung gewonnen. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die Krise sich nicht nur auf Deutschland, sondern auf die ganze Europäische Union ausgewirkt hat und zur Eurokrise geworden ist. Dadurch sind sowohl das öffentliche Interesse an den öffentlichen Finanzen als auch die Aktivität der politischen Institutionen gestiegen. Im Anschluss an die Finanzmarktkrise wurde 2009 in Deutschland die «Schuldenbremse» beschlossen, die die höchstzulässige Nettokreditaufnahme des

Bundes und der Länder begrenzt. Ziel dabei war es, die Finanzlage von Bund und Ländern langfristig zu stabilisieren. Für den Bund bezieht sich diese Regelung allerdings allein auf das strukturelle Defizit. Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme ist im Rahmen der beschlossenen Schuldenbremse weiterhin möglich. Auch für die Länder sind derartige Ausnahmeregelungen bei starken konjunkturellen Abweichungen sowie in Katastrophenfällen vorgesehen. In Kraft seit 2011, wurde in der Schuldenbremse sowohl dem Bund als auch den Ländern eine Übergangsphase gewährt, die Zeit zur Haushaltskonsolidierung schaffte sollte. Während der Bund ab 2016 eine strukturelle Neuverschuldung von höchstens 0,35 Prozent des BIP vorweisen musste, sollten die Länder ihre Haushalte erst ab 2020 ohne Krediteinnahmen ausgleichen. Die Corona-Pandemie hat das verhindert.

1.6.1 Hohe Steuer- und Abgabenlast in Deutschland im internationalen Vergleich

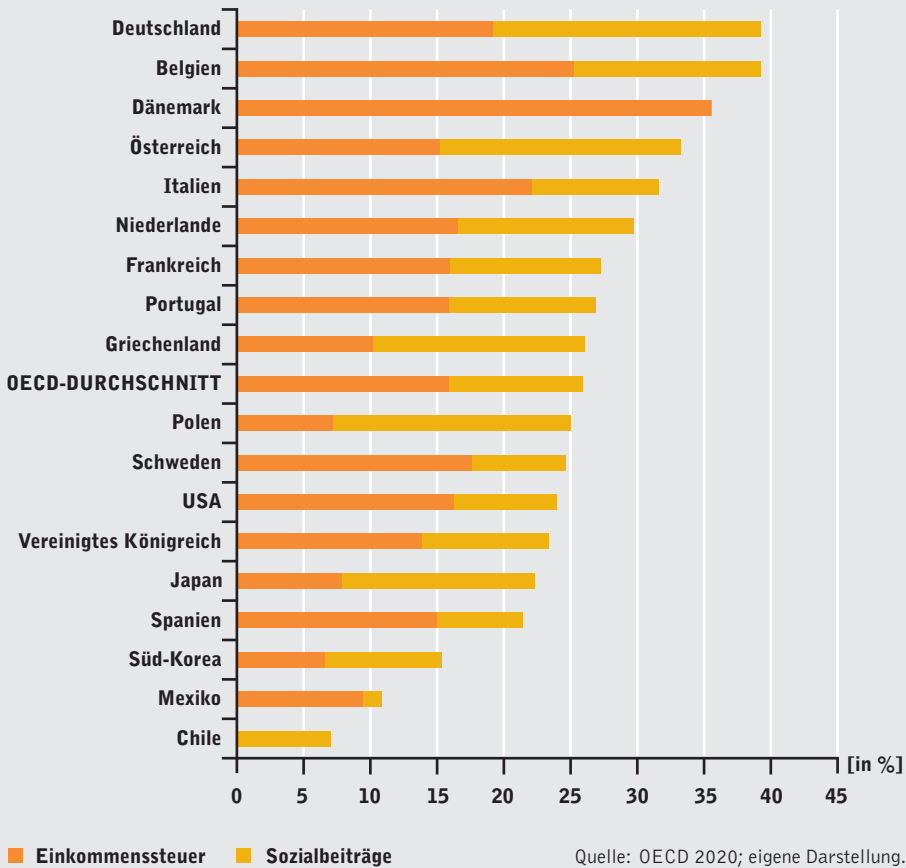
Die durchschnittliche Belastung von Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialabgaben liegt in Deutschland deutlich höher als in vielen anderen OECD-Mitgliedsländern. Der Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Bruttolohn lag in Deutschland im Jahr 2019 für alleinstehende Durchschnittsverdiener ohne Kinder bei 39,3 Prozent (vgl. Abbildung 8).⁴² Damit ist Deutschland an erster Stelle im OECD-Vergleich. Im OECD-Durchschnitt betrug der Anteil dieser Gruppe lediglich 25,9 Prozent.

Arbeitseinkommen von Familien werden dagegen weniger belastet. Der Bruttolohn einer verheirateten Alleinverdienerin mit zwei Kindern wird mit rund 21 Prozent durch Steuern und Sozialabgaben belastet – womit Deutschland im Vergleich zu den anderen Industriestaaten lediglich im oberen Mittelfeld rangiert. Familien, bei denen beide Partner erwerbstätig sind, werden wiederum mehr belastet und müssen durchschnittlich rund 31 Prozent an Steuern und Sozialabgaben abführen. Bei diesem Modellhaushalt ist Deutschland wieder «Spitzenreiter» innerhalb der Gruppe der 37 OECD-Mitgliedsstaaten. Im OECD-Durchschnitt werden die Bruttolöhne von Zwei-Verdiener-Familien mit weniger als 20 Prozent belastet. Die im Vergleich zu anderen Industrieländern hohe Belastung der Arbeitseinkommen in Deutschland ist allerdings nicht auf die Einkommensteuer zurückzuführen. Deutschland ist nach diesen Zahlen kein Hochsteuerland. Der Grund liegt vor allem an den hohen Sozialbeiträgen, die etwa 20 Prozent ausmachen, während sie OECD-Durchschnitt lediglich zehn Prozent betragen.

Die OECD-Analyse erfährt in der steuerpolitischen Diskussion häufig Kritik, da sie bei der Berechnung der Einkommensbelastung zu kurz greife. Da lediglich die Belastung durch die Lohnsteuer und die Sozialbeiträge berechnet wird, wird die durchschnittliche Steuer- und Abgabenlast der Bevölkerung nicht vollständig erfasst. Indirekte Steuern, wie die Mehrwertsteuer, werden in der Untersuchung nicht miteinberechnet. Hier rangiert Deutschland nämlich nicht auf dem Spitzenplatz.

⁴² OECD (2020): Taxing Wages 2020. Paris: OECD Publishing.

Abb. 8: Durchschnittliche Belastung des Bruttolohns eines alleinstehenden Verdieners durch Steuern und Sozialabgaben



Werden die Verteilungswirkungen des gesamten Steuersystems in Deutschland betrachtet, d.h. inklusive Einkommen- und Unternehmenssteuern sowie indirekte Steuern und Sozialbeiträge, so ist festzustellen, dass das gesamte Steuersystem nur leicht progressiv ist.⁴³ Haushaltsbruttoeinkommen werden durch Einkommen- und Unternehmenssteuern progressiv belastet. Indirekte Steuern, wie die Mehrwertsteuer und Sozialbeiträge, belasten die Einkommen dagegen regressiv und stehen somit den Entlastungswirkungen der direkten Steuern entgegen. Ärmere Haushalte werden durch indirekte Steuern und Sozialbeiträge im Vergleich zu Haushalten mit höheren Einkommen wesentlich stärker belastet. Diese Entwicklung hat sich seit 2000 aufgrund gestiegener Konsumsteuern und höherer Sozialbeiträge noch verstärkt.

⁴³ S. Bach et al. (2017), a.a.O.

1.6.2 Ausgaben, Einnahmen und Defizite

Die Staatsquote gibt den Anteil der gesamten Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt an. Während sie in den 1990er-Jahren um circa zwei Prozentpunkte gestiegen ist, fiel sie zwischen 2002 und 2008 wieder um vier Prozentpunkte auf unter 44 Prozent. Diese Entwicklung lässt sich leicht anhand der politischen Entwicklung innerhalb der Bundesrepublik erklären. In den 1990er-Jahren stiegen die Staatsausgaben aufgrund der Wiedervereinigung und steigenden Sozialleistungen, wohingegen im Anschluss daran vor allem die Personalausgaben und die Sozialprogramme sowie öffentliche Investitionen begrenzt und Subventionen zurückgefahren wurden. Zur Bekämpfung der Finanzmarktkrise ab 2008 wurden die Sozialausgaben sowie Vorleistungskäufe und Investitionen im Rahmen der Konjunkturprogramme wieder ausgeweitet. Gleichzeitig brach das Inlandsprodukt durch die Rezession enorm ein. Diese beiden Entwicklungen sorgten dafür, dass die Staatsquote im Jahr 2009 auf 48 Prozent angestiegen ist.

Nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Staatsquote schnell wieder gesunken und lag ab 2011 auf einem Niveau von circa 44,5 Prozent. 2019 ist die Staatsquote erstmals wieder auf 45,3 Prozent gestiegen. Dieses Bild hat sich durch die Corona-Krise wohl nochmal drastisch verändert. Die enorme Steigerung des Staatseinflusses resultiert in einem Anstieg der Staatsquote auf 51,3 Prozent im Jahr 2020.

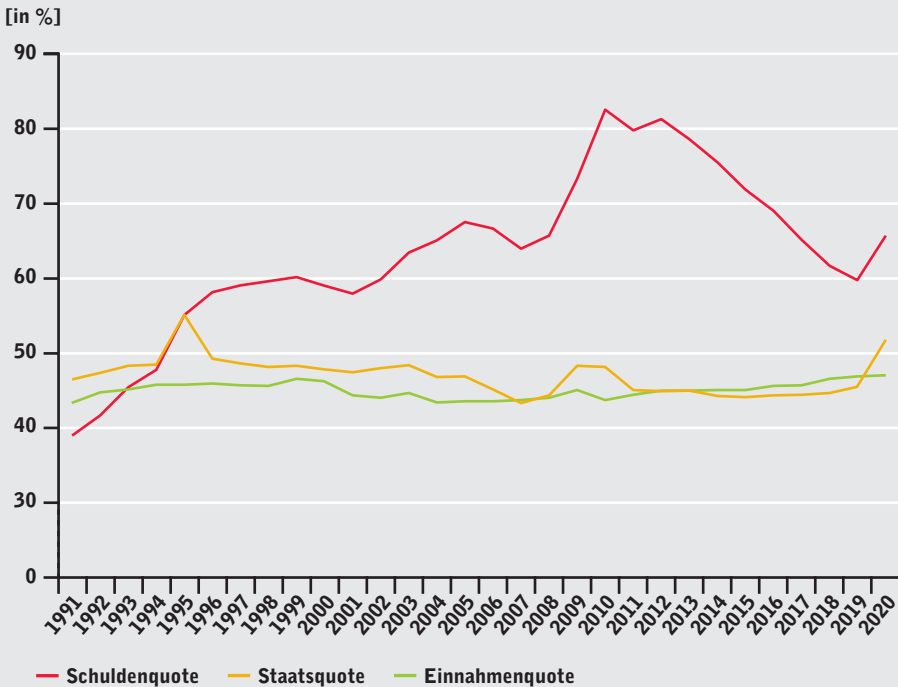
Neben den Staatsausgaben sind auch die Einnahmen des Staates durch die Corona-Krise betroffen. Die Steuereinnahmen sind erstmals seit der Finanzmarktkrise 2009 drastisch gesunken und haben Bund, Länder und Kommunen dadurch vor neue Herausforderungen gestellt. Bevor die Auswirkungen der Corona-Krise auf die Staatseinnahmen betrachtet werden, lohnt ein Blick auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte. Die schwache wirtschaftliche Entwicklung zwischen 2002 und 2005 schlägt sich auch in den Zahlen für die Einnahmen des Staates nieder. Neben der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Stagnation wurden die Steuerzahler in diesem Zeitraum durch diverse Steuerreformen entlastet. Dadurch ist die Staatseinnahmenquote von 46 Prozent im Jahr 2000 auf 43,5 Prozent im Jahr 2005 gesunken. Zur gleichen Zeit stiegen die staatlichen Defizite auf über 3 Prozent des BIP an. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung ab 2006 entwickelten sich auch die direkten Steuern und Sozialbeiträge wieder dynamisch. Gleichzeitig wurde die Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte angehoben. Diese beiden Entwicklungen führten zu einem Ausgleich der öffentlichen Haushalte in den Jahren 2007 und 2008.

In den Jahren der Krisenbekämpfung ab 2008 sind die Staatseinnahmen dann deutlich eingebrochen. Dies hatte zweierlei Gründe. Diskretionäre Steuerentlastungen und die Konjunkturprogramme zur Abwendung der Krise resultierten in einem Staatsdefizit von über 4 Prozent des BIP. In den Jahren nach der Finanzkrise haben staatliche Einnahmen wieder stark zugenommen, vor allem durch die gute Konjunktur. Da seit 2010 der Einkommensteuertarif gleich geblieben ist und lediglich Grundfreibeträge geringfügig angepasst worden sind, kam es in diesen Jahren zu progressionsbedingten Steuermehreinnahmen. Diese sorgten für eine zügige

Haushaltskonsolidierung, sodass im Jahr 2013 die öffentlichen Haushalte insgesamt ausgeglichen waren. Zudem hilft die weiterhin andauernde Niedrigzinsphase, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. In der Folge sorgte die schnelle Erholung der öffentlichen Finanzen dafür, dass die Staatsverschuldung seit 2014 wieder abgenommen hat.

Wie bereits erwähnt, werden die Staatseinnahmen in Folge der Corona-Krise drastisch zurückgehen. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sind im Jahr 2020 gegenüber 2019 um 3,8 Prozent auf 1.308 Milliarden Euro gesunken. Allein beim Bund sanken die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 2020 im Vorjahresvergleich um 11,5 Prozent auf 316 Milliarden Euro.⁴⁴ Neben dem Wirtschaftseinbruch wirken sich hier die vielen von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen aus, um Unternehmen und Arbeitnehmer zu unterstützen. Zusätzlich sorgt die vorübergehende Mehrwertsteuersenkung (Juli bis Dezember 2020) für Einbußen in den Steuereinnahmen aller Ebenen.

Abb. 9: Einnahmen, Ausgaben und Schulden des Staates (1991 bis 2019)

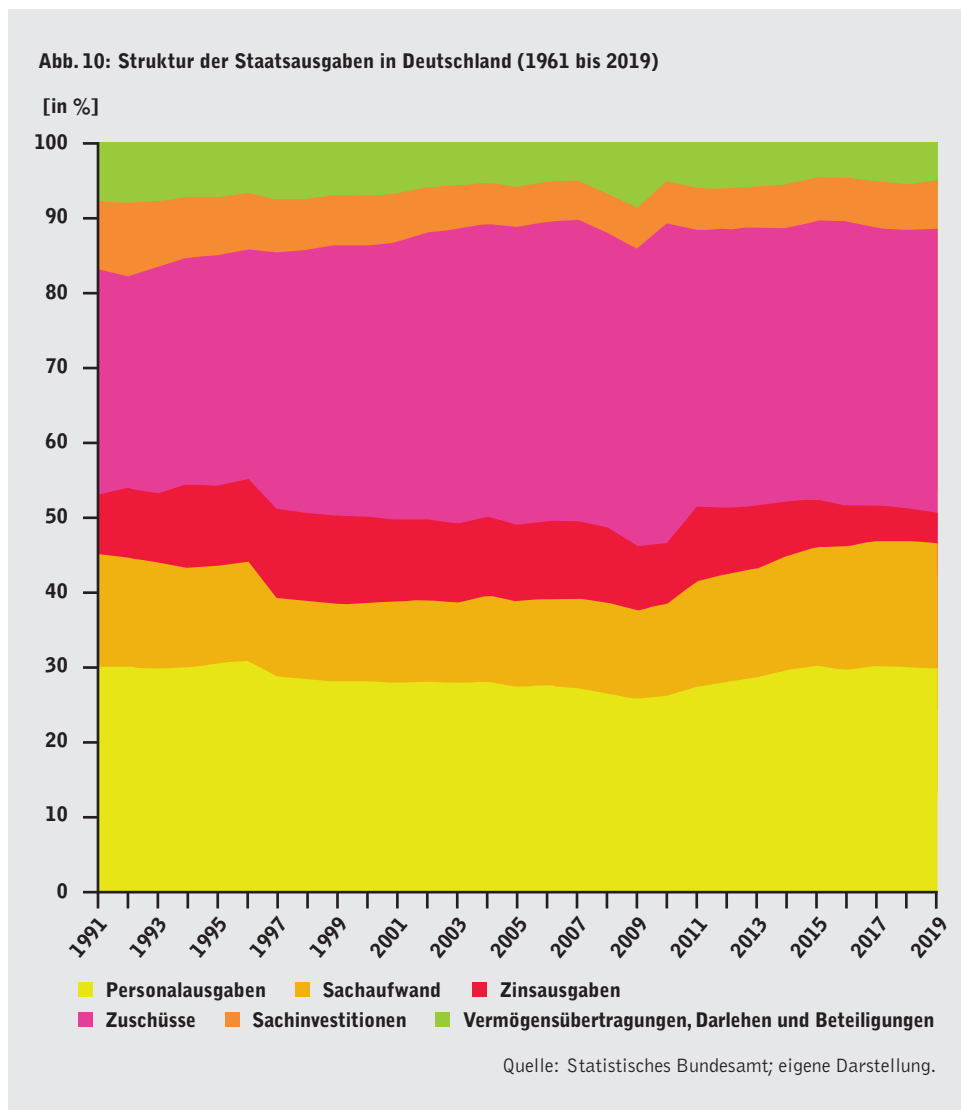


Quelle: Statistisches Bundesamt, statista; eigene Darstellung.

⁴⁴ Destatis, Pressemitteilung Nr. 169 vom 7. April 2021.

Neben den Steuereinnahmen des Jahres 2020 werden nach Projektionen des Arbeitskreises Steuerschätzungen auch die Steuereinnahmen der Jahre bis einschließlich 2025 niedriger ausfallen als vor der Krise angenommen.⁴⁵

Ein Blick auf die Staatseinnahmen und -ausgaben (siehe Abbildung 9) zeigt, dass diese in den letzten Jahrzehnten stetig angestiegen sind. Seit 2013 waren die Einnahmen des Staates durchgängig höher als die Ausgaben. Somit konnte ein geringer Teil der Staatsverschuldung abgebaut werden. Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der Schuldenquote wieder, die seit 2013 fiel und 2019 erstmalig wieder unter die 60-Prozent-Grenze gefallen ist.



⁴⁵ BMF (2021): Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2021. Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 10. bis 12. Mai 2021.

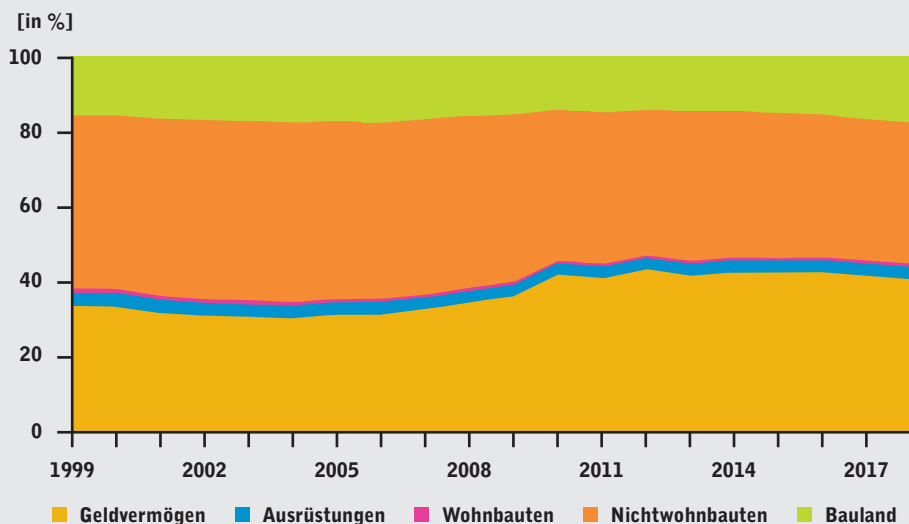
Betrachtet man die Struktur der Ausgaben des Staates (siehe Abbildung 10), wird deutlich, dass vor allem der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben im letzten Jahrzehnt gesunken ist.

1.6.3 Vermögen und Schulden des Staatssektors

Ähnlich der Bilanz eines Unternehmens können die Vermögenswerte (Aktiva) und Verbindlichkeiten (Passiva) des Staatssektors im Rahmen einer Vermögensbilanz gegenübergestellt werden (siehe Abbildung 11a/b). Das Nettovermögen stellt den Abschluss dieser Vermögensbilanz der «Deutschland eG» dar und kann als Eigenkapital des Staates interpretiert werden. Die Vermögensbestände und Schulden werden jeweils in Relation zum BIP ausgewiesen.

Die Aktivseite der Staatsbilanz beinhaltet das Sachvermögen, differenziert in Bauland, Wohnbauten, Nichtwohnbauten sowie Ausrüstungen und immaterielle Anlagegüter. Der größte Posten des staatlichen Sachvermögens stellen die Nichtwohnbauten dar. Darunter fällt jegliche öffentliche Infrastruktur in Form von Verkehrswegen, Ver- und Entsorgungsanlagen sowie Verwaltungsgebäuden und sonstigen Bauwerken.

Abb. 11a: Entwicklung von Aktiva (1999 bis 2018)

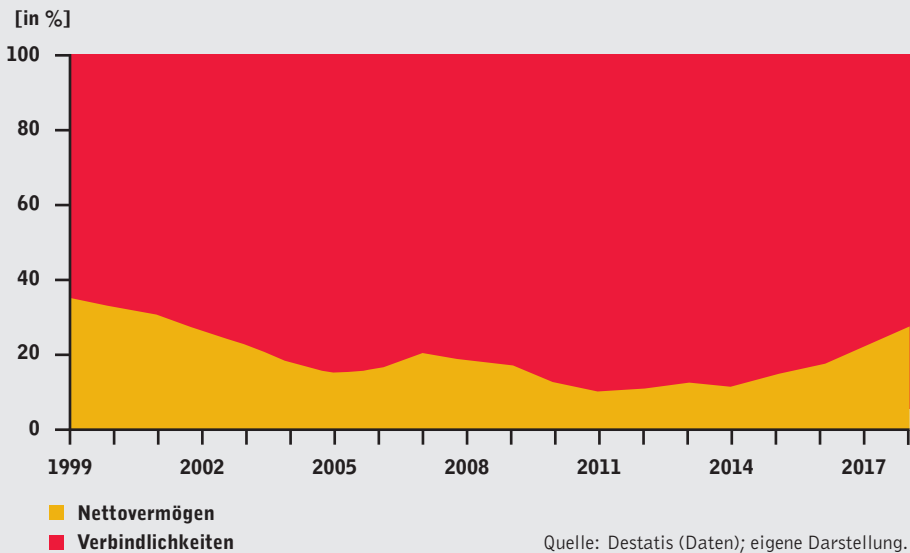


Quelle: Destatis (Daten); eigene Darstellung.

Die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur und sonstige Nichtwohnbauten sind in den letzten beiden Jahrzehnten sukzessive zurückgegangen. Dadurch sank der entsprechende Vermögensbestand in Relation zum gesamten Vermögen des

Staates von 48 Prozent 2004 auf 38 Prozent im Jahr 2018. Insbesondere bei den Kommunen hat sich ein deutlicher Investitionsrückstand aufgestaut. Gemäß dem KfW-Kommunalpanel 2020 beläuft sich der Investitionsrückstand im Jahr 2020 auf 147 Mrd. Euro. Davon entfällt der größte Teil (ca. 81 Mrd. Euro) auf die Bereiche Schulen und Verkehrsinfrastruktur. In diesen Bereichen war in den letzten Jahren auch keine Besserung erkennbar. Nichtsdestotrotz herrschen innerhalb der Bundesrepublik große regionale Unterschiede zwischen den Kommunen.

Abb. 11b: Entwicklung von Passiva (1999 bis 2018)



Den Großteil des Geldvermögens machen Einlagen in Bankensysteme, Beteiligungen an Unternehmen sowie Kredite an Unternehmen, private Haushalte oder ausländische Staaten und Organisationen aus. Die aktuellen Zahlen dazu sowie zu den Verbindlichkeiten werden in der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Bundesbank veröffentlicht. Dabei sind die Verbindlichkeiten des Staates stets zu aktuellen Marktpreisen bewertet. Dementsprechend werden bestehende länger laufende Schulden aufgrund des derzeit niedrigen Zinsniveaus aufgewertet.

1.6.4 Implizite Verschuldung

Die staatliche Vermögensbilanz berücksichtigt allerdings keine impliziten Verbindlichkeiten. In Deutschland stellen diese in der Zukunft liegenden Verpflichtungen ein Vielfaches der ausgewiesenen Verschuldung und somit den Großteil des tatsächlichen Schuldenstands dar. Die «impliziten Staatsschulden» werden in den

kommenden Jahrzehnten aus den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen und den Pensionsrückstellungen für Beamte entstehen. Obwohl sie nicht in der staatlichen Vermögensbilanz auftauchen, bedeuten sie einen spürbaren Mehraufwand für die öffentlichen Haushalte. Eine alternde Bevölkerung verändert das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern. Dadurch kommt es zu wachsenden Finanzierungsdefiziten, die der Staat ausgleichen muss. Langfristige Szenariorechnungen lassen deutliche Finanzierungslücken erwarten. Diese tauchen vorrangig in der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung auf, für die gleichzeitig noch Kostensteigerungen durch den medizinisch-technischen Fortschritt prognostiziert werden.

Während die implizite Staatsverschuldung zwischen 2009 und 2011 auf das ca. Zwei- bis Dreifache des BIP geschätzt wurde, ist seitdem eine stetige Verringerung der Nachhaltigkeitslücke zu beobachten. Gemäß Schätzungen der Stiftung Marktwirtschaft (2020) liegt die implizite Staatsverschuldung mittlerweile unter dem 1,5-fachen des BIP. Zu ähnlichen Befunden kommen Läpple und Werding (2020) in Berechnungen im Auftrag des Bundesrechnungshofes.⁴⁶ Allerdings sind Schätzungen zur impliziten Staatsverschuldung mit großen Unsicherheiten verbunden, da sie auf langfristigen Projektionen beruhen. Sie hängen maßgeblich von Annahmen zum Produktivitätswachstum, zur demografischen Entwicklung, zu Zinsen, Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit sowie zum Kostenanstieg im Gesundheitswesen ab. Dennoch: Alles in allem weisen die Analysen zu den impliziten Schulden somit auf deutliche Mehrbelastungen hin, die auf die künftigen Staatsfinanzen zukommen werden und bewältigt werden müssen.

⁴⁶ Vgl. Stiftung Marktwirtschaft (2020): Ehrbarer Staat? Generationenbilanz Update 2020. Schuldenexplosion im Schatten der Corona-Pandemie, Berlin. B. Läpple und M. Werding (2020), Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, FiFo-Bericht Nr. 29, Köln.

2 Handlungsfelder für eine nachhaltige Finanzpolitik

Der Beginn der 2020er-Jahre steht global unter dem Schatten von Covid-19. Deutschland, die europäischen Staaten wie auch die Länder der ganzen Welt haben sich der dramatischsten Virus-Pandemie seit der «Spanischen Grippe» vor einhundert Jahren stellen müssen und eine Gutteil ihrer gesellschaftlichen und politischen Energien auf diesen Kampf konzentriert. Andere Themen und Zukunftsaufgaben wurden dabei nicht vergessen, mussten in der akuten Krise vorübergehend in den Hintergrund treten. Aber die Herausforderungen und Zukunftsaufgaben des 21. Jahrhunderts drehen sich, so ist zu hoffen, nur zu einem kleinen Teil um Corona. Sie sind auch so schon groß genug.

Eine nachhaltige Finanzpolitik, so der Titel dieses Berichts, investiert in die Zukunft. In der finanziellen Betrachtung geht es dabei tatsächlich um mehr Geld, das für mehr und bessere öffentliche Investitionen eingesetzt werden soll. Doch Zukunftsinvestitionen umfassen viel mehr. Es geht darum, die Finanzpolitik zukunftsfähig zu machen, indem wichtige Weichenstellungen vorgenommen und teils überfällige Reformen mit neuem Mut angegangen werden. Die Finanzpolitik der Gegenwart bietet viele Ansatzpunkte und Anlässe, die Leistungsfähigkeit der bestehenden Instrumente und Leitlinien kritisch auf ihre Gerechtigkeit, ihre Resilienz und ihre Nachhaltigkeit zu prüfen und, wo nötig, zu erneuern.

Im Folgenden betrachten wir – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – drei wichtige Handlungsfelder nachhaltiger Finanzpolitik vertieft. Zunächst fragen wir in Abschnitt 2.1, was heute und für die nächsten Jahre und Jahrzehnte das Verständnis von Gerechtigkeit in der (Finanz-)Politik alles umfassen muss. Die Ansprüche einer zwischen den Menschen und zwischen den Generationen gerechten Finanzpolitik spiegeln wir dann mit den kommenden Ent- und Belastungen der 2020er Jahre. Diese Diskussion zieht viele Weiterungen nach sich; wir stellen die zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Schuldenbremse in den Mittelpunkt.

Im nächsten Schritt beleuchten wir in Abschnitt 2.2 viele der Handlungsfelder, die sich aus dem gestuften Aufbau der Finanzpolitik im europäischen Vier-Ebenen-Föderalismus ergeben. Handlungsfähige Politik muss von der Gemeinde bis hinauf zur EU gut und nachhaltig finanziert werden und die richtigen Aufgaben und Instrumente haben. Im Mittelpunkt dieses föderalen Kapitels stehen auf der einen Seite die Kommunen und die deutschen Länder, auf der anderen Seite die Europäische Union. Mit Blick auf den Corona-Aufbaufonds «Next Generation EU» und den Europäischen Green Deal stehen besonders auf dieser obersten Ebene viele grundlegende Veränderungen in der Finanzierung an – auch bei der europäischen Kreditaufnahme.

Als drittes großes Handlungsfeld für eine nachhaltigere Finanzpolitik betrachten wir in Abschnitt 2.3 die Steuer- und Abgabenpolitik. An Anfang der Betrachtung stehen dabei die großen Aufkommens-Anker des Steuersystems, die Einkommen- und die Umsatzsteuer. Jenseits der Finanzierungsaufgabe für den Staat kann das Steuersystem auch gestalten helfen. Vor allem im Umwelt- und Klimaschutz kann und muss hier wieder viel mehr passieren, wir skizzieren einige zentrale Ansatzpunkte einer kraftvollen Klima-Finanzpolitik. Zudem kann das Steuersystem sozial ausbalancieren und umverteilen; sowohl bei den Einkommen wie auch bei den Vermögen.

Die wesentlichen Lehren aus der Diskussion dieser Handlungsfelder werden im daran anschließenden dritten Kapitel zu 10 Leitlinien für die Finanzpolitik der 2020er-Jahre zusammengeführt.

2.1 Gerechte, resiliente und zukunftsorientierte Finanzpolitik

Die Finanzpolitik in Deutschland muss für die Zeit aus der Corona-Krise heraus und für danach nicht komplett neu erfunden werden. Vieles, was vor der Pandemie eine gerechte, nachhaltige und handlungsfähige Finanzpolitik ausgemacht hat, gilt danach weiterhin.

Dennoch wird sich Finanzpolitik nach Corona neu definieren. Im Mittelpunkt dieses erneuerten Selbstverständnisses steht die Lehre aus der Krise, dass wir einen leistungsstarken Staat brauchen. Stark, um die Menschen, ihre Familien und sozialen Bindungen, ihre offene Gesellschaft und ihre leistungsfähige Wirtschaft in einer so umfassenden Krise stützen zu können. Stark auch, um in der Krise die Demokratie, die Freiheit und die Solidarität aktiv schützen zu können und sie gegen populistische Feinde zu verteidigen. Stark genug schließlich auch, um trotz Krise, Krisenbekämpfung und Krisennachsorge die wichtigen Zukunftsaufgaben nicht nur nicht aus den Augen zu verlieren, sondern sie auch aktiv anzupacken und voranzutreiben.

Die Finanzpolitik nach Corona soll einen solchen Staat ermöglichen können. Dabei steht nicht das Geld, dass dafür benötigt wird, im Mittelpunkt. Ein handlungsfähiger Staat beruht auf *solider* Finanzpolitik. Die schafft nicht nur seine finanzielle Grundlage; auf solider Finanzpolitik beruht auch ein Gutteil der Glaubwürdigkeit des auf Dauer handlungsfähigen Staates. Solide Finanzpolitik zeichnet sich vor allem anderen dadurch aus, dass sie ehrlich ist. Sie ist nicht «geizig», genauso wenig «großzügig». Solide Finanzpolitik ist eine Politik, die transparent die Kosten aufzeigt, die mit demokratisch beschlossenen Staatsaufgaben einhergehen. Solide Finanzpolitik unterlässt aber auch keine Zukunftsinvestitionen, um sich in der Gegenwart den Anschein von Sparsamkeit zu geben. Sie sorgt zudem mit angemessen hohen Abgaben dafür, dass nicht noch mehr Klima- und Umweltschäden verursacht werden, unter denen dann andere Menschen, andere Länder oder auch andere Generationen zu leiden haben.

Aber solide Politik wird auch in dem Bewusstsein gestaltet, dass der Staat Belastungsgrenzen kennt. In der Coronakrise haben wir gelernt, dass die menschlichen Grenzen – zum Beispiel in der medizinischen Versorgung – oft schneller

erreicht sind als die finanziellen. Letztlich wird Finanzpolitik aber immer beide Grenzen berücksichtigen müssen und von beiden geprägt werden.

Entsprechend heißt solide Finanzpolitik dann auch: Alles, was der Staat leisten soll, müssen sich seine Bürgerinnen und Bürger auch leisten können. Solide Finanzpolitik ist hier in erster Linie die Politik des demokratischen Steuerstaates – was eine makroökonomisch intelligente und generationengerechte Staatsverschuldung nicht ausschließt. Doch vernünftige Verschuldung für vernünftige Investitionen befreit die solide Finanzpolitik nicht davon, die Belastungsgrenzen bei Steuern und Abgaben immer im Auge zu behalten und sie gegen damit finanzierte Staatsleistungen abzuwägen.

Diese Finanzpolitik muss also zugleich leistungsfähig sein, tragfähig werden und tragbar bleiben. Das wird nicht ohne Kompromisse gehen – und auch nicht ohne Konflikte. Um dabei die hohen Ansprüche an diese Politik mit den immer knappen Ressourcen in Einklang zu bringen, muss Finanzpolitik an vielen Stellen innovativer, besser und mutiger werden. Im Folgenden skizzieren wir hierfür Ansatzpunkte.

2.1.1 Gerechte Finanzpolitik – zwischen den Menschen und zwischen den Generationen

Finanzpolitik soll gerecht sein. Dieser Anspruch ist ebenso einfach wie zustimmungsfähig. Schwierig und auch strittig wird es, sobald das Postulat konkretisiert wird. Gerechtigkeit kann nicht zu einer einzigen messbaren Größe werden, daher muss Finanzpolitik immer auch deutlich machen, welche Gerechtigkeitsdimensionen sie benennt und wo sie Prioritäten setzt.

Verteilungs- und geschlechtergerechte Finanzpolitik

Konkret stehen dabei aus finanzpolitischer Perspektive im gesellschaftlichen Miteinander zunächst die klassischen Dimensionen materieller Konsummöglichkeiten und finanzieller Sicherheit im Blick, also die Verteilungsgerechtigkeit bei laufendem Einkommen und selbst geschaffenem oder geerbtem Vermögen. Das Steuer- und Transfersystem ist für die Korrektur solcher Einkommens- und Vermögensunterschiede, die als nicht (mehr) gerecht empfunden werden, ein wirksamer Mechanismus.

Hier – wie auch in den vielen anderen finanzpolitischen Gerechtigkeitsfragen – ist es schlechterdings unmöglich, *keine* Festlegungen zur Gerechtigkeit zu treffen. Beim Steuertarif liegt das auf der Hand: Über Freibeträge und Progressionsgrade der Einkommensteuer kann auf Heller und Pfennig exakt bestimmt werden, wie stark oder schwach in dieser Dimension umverteilt wird. Faktisch wird in einem Steuertarif immer die Grundlage eines «Jede nach ihren Fähigkeiten» mit aktiver Umverteilung in Richtung «Jede nach ihren Bedürfnissen» gemischt.⁴⁷ Ebenso deutlich wird die Art der Gerechtigkeitsentscheidung – um nur einen Aspekt breiter angelegten Gender Budgetings herauszugreifen – beim «Steuersubjekt»: Ist es das Individuum oder die dauerhafte Partnerschaft oder die Familie? Oder ein Kompromissmodell?

⁴⁷ Oder, in der tatsächlichen Welt, zuweilen auch in die Gegenrichtung.

Wofür auch immer sich Finanzpolitik entscheidet, sie kann sich bei Gerechtigkeit *nicht nicht entscheiden*; sie wird nicht neutral bleiben.

Das soll sie auch nicht. Die Sensibilität für verschiedene Gerechtigkeitsdimensionen und eine berechenbare Finanzpolitik der sprichwörtlich «ruhigen Hand» schließen sich nicht aus. Wichtig dazu ist allerdings, dass die zentralen Gerechtigkeits-Dimensionen stetig in der Finanzpolitik wahrgenommen werden. Auch kann die Anforderung, dass jede gerechte (und rechtmäßige) Finanzpolitik gleichermaßen diskriminierungsfrei zu sein hat, zuweilen als moderierendes Gegengewicht zu offensivem Interventionismus wirken.

Finanzpolitik und Teilhabegerechtigkeit

Jenseits der Verteilungsgerechtigkeit, die schon auf steuerlicher Seite nicht auf die Einkommensteuer beschränkt ist (Stichwörter Vermögens- oder Erbschaftssteuer), spielt die breiter angelegte Teilhabegerechtigkeit eine stetig wachsende Rolle auch für die Finanzpolitik.

Ganz grundlegend muss jegliche Finanz- und Steuerpolitik immer insofern teilhaberecht sein, als sie Teilhabeunterschiede nicht übersieht. Tatsächliche Unterschiede sind festzuhalten und, wo dies *mehr* Sinn macht, analog in differenzierten Maßnahmen zu berücksichtigen. Offensichtlich ist das bei so elementaren Regelungen wie Steuerfreibeträgen für Menschen mit Behinderung oder der Besteuerung von Familien und das Zusammenleben mit Kindern. So versteht es sich von selbst, dass die außergewöhnlichen Belastungen, die zum Beispiel mit einer (Schwer-)Behinderung einhergehen, einen gerechten Niederschlag bei der steuerlichen Leistungsfähigkeit finden müssen. Derartige Belastungen zu ignorieren, gälte in der deutschen Finanzverfassung sogar als so offensichtlich ungerecht, dass es verfassungswidrig wäre.

Doch jenseits der Selbstverständlichkeit des «Ob» muss Finanzpolitik immer auch das «Wie» und vor allem das «Wie viel» bestimmen können. Ein konkretes Beispiel: Der gestaffelte «Behinderten-Pauschbetrag» des Einkommensteuerrechts (§ 33b EStG) beträgt im Jahr 2021 bei einem Grad der Behinderung von 100 Prozent 2.840 Euro pro Jahr. Damit trifft Finanzpolitik an dieser Stelle immer eine Entscheidung, ob und wie gerecht oder ungerecht sie gestaltet ist.

Teilhabebarrieren müssen aktiv abgebaut werden. Auch Armut ist ein Phänomen, das gesellschaftlich angegangen werden muss, gerade weil es allein mit steuerlichen Maßnahmen und Einkommenstransfers nicht aufgefangen werden kann. Hier erweitert sich zugleich die Perspektive gerechtigkeitsorientierter Finanzpolitik: Die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte tritt in den Mittelpunkt. Schon bei verteilungspolitischen Fragen spielen neben den Wirkungen der Besteuerung auch die teils steuer-, teils beitragsfinanzierten *Transfers* von Bund, Länder und Kommunen sowie von den Sozialversicherungen eine enorm wichtige Rolle. Dort geht es um monetäres Einkommen. Teilhabepolitik wird aber auch über viele fachpolitische Maßnahmen insbesondere in Bildung und weiteren Feldern umgesetzt, die den Zugang zu gesellschaftlich wichtigen Gütern wie Wohnen, Gesundheit, Kultur betreffen.

Zwar ist es nicht Aufgabe der Finanzpolitik, sich überall in solche anderen Aufgaben – und damit in die Zuständigkeiten anderer Ressorts – einzumischen. Entsprechend werden hier die spezifischen Reformbedarfe in der Sozial- und Familienpolitik nicht betrachtet. Gleichwohl muss eine moderne Finanzpolitik die qualitativen Dimensionen in einer integrierten Gerechtigkeitsbetrachtung immer mit berücksichtigen.⁴⁸ In dieser Betrachtung spielt auch die Qualität der öffentlichen Infrastruktur eine große Rolle. Denn in der Gesamtsicht kommt die Wirkung von Finanzpolitik – sei es in Gerechtigkeitsfragen, sei es bei anderen Staatszielen – immer über die Einnahmen- und die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte zusammen. Und auch in der Detailsicht konkreten Policy Designs für teilhabegerechte Politik kommen oft genug Instrumente von beiden Haushaltsseiten zusammen, entweder als Ausgestaltungsalternativen oder auch häufig in wechselseitiger Ergänzung. Beim Zusammenwirken von Wohngeld und sozialem Wohnungsbau wird das beispielhaft deutlich.

*Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung als Ausdruck
generationengerechter Finanzpolitik*

Gerechtigkeitsorientierte Finanzpolitik schaut zudem immer die Zeitachse entlang in die Zukunft, aber auch zurück in die Vergangenheit. Generationengerechtigkeit in der Finanzpolitik spiegelt sich weitgehend in dem Anspruch, die *Nachhaltigkeit* der öffentlichen Finanzen und ihrer Wirkung auf die Handlungsfähigkeit des Staates zu verbessern, vor allem auf die längerfristigen Lebenschancen der Menschen wie auch der Umwelt.

Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit sind intertemporale Forderungen, die sich im Sinne der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (UN Sustainable Development Goals – SDG) ganz und gar nicht auf finanzpolitische Handlungsfelder beschränken. Naturgemäß tauchen alle Dimensionen dieser Ziele und ihrer in die Praxis heruntergebrochenen Teilziele und Indikatoren in den öffentlichen Haushalten wieder auf. Denn die staatlichen Budgets spiegeln schließlich alle Politikfelder wider. Für mehr und mehr – vor allem kommunale – Haushalte werden spezielle Nachhaltigkeitsberichte erstellt, die sich direkt an den SDG oder anderen Kriterienrastern (z.B. ESG; BISCO) orientieren.⁴⁹

Stärker im unmittelbaren Handlungsfokus der Finanzpolitik stehen aber konkrete Fragen von Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Insbesondere der Klimawandel ist ein eminentes Problem der langfristigen Gerechtigkeit und der

⁴⁸ Die ersten Ansätze, die *Qualität der Finanzpolitik* zu erfassen und in die Gestaltung von Finanzpolitik und öffentlichen Haushalten einzubringen, bezogen vor allem auf dynamische Aspekte wie Wachstums- und Nachhaltigkeitswirkungen; vgl. M. Thöne (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA), FiFo-Berichte Nr. 2, Köln. Die Arbeitsgruppe «Qualität der öffentlichen Finanzen» des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union hat diese Perspektive schrittweise weiterentwickelt; vgl. S. Deroose und C. Kastrop (Hrsg.): *The Quality Of Public Finances*, Occasional Papers 37, 2008, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brüssel.

⁴⁹ Vgl. BISCO Bilanzierungs-Systematik Kommunal, ifeu-Institut 2019, Heidelberg.

Verteilung von Lebenschancen über die Zeitachse. Gerade hier setzen auch spezifisch finanzpolitische Instrumente an, die insbesondere zum Beispiel auf fossile Brennstoffe orientierte Energiesteuern und das Emissionshandelssystem betreffen, aber auch umfangreiche Systeme zur Subventionierung von klimafreundlichen Investitionen wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG).

Der langwierige, in seiner Wirkung unbedingt zu dämpfende Klimawandel illustriert zugleich den Charakter gegenwärtiger Politik als «Durchgangsstation» von der Vergangenheit über das Heute in die Zukunft: Die Klimakrise wird zu einem nicht geringen Teil von den früher Handelnden geerbt, von der Gegenwart zugleich weiter verschärft wie auch bekämpft und schließlich mit dem «Netto» des gegenwärtigen Beitrags weitervererbt an die Zukunft, die dieses Erbe wohl oder übel antreten muss.

Eine langfristig ausgerichtete Politik sollte dabei immer in dem Wissen um die kumulativen und womöglich exponentiellen Schäden des Klimawandels umgesetzt werden. Dieses Wissen mündet heutzutage in der Klimapolitik – ähnlich aber auch bei anderen Fragen des Umwelt- und Ressourcenschutzes – oft in der Einsicht, besser heute als morgen die Anstrengungen massiv zu beschleunigen. Als aktuelles Beispiel kann hier der Klimaschutz im Gebäudesektor dienen: Seit 1990 wurden im Gebäudesektor zwar schon über 40 Prozent CO₂-Minderungen erreicht. In den folgenden zehn Jahren bis 2030 – also in einem Drittel der Zeit – müssen gegenüber heute aber nochmals 40 Prozent CO₂-Emissionen bei Gebäuden eingespart werden, um die Klimaschutzziele erreichen zu können.⁵⁰ Zwar erscheint es keineswegs unmöglich, eine solche Beschleunigung durch massiv intensivierten Einsatz hergebrachter und neuer Instrumente noch zu realisieren. Schwierig wird das im deutschen Gebäudesektor aber gewiss, gerade im Wohngebäudebestand mit mehr als fünfzig Prozent Mietwohnungen.⁵¹

Eine auf Generationengerechtigkeit ausgerichtete Politik wird in diesem wie auch in vielen anderen Anwendungsfällen die Frage zu beantworten haben, ob die Gegenwart immer in der Lage ist, alle Versäumnisse der Vergangenheit schnellstmöglich wiedergutzumachen. Sie wird auch zu beantworten haben, was generationengerechter ist: Der Zukunft sehenden Auges einen Teil der Vergangenheits- und Gegenwartslasten weiterzuvererben? Oder der Gegenwart als einer Art «Sandwich-Generation» sehr viel mehr (auch finanziellen) Aufwand aufzubürden, weil die Versäumnisse der Vergangenheit abgearbeitet werden sollen und zugleich die Zukunftsvorsorge deutlich verstärkt werden muss.

50 Vgl. Pressemitteilung von BMWi und Bafa: «Energiewende im Gebäudebereich» vom 03.02.2021.

51 In Mietimmobilien fallen regulär die Kosten für Klimaschutzinvestitionen bei den Vermietern an, während die energetischen Einsparungen über die Nebenkosten primär den Mietern zugutekommen. Dieses sogenannte Mieter-Vermieter-Dilemma macht selbst betriebswirtschaftlich sinnvolle energetische Sanierungen für die Immobilieneigner zuweilen zum Verlustgeschäft. Eine Reihe von Modellen zur Milderung dieses Problems werden vorgeschlagen; mit entsprechendem fiskalischem und/oder gesetzgeberischem Einsatz sind hier innovative Lösungen möglich. Vgl. u.a.: Ewi/FiFo Köln (2018), CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor und notwendige Zusatzinstrumente, Köln. Agora Energiewende (2021): CO₂ Emissions Trading in Buildings and the Landlord-Tenant Dilemma: How to solve it; Impulse 03.2021, Berlin.

Ein solcher Gerechtigkeitskonflikt ist immer zuerst ein Anstoß, besonders *effiziente* Maßnahmen mit dem besten Aufwands-Ergebnis-Verhältnis umzusetzen. Denn je effizienter die nach- und die vorsorgende Politik ist, desto weniger schwer lastet sie auf der Gegenwart. Zudem gilt es, nicht vorschnell die Ansprüche zu senken, um den eigenen Ansprüchen einer ehrlichen Nachhaltigkeitsethik zu genügen – und auch, um politischen «Druck auf dem Kessel» zu behalten.

Auch wird zu fragen sein, ob und wie Klimaschutzmaßnahmen, die aus gegenwärtigen Ressourcen nicht finanzierbar sind, durch spezielle Verschuldungsinstrumente wie z.B. «Green Bonds» möglich gemacht werden. Selbst wenn dadurch gewissermaßen eine Zukunftslast gegen die andere getauscht wird, kann es so dennoch zu einer spürbaren Entschärfung des intergenerativen Gerechtigkeitskonflikts kommen. Je effizienter die finanzierten Investitionen Treibhausgasemissionen vermeiden oder die Anpassung an der Wandel erleichtern, umso «ertragreicher» kann eine solche Investition auch für zukünftige Generationen werden. Das gilt erst recht, so lange bei niedrigen Zinsen und (etwas) höherem Wirtschaftswachstum die aufgenommene Verschuldung keine signifikante zusätzliche Last produziert.

Der mit einem solchen «Zukunftstausch» eventuell noch verbleibende Gerechtigkeitskonflikt ist für faktische Politik allerdings insofern kein Dilemma, als ohnehin immer eine Entscheidung getroffen wird – sei es durch Handeln, sei es durch den Verzicht auf Handeln. Wie gesagt: Finanzpolitik kann sich bei Gerechtigkeitsfragen *nicht nicht entscheiden*.

Generationenvertrag und intergenerative Gerechtigkeit der sozialen Sicherung

Das gilt analog für die weitere große Dimension der Umverteilung über die Zeit, die Generationengerechtigkeit sozialer Sicherung. Über öffentliche Haushalte und die gesetzliche Sozialversicherung wird für den Großteil der Bevölkerung die zentrale finanzielle Vorsorge für Alterseinkommen, Krankheit und Pflegebedürftigkeit organisiert und – teils durch Steuern, mehr noch durch Beiträge – finanziert. Neben den Mitgliedern der gesetzlichen Pflichtversicherungen erstreckt sich dieser Umverteilungsanspruch auch auf Beamte und Richter/innen; hier erfolgt die Absicherung größtenteils aus den jeweiligen öffentlichen Haushalten. Der implizite Generationenvertrag hinter diesen umlagefinanzierten Systemen reflektiert den dahinter stehenden Anspruch gerechter Umverteilung über die Zeit: Die im Arbeitsleben stehende Generation finanziert den Kern der Alterseinkommen (plus Gesundheit und Pflege) der Generation im Ruhestand.

Der in Euro und Cent operationalisierte Gerechtigkeitsanspruch eines staatlichen Systems intergenerativer Umverteilung kommt auf der einen Seite über die Finanzierungsbeiträge und (anteiligen) Steuern der im Arbeitsleben stehenden Generation zum Ausdruck, ebenso durch geforderte bzw. erforderliche zusätzliche Eigenvorsorge. Auf der andere Seite stehen dem Rentenhöhen und Bezugsbedingungen gegenüber, die Qualität und Verfügbarkeit der finanzierten Gesundheits- und Pflegeleistungen, die Höhe der Rentenbesteuerung und eigene Finanzierungsanteile, die z.B. in Pflegeeinrichtungen aufgebracht werden müssen. Eine soziale Absicherung mit umfassender Finanzpolitik im weiteren Sinne hat mit diesen

Parametern alle wesentlichen Stellgrößen an der Hand, um das System auszu-tarieren. Eine zentrale Stellschraube ist dabei zum Beispiel die Bestimmung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, gewissermaßen der Schritt von der einen zur anderen Generation. Damit ist das Renteneintrittsalter de facto deutlich mehr als ein Steuerungselement. Es soll im Idealfall auch das gesellschaftliche Empfinden in dieser zentralen intergenerativen Gerechtigkeitsfrage widerspiegeln.

Ob und wie exakt faktische Altersgrenzen jeweils schon diesem Gerechtigkeitsanspruch entsprechen, ist naturgemäß nicht leicht zu determinieren. In Europa könnte der Trend dahin gehen, die Regelaltersgrenzen in den 2020er- und 2030er-Jahren weiter anzuheben, in Reaktion auf die weiterhin erfreulicherweise steigenden Lebenswartungen. Deutschland liegt hier mit einer Regelaltersgrenze von 67 Lebensjahren, die bis 2031 schrittweise realisiert wird, ungefähr im europäischen Mittelfeld.⁵² Viele Länder heben ihre Grenze auf lediglich 65 Jahre an oder behalten sie auf dieser Höhe bei (Luxemburg). Polen behält die altehrgebrachte Geschlechterdifferenzierungen bei und hat die Regelaltersgrenze vor kurzem sogar um 13 Monate gesenkt, so dass Männer in Zukunft mit 65, Frauen mit 60 Jahren in die Rente gehen. Am anderen Ende dieses Spektrums steht Finnland, wo die Regelaltersgrenze in bestimmten Beschäftigungsfeldern heute schon bei 70 Jahren liegt und zudem in Zukunft automatisch an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst wird. Dynamische, gleichsam automatische Anpassungen der Regelaltersgrenzen mit den Veränderungen der Lebenserwartung werden zunehmend eingeführt; derzeit sind sie schon in neun Staaten der EU27 sowie im Vereinigten Königreich beschlossen. Derartige Automatismen haben aus Sicht einer auf das Lebensalter bezogenen Generationengerechtigkeit insofern gewissen Charme, als sie ein (theoretisch in beide Richtungen) bewegliches Prinzip der intergenerativen Ausgewogenheit nutzen statt einfach nur eine fixe Zahl. Aber auch sie bieten keine unmittelbare Lösung, den unterschiedlichen Belastungen in einzelnen Berufsfeldern gerecht zu werden.

Diese Zahlen können zur Illustration der Ausgestaltungsvielfalt dienen; einen Vergleich der Generationengerechtigkeit in den verschiedenen Ländern können sie allein nicht bieten. Neben den genannten weiteren Charakteristika in Finanzierung und Leistungsspektrum werden diese Systeme naturgemäß auf der «andere Seite» der demografischen Entwicklung bei den Geburtenziffern geprägt. Hier stehen Länder wie Deutschland und Italien, deren Generationenprofile durch mehrere Jahrzehnte niedriger Geburtenquoten geprägt sind, ganz anders da als beispielsweise Frankreich. Unser Nachbarland weist seit langem hohe, inzwischen unter den wohlhabenden OECD-Staaten die höchsten Geburtenziffern auf. Hier ruht intergenerative Umverteilung auf einem ausgewogenen Altersprofil.

Frankreich macht zugleich deutlich, dass sich die intergenerative Betrachtung im langen Blick nicht auf die Arbeits- und Ruhestandsgeneration beschränkt. Wie kinder- und elternfreundlich Politik und die sie tragende Wirtschaftsgesellschaft

⁵² Diese und die weiteren Angaben nach der Zusammenstellung in: G. Bäcker und E. Kistler (2020): Altersgrenzen und Alterserwerbstätigkeit, www.bpd.de.

im Ergebnis sind, zahlt sich Jahrzehnte später bei der Alterssicherung aus. Mit einer beispielhaften Infrastruktur zur Kinderbetreuung und wirksamer – nicht zwingend teurer – Finanzpolitik zugunsten von Familien setzt Frankreich hier Maßstäbe, denen Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten zusehends nacheifert. Die Erfolge dieser Politik schlagen sich in Geburtenquoten nieder, die mittlerweile eher dem europäischen «Mittelfeld» entsprechen. Dass eine solche Politik mit verbesserter Vereinbarkeit von Beruf und Familie für alle Eltern zugleich auch der effektiven Geschlechtergerechtigkeit einen kraftvollen Schub gibt, ist eine hochwillkommene Synergie zweier wichtiger Gerechtigkeitsdimensionen.

Auch Zuwanderung kann einen wichtigen Beitrag liefern, soziale Sicherungssysteme demografisch zu stärken. Der Konnex von Einwanderungspolitik, Fachkräftegewinnung und demografischen Wandel ist eines der großen Aufgabengfelder für die (Finanz-)Politik der kommenden Jahrzehnte. Mit weiter verstärkter Kinder- und Einwanderungsfreundlichkeit kann sich Deutschland also zusehends in eine Richtung ausgeglichener Altersprofile entwickeln, die es leichter machen, den Generationsvertrag in einer für alle Seiten gerechten Verteilung von Rechten und Pflichten fortzuführen. Zuvor allerdings wird sich eine auf Generationengerechtigkeit ausgerichtete Finanz- und Sozialpolitik besonders ab 2030 für einen Übergangszeitraum von zehn bis zwanzig Jahren in der Verantwortung sehen, einen Ausgleich zwischen einer großen Babyboom-Generation der in den 1960ern geborenen, bald kommenden Renter/innen und der erheblich schmäler besetzten Generation der folgenden Jahrzehnte schaffen zu müssen.⁵³ Um die schon für den Klimawandel skizzierte Konstellation einer überlasteten «Sandwich-Generation» zumindest abzumildern (zumal es *dieselbe* Generation ist), werden die oben genannten Stellschrauben auf der Finanzierungs- und Leistungsseite angepasst werden. Auch hier gilt wiederum, dass gerechtigkeitsorientierte Finanzpolitik sich *nicht nicht entscheiden* kann: Werden keine aktiven Anpassungen vorgenommen, steigen automatisch die benötigten Steuermittel für Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen sowie (mit voraussichtlich noch höherer Dynamik) für die Beamtenversorgung der Kommunen, der Länder und des Bundes.

Intergenerative Gerechtigkeit bei öffentlichem Vermögen und Verschuldung

Der «Klassiker» der Betrachtung von intergenerativen Fragen der Finanzpolitik ist die öffentliche Verschuldung. Auf sie konzentriert sich ein Gutteil der öffentlichen Diskussion, wenn es darum geht, die Vorteile aus staatsfinanzierten Leistungen und die damit einhergehenden finanziellen Belastungen über die Zeit zu verteilen. Auch der vorliegende Bericht betrachtet die Optionen zur Verbesserung der «Schuldenbremse» eingehend (Abschnitt 2.1.3.).

Die hohe politische Aufmerksamkeit für diese Gerechtigkeitsdimension ist ein wertvolles Gut, zeigt sie doch, dass Gesellschaften keineswegs so unsensibel sind

⁵³ Vgl. Abschnitt 1.6.4 oben sowie vertiefend: B. Läpple und M. Werding (2020): Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung; FiFo-Bericht Nr. 29, Köln.

für ihre langfristigen Bedürfnisse, wie ihnen das zuweilen (auch von der Forschung) zugeschrieben wird. Aus Sicht einer gerechtigkeitsorientierten Finanzpolitik kann aber zugleich konstatiert werden, dass die hohe Aufmerksamkeit für die Staatsverschuldung und die hiermit eng verbundenen öffentlichen Investitionen nicht zugleich bedeutet, dass hier ein fundamentaler oder gar unlösbarer intergenerativer Konflikt liegt. Ganz im Gegenteil: Die Gerechtigkeitsregeln für die faire intergenerative Lastenteilung *durch* Staatsverschuldung sind eingängig und umsetzbar. Ähnlich grundlegende Situationen eines intergenerativen Verteilungskonflikts, wie er für den Klimawandel und den demografischen Wandel mit dem Bild der «Sandwich-Generation» skizziert wird, gibt es hier nicht. Zwar sind hier ebenfalls Versäumnisse der Vergangenheit nachzuholen. Insbesondere verlangen mehr als zwei Jahrzehnte öffentlicher Unterinvestitionen nach einem offensiven Umschwung in Form einer verschuldungsfinanzierten Investitionsoffensive. Wenn dieser Schwenk vollzogen wird, so wird das aber direkt dazu führen, einen intergenerativen Verteilungskonflikt zu *entschärfen* – nicht ihn temporär für eine Generation noch zu verschärfen.

In der intergenerativen Betrachtung ist öffentliche Verschuldung nicht per se ein Problem, sondern kann eine Lösung für einen Gerechtigkeitskonflikt darstellen. Der Konflikt kommt immer dann auf, wenn die Nutzungsdauer und die Finanzierungsdauer von öffentlichen Leistungen auseinanderfallen. Laufende, rein gegenwartsorientierte Leistungen sollen aus laufenden Einnahmen, also Steuern, finanziert werden. Für Staatsleistungen, deren öffentlicher Nutzen sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, soll die *goldene Regel* staatlicher Investitionsfinanzierung gelten. Nach dieser auch *Pay-as-you-use* genannten Regel läuft ideale Finanzierung ebenso lang wie die Lebens- bzw. Nutzungsdauer des damit bezahlten Investitionsguts. Das verteilt die Finanzierung gleichmäßig, ohne dass es zu Ballungen kommt oder dass noch Investitionen finanziert werden, die längst aus der Nutzung gefallen sind. In der kaufmännischen Betrachtung ist eine Finanzierung gemäß der Abschreibungsdauer als pragmatische Annäherung an die tatsächliche Lebensdauer eines Investitionsguts naheliegend.

Im öffentlichen Sektor ist das eigentlich genauso. Die *goldene Regel* ist somit als Maxime der Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen in dreifacher Hinsicht ökonomisch vorteilhaft: Erstens ist sie intergenerativ gerecht, weil sie die Finanzierungslast für eine staatliche Investition gleichmäßig auf die Jahrgänge der sie Nutzenden verteilt. In ihrer konzeptionellen Reinform bezieht sich die *Pay-as-you-use*-Regel auf *Nettoinvestitionen* – also Investitionen minus Wertverlust durch Verschleiß und Untergang: Nur solche Maßnahmen sollen von der Zukunft mitfinanziert werden, die für die Zukunft auch netto einen Nutzen erbringen, d.h. Nettovermögen schaffen. Zweitens ist sie auch insofern allokativ effizient, als damit eine Steuerglättung über die Zeit erreicht wird («tax smoothing»), d.h. zur Finanzierung unregelmäßiger großer Infrastrukturen müssen die Steuern nicht herauf- und danach wieder heruntersgesetzt werden. In der Praxis ist das insbesondere bei relativ großen und zugleich unteilbaren Investitionen kleiner Gebietskörperschaften wichtig. Drittens bringt die goldene Regel auch den polit-

ökonomischen Vorteil mit sich, dass Investitionen im Haushaltsprozess nicht gegenüber sofort zur Gänze wirksamen konsumtiven Ausgaben diskriminiert werden.

Eine solche «goldene Regel» glänzt aber, dass muss zur Vollständigkeit gesagt werden, nicht auf allen Seiten. Auf die prinzipiellen Ebenen der intergenerativen Gerechtigkeit greift sie insbesondere dort zu kurz, wo öffentliche Ausgaben einen messbaren positiven Zukunftsnutzen haben, aber keine klassischen Beton- oder Vermögensinvestitionen darstellen. Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben in Bildung, Forschung, Gesundheit und Gleichstellung dürfen in einer qualitativen Gesamtschau staatlicher Zukunftsausgaben nicht fehlen⁵⁴ Ob es angesichts des wichtigen, aber diffus in Gegenwart und Zukunft streuenden Nutzens zum Beispiel von Bildungsausgaben intergenerativ gerecht wäre, mithilfe von Staatsverschuldung auch noch die Bezüge der Lehrer/innen zu finanzieren (nicht nur deren Altersbezüge), darf intergenerativ angezweifelt werden. Dreh- und Angelpunkt ist damit eine klare Definition des Investitionsbegriffs.

Der Umstand, dass bei Verschuldung und öffentlichem Vermögen nicht zwingend so grundsätzliche Gerechtigkeitskonflikte drohen wie bei Klima und Demografie heißt allerdings nicht, dass politische Lösungen leicht zu finden wären – immerhin geht es dort mit Blick auf die Schuldenbremse voraussichtlich um Änderungen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen sowie an die analogen Normen der europäischen Finanzverfassung.

Zudem wird in der makroökonomischen Gegenwart, in der die Zinsen auf die Staatsverschuldung noch niedriger sind als das gesamtwirtschaftliche Wachstum, die Frage zu entscheiden sein, ob die alleinige Ausrichtung auf *Netto*investitionen angesichts der kommenden Zukunftsaufgaben ausreicht. Solange die Nominalzinsen noch niedriger sind als das nominale Wirtschaftswachstum, schafft neue Verschuldung nur vergleichsweise geringe, gut beherrschbare Zukunftslasten. Auch das oben skizzierte Modell, Klimaschutzinvestitionen durch spezielle Verschuldungsinstrumente (EU Green Bonds) zu finanzieren, spielt in diesem Kontext eine wichtige Rolle.

2.1.2 Finanzpolitische Ent- und Belastungen der 2020er-Jahre

Finanzpolitik ist ihrer Natur nach immer ganzheitlich. Sie bezieht sich auf die Gesamtheit der Staatsaufgaben und deren Finanzierung, wie sie in öffentlichen Haushalten beschlossen werden. Vor dem Hintergrund der skizzierten Anforderungen einer gerechten Finanzpolitik und mit Blick auf die verschiedenen Handlungsfelder, die in Zukunft ein größeres oder kleineres Gewicht bei den staatlichen Aktivitäten erhalten werden (bzw. sollten), soll hier kurz eine Gesamtschau der Be- und Entlastungen in den 2020er-Jahren erfolgen. Denn die Frage, ob künftig Spielraum für Steuersenkungen entstehen kann oder ob umgekehrt die laufenden Einnahmekapazitäten eher gestärkt werden müssen, hängt ebenso sehr von einer umfassenden

⁵⁴ Vgl.: A. Afonso et. al. (2005), Quality of Public Finances and Growth, ECB Working Paper No. 438, Frankfurt. M. Thöne und F. Krehl (2015): Zukunftsinvestitionen. Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum; Bertelsmann-Stiftung Gütersloh, T. Lenk et al. (2016): Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand, a.a.O.

den Vorstellung der kommenden Aufgaben ab wie die Frage, welche Rolle Staatsverschuldung in einem solchen fiskalischen Tableau spielen kann bzw. muss.

Eine quantitative Vorausberechnung kommender Finanzbedarfe und daraus folgender Staatsausgaben, so wie sie die konventionelle Finanzplanung von vier bis fünf Jahre vorlegt oder wie sie Tragfähigkeitsrechnungen für eine oder mehrere Jahrzehnte in die Zukunft vorausberechnen, kann hier nicht geleistet werden. Stattdessen werfen wir einen vorsichtigen und mehrheitlich qualitativen Blick nach vorn auf die 2020er-Jahre. Dabei interessiert, in welchen staatlichen Aufgabenfeldern strukturell mehr Ausgaben zu erwarten sind und wo eher weniger Ausgaben anfallen bzw. wo es zu Haushaltsentlastungen kommen kann. Diese grobe Vorausschau richtet sich auf den Gesamtstaat einschließlich auch europäischer Aufgaben. Sie bezieht sich auf eine Zeit der Beruhigung und Normalisierung nach Corona, die Ende 2021 oder 2022 eintreten sollte.

Nicht erwartbare Aufgaben wie die großen Fluchtbewegungen aus den syrischen Bürgerkriegsgebieten 2015 und 2016, die aktuelle Bekämpfung der globalen Pandemie oder andere Krisen und Konfliktfälle können hier naturgemäß nicht vorhergesehen werden. Im Sinne höherer angestrebter Resilienz der Finanzpolitik werden hier aber abstrakt Vorsorgeaufgaben zu berücksichtigen sein.

Betrachten wir zunächst schlagwortartig die Bereiche, in den es in den 2020er Jahren nach vorsichtiger Vorausschau zu strukturellen Entlastungen der öffentlichen Haushalte kommen kann. Hier, wie auch bei den nachfolgend skizzierten, potenziellen Mehrbelastungen werden die Felder vornehmlich grob benannt, nicht einzeln diskutiert.

Entlastungen der öffentlichen Haushalte

Arbeitslosigkeit: Auch heute ist Deutschland auf dem Weg in einen zunehmenden Fachkräftemangel; demografisch können dem erst rechnerische Vollbeschäftigung, dann ein zeitweiliges Unterangebot an Arbeitskräften folgen. Damit fällt regionale und saisonale Arbeitslosigkeit nicht gänzlich weg; auch ist ein gewisser Anteil der Dauerarbeitslosigkeit eher persistent. Gleichwohl werden die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und für die aktive Arbeitsmarktpolitik weiter sinken.

Zinsausgaben: Die seit rund 10 Jahren niedrigen, aktuell zum Teil sogar negativen Zinsen, für die Staatsschuldentitel begeben werden können, haben schon einen großen Beitrag zur Konsolidierung des gesamtstaatlichen Haushalts in den Jahren bis 2019 geleistet. Auch für die Zeit nach Überwindung der akuten Corona-Krise ist mit einem Anhalten dieser für Kreditnehmer eher günstigen Konstellation zu rechnen. Auch wenn in der langen Frist keinerlei Gewissheit besteht, ist für die 2020er-Jahre mit Zinsen auf Staatsschulden in Nähe der Null-Prozent-Grenzen zu rechnen. Durch gutes Schuldenmanagement kommen solche Vorteile Schritt für Schritt auch in den Bestandschulden der öffentlichen Haushalte an und können weiter in die Zukunft abgesichert werden.

Schneeball-Effekte: Über die Entlastung hinaus, die niedrige Zinsausgaben direkt in den Haushalten ermöglichen, kommt es durch niedrige Zinsen und im Vergleich dazu höherem Wirtschaftswachstum zu realen Entlastungen. Bei einem solch

negativen Zins-Wachstums-Differenzial wächst sich eine Volkswirtschaft (automatisch) langsam aus der Staatsschuld raus. Die Europäische Kommission rechnet bei diesen – im deutschen Fall vorteilhaften – «snowball-effects» auch noch die Wirkung der Inflation mit ein, die zusätzlich bewirkt, dass eine nominal aufgenommene Schuld real an Bedeutung schrumpft. In der mit dem aktuellen Debt Sustainability Monitor im Februar 2021 vorgelegten Zehn-Jahres Projektion geht das errechnete Sinken der Staatsschuldenquote von für 2020 geschätzten 71,2 Prozent des BIP auf 57,1 Prozent des BIP nahezu ausschließlich auf den positiven Schnellball-Effekt zurück; hieran hat der das EZB-Inflationsziel von zwei Prozent allmählich erreichende Preisniveauanstieg den größten Anteil.⁵⁵

Zusätzliche Aufgaben und steigende Ausgaben

Die Vorausberechnungen des aktuellen Debt Sustainability Monitor sind für die öffentlichen Finanzen Deutschlands bis Anfang der 2030er-Jahre sehr ermutigend, auch wenn die Effekte des demografischen Wandels wohl nur unvollständig abgebildet sind.⁵⁶ In der gesamtwirtschaftlichen Perspektive wird man zwar eine Konstellation geringer ökonomischer Dynamik wie auch die durch den gleichen Schneeball-Effekt fortgesetzte Aushöhlung privater Sparvermögen und das damit verbundene Risiko der Blasenbildung an Immobilien- und Aktienmärkten auch mit sorgenvollen Augen verfolgen. Isoliert für den gesamstaatlichen Haushalt sind das aber gute Nachrichten.

Allerdings sollen derartige Vorausberechnungen immer nur die Effekte heutiger Strukturen unter sich verändernden Rahmenbedingungen aufzeigen, sie kalkulieren die langfristige Tragfähigkeit aktueller Finanzpolitik. Zukünftige Entscheidungen, die staatlichen Aufgaben ändern und verstärken, werden häufig auch Ausgaben-erhöhungen erforderlich machen. Solche Änderungen werden in der Vorausberechnung der EU-Kommission naturgemäß nicht vorhergesehen.

Der vorliegende Bericht identifiziert eine Reihe von Zukunftsaufgaben, denen kommende Politik mehr Engagement und auch mehr finanzielle Ressourcen als in Gegenwart und Vergangenheit widmen muss. Hinzu kommen weitere Bereiche, in denen zusätzliche Ausgaben wahrscheinlich sind, sei es, weil sie in der Vergangenheit vernachlässigt wurden, sei es, weil Deutschlands bzw. Europas Verpflichtungen

⁵⁵ Vgl. Europäische Kommission (2021): Debt Sustainability Monitor; DG Ecfm, Brüssel. Im Bericht der Europäischen Kommission wird deutlich, dass Schneeball-Effekte auch kumulativ in die Gegenrichtung führen können. Das wird für Frankreich, Belgien u.a. projiziert.

⁵⁶ Es sei ergänzt, dass die Effekte des demografischen Wandels in der europäischen Einheitsmethode i.d.R. weniger deutlich hervortreten als ihn speziell für Deutschland vorgelegte Tragfähigkeitsberechnungen zeigen. Vgl. die 2020 vom Bundesfinanzminister im Auftrag des Bundesrechnungshofes in der ersten Corona-Welle vorgelegten Tragfähigkeitsrechnungen speziell für Deutschland: BMF (2020): Tragfähigkeitsbericht 2020, Berlin. B. Läpple und M. Werding (2020): Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung; FiFo-Bericht Nr. 29, Köln. Die o.g. Rechnung der EU-Kommission haben dagegen den Vorteil größerer Aktualität mit Bezug auf Corona-Krise und Konjunktur; sie wurden im Februar 2021 vorgelegt.

sie erforderlich machen. In der Gesamtschau ist mit einem höheren Aufgabenaufwand in folgenden Feldern zu rechnen:

- Infrastrukturen und öffentliche Räume;
- Klimaschutz und -vorsorge/Energie- und Verkehrswende;
- moderne, strategische Industriepolitik;
- Gesundheit und Pflege;
- (Weiter-)Bildung/Maßnahmen gegen Arbeitskräftemangel;
- Versorgungsausgaben/Zuschüsse Rentensystem;
- Migration und Integration Zugewanderter;
- Europa: Höhere Beiträge Post-Brexit und Stärkung der EU-Vertiefung;
- äußere Sicherheit, Cybersicherheit und Terrorabwehr;
- Entwicklungszusammenarbeit;
- Resilienz stärken und Coronafolgen bewältigen.

Für nahezu alle der genannten Aufgaben gilt, dass eine kommende, verbesserte Aufgabenerfüllung auch – und vereinzelt sogar *vorrangig* – mit einem deutlich höheren Investitionsaufwand einhergehen wird.

Aus finanzpolitischer Sicht ist diese Auflistung das Gegenteil einer «Wunschliste», denn es kommen hier zu viele Notwendigkeiten zusammen, als dass alle unproblematisch umgesetzt werden könnten. Das gilt auch noch, wenn man die vorgenannten Entlastungen gegenrechnet. Die eingangs für die Corona-Situation gezogene Lehre, dass aktuell der hohe Wert eines *handlungsfähigen Staates* noch einmal stärker hervorgetreten ist, bestätigt sich damit auch für die mittlere bis lange Frist.

Dennoch ist das keine «Steuererhöhungsagenda». Wo neue bzw. verstärkte Prioritäten identifiziert werden, kommen für eine solide Finanzpolitik zwei Fragen auf, die vor der Frage nach höheren Steuern gestellt und beantwortet werden müssen: Zunächst ist die Frage zu beantworten, welche neuen «Posterioritäten» die Setzung zusätzlicher Prioritäten mit sich bringt. Dann die Frage, ob alle Aufgaben wirklich mit Steuern finanziert werden sollten.

Der ersten Frage nach den «Posterioritäten» widmen wir an dieser Stelle nicht die gleiche Aufmerksamkeit. Nicht, weil sie nachrangig wäre. Die Frage, auf was verzichtet werden solle, wenn anderen Aufgaben vorrangig werden, ist schnell in der Gefahr, simple «Streichlisten» zu provozieren. Allerdings sind in Deutschland die in dieser Hinsicht besonders «niedrig hängenden Früchte» vielfach schon vor längerem eingebracht worden. Das gilt besonders für die Kommunen und Länder, die schon seit langem unter finanziellen Engpässen leiden. Die Vorstellung, dass über lange Zeit immer wieder auftretende Engpässe vor allem etwas damit zu tun hätten, dass man dort «nicht mit Geld umgehen» könne, ist in den meisten Fällen (nicht immer!) ebenso populär wie falsch. In der Demokratie haben kein Finanzminister oder Kämmerer einen Anreiz, sich immer wieder dafür kritisieren zu lassen, nicht mit Geld umgehen zu können. In aller Regel sind die einfach zu erreichenden

Effizienzpotenziale schon lange realisiert, und die «höher hängenden Früchte» hängen wirklich hoch.

Natürlich gibt es Streichkandidaten: Das Umweltbundesamt legt regelmäßig Listen mit umweltschädlichen Subventionen vor, die tatsächlich mehrheitlich abgebaut werden könnten. Auch andere Evaluationen von Subventionen und Steuervergünstigungen legen offen, wo wirkungslose oder überholte Maßnahmen abgebaut werden können und sollten.⁵⁷ Auch vielen Elemente der gemeinsamen Agrarpolitik in der EU gelten fachlich seit langem als sehr streichwürdig – ohne dass das einen nennenswerten Widerhall im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für 2021–2027 gefunden hätte.

Die wirkungsvolle und zugleich größere Agenda liegt hier aber in der *Effizienz* staatlichen Handelns. Darin, die gleichen Ergebnisse mit weniger Mitteleinsatz zu erreichen, liegen in der EU und auch in Deutschland noch große Potentiale. Solche Maßnahmen zu Verbesserung der Qualität der Finanzpolitik in einer Aufwand-Ergebnis-Perspektive sind (von der Sache her) extrem wichtig und (politisch) extrem schwierig. Ein wichtiger, wenn auch nur erster Schritt einer solchen Effizienzagenda wird die seit langem überfällige Beteiligung Deutschlands an den Vorbereitungen zu den European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) und deren anschließende Einführung sein.

2.1.3 Zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Schuldenbremse

Die Covid-Krise der Jahre 2020 und 2021 hat für die Finanzpolitik eine scharfe Kehrtwende notwendig gemacht. Nach mehreren Jahren, in denen die Haushalte ausgeglichen waren und häufig auch mit finanziellen Überschüssen abgeschlossen haben, mussten nahezu allen Budgets der 11.000 Kommunen, der 16 Länder und des Bundes im Jahr 2020 schlagartig umfangreiche neue Verschuldung aufnehmen, um krisenbedingte Mehrausgaben und Einnahmenverluste zu kompensieren. Auch das fiskalische Jahr 2021, so viel steht schon im Frühjahr dieses Jahres fest, wird in ähnlicher Weise von Corona geprägt sein. Auch in 2022 wird es noch Effekte geben.

Fiskalische Krisenregeln bewähren sich

Vor diesem Hintergrund wird entschieden werden, wie und wann der fiskalische Krisenmodus, der durch Ausnahmen in der «Schuldenbremse» und im Europäischen Fiskalpakt markiert ist, beendet und wieder eine finanzpolitische Normallage erreicht wird. Heute ist klar, dass die Ausnahmeregeln der Finanzverfassung, die in dieser doppelten Notlage aus Pandemie als Naturkatastrophe mit daraus folgender Wirtschaftskrise genutzt wurden, greifen. Bewährt hat sich die faktische Flexibilität, mit der auf die Krise reagiert und die Defizitfinanzierung der Notmaßnahmen sowie der Einnahmenausfälle umgesetzt wurde.

⁵⁷ Vgl. z.B. UBA (2019): Umweltschädliche Subventionen, www.umweltbundesamt.de. FiFo/ifo/ZEW/FIT (2019): Evaluierung von Steuervergünstigungen, FiFo-Bericht 28-A, Köln.

Dennoch darf eine Notsituation nicht als Vorwand für beliebige Einnahmenerhöhungen verstanden werden, die gegen Haushaltsgrundsätze verstoßen und die Rechte kommender Bundes- oder Landtage einschränken. So hat der Bundesrechnungshof anlässlich des zweiten Nachtragshaushalts 2020 etwa moniert, dass die eingeholten Kreditermächtigungen angesichts umfangreicher Rücklagen nicht in der Höhe der beschlossenen, knapp 63 Milliarden Euro notwendig gewesen wären. Derartige Entscheidungen sollten in der Tat nach Ende der Krise aufmerksam evaluiert werden. Ebenso werden die zum Teil enormen Unterschiede bei den beschlossenen Rückführungszeiträumen der Corona-Schulden evaluiert und – ggf. zusammen mit der technisch besten Ausgestaltung der von Anfang an umstrittenen speziellen Konjunkturregel der Schuldenbremse – in ein revidiertes Krisen- und Resilienzreglement zur Schuldenbremse überführt werden müssen.

Dabei wird auch neu zu bewerten sein, ob und wie detailliert solche technischen Ausgestaltungen in Zukunft weiter direkt *in* der Verfassung festgehalten werden sollen wie beim Bund in Art 109 und 115 GG oder ob sie besser einfachgesetzlich mit einheitlicher Rahmensetzung implementiert werden sollten.

Die Frage nach dem strukturellen Defizit in der Schuldenbremse

Im Mittelpunkt der Debatte um die Schuldenbremse der Zukunft steht aber nicht die technische Nachbesserung an den Sonderregeln für konjunkturelles und Krisendefizit. Wichtiger ist die Frage nach dem «richtigen» *strukturellen* Defizit, das jenseits der kurzfristigen Schwankungen als die angemessene Obergrenze für die öffentliche Verschuldung gelten soll. Derzeit gilt hier die grundgesetzliche Obergrenze (Art. 109, 115 GG) für die jährliche Kreditaufnahme, die seit ihrem Beschluss 2009 gemeinhin – nach ursprünglich schweizerischem Vorbild – «Schuldenbremse» genannt wird, auch wenn es eben keine Regel über Höhe der gesamt zulässigen Schulden ist, sondern eine Defizitregel. Seit 2016 darf der Bundeshaushalt jährlich ein konjunkturbereinigt strukturelles Defizit von maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aufweisen; das wären aktuell rund 12 Milliarden Euro im Jahr. Für die Länder ist die Schuldenbremse bis 2020 in Kraft getreten. Sie dürfen grundsätzlich keine neuen Schulden machen. Nur im Fall einer Naturkatastrophe oder Notlage ist die Schuldenaufnahme als Ausnahme zulässig; auch in konjunkturellen Krisen ist – im Aufschwung wieder zu tilgende – Verschuldung erlaubt. Die Kommunen sind von der Schuldenbremse nicht erfasst.

Auf diese Regeln fällt Deutschland zurück, wenn die Corona-Krise überstanden ist. In Anbetracht der großen Ausgabenbedarfe für Klimaschutz, Infrastrukturen und die vielen weiteren genannten Zukunftsaufgaben ist die heutige Schuldenbremse eine zu enge Restriktion. Sie behindert direkt die generationengerechte Finanzierung von öffentlichen Investitionen und bringt auch indirekt die Finanzierung von Zukunftsaufgaben unter Druck, die regulär aus laufenden Haushalten zu finanzieren sind (Bildung, Pflege und Gesundheit, Integration etc.).

Die Schuldenbremse sollte reformiert und um eine Investitionsregel ergänzt werden. Dazu werden Änderungen des Grundgesetzes sowie der Verfassungen derjenigen Länder, die ebenfalls eine Investitionsregel einführen, notwendig.

Verfassungsänderungen sind für gewöhnlich nicht leicht zu erreichen; das sollen sie auch nicht. Der Weg aus der Corona-Pandemie heraus kann allerdings für Deutschland und auch für Europa in mehr als dieser Hinsicht eine Zeitenwende einleiten. Es spricht viel dafür, diese Gelegenheit zu nutzen und in eine bessere Balance zwischen Gegenwartsanforderungen und Zukunftsverpflichtungen zu überführen.

Mit dem Ziel einer Verfassungsänderung rücken alle Ansätze, die Zukunfts- und Investitionsorientierung der Finanzpolitik *innerhalb* der gegenwärtigen Regeln zu verbessern, etwas in den Hintergrund. Hierbei ginge es darum, für Investitionen Quoten oder andere Mindestanteile für laufende, schuldenbremsenkonforme Haushalte festzuschreiben.⁵⁸ Zum anderen wurden in die und im Anschluss an die Expertenkommission zur Stärkung von Investitionen in Deutschland («Fratzscher-Kommission», 2014–2016) verschiedene Modelle entwickelt, öffentliche Investitionsaufgaben durch eher staatsferne Finanzierungsgesellschaften bzw. Öffentlich-Private-Partnerschaften finanzieren zu lassen. Derartige Konstruktionen könnten zusätzliche Finanzmarktmittel mobilisieren, ohne gegen die Schuldenbremse zu verstoßen.⁵⁹ Beide Richtungen loten wir hier nicht aus. Das heißt nicht, dass sie nicht gewisse Stärken aufweisen – insbesondere verlangen sie keine Verfassungsänderungen, sie bringen aber auch Schwächen mit sich. Vor allem aber sollen sie die Mängel der Schuldenbremse nur abfedern und erträglicher machen, aber nicht beseitigen. Die Mängel der Schuldenbremse werden beseitigt, indem man die Normen im Grundgesetz und in den Landesverfassungen verbessert.

Als die Schuldenbremse im Jahr 2009 beschlossen wurde, war das zu dieser Zeit auf einem Tiefpunkt angekommene Niveau der staatlichen *Nettoinvestitionen* paradoxerweise ein wichtiger, wenngleich seinerzeit kaum diskutierter Vorbehalt gegen eine goldene Regel. Seit der einheitsbedingten Investitionswelle der frühen 1990er-Jahre waren die öffentlichen Investitionen stetig gesunken; in vielen Teilen Westdeutschlands stagnierten sie schon seit den 1980er-Jahren. Die staatlichen Nettoinvestitionen – also Investitionen minus Wertverlust durch Verschleiß und Untergang – waren seit 2003 in ganz Deutschland negativ. Deutschland hat in dieser Zeit also öffentliches Produktivkapital nicht auf-, sondern abgebaut. In einer solchen Situation *negativer* Nettoinvestitionen eine neue Regel zu implementieren, die Neuverschuldung an *positive* Nettoinvestitionen koppelt, erschien schlicht zu teuer. Denn die goldene Regel hätte in dieser Konstellation staatliche *Überschüsse* für Investitionen verlangt. Die letztlich beschlossene Schuldenbremse verlangte «nur» den ungefähren Haushaltsausgleich, war also leichter zu erfüllen.

Es wird deutlich: Eine intergenerativ gerechte, auf den kontinuierlichen Vermögenserhalt oder gar den Aufbau von staatlichem Kapital ausgerichtete Verschuldungsregel ist anspruchsvoll. Sie greift nur, wenn tatsächlich *zusätzliche* Investitionen

⁵⁸ Vgl.: Finanzpolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung (2014): Nachhaltig aus der Schuldenkrise. Für eine finanzpolitische Zeitenwende. Schriften zu Wirtschaft und Soziales Bd. 14. Bündnis90/Die Grünen (2019): Impulspapier «In die Zukunft investieren», Berlin, 5. September 2019.

⁵⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWI (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Berlin.

zugunsten der Zukunft erfolgen. Allein auf der einen Seite Investitionen umzusetzen, während zugleich auf der anderen Seite marode Brücken und Schulgebäude aus der Nutzung fallen, ist hier eben kein hinreichender Grund, Nettoneuverschuldung zu rechtfertigen, solange netto nichts für die Zukunft getan wird.

Das war das große Manko der alten grundgesetzlichen Vorgängerregelung der heutigen Schuldenbremse. Artikel 115 GG erlaubte zusätzliche Neuverschuldung im Gesamtumfang der Bruttoinvestitionen. Weil ein gewisses Niveau von Bruttoinvestitionen immer umgesetzt wird und der tatsächliche Nutzwert keine Rolle spielte, war eine Situation erreicht, in der faktisch Verschuldung und zukunftsorientierte Investitionen entkoppelt waren. Neuverschuldung diente faktisch der Entlastung laufender Haushalte. So passten eine äußerlich investitionsfreundliche Defizitregel nach Muster des alten Art. 115 GG und der Investitionsstau einschließlich von Infrastrukturverfall zusammen. Für die Entwicklung einer zukünftigen Schuldenbremse ist hier allerdings eine Unterscheidung von Bedeutung: Die problematische Gleichzeitigkeit von Bruttoinvestitionsorientierter Verschuldung und Infrastrukturverfall folgte nicht aus der *Höhe* der Defizite. Ermöglicht wurde sie dadurch, dass in einer Gesamtbetrachtung alles miteinander verrechnet werden konnte. Wo es gelingen kann, die Bruttoinvestitionsperspektive untrennbar und konsistent mit tatsächlich zusätzlichen Investitionen zu verbinden, müssen die genannten Probleme nicht auftreten. Hier kann der Umstand, dass eine Bruttoinvestitionsbetrachtung schneller mehr Investitionsmittel mobilisieren kann, zum Vorteil werden.

Anforderungen an eine künftige investitionsorientierte Schuldenbremse

Eine neue bzw. verbesserte Schuldenbremse muss eine Reihe unterschiedlicher Anforderungen erfüllen. Der Anspruch, die Investitionsblindheit der Schuldenbremse zu korrigieren und damit ihre Generationengerechtigkeit zu erhöhen, ist zwar das Ziel einer solchen Reform, aber gewiss nicht das einzige Kriterium, anhand dessen die Tauglichkeit einer künftigen Schuldenbremse bewertet wird.

Folgende *zusätzliche* Anforderungen muss die Schuldenbremse voll erfüllen bzw. im Kompromiss widerstreitender Kriterien bestmöglich erreichen:

■ **Europakompatibel:** Europa – die EU27 und vor allem die Eurozone – braucht ein funktionierendes und verlässliches System fiskalischer Regeln für die Mitgliedstaaten. Eine künftige deutsche Schuldenbremse muss diesen europäischen Verpflichtungen genügen. Ebenso wie die deutsche Schuldenbremse derzeit auf dem Prüfstand steht, ist auch die Diskussion für ein künftiges europäisches Regelwerk schon angelaufen.⁶⁰ Deutschland spielt traditionell eine wichtige Rolle in der Weiterentwicklung des europäischen Fiskalregimes. Zwar werden, entgegen manchen Unkenrufen, die europäischen Regeln nicht in Berlin gemacht. Richtig ist aber, dass Deutschland in seiner Rolle nicht auf nationaler Ebene

⁶⁰ Vgl. z.B. T. Wieser (2021): The post-coronavirus fiscal policy questions Europe must answer, www.bruegel.org; O. Blanchard, Á. Leandro und J. Zettelmeyer (2021): Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, PIIE WP 21-1; Washington D.C.

ganz andere Regeln umsetzen kann, als dann – mit deutscher Zustimmung – für Europa gefunden werden müssen. Insbesondere wird Deutschland nicht oder nur in klaren Grenzen für sich selbst mehr Verschuldungsspielräume festschreiben können, als anderen Mitgliedstaaten zugestanden werden.

- **Einfach:** Einfache Fiskalregeln sind in der Haushaltsaufstellung erfahrungsgemäß sehr hilfreich für die regierungsinterne Beschlussfassung, sie werden – da manipulationsfester – verlässlicher befolgt und erleichtern die demokratische Kontrolle durch Parlamente und Bürger/innen. Eine der großen Stärken der gegenwärtigen Schuldenbremse ist die Einfachheit des zulässigen strukturellen Defizits. Das zulässige Defizit des Bundes kann von 0,35 Prozent des BIP direkt in einen Euro-Betrag umgerechnet werden; die Länder haben mit der Nullverschuldung sogar einen noch einfacheren Indikator. Lediglich die zusätzlich angesetzte Konjunkturkomponente steht einer maximalen Einfachheit entgegen. Allerdings ist Einfachheit kein Selbstzweck. Mit Blick auf eine investitionsorientierte Schuldenbremse muss es darum gehen, eine manipulationsfeste Lösung zu finden, die sachangemessen und so *einfach wie möglich* ist.
- **Demokratiekompatibel:** Hier geht es nicht darum, eine künftige Schuldenbremse der jeweiligen demokratischen Willensbildung im konkreten Haushaltsprozess zu unterwerfen; eine Verfassungsregel soll darüber stehen. Aber eine einzuhaltende Verschuldungsregel und das darauf aufbauende Haushaltssystem sollen die haushaltspolitischen Entscheidungen und die dazugehörige Verantwortung beim jeweiligen Haushaltsgesetzgeber belassen. Diese Anbindung an das jeweilige Parlament ist gerade dort wichtig, wo investive Ausgaben anders finanziert werden als laufende Ausgaben, wo also Trennlinien gezogen werden. Diese Trennlinien sind dann «demokratiekompatibel», wenn sie weitgehend *innerhalb* eines Haushalts konstruiert werden. Die Investitionen, die mit einer verbesserten Schuldenbremse vorangebracht werden, können direkt von den Parlamenten entschieden und verantwortet werden.
- **Langfristig robust:** Eine Verfassungsregel wird beschlossen, um lange zu halten. Dementsprechend sollte sie nicht nur auf eine bestimmte Situation passen, und bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen *aus sich heraus* nach einer neuen Verfassungsregel verlangen. In dieser Hinsicht ist die gegenwärtige Schuldenbremse nicht robust, denn sie führt – sofern eingehalten – langfristig zum weitestgehenden Abbau der Staatsverschuldung (als Anteil an der Wirtschaftsleistung), ohne dass dies fiskalisch, ökonomisch oder aus Gerechtigkeitsgründen Sinn ergeben würde. Eine neue Schuldenbremse, die in der gegenwärtigen Situation eines negativen «Zins-Wachstums-Differentials» beschlossen wird, kann die Möglichkeiten dieser Situation ausnutzen, muss aber auch für anderen Situationen eindeutige und konsistente Verschuldungsgrenzen setzen.

Auf diesen Anforderungen aufbauend, skizzieren wir im Folgenden die Bausteine einer neuen bzw. weiterentwickelten Schuldenbremse:

Jede Fiskalregel definiert die Möglichkeiten und Grenzen, Finanzierungslasten über die Zeit zu verteilen bzw. sie korrekt zuzuteilen. Dazu muss sie die Finanzierung von vier verschiedenen Ausgabentypen regeln, sei es einheitlich, sei es differenziert. Wir diskutieren sie hier als «Bausteine» einer weiterentwickelten Schuldenbremse. Damit wird zum einen deutlich, dass das Design einer sachgerechten Regelung nicht als Auswahl aus unterschiedlichen monolithischen Modellen zu verstehen ist, sondern als das Zusammenbringen von verschiedenen Modulen, die jeweils spezifische Zwecke erfüllen müssen. Zum anderen soll in diesem Bericht nicht *ein* einziges Modell vorgeschlagen werden. Vielmehr identifizieren wir hier die Elemente, aus denen eine gute Zukunftslösung aufgebaut werden kann:

1) Ausgaben für Konjunktur- und andere schwerwiegende Krisen: Hier haben sich die Vorkehrungen der Schuldenbremse, wie oben angemerkt, im Wesentlichen bewährt. Sie sollten zur Festlegung einer neuen Regelung rückblickend auf die Corona-Krise evaluiert und dann entsprechend übernommen bzw. angepasst werden.

2) Laufende Ausgaben: Das Gros der Ausgabenansätze eines jeden Haushalts betrifft öffentliche Aufgaben, die in der Gegenwart umgesetzt werden sollen und – ganz oder größtenteils – gegenwärtige Zwecke erfüllen. Das schließt nicht aus, dass solche laufenden Ausgaben auch wichtige Auswirkungen auf die Zukunft haben können (z.B. Bildung, Gesundheit, Integration). Ebenso wenig ist allerdings ausgeschlossen, dass aus der Wahrnehmung laufender öffentlicher Aufgaben merkliche Zukunftslasten folgen (z.B. Treibhausgasemissionen; Förderung konventioneller Landwirtschaft).

Trotz solcher «Unschärfen» im Gegenwartsbezug ist an dem urdemokratischen und generationengerechten Anspruch nicht zu rütteln, dass laufende Ausgaben aus laufenden Einnahmen – also Steuern, Abgaben und (laufenden) Transfers von anderen föderalen Ebenen – finanziert werden sollen. Laufende Haushalte sollten mithin strukturell ausgeglichen sein. In diesem Bereich spricht nichts dagegen, eine Nullverschuldung als numerische Fiskalregel festzulegen. Dies entspricht den durch die Länder geregelten Vorschriften für die Kommunen. Auch für die Länder würde sich durch eine Vorschrift, die strukturell ausgeglichene Haushalte verlangt, nur insofern etwas ändern, als für Investitionsausgaben in Zukunft eine abweichenden Regelung vereinbart wird.

Der Bund darf nach heutiger Schuldenbremse ein strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des BIP aufweisen. In diesen rund 12 Milliarden Euro sind Investitionsausgaben mit erfasst. Eine Regel zum Haushaltsausgleich mit struktureller Nullverschuldung bei den laufenden Ausgaben schafft hier *zusätzliche* Spielräume, wenn die in der Schuldenbremse anerkannten kreditfinanzierten Investitionen mehr als 0,35 Prozent des BIP betragen.

Für die Empfehlung des Haushaltsausgleichs im Bereich laufender Ausgaben spricht – neben der intuitiven, auch hier geltenden *Pay-as-you-use*-Regel und der sauberen Zuordnung demokratischer Verantwortung – vor allem die Anforderung,

eine deutsche Schuldenbremse möglichst so zu formulieren, dass sie auch ein europäisches Äquivalent erhalten könnte. Mit Blick auf die heute schon sehr unterschiedliche Schuldentragfähigkeit und Reformierbarkeit der öffentlichen Haushalte in der Eurozone und angesichts des allgemeinen Interesses, dem Aufkommen von Staatsschuldenkrisen wie 2012 vorzubeugen, sollte sich Deutschland in diesem Bereich keine Regeln erlauben, die es anderen Partnern eher nicht zugestehen wollte.

Für den Haushaltsausgleich bei den laufenden Ausgaben spricht schließlich auch die klare politische und rechtliche Selbstbindung, mit den regulären, nicht krisengeborenen Schulden *immer etwas für die Zukunft* zu tun. Diese klare Unterscheidung wird auch darin zum Ausdruck kommen, dass in Analogie zur althergebrachten Unterscheidung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, die Investitionsausgaben im Haushalt klar von laufenden Ausgaben getrennt werden sollten. Man kann also sagen: Der «Verwaltungshaushalt» soll ausgeglichen sein. Diese Empfehlung wird ein Element des hier vorgeschlagenen «fiskalischen Dreiklangs» (siehe Kapitel 3).

3) Vergangenheitslasten: Haushalte verteilen nicht nur Aufgaben und Finanzierungslasten auf Gegenwart und Zukunft; mit ihnen tritt eine Gebietskörperschaft auch das Erbe vergangener Jahre oder auch Generationen an. Wenn in der Vergangenheit generationengerecht entschieden und finanziert wurde, kommt es nicht zu Vergangenheitslasten. Sie entstehen durch Versäumnisse bei generationengerechter Finanzierung. Die Haupterscheinungsformen solcher Lasten sind zum einen *unterlassene Investitionen*, insbesondere beim Reparieren, Erhalten und rechtzeitigen Ersetzen von dauerhaft benötigten Infrastrukturen. Derartige «Unterlassungssünden» sind der wichtigste Faktor hinter den geschilderten langjährigen negativen Nettoinvestitionen des Gesamtstaates. In Deutschland haben sich derartige Unterlassungen zu einem Investitionsstau kumuliert, der vor allem die Kommunen bedrückt.⁶¹ Zum anderen kommen Vergangenheitslasten in Form von unzureichenden bzw. unterlassenen Rückstellungen für Pensionen und Versorgungen der Beamt/innen und Richter/innen. In diese Gruppe gehören auch weitere «impliziten Schulden», die aus der Unvollkommenheit des Generationenvertrags in den gesetzlichen Sozialversicherungen stammen und zu wachsenden Zuschussbedarfen führen, die sich vor allem im Bundeshaushalt realisieren.

Für beide Arten von Vergangenheitslasten ist eine eigene Regelung innerhalb der Schuldenbremse nicht sinnvoll. Für eine generationengerechte Anlastung ist es hier zu spät. Rückwärtsgewandte Anlastungsversuche sind allenfalls theoretisch denkbar; in der Praxis aber nicht rechtmäßig umsetzbar. Sollen Vergangenheitslasten abgebaut werden, so geht dies nur mit dem laufenden und dem Investitionshaushalt. Der ererbte Investitionsstau erhöht den Handlungs- und Finanzierungsbedarf in diesem Bereich quantitativ; verlangt aber nicht nach einer eigenen Regelung. Das gilt analog für die Vergangenheitslasten in der sozialen Sicherung und in der

⁶¹ Vgl. Difu (2021): KfW-Kommunalpanel 2021. Das Kommunalpanel beziffert den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf 149 Mrd. Euro. Vgl. auch J. Sydow und M. Hesse (2020), Kommunale Investitionsbedarfe – Zwischen VGR, Doppik und Befragungsergebnissen; KOMKIS Analyse Nr. 14, Leipzig.

Beamten/innenversorgung; sie sind – nolens volens – in den laufenden Haushalten mitzutragen (gesetzliche Anpassungen nicht ausgeschlossen). Eine eigene Verschuldungsmöglichkeit wäre hier gänzlich kontraindiziert; sie würde die Versäumnisse der Vergangenheit nur perpetuieren und sie dadurch noch verschlimmern, dass die Lasten an Generationen weitervererbt werden, die mit der zeitlichen und politischen Entstehung der Finanzverpflichtungen noch weniger zu tun hat.

4) Investitionsausgaben: Eine reformierte Schuldenbremse sollte regulär die Finanzierung von vermögenswirksamen Investitionen durch hierfür aufgenommene Staatsverschuldung ermöglichen. Diese Empfehlung wird ein Element des hier vorgeschlagenen «fiskalischen Dreiklangs» (siehe Kapitel 3). Die konkrete Ausgestaltung des Anspruchs, vermögenswirksame Investitionen durch Staatsverschuldung zu finanzieren, bestimmt ganz entscheidend die fiskalischen Möglichkeiten einer solchen Änderung. Die spezifische Gestaltung determiniert ebenso ihre Tauglichkeit als Abwehr einer missbräuchlichen Nutzung der Verschuldungsmöglichkeit. In jeder dieser zwei Hinsichten muss bei der konkreten Arbeit an der neuen Schuldenbremse zum Teil sehr ins Detail gegangen werden. Das wird sehr wichtig sein; hier jedoch skizzieren wir die notwendigen Elemente dieses Bausteins nur grob.

a) Investitionsfonds/Vermögenshaushalt: Investitionsausgaben werden haushaltsnah budgetiert, aber nicht vollständig integriert in den laufenden Haushalt für laufende Zwecke. Damit wird der Vermischung und Substitution beider Ausgabenarten gegengesteuert, die das größte Problem der alten Defizitregel des Art. 115 GG (und analoge Landesregeln) darstellte. Die Bedingungen, unter denen Mittelübertragungen zwischen beiden Teilhaushalten zulässig sind, müssen entsprechend sehr klar und restriktiv gehandhabt werden. Auf keinen Fall dürfen Rücklagen oder andere Ausgabenreste aus dem Investitions- in den laufenden Haushalt übertragen werden. Generell muss die verschuldungsfinanzierte Bildung von Rücklagen eng beschnitten – und im Idealfall objektgebunden werden.

Eine klare Trennung macht sowohl für die verantwortlichen Politiker/innen, als auch für Wähler/innen und mediale Öffentlichkeit deutlich, wo welche Regeln einzuhalten sind. Die getrennte Darstellung der zukunftsorientierten Investitionstätigkeiten schafft zudem einen guten zusätzlichen Indikator für die intergenerative Qualität der zugrundeliegenden Finanzpolitik.

Der Investitionshaushalt wird aber dennoch zusammen mit dem laufenden Haushalt aufgestellt, verhandelt und beschlossen. Demokratisch und politisch bilden sie damit eine Einheit. Ob für einen solchen Investitionshaushalt eher die alte Trennung von Vermögens- und Verwaltungshaushalt wiederbelebt werden sollte oder ob sich eher ein dem Haushalt angegliederter Investitionsfonds anbietet, ist im konkreten Design der Regel zu entscheiden. Hier ist vorstellbar, dass unter dem Dach einer gemeinsamen Verfassungsregel im Grundgesetz unterschiedliche Ausgestaltungen bei Bund und den einzelnen Ländern gewählt werden.

Die enge Anbindung des Investitionsgeschehens an die Haushalte und damit diejenigen, die politische Verantwortung tragen, sollte jedoch nicht ausschließen,

dass zum Beispiel die Investitionshaushalte der Länder und des Bundes auch Zuschüsse an gemeinsame Investitionsgesellschaften leisten können, die für klar abgegrenzte Aufgaben gegründet werden und beispielsweise den Ausbau der Stromnetze oder Ladeinfrastrukturen bündeln und wirksamer vorantreiben können.

b) Investitionen bottom-up festlegen: Werden Investitionen in separaten Investitionshaushalten beschlossen, werden sie damit automatisch einzeln von der Maßnahme bzw. vom Programm her erfasst. Diese «Bottom up»-Perspektive sollte auch die Defizitregel einnehmen; sie sollte nicht auf davon abweichende Darstellungen von Aggregaten in haushaltsferner Abgrenzung oder in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) zugreifen. Eine solche vom Investitionsobjekt her kommende Darstellung galt lange als überholt bzw. als zu aufwendig. Aus diesem Grund wurde 1969 von der «objektgebundenen Verschuldung» Abschied genommen. Dieser Vorwand war schon seinerzeit problematisch, im digitalen 21. Jahrhundert ist er schon lange obsolet. An besten kann man das in der Praxis tausender deutscher Kommunen erkennen, die «doppisch» buchen und mittlerweile wie selbstverständlich alle Anlagen und Investitionsobjekte einzeln erfassen und buchen. Derartige Anlagenspiegel erfassen für Großstädte ohne weiteres 100.000 städtische Anlagen, verknüpfen diese mit Lebensdauern und entsprechenden Abschreibungen und bilden so die Grundlage für kommunale Verschuldungsspielräume.⁶²

Das heißt nicht, dass der Investitionshaushalt eines Landes oder des Bundes die kompletten Anlagenspiegel präsentieren müsste. Haushalte bieten naturgemäß nur komprimierte Darstellungen; auch geht es bei einer Weiterentwicklung der Schuldenbremse zunächst ja nur um *Neuinvestitionen*. Für eine investitionsorientierte Schuldenbremse müssen Bund und Länder nicht erst die Doppik einführen und auch keine Eröffnungsbilanzen mit allen Bestandsanlagen und -vermögensgütern vorliegen haben. Im Sinne von Transparenz wären aber Schritte zu einer erweiterten Kameralistik anzustoßen. Dies wird erst recht bei der Einführung der European Public Sector Accounting Standards EPSAS nötig.

Mit Blick auf die Schuldenbremse werden noch viele Detailfragen zu klären sein: Welche Anlageinvestitionen und sonstigen vermögenswirksamen Investitionen hier genau einbegriffen und welche Festlegungen zu Lebensdauer, Abschreibungen usw. getroffen werden. Die meisten der benötigten Informationen werden auch heute schon regulär erfasst und verarbeitet. Für die Schuldenbremse müssen hier zwar einmalig Abgrenzungen gezogen und Festlegungen getroffen werden. Der etwaige Zusatzaufwand hält sich in engen Grenzen, zumal die zusätzlichen Informationen auch eine verbesserte Steuerung ermöglichen.

Sowohl für den Bund als auch für die Länder wird es dabei auch eine wichtige Festlegung zu *Investitionszuschüssen* an andere Gebietskörperschaften geben. Denn die Investitionstätigkeit beider Ebenen umfasst in starkem Ausmaß die Bezuschussung der Investitionen nachgeordneter Ebenen, also der Kommunen und

⁶² Die damit sowohl objekt- als auch nettoinvestitionsorientiert sind.

(im Falle des Bundes) auch der Länder. Eine investitionsorientierte Defizitregel verortet die zulässige Verschuldung dort, wo das Geld herkommt und die (Zuschuss-) Entscheidung gefällt wird. Bei bezuschussten Investitionen unterscheidet sich das von der Ebene, die letztlich das Anlagevermögen bei sich bucht. Geeignete Zurechnungs- und Verrechnungsregeln sorgen zugleich dafür, dass gemeinsam finanzierte Investitionen nicht doppelt als verschuldungsrelevant erfasst werden. Investitionszuschüsse an private Unternehmen – klassische Subventionen – sollten hingegen ausgeschlossen sein. Wenn der Staat bei Dritten außerhalb des Staatssektors Vermögen schafft, kann dies unterschiedliche, teils auch gute Gründe haben. Intergenerativ gerechtfertigte Staatsverschuldung kann sich damit aber nicht begründen lassen.

c) Nettoinvestitionen bilden das Fundament: Der Nexus der «goldenen Regel» des *Pay-as-you-use*-Prinzips mit den Nettoinvestitionen der öffentlichen Hand macht sie zum natürlichen Fundament jeder generationengerechten Verschuldungsregel. Eine Investition wird in der Regel kreditfinanziert; über die Nutzungsdauer der Anlagen hinweg wird der Kredit gemäß den gleichmäßigen Abschreibungen getilgt; am Ende der Nutzungsdauer sind in diesem stilisierten Beispiel sowohl die Anlage als auch der zugehörige Kredit «getilgt». Jedem Kredit steht immer äquivalentes Vermögen gegenüber. Ein an den Nettoinvestitionen orientiertes Management der öffentlichen Infrastrukturen hat die Informationen und einen automatischen Anreiz, den tatsächlichen Nutzwert der Investitionsgüter zu pflegen und aufrechtzuerhalten. So etwas wie marode Schulen und Brücken, die in den Büchern noch wie echtes Produktivkapital des Staates wirken, gibt es hier nicht.

Die Nettoinvestitionen bilden das Fundament jeder generationengerechten Verschuldungsregel, indem sie vorschreiben, dass Investitionsausgaben in diesem Umfang nicht nur kreditfinanziert werden *dürfen*, sondern *sollen*. Sie bilden auch insofern das Fundament, als sie «europakompatibel» sind und langfristig robust, da sie mit jedem beliebigen Zins funktionieren.

Allerdings sind Nettoinvestitionsregeln auch durchaus strenge Regeln. So weist beispielsweise der Bund für das Vor-Corona-Jahr 2019 Nettoinvestitionen von 5 Milliarden Euro aus, die Ländergesamtheit kam im selben Jahr auf 4 Mrd. Euro. Die Bruttoinvestitionen lagen in derselben Zeit bei 26,2 (Bund) und 27,7 Mrd. Euro (Länder).⁶³ Im Vergleich zur gegenwärtigen Schuldenbremse, die dem Bund mit 0,35 Prozent des BIP rund 12 Mrd. Neuverschuldung erlauben würde, erweist sich die Nettoinvestitionsregel als die deutlich strengere Schuldenbremse. Zugunsten einer solchen Begrenzung kann man argumentieren, dass sich hier die Größe der Herausforderung ehrlich abbildet. Dass nach langem Investitionsstau und Infrastrukturverfall immer noch so wenig dafür getan wird, dass das Infrastrukturkapital kräftig *netto* wächst, kann man als gutes Argument zugunsten einer Regel anführen,

⁶³ Beiden Kommunen ist der Unterschied noch deutlicher: Bruttoinvestitionen von 31 Mrd. Euro standen 2019 negative Nettoinvestitionen von -2 Mrd. Euro gegenüber. Diese Zahlen in Abgrenzung der VGR. Quelle: StBA (2020) Arbeitsunterlage Investitionen, Wiesbaden.

die Finanzpolitik daran misst, genau das zuwege zu bringen. Denn die niedrigen Ist-Zahlen sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verschuldungsspielräume dann sehr deutlich wachsen, wenn eben sehr viel stärker netto hinzukommt.

Entsprechend sollten Nettoinvestitionen das Fundament einer Schuldenbremse bilden. Aber diese strenge Regel ist in der gegenwärtigen makroökonomischen Lage und angesichts der großen investiven Aufhol- und Zukunftsbedarfe für Deutschland sehr restriktiv. Es bietet sich an, auf dieses Fundament ein zweites Element zu setzen, dass eine ebenfalls solide, aber dynamischere Finanzierung von Investitionen erlaubt.

d) Bruttoinvestitionen erlauben das Aufholen: In der gegenwärtigen Situation eines negativen Zins-Wachstums-Differentials kann auch eine höhere Staatsverschuldung aufgenommen werden, ohne dass sich durch Zinseszinsseffekte schnell große Schuldenberge aufhäufen. Bei einem Nominalzins von null, wie ihn z.B. der Bund mit seinen Anleiheemissionen gegenwärtig regelmäßig realisieren kann, entsteht über die Laufzeit des Kredits keine zusätzliche Belastung. Durch Wirtschaftswachstum und Inflation ist der reale ökonomische Gegenwartswert eines solchen Kredits am Ende der Laufzeit geringer als am Anfang. Diese Konstellation kann man nutzen, um mehr Kapital zu mobilisieren, mit dem Investitionsrückstände aufgeholt und solche Investitionen vorangebracht werden, die wiederum grünes und ressourcenschonendes Wirtschaftswachstum voranbringen.

Braucht es neben einer Bindung an Investitionen, die sich für den Investitionshaushalt qualifizieren, weitere Begrenzungen? Die stärkste Begrenzung im deutschen Kontext liegt voraussichtlich zunächst schon an dieser Stelle. Der objektorientierte Investitionshaushalt nutzt Kredite nur für solche Maßnahmen, die im öffentlichen Bereich zeitnah als Investitionen umgesetzt werden. Regeln gegen eine überbordende «Rücklagenwirtschaft» sorgen dafür, dass keine Kredite für Maßnahmen aufgenommen werden können, die dann lange Zeit nicht umgesetzt werden. Damit wächst auch eine an den Bruttoinvestitionen orientierte Verschuldung immer nur maximal mit dem Tempo, mit dem Investitionen tatsächlich realisiert werden. Im Deutschland des Jahres 2021 ist das eine durchaus wirksame Hürde für eine «Schuldenexplosion».

Doch natürlich kann eine Schuldenbremse nicht darauf aufbauen, dass Investitionen oft nur langsam und ineffizient umgesetzt werden (können). Eine zukunftsorientierte Investitionsagenda sollte vielmehr alles daransetzen, vorhandene Hürden zu senken. Entsprechend braucht eine an den Bruttoinvestitionen orientierte Verschuldung zusätzliche Regeln, ab denen die Defizitobergrenze wieder auf ihr Fundament – die Nettoinvestitionsgrenze – zurückfällt. Solche Grenzen sind auch wichtig, um die «Europakompatibilität» und die langfristige Robustheit unter sich wandelnden makroökonomischen Bedingungen sicherzustellen.

Hier sind mehrere Modelle vorstellbar, die alternativ oder in Kombination eingesetzt werden können:

■ **Differenzierung nach dem Investitionszweck:** Die Bottom-up-Erfassung aller Maßnahmen im Investitionshaushalt erlaubt es, einfach zwischen den Investitionszwecken zu differenzieren. So wäre es beispielsweise möglich, ab einer bestimmten Grenze Investitionen für den Erhalt und Ausbau von Schienen und Straßen nur auf das Nettoinvestitions-Modell zurückzugehen, während Investitionen zur effektiven Dekarbonisierung des öffentlichen Sektors noch weiter im Bruttoumfang kreditfinanziert werden dürfen. Eine solche Differenzierungsmöglichkeit wäre mit Blick auf den unterschiedlichen Zukunftsnutzen der finanzierten Investitionen attraktiv. Wie gut sie allerdings manipulationsicher in eine Verfassungsregel eingebacht werden könnte, ist eine nicht leicht zu beantwortende Frage. Gerade mit Blick auf Klimaschutzinvestitionen sollte eine Begrenzung anderer Maßstäbe – z.B. ein hoher realisierter Schattenpreis für CO₂ – aber im Blick behalten werden.

■ **Orientierung am Zins-Wachstums-Differential:** Brutto-Investitionsorientierte Verschuldung ist zulässig, solange das Zins-Wachstums-Differential negativ ist. Der Brutto-Investitionshaushalt kann so lange durch Kredite finanziert werden, «[...] wie der durchschnittliche Zinssatz von Staatsanleihen aller Laufzeiten (alternativ: mit einer Laufzeit von mindestens zehn Jahren) unter der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr der Verabschiedung liegt».⁶⁴ Eine solche generelle Lösung könnte auch im Sinne der Bottom-up-Betrachtung differenziert und für die verschiedenen Anleihe-Laufzeiten spezifisch ausgestaltet werden. Dadurch wird die Regel zwar weniger einfach; könnte aber ausgestaltet werden, dass bei einem Umschlagen des Zins-Wachstums-Differential schon in den leicht positiven Bereich die Orientierung an den Bruttoinvestitionen schlagartig eingestellt werden muss.

■ **Numerische Obergrenze:** Ähnlich wie im heutigen europäischen Fiskalregime kann auch eine einfache numerische Obergrenze, orientiert am Bruttoinlandsprodukt den Punkt markieren, ab dem Neuverschuldung nicht mehr an den Bruttoinvestitionen orientiert werden darf. Nachteil einer solchen Regelung ist, dass sie eine willkürliche Zahl festlegt, deren ökonomische Rechtfertigung schwerfällt. Das gilt für die gegenwärtigen 60-Prozent-BIP-Verschuldungsgrenze ebenso wie für andere gesetzte Grenzen. Der Vorteil so einfacher Zahlen liegt aber auch in ihrer Einfachheit; sie sind leicht vergleichbar und kontrollierbar. Auch spielen so einfache Indikatoren durchaus eine große Rolle in der Bewertung der Kreditwürdigkeit ganzen Staaten – insbesondere wenn sie durch ein Netz expliziter und politisch-impliziter Verpflichtungen derart eng miteinander verflochten sind, dass die strukturelle Schuldentragfähigkeit eines Staates ihn nicht davor bewahren wird, im Zweifel für andere miteinzuspringen.

Die größte Herausforderung solcher Begrenzungen beginnt dort, wo gemeinsame Regeln in Europa gefunden werden müssen. Im zwischenstaatlichen Vergleich

⁶⁴ M. Hüther und J. Südekum (2020): Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise, in: Wirtschaftsdienst 100. Jg., S. 751.

würden einfache numerische Obergrenzen für einige Mitgliedsstaaten viel Raum schaffen, in Zukunftsaufgaben zu investieren. Andere europäische Partner liegen in solchen Werten schon jetzt hoch. Nicht alle davon haben hinreichend gesunde fiskalische Grundlagen, dass noch «Luft nach oben» wäre. Um für alle wirksam, aber auch machbar zu sein, werden keine *One-size-fits-all* Regeln für die heterogene EU zu finden sein. Die internationale Fachdiskussion – wir kommen im Europa-Abschnitt 2.2.4 darauf zurück – geht in die Richtung, dass einfache Regeln in ihrer Bedeutung wahrscheinlich zurückgedrängt werden müssen und Standards und Leitplanken an Gewicht gewinnen, die an qualitativen Charakteristika der individuellen Mitgliedstaaten und ihrer Finanzpolitik anknüpfen.

Wie immer in Europa werden hier Mittelwege gesucht und gefunden werden, die einen – naturgemäß unbefriedigenden – Kompromiss zwischen Gleichbehandlung und sachgerechter Finanzierung darstellen. Aber auch diese Kompromisse sind allemal der Mühe wert, wenn am Ende ein Fiskalregime herauskommt, das Deutschland und seinen europäischen Partnern erlaubt, solide aber deutlich dynamischer seine Zukunftsaufgaben anzugehen. Gute investive Schuldenbremsen schaffen hier eine Grundlage.

2.2 Handlungsfähige Politik von der Gemeinde bis zur EU finanzieren

2.2.1 Deutschland im europäischen Vier-Ebenen-Föderalismus

Deutschland lebt in einem Vier-Ebenen-Föderalismus. Neben Kommunen, Ländern und Bund entwickelt sich die Europäische Union seit langem zu einer in vielerlei Hinsicht veritablen staatlichen Ebene.

Diese Dynamik hin zu einer mehr und mehr europäischen Perspektive auf große politische Fragen lässt sich an den großen Krisen der vergangenen Jahre ablesen. Keineswegs hat sich die EU dabei immer mit Ruhm bekleckert. Im frühen Kulminationspunkt der großen Fluchtkrise der Jahre 2015 und 2016 – wirklich gelöst sind die entsprechenden Fragen bei weitem nicht – lieferte die EU als Werte- und Solidargemeinschaft eine beklagenswerte Leistung ab; nur das engagierte Einspringen einzelner Nationalstaaten konnte hier noch Schlimmeres verhüten. Umgekehrt hat sich Europa in der Brexitkrise der Jahre 2016 bis 2020 robust und bemerkenswert souverän bewährt. So oder so ist der Brexit zwar weiterhin ein Tiefpunkt der europäischen Einigung. Aber im Angesicht des Brexits und des anfänglich vielfach befürchteten Spaltpilzes, der damit gesät schien, hat die Union gemeinsam Schlimmeres verhütet. Wie gut sich die EU insgesamt in der dritten großen Krise, der Corona-Pandemie ab 2020, bewähren wird, ist bei Abschluss dieses Berichts noch offen. Vor allem in der Überwindung der ökonomischen Covid-Folgen kann Europa eine zentrale Rolle spielen.

Wenn große Probleme auftreten oder andere große Fragen politisch anzugehen sind, richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit mittlerweile immer öfter auch auf

die EU. Nicht immer kann sie den damit verbundenen Erwartungen entsprechen. Ein solches Auseinanderfallen von Kompetenzerwartung und tatsächlicher – auch legaler – Kompetenz ist typisch für den Mehr-Ebenen-Staat. Traditionell richtet sich in Deutschland die erste Aufmerksamkeit bei neu aufkommenden Herausforderungen auf den Bund – wenn die Fragestellung nicht eine offensichtlich lokale ist, hier stehen die Städte und Gemeinden im ersten Rampenlicht. Seltener richtet sich die erste Kompetenzerwartung auf die Länder. Wenn nun der Fokus immer öfter auch auf die europäische Ebene fällt, so kündigt diese Politikwahrnehmung auch von einer allmählich stärkeren Europäisierung.

Allerdings ist der Umstand, dass an eine bestimmte Ebene die Erwartung gerichtet wird, ein aufkommendes Problem zu lösen, noch keine hinreichende Begründung, dass sie das auch *kann* – und dass sie das auch *soll*. Diese beiden Fragen muss eine moderne Finanzpolitik beantworten. Das gilt für Europa wie für alle anderen Ebenen im gestuften Mehr-Ebenen-System. Die erste Frage betrifft die klassische Aufgabe der Finanzpolitik, dort für die Finanzierung öffentlicher Leistungen zu sorgen, wo die Mittel benötigt werden. Dem voraus geht aber hier die zweite Frage – die Frage nach der Finanzverfassung: Wirkungsvolle und effiziente Erfüllung von

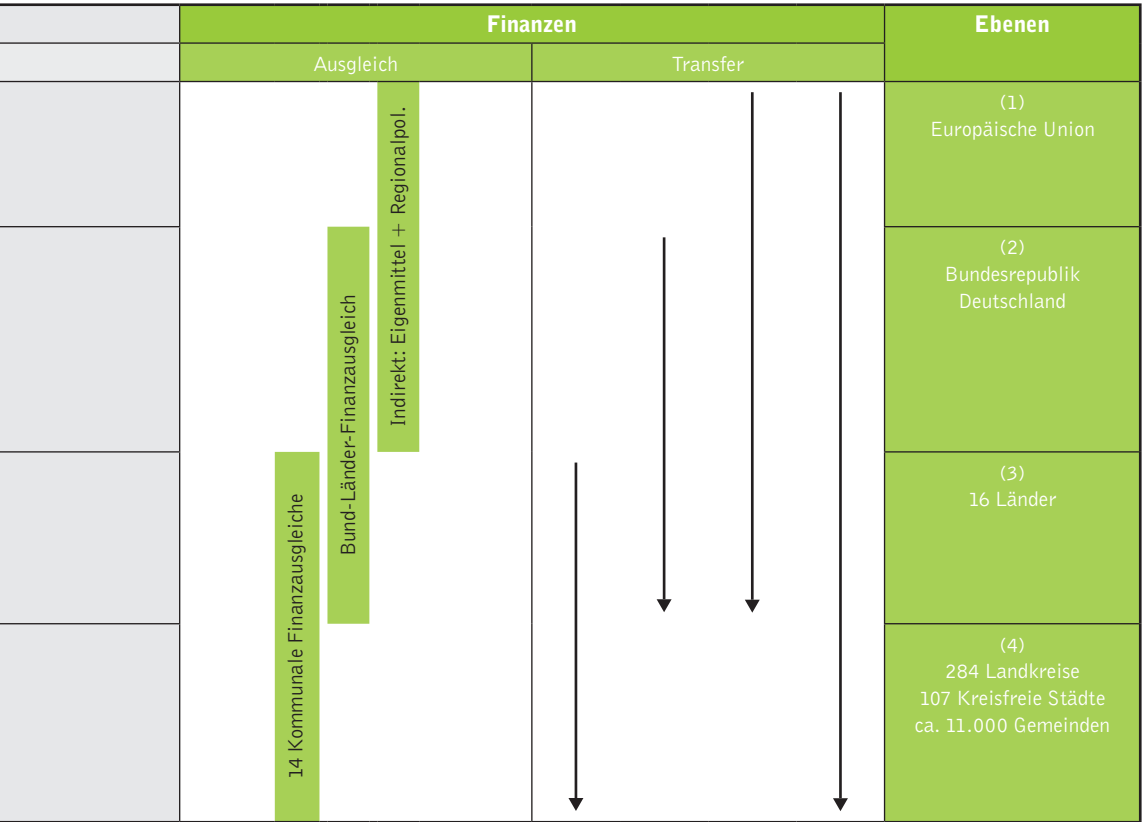
Tabelle 1: Der Vier-Ebenen-Staat im Überblick

Ebenen	Aufgaben		Steuern		
	Hoheitliche	Kooperationen	Eigene	Gemeinsame	
(1) Europäische Union	– Binnenmarkt – Landwirtschaft – Regionalpolitik – Währung – etc.		– Zölle – Indirekt: Eigenmittel		
(2) Bundesrepublik Deutschland	– Auswärtiges – Soziales – Verteidigung – Umwelt – Energie – Wirtschaft – Verkehr – etc.		– EnergieSt – TabakSt – KfzSt – Solidaritätszuschlag – Beiträge SozialV	KörperschaftSt, Teile d. EinkommenSt Umsatzsteuer, Einkommensteuer	
(3) 16 Länder	– Verwaltung – Bildung – Forschung – Polizei – Justiz – etc.		– ErbschaftSt – GrunderwerbSt – Bagatellsteuern		
(4) 284 Landkreise 107 Kreisfreie Städte ca. 11.000 Gemeinden	– Soziales – Erziehung – Kultur – Daseinsvorsorge – Wohnen – Infrastruktur – etc.	Indirekt	– GrundSt – GewerbeSt – HundeSt – Bagatellsteuern		

Staatsaufgaben verlangt zunächst nach sinnvoller Zuordnung dieser Aufgaben an die Ebene, die dafür am besten geeignet ist. Solche Zuordnungen sollten, wie die Corona-Krise anschaulich zeigt, niemals als unveränderlich betrachtet werden; hier braucht es Dynamik und Offenheit.

Große Staaten sind häufig föderale Staaten. Das gilt für Deutschland und auch für die Europäische Union – auch wenn diese bei weitem noch kein vollwertiger, demokratischer Bundesstaat ist. Denn Größe geht einher mit Vielfalt – geographische, naturräumliche, soziale, wirtschaftliche, ethnische und religiöse Unterschiede übersetzen sich in regionale Vielfalt. Föderalismus und Dezentralisierung nach dem Subsidiaritätsprinzip sind die klassischen Rezepte, um die regionale Diversität zu schützen und zugleich die Zusammengehörigkeit politisch zu leben.

Föderale Staaten ringen permanent um die richtige Balance zwischen Gleichheit und Zentralität auf der einen und Divergenz und Autonomie auf der anderen Seite. Diese Spannung ist im Föderalismus angelegt; sie kommt in keinem dauerhaften Gleichgewicht zur Ruhe. Die Strukturen des politischen und administrativen Föderalismus sind es, die diese Dynamiken aufgreifen müssen und in Politik umsetzen, die immer neue Kompromisse zwischen oft auseinanderstrebenden Forderungen und



Quelle: Michael Thöne; eigene Darstellung.

Bedürfnissen darstellen. Auch die Machtbalance zwischen den zentralen Ebenen und den föderalen Einheiten ist nur selten statisch.

Neue Bewegung bringt die Coronakrise in das Mehr-Ebenen-System von der Kommune bis hoch zur EU: Durch die teils extremen Bedingungen der Krise und der Krisenabwehr werden alle Ebenen und ihr Zusammenspiel einem Stresstest unterzogen. Das verspricht wertvolle Erkenntnisse für die weitere Entwicklung einer *resilienten* föderalen Aufgabenverteilung und -finanzierung.

Eine zentrale Rolle dabei spielt naturgemäß das mehrschichtige föderale Finanzierungssystem. Hier werden alle materiellen Konflikte geregelt (bzw. können geregelt werden). Über Besteuerung und öffentliche Leistungen hat der moderne Staat durchaus weitreichende Möglichkeiten, materielle Konvergenzen herbeizuführen und Divergenzen konstruktiv zu gestalten. Aber mit finanziellen Mitteln können und sollen nicht alle Arten von föderalen Fragen geregelt werden. Insofern sind föderale Finanzfragen immer nur *eine* Dimension der vielschichtigen Dynamik.

Insofern zeigt die vorangegangene Tabelle 1 mit einem vereinfachten Gesamtablaueu der Aufgaben- und Finanzverteilung für alle staatlichen Ebenen in Deutschland gewissermaßen eine *Momentaufnahme*. Besonders die intensive Aufgabenverflechtung und Kooperation *zwischen* den Ebenen kann die Übersicht allerdings nicht erfassen.

Schon diese einfache Darstellung macht deutlich, dass finanzpolitische Fragen im mehrstufigen System immer vielgestaltig sind und dass zahlreiche Querbezüge und Wechselwirkungen betrachtet werden müssten. Dem gegenüber können hier nur Schlaglichter aus der notwendigen fiskalföderalen Debatte gesetzt werden. Für die verschiedenen Ebenen werden jeweils unterschiedliche Elemente hieraus relevant sein.

Immer wieder auftauchen wird dabei die Reihenfolge von Aufgabe und Finanzierung: Geht die Aufgabe sinnvollerweise an die Ebene, die ausreichende Mittel hat? So werden viele Diskussionen im deutschen Föderalismus geführt. Die Beobachtung, dass der Bund finanzielle Lasten leichter tragen kann als die Länder oder die meisten Kommunen, sollte in einem ausgewogenen Zustand nicht möglich beziehungsweise nötig sein. Im deutschen Gemeinschaftssteuersystem ist der Zustand «Der Bund hat einfach mehr Geld» eigentlich unzulässig. Gemeinschaftssteuern sind so aufzuteilen, dass jede Ebene in gleicher Weise in der Lage ist, die eigenen Aufgaben zu finanzieren. Das Geld soll also der vernünftigen Aufgabenverteilung folgen.

Eingangs ist die Europäisierung als die Beobachtung von Erwartungsverschiebungen eingeführt worden. Europa wird zum Abschluss noch explizit beleuchtet; es begleitet aber auch die ganze «föderale» Betrachtung. Die Frage ist: Welche Auswirkungen hat der Megatrend der Europäisierung auf die anderen Ebenen staatlichen und vor allem auch demokratischen Gestaltungsanspruchs? So intensiv über die Rolle und die Inhalte europäischer Politik und vor allem deren demokratische Fundierung gesprochen wird, so selten geraten dabei die Konsequenzen für das Gefüge der drei innerstaatlichen Ebenen in den Blick. Die Summe der staatlichen Aufgaben wächst eben nicht automatisch, nur weil ein größerer Teil auf europäischer Ebene behandelt wird. Mit der europäischen Einigung drängt sich gerade innerhalb von Föderalstaaten die Klärung der Frage auf, welche Ebene in Zukunft was machen soll.

Die folgenden Unterabschnitte betrachten die Kommunen, die Länder und die EU. Dass an dieser Stelle der Bund nicht eigens behandelt wird, ist keine Minder-schätzung der Bundesebene. Im Gegenteil: Der vorliegende Bericht dreht sich haupt-sächlich um Politik, die nur oder auch vom Bund gestaltet wird.

2.2.2 Kommunen

Die lokale Ebene besteht aus knapp 11.000 Städten und selbständigen Gemeinden. Hinter dieser Zahl steht eine große Vielfalt. Die größte Gemeinde Deutschlands ist Berlin mit 3,5 Millionen Einwohnern. Die kleinste selbständige Gemeinde Deutsch-lands, die Hallig Gröde, weist nur 7 Einwohner auf. Diese beiden Extremwerte rah-men ein breites Spektrum von kleinen Dörfern bis zu großen Städten ein, deren Vielfalt noch weit über Einwohnerzahlen hinausgeht. Auch institutionell umfasst die Kategorie «Kommune» durchaus unterschiedliche Einheiten, von der kleinen kreisangehörigen Gemeinde, über Kreise und kreisfreie Städte bis hin zu den großen Kommunalverbänden, die im Falle der beiden nordrhein-westfälischen «Landschaftsverbände» weit größer sind als die meisten deutschen Länder.

Gleichwohl ist die Kommune für nahezu jede und jeden unmittelbare und inten-sivste Begegnung mit dem Staat. Gerade in der Funktion als Leistungsstaat begegnet hier die Kommune den Menschen mit einem sehr umfassenden Portfolio staatlicher Aufgaben, das deutlich über die jeweils eigenen Angelegenheiten hinausgeht. Hier wird die Kommune gewissermaßen zur «Benutzeroberfläche» des Staates.

Diese Disparität zwischen dem Eigenen und Lokalen hier und der «Benutzer-oberfläche» dort spiegelt sich in den beiden Begriffen, die das Spektrum kommuna-ler Aktivitäten in Deutschland abbilden: Das Grundgesetz gewährleistet mit der sog. Aufgabenzuweisungsgarantie des Art. 28 GG, dass die Kommunen «alle Angelegen-heiten der örtlichen Gemeinschaft» in eigener Verantwortung regeln können. Hier geht es klar um eine Teilmasse der öffentlichen Angelegenheiten, eben nur die loka-len vor Ort. Dem steht das Postulat einer «kommunalen Daseinsvorsorge» gegen-über – ein vom Klang her sehr umfassender Anspruch.

Doch in der Praxis geht es hier auch primär um grundlegende staatliche Leis-tungen vor Ort – Wasser und Abwasser, Müllbeseitigung und Straßenreinigung, gesundheitliche Infrastrukturen und ähnliches. Dem gegenüber steht ein deutlicher Wandel dessen, was faktisch kommunale Aktivitäten in Deutschland sind. Seit der deutschen Einheit haben sich die deutschen Kommunen mehr und mehr zu Träg-ern des deutschen Sozialstaats weiterentwickelt.

Die Hinwendung der Kommunen zu den sozialen Aufgaben ist nicht komplett gleichzusetzen mit zunehmenden sozialen Problemen auf lokaler Ebene. Im Mehr-aufwand kommt auch wachsende Wertschätzung für mehr Teilhabegerechtigkeit zum Ausdruck. Kommunale Sozialpolitik im engeren Sinne ist fokussiert auf gesell-schaftliche Teilgruppen, die aus unterschiedlichen Gründen sozial unterstützungs-bedürftig sind. Geregelt ist dieser Aufgabenkanon wesentlich über Bundesgesetze, vor allem die Grundsicherung für Erwerbslose in Ergänzung zum vom Bund getra-genen Arbeitslosengeld II, die spezifisch unterstützende Jugendhilfe z.B. durch

Beratungen, Einzelbetreuung, Unterbringung, Inobhutnahme sowie die Sozialhilfe, als Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, als Hilfe zum Lebensunterhalt und als Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen.

Einen zunehmend großen Anteil nehmen zudem frühkindliche Betreuung und Bildung ein. Hier konvergieren verschiedene Politikfelder. Frühkindliche Betreuung und Bildung ist längst nicht mehr primär Sozialleistung. Unbestritten ist zwar, dass gerade die frühkindliche Bildung über Betreuungseinrichtungen eine enorme sozialpolitische Wirkung entfalten kann, indem sie gerade den Schwächsten am meisten hilft. Dennoch ist Kinderbetreuung heute viel mehr breitenwirksame Gesellschafts- und Bildungspolitik sowie Gleichstellungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Doch die hohe gesellschaftspolitische Bedeutung dieser Aufgaben bedeutet nicht, dass sie ausreichend finanziert sind. Oft sind die Politikmuster, mit denen kommunale Sozialleistungen wachsen, nicht unbedingt nachhaltig mit Blick auf eine dauerhafte Leistungserbringung. Jüngstes Beispiel ist das Gute-KiTa-Gesetz: Seit Anfang 2019 in Kraft endet seine Finanzierung 2022. Auch wenn man dieser Hit-and-run-Gesetzgebung die besten Intentionen für die kurze Frist attestieren kann – eine nachhaltige Lösung steht noch aus. Zumal sich die Kommunen dem nicht entziehen können – zuweilen rechtlich nicht, bestimmt aber politisch nicht. Ist die Anschubfinanzierung ausgelaufen, haben die Kommunen neue Pflichten bzw. höhere Standards. Sie haben aber auch die Mehrkosten, die sie aus eigenen Mitteln – und vor allem in Konkurrenz zu eigenen, nicht pflichtigen Aufgaben – finanzieren müssen. Der Umstand, dass gerade auf kommunaler Ebene der Investitionsstau kaum abzubauen scheint, hat auch mit solchen Verdrängungseffekten zu tun.

Zum Gesamtbild gehört aber auch, dass gerade der Bund in den letzten Jahren mehr und mehr die Refinanzierung der kommunalen Sozialleistungen übernimmt; zuletzt wurde 2020 beschlossen, dass der Zentralstaat nun dauerhaft 75 Prozent der Kosten der Unterkunft (KdU), der bundesgesetzlich vorgeschriebenen kommunalen Ergänzung zum Arbeitslosengeld II, selbst übernimmt.

Eine solche konnexitätsgerechte Finanzierung nach dem Motto «wer bestellt, bezahlt» hinkt aus kommunaler Sicht den neu aufkommenden Bedarfen zuweilen hinterher wie der sprichwörtliche Hase dem Igel. Strukturell wirklich gelöst ist das Problem damit noch nicht – zumal Versuche, eine zentrale Refinanzierung in besonders dynamischen Bereichen wie der spezifischen Jugendhilfe zu etablieren, erfolglos geblieben sind. Dennoch ist das Problem des schrittweisen Aufgabenzuwachses mit mehr Geld zumindest teilweise lösbar. Mehr Geld hilft insofern, als zusätzliche, gesellschaftlich wichtige Aufgaben nur nachhaltig erfüllt werden können, wenn sie mit einer bedarfsgerechten zusätzlichen Finanzierung einhergehen.

Diese quantitativ bedeutsamen, aber dennoch speziellen Fragen der Finanzierung zentral veranlasster kommunaler Aufgaben betten sich ein in eine Diskussion, die immer konkreter dahingehend geführt wird, wie eine Aufgaben- und Selbstverwaltungsgerechte Finanzierung der Kommunen gestaltet werden kann. In der Praxis kann ohnehin keine klare finanzielle Trennlinie zwischen eigenen, größtenteils auch pflichtigen Aufgaben und solchen zentral induzierten Aufgaben gezogen werden, die nach dem Konnexitätsprinzip auch zentral finanziert werden sollten.

Beide Dimensionen fließen in den Flächenländern in kommunale Finanzausgleiche ein. Diese Systeme sollen letztlich immer dafür sorgen, dass Kommunen die eigenen und die übertragenen Aufgaben gut erfüllen können und dass ihnen finanziell eine «freie Spitze» verbleibt, ohne ihre strukturellen und investiven Pflichten vernachlässigen zu müssen. Da jedes Land hier ein eigenes System nutzt, sind allgemeine Postulate für kommunale Finanzausgleiche aus Sicht der Finanzpolitik nur schwer zu formulieren. Zunehmend deutlich wird aber mit der Rechtsprechung verschiedener Landesverfassungsgerichte, dass die Ansprüche an die Länder steigen, ihren Kommunen bestmöglich begründete Finanzierungssysteme zu bieten. Die traditionelle, an Anteilen und sog. Verbundquoten orientierte Kommunalfinanzierung muss nach den Urteilen der Verfassungsgerichte in Schleswig 2017 und Koblenz 2020 mehr und mehr darauf achten, die «tatsächlichen» und «konkreten» Bedarfe aller Gemeinden, Städte und Kreise ins Auge zu fassen. Auch wenn diese Entwicklung den Kommunen gewiss kein finanzielles Füllhorn garantieren kann, sind die Schritte zur größeren Objektivierung kommunaler Finanzierung eine gute Nachricht für die lokale Ebene.

Finanzausgleiche determinieren also für die ganz überwiegende Zahl der deutschen Kommunen ihre finale monetäre Situation. Ob eine Gemeinde «genug» Geld hat oder nicht, hängt nicht allein an ihren Steuereinnahmen. Aber zugleich können Finanzausgleiche nicht alle Probleme ausbügeln, die im kommunalen Steuersystem entstehen.

Und dort lauern durchaus einige Probleme. Zwar dürften die meisten Kommunen durch die Überbrückungshilfen von Bund und Ländern – insbesondere durch die Kompensation der Gewerbesteuererbußen – in der unmittelbaren Corona-Pandemie keine signifikanten Einbußen erleiden. Tatsächlich haben die Kommunen 2020 sogar im Durchschnitt sehr gut abgeschlossen. Spätestens im Jahr 2022 dürften aber die alten Malaisen des kommunalen Steuersystems wieder durchbrechen.

Im Mittelpunkt stehen die zwei hergebrachten Gemeindesteuern, die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Quantitativ sind die beiden alten «Realsteuern» auch heute noch die wichtigsten Steuerquellen der Kommunen; vor Corona erbrachten sie 2018 zusammen 54 Prozent von insgesamt 111 Milliarden Euro kommunalen Steuereinnahmen. Diese Anteile, wie auch das Verhältnis von Grund- zu Gewerbesteuer, streuen von Land zu Land und von Gemeinde zu Gemeinde recht stark. Gemeinsam ist ihnen, dass die beiden Steuern auch kommunalpolitisch eine hervorgehobene Rolle spielen, da nur auf sie das grundgesetzlich garantierte Hebesatzrecht angewandt wird. Eigene Steuersätze in jeder einzelnen Gemeinde sollen eine Art Feedbackschleife zwischen kommunaler Politik und den Einwohnern und Unternehmen schaffen. Zudem werden Mehr- oder Mindereinnahmen, die auf eigene Hebesatzentscheidungen zurückgehen, den Gemeinden in den kommunalen Finanzausgleichen nicht angerechnet; sie schaffen also tatsächlich ein Element der finanziellen Selbstbestimmung.

Und doch sind die beiden hergebrachten Gemeindesteuern nicht nur alt, sondern auch reformbedürftig. Die Grundsteuer wurde schon anlässlich der deutschen

Einheit bei den ostdeutschen Städten und Gemeinden in einer Form eingeführt, die mit einem Bezug auf Einheitswerte von 1935 sichtlich untauglich und letztlich auch verfassungswidrig war. Nach jahrzehntelanger fruchtloser Reformdebatte wurde schließlich Ende 2019 quasi in letzter Minute eine neue Grundsteuer beschlossen, die 2025 in Kraft treten soll. Dieser Beschluss war fachlich lange überfällig; dennoch kam er nur durch ein Ultimatum des Bundesverfassungsgerichts zustande. Zudem kam er mit einer «We agree to disagree»-Formel zustande, die jedem Land zugesteht, ein abweichendes eigenes Grundsteuermodell für seine Kommunen festzulegen. Inzwischen haben sich Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Brandenburg, Berlin und Rheinland-Pfalz für die Umsetzung des Bundesmodells entschieden. Bayern hat ein reines Flächenmodell entwickelt. Einige Länder – Hessen, Sachsen, Hamburg und das Saarland – planen ebenfalls eigene Modelle.

Als erstes Land hat Baden-Württemberg einen eigenen Gesetzentwurf beschlossen und wird ein Bodenwertmodell umsetzen. Dieses Modell basiert im Wesentlichen auf zwei Kriterien: der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert. Für die Bewertung werden beide Werte miteinander multipliziert. Im weiteren Schritt wird eine gesetzlich festgelegte Steuermesszahl angewandt. Für überwiegend zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke gibt es einen Abschlag. Neu geschaffener Wohnraum löst keine höhere Besteuerung aus. Denn die Gebäudefläche spielt bei der baden-württembergischen Grundsteuer grundsätzlich keine Rolle. Damit entsteht ein Anreiz, flächenschonend zu bauen. Unter ökologischen Gesichtspunkten ist die Bodenwertsteuer vielversprechend. Welches Modell sich bewähren wird, kann sich letztlich erst in der Praxis ab 2025 beweisen.

Die Grundsteuerreform ist kompliziert; bei der Gewerbesteuer wird es kaum einfacher. Angesichts der kommunalen Einnahmensituation rückt mit und nach der Pandemie die Gewerbesteuerreform wieder in den Fokus, wie sie es in Wirtschaftskrisen häufig tut. Die wichtigste eigene Einnahmequelle der meisten Städte und Gemeinden ist als Gewinnsteuer der gewerblichen Wirtschaft sehr konjunktursensibel. Eine solche Abgabe ist von vornherein keine ideale Gemeindesteuer, denn die Kommunen brauchen stetige Einnahmen. Dieses Wissen hat in der Krise immer Konjunktur. Es verliert an Popularität, wenn sich die Wirtschaft erholt und die alte Gewerbesteuer wieder sprudelt. Zudem zeigt die chronische Gewerbesteuerschwäche der meisten ostdeutschen Städte und Gemeinden, dass hier eine Gemeindesteuer wiedereingeführt wurde, die nicht sehr «einheitsstauglich» war.

Seit den 1970er-Jahren gilt der Streit um die Gewerbesteuer als eine «unendliche Geschichte». Die langen Jahrzehnte der zyklisch wieder aufkommenden Gewerbesteuerdebatten haben bislang noch nie einem Reformmodell zum Durchbruch verhelfen können. Doch das ist kein Grund, vor der Aufgabe zu kapitulieren. Ansätze für kleine oder auch große Verbesserungen gibt es viele. Die Gemeinden und Städte in ganz Deutschland haben unverändert ein Anrecht nicht nur auf die bestehende problematische, sondern auf die bestmögliche Gewerbesteuer. Diese Kombination aus Reformbedarf und Reformansätzen schafft eine gute Ausgangsposition. Wenn dazu der politische Wille kommt, die sich bietenden Reformgelegenheit beim Schopf zu packen und etwaigen Vetospielern mit Standfestigkeit zu begegnen, ist

eine grundlegende Verbesserung der Gewerbesteuer allen Unkenrufen zum Trotz durchaus gut erreichbar.

Am Ende der Überlegungen zu den kommunalen Finanzen hängt noch eine Frage im Raum: die nach den kommunalen Altschulden aus Kassenkrediten. Kurz vor Ausbruch der Coronakrise Anfang 2020 schien eine Entlastung durch den Bund in greifbare Nähe gerückt – auch wenn die Widerstände gegen Hilfen, die primär nur Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu Gute gekommen wären, nicht unterschätzt werden sollten. Auch war eine Mehrheit für die notwendige Grundgesetzänderung unter vielen Ländern nicht erkennbar.

Wenn die Corona-Pandemie überwunden ist, dürften die Umsetzungschancen niedrig bleiben. Schon zuvor hatten sowohl Hessen als auch das notorisch klamme Saarland Programme aufgelegt, die kommunalen Altschulden in Schulden des Landes zu überführen. Dadurch sind die Altschulden zwar nicht verschwunden, werden aber nun vom Land getragen und zu besseren Konditionen refinanziert. Wenn es begleitet wird von glaubhaften Maßnahmen, nach der Entlastung die finanzielle Kommunalaufsicht wirklich dauerhaft sehr ernst zu nehmen, sollten auch NRW und Rheinland-Pfalz den Weg zur ihrer eigenen «Hessenkasse» nehmen.

2.2.3 Länder

Die Coronakrise hat eine bemerkenswerte Renaissance des Länderföderalismus mit sich gebracht. Bei allen zentralen Fragen zu Lockdown und erlaubten Lockerungen erlebt Deutschland in den Jahren 2020 und 2021 eine ungewohnte Rollenverteilung: Der Bund *wirbt* für Lösungen und bringt viel Geld ein. Die zentralen Entscheidungen aber werden von den Ländern getroffen – mal übereinstimmend, mal mit signifikanten Unterschieden.

Auch bei den Liquiditätshilfen für betroffene Unternehmen zeigten die Länder, dass sie schnell – und schneller als der Bund – handlungsfähig waren. Die Länder gingen als Erste mit eigenen, breiten Hilfsprogrammen in Vorleistung und entwickelten anschließend landesspezifische Programme für zusätzliche Bedarfe. Der Bund stellte zwar eine Kofinanzierung der ersten Hilfen sicher, gestaltete aber erst im Laufe der Krise eigene Liquiditätsprogramme und auch diese konnten nur mit Hilfe der Länder umgesetzt werden.

Doch dieses Handlungsmuster ist so bemerkenswert, weil es eher untypisch ist. Gegenwärtig sieht es eher so aus, als würden die Länder im Kompetenzwettbewerb zwischen diesen vier staatlichen Ebenen (einschließlich EU) an Boden verlieren. Die Kommunen haben als «harten Kern» einen Aufgabenkanon aus Daseinsvorsorge und Regelung der örtlichen Angelegenheiten, den ihnen so leicht keiner streitig machen wird. Auf der anderen Seite wird der Bund am ehesten Kompetenzen in Richtung EU nach oben weggeben müssen. Außen- und Sicherheitspolitik, Terrorabwehr, Wettbewerbs- und Handelspolitik, Währungs- und sogar Steuerpolitik sind heute kaum noch ohne Europa zu gestalten. Schlagworte wie Bankenunion, Fiskalunion, Verteidigungsunion oder auch «Green Deal» illustrieren, dass die

europäische Integration zulasten der traditionellen Aufgabenfelder des Bundes weitergeht.

Parallel drängt der Bund in die Länderaufgaben beziehungsweise wird finanziell vermehrt in die Verantwortung gezogen. Die Felder dieses gewachsenen zentralen Engagements – Bildung und Forschung, Infrastrukturinvestitionen, Kinderbetreuung und frühkindliche Bildung, Integration und Geschlechtergerechtigkeit – werden heutzutage sehr viel klarer als wichtige Zukunftsaufgaben für die alternde Gesellschaft eines Hightech- und Hochlohnlandes anerkannt. Doch entgegen der (leider weitverbreiteten) Wahrnehmung müssen wichtige staatliche Aufgaben nicht allein wegen ihrer gestiegenen Bedeutung an den Bund geleitet werden. Dazu bedarf es aktiver Eingriffe in die Aufgabenverteilung. Das ist teilweise und unter Zustimmung der Länder passiert. Dabei stand für die Länder die finanzielle Unterstützung durch den Bund im Vordergrund, nicht etwa die *Absicht*, eigene Gestaltungskompetenzen graduell einzubüßen.

Dennoch: Einfluss, den der Bund gewinnt, verlieren die Länder. Auch im kooperativen deutschen Föderalismus ist Gestaltungsmacht durchaus ein Nullsummenspiel. Insofern ist auch die wohlwollende und kooperative Zentralisierung ein Risiko für das Bundestaatsmodell und für das demokratische Selbstverständnis der Länder. Das muss nicht zwingend problematisch sein. Verfechter der These der «Glocalization», also der wachsenden Bedeutung lokaler Politikgestaltung in einer globalisierten Welt, empfehlen föderalen Staaten explizit Verfassungsreformen zu Lasten der mittleren Ebenen.⁶⁵

Doch was das angeht, könnten die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie durchaus einen Sinneswandel bestärken, der sich schon ein Jahr früher anbahnte. Ende 2018 wiesen die sechzehn Länderregierungen den zuvor von der Bundesregierung vorgelegten und vom Bundestag mit mehr als Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossenen «Digitalpakt Schule» nebst zugehöriger Grundgesetzänderung einstimmig zurück. Damit lehnten die Länder eine Vereinbarung ab, die ihnen 5 Milliarden Euro Bundesförderung für die Digitalisierung ihrer Schulen zusichern sollte. Dafür schlugen ihnen in Teilen der Öffentlichkeit Unverständnis und Hämie entgegen. Doch es ging nicht darum, dieses Geld endgültig abzulehnen. Vielmehr sollten – und wurden – die Eingriffe in die Länderkompetenzen und die verstärkten Kontrollrechte, die der Bund für «sein» Geld verlangte, deutlich abgeschwächt, als der Digitalpakt dann drei Monate später beschlossen wurde. Das beschlossene Paket entsprach zwar auch nach den im Vermittlungsausschuss erreichten Abmilderungen noch dem Modell: «Geld gegen Kompetenz» – oder zumindest «Zweckgebundenes Bundesgeld für spezielle Länderaufgaben».

Dennoch hat sich hier etwas verändert. Als der Streit im Winter gerade auf dem Höhepunkt angekommen war, gab es mehr als eine Landesregierung, die die «Zukunft des Föderalismus» in Gefahr sah. Auch wenn man die rhetorische Übertreibung der Situation zum Abzug bringt, verweist die Grundsätzlichkeit der Diskussion

⁶⁵ Im Bericht der Finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung von 2014 (a.a.O.) wird dieses Modell in Anlehnung an Anwar Shah als «Sanduhr-Föderalismus» charakterisiert.

auf eine Zuspitzung – und auf einen Sinneswandel. Allerdings muss ein solcher Umschwung auch bewusst angegangen werden, er kommt nicht von allein. Hier stehen vor allem die Länder in der Pflicht, sie müssen stärker werden *wollen*. Das verlangt mehr, als sich nur der weiteren Zentralisierung zu widersetzen.

Ziel muss sein, die Länder realistisch in ihren Aufgaben zu stärken, aber sie müssen dafür auch gegenüber dem Bund ihre Eigenverantwortung wahrnehmen. Dazu gehört es zunächst, sie in ihrer traditionellen Funktion als die Träger der öffentlichen Verwaltung und der Bildung in Deutschland anzuerkennen und auf eine sich wandelnde Zukunft vorzubereiten. Das muss nicht heißen, dass im Bildungsföderalismus nicht auch weiterhin Bemühungen unternommen werden, vergleichbare und faire Abschlüsse zu realisieren, in denen die sehr unterschiedlichen regionalen und sozialräumlichen Voraussetzungen angemessen berücksichtigt werden. Doch auch Koordination bei den Abituren und ähnlichem ändert nichts daran, dass die Länder diese Aufgaben vor Ort und mit großen Ressourcen umsetzen müssen. Dazu müssen sie auch angesichts einer nach Corona grundlegend geänderten Sicht auf die Praxis der Digitalisierung gut gerüstet sein.

Dazu gehört auch, dass die Länder die auf sie zukommenden Versorgungslasten gut bewältigen können. In Deutschland werden Beamte traditionell nicht sozialversichert; sie bleiben ein Leben lang im Staatsdienst. Nach Eintritt in den Ruhestand werden die Bezüge auf reduziertem Niveau weitergezahlt; Krankheitskosten werden auf dem Qualitätsniveau von «Privatpatienten» zu 70 Prozent ebenfalls lebenslang getragen. Dieses attraktive System der Altersversorgung ist ein wichtiger Faktor in der Personalakquise für den öffentlichen Sektor.

Traditionell wurde das System immer aus den laufenden Haushalten finanziert. Diese Haushaltsfinanzierung für die 1,7 Millionen deutschen Beamten und Richter und für die heute 1,6 Mio. Pensionäre wird besonders die Länder vor große Herausforderungen stellen. Die Länder beschäftigen mehr als 75 Prozent der deutschen Beamten. Hier sind mit Schulen und Hochschulen, Polizei und Justiz sowie Finanzbehörden die besonders personalaufwendigen öffentlichen Dienste angesiedelt. In den letzten Jahrzehnten haben die meisten Länder zwar begonnen, Rücklagen für die Pensionen neu eingestellter Beamten zu bilden. Die im Zuge der großen Bildungsexpansion eingestellten Beamten gehen jetzt in den Ruhestand. In Kombination mit der demografisch gewachsenen Lebenserwartung steigen die Versorgungsausgaben in vielen Länderhaushalten heute schon von Jahr zu Jahr um fünf Prozent und mehr an.

Auch als Träger ihrer Kommunen müssen viele Länder wieder stärker werden. Räumlicher Wandel, infrastrukturelle Modernisierung und eine überzeugende Umsetzung der Teilhabegerechtigkeit vor Ort verlangen es, dass kein Land mehr seine Kommunen am ausgetreckten Arm nur mit dem Nötigsten versieht, um selbst über die Runden zu kommen. Der kommunale Investitionsstau schließlich ist auch und gerade für die Länder eine große Herausforderung, denn in den meisten Fällen geht es um Maßnahmen, die von ihnen zweckgebunden oder frei kofinanziert werden.

In dieser Hinsicht steht auch hier die Neuregelung für die öffentliche Investitionsfinanzierung im Mittelpunkt (siehe Abschnitt 2.1.3). Das vorgeschlagene Modell

von als Vermögenshaushalten gestalteten Investitionsfonds nahe an den laufenden Haushalten eignet sich für die Länder ebenso wie für den Bund. Das Element der an Nettoinvestitionen orientierten goldenen Regel schafft hier einen echten Anreiz, in zusätzliche Investitionen zu gehen. Das bei negativem Zins-Wachstums-Differential hinzukommende Element einer an Bruttoinvestitionen orientierten Verschuldung würde zusätzliche Dynamik bringen. Aus diesen Investitions Haushalten können bei speziellen, insbesondere länderübergreifenden Infrastrukturaufgaben auch Finanzierungen in gemeinsame Instrumente der Länder (und des Bundes) geleistet werden. Mehrheitlich dient der Investitionsfonds an einem Länderhaushalt aber natürlich den Aufgaben innerhalb *dieses* Landes.

Ob eine investitionsorientierte Schuldenbremse ausreichen kann, die Herausforderungen der laufenden Länderhaushalte zu bewältigen, ist fraglich. Entsprechend offen ist die Frage, ob der bis 2030 vereinbarte Bund-Länder-Finanzausgleich mitunter schon vorher wieder überprüft werden wird.

Doch – wie deutlich geworden ist – kann eine Stärkung der Länder im deutschen Bundesstaat gewiss nicht allein damit erreicht werden, dass Finanzierungsströme verändert werden. Aufgaben und Finanzen sollten immer zusammen betrachtet werden. In diesem Sinne kündigen sich zusätzliche Debatten an. Das ist der richtige Weg. Im Streit um den Digitalpaket hatte Winfried Kretschmann, Baden-Württembergs Ministerpräsident, gefordert: «Wir brauchen eine offene Diskussion darüber, wie der deutsche Föderalismus in Zukunft aussehen soll». Ministerpräsidentinnen und -präsidenten nahezu aller Länder schlossen sich dieser – im Wesentlichen an sich selbst gerichteten – Forderung an. Sie ist unverändert aktuell. Nachdem im Frühjahr 2021 die zweijährige «Konferenz zur Zukunft Europas» begonnen hat, wird die Zeit zusehends reifer für eine parallele Debatte zum deutschen Föderalismus. Der Name «Föderalismuskommission» ist hier naheliegend, aber nicht zwingend. Wichtig ist es, ein erfolgversprechendes Format umzusetzen.

2.2.4 Europa

Europa ist aus finanzpolitischer Perspektive zweierlei. In den Mitgliedstaaten wird die Europäischen Union finanz- und wirtschaftspolitisch in erster Linie als die Instanz wahrgenommen, die über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, den sogenannten Fiskalpakt, das europäische Semester und weitere Regeln und Maßnahmen die finanzielle Eigenverantwortung der einzelnen Staaten reguliert und lenkt. Gemeinsame Regeln sind in der Wirtschafts- und Währungsunion wichtig. Sie sind in der Tat essentiell, um eigene Spielräume der Mitglieder zu schützen in einem Verbund, der de facto – nicht unbedingt de jure – für einander entsteht und haftet. Doch diese Vorschriften müssen zunehmend auch konsistent zu den eigenen Entwicklungen der EU geregelt werden.

Aus einer heutigen Perspektive auf die europäische Finanzpolitik geht die Betrachtung der *eigenen* Finanzen der EU und der dahinterstehenden Aufgaben aber vor. Die EU hat sich neben Gemeinden, Ländern und Bund Schritt für Schritt zu einer eigenen staatlichen Ebene entwickelt. Sie erfüllt in ihrem Verhältnis zu

den Mitgliedstaaten schon lange mehr als nur die Funktionen eines supranationalen Zusammenschlusses. Auch wenn der Europäischen Union noch die rechtlichen und zum Teil auch die demokratischen Qualitäten eines echten Bundesstaates fehlen, in einer Hinsicht wird die Funktion als vierte Ebene sehr deutlich: In mehr und mehr Bereichen erfüllt die EU normale Staatsaufgaben gegenüber der Unionsbevölkerung. Außen- und Sicherheitspolitik, Wettbewerbsschutz und Finanzmarktregulierung, Flüchtlingspolitik und Sozialschutz, Klima, Umweltschutz und erneuerbare Energien – es fällt schwer, Politikfelder zu benennen, in denen die oberste Ebene seit der Jahrtausendwende nicht an Bedeutung gewonnen hat.

Wo geht diese Entwicklung mit und nach der Coronakrise weiter? Wird sich, wie so oft in der europäischen Geschichte, die Krise wieder einmal als die sprichwörtliche Chance zur tieferen Integration der EU entpuppen? Klar ist: Europa muss sich wandeln, um zu bestehen. Europa muss nach innen stärker werden, um nach außen stark sein zu können. Dabei ist die globale Krise der öffentlichen Gesundheit in der Corona-Pandemie einer von mehreren Politikbereichen, in denen die EU handlungsfähiger werden muss. Im Angesicht einer Krise sollte man die weiteren Herausforderungen der EU jedoch nicht zurückstellen, sondern mit verstärkter Energie angehen: Auch wenn die akute Krisenbekämpfung viel Aufmerksamkeit bindet, sind die weiteren Probleme nicht geschrumpft. Vielmehr ist ein neues und großes Problem *hinzugekommen*. Es gilt nun, alle Zukunftsaufgaben für Europa – und Corona – in Angriff zu nehmen.

In der Welt des 21. Jahrhundert muss Europa eine echte europäische Souveränität entwickeln, um als größter Binnenmarkt der Welt und als fortschrittlichstes demokratisches Projekt jenseits des Nationalstaates global in seiner Gewichtsklasse zu kämpfen. Der Weg dorthin führt, ökonomisch gesprochen, über mehr europäische Gemeinschaftsgüter. Die EU soll mehr von den Aufgaben übernehmen, die ihr nach Größe und Funktion zukommen sollten und die sie besser ausüben kann. Die EU der nächsten Generation braucht also mehr und kraftvollere europäische Außenpolitik, Eintreten für Menschenrechte, Verteidigung, Cybersicherheit und auch eine geopolitischere Wirtschaftspolitik. Vor allem aber eine europäischere Klimapolitik, die mehr ist als die EU-Subventionierung nationalen Klimaschutzes. Und die EU braucht weniger von den Aufgaben, die besser national oder gar regional umgesetzt werden sollten. Allem voran braucht die EU sehr viel weniger von der Gemeinsamen Agrarpolitik, die so völlig unverhältnismäßig und unzeitgemäß immer noch ihre Finanzen prägt.

Die Europäische Union in ihrer heutigen Form ist diesem Aufgabenheft noch nicht gewachsen. Schaut man auf den bisherigen Integrationsprozess, so schält sich Europa gewissermaßen als föderale Idee ohne föderalen Plan heraus. Da das Ideal immer schon mehr Zuspruch erhalten hat als die konkreten Wege dorthin, verläuft die tatsächliche europäische Integration oft sehr pragmatisch, keinem Plan folgend und aus der Situation heraus. Ein neues Modell für Europas Zukunft muss gleichermaßen die Stärkung der Union nach innen und außen ermöglichen wie auch konstruktiver mit den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten umgehen können. Eine Agenda, die mehr originär europäisches Handeln als zentralen Schlüssel

betrachtet, wird damit unweigerlich zu einer Agenda, die auf eine grundlegende Überarbeitung der europäischen Verfasstheit hinausläuft.

Dennoch kommt der stärkste gegenwärtige Impuls zur weiteren Integration nicht über die europäischen Leistungen. Die gemeinschaftliche Reaktion auf die Coronakrise bringt es mit sich, dass der stärkste innovative Impuls für die weitere Vertiefung der Union ausgerechnet über die *fiskalische* Seite kommt. Gemeinsame Schulden und dann auch gemeinsame Steuern können Europa entscheidend voranbringen. Oder auch auseinanderbringen – hier gilt es noch, in die richtige Richtung zu lenken.

Der europäische Wiederaufbauplan besteht aus einem Instrument zur kollektiven Kreditaufnahme: Unter dem Titel Next Generation EU (NGEU) werden 750 Milliarden Euro aufgenommen. Im Mittelpunkt des Wiederaufbauinstruments steht die Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF); sie erhält knapp 90 Prozent der Mittel aus dem NGEU-Kredittopf. Dessen verbleibende Mittel dienen im Wesentlichen zur ergänzenden Krisenbekämpfung im Rahmen bestehender EU-Programme. NGEU und RRF sind zwei Seiten derselben Medaille. Sie sind die Einnahmen- und die Ausgabenseite des temporären Nebenhaushalts, den die EU zur Bekämpfung der Krise geschaffen hat. Er ist Meilenstein in der Entwicklung der EU. Manche schauen dabei mehr auf seinen Charakter als größtes Ausgabenprogramm der EU-Geschichte. Andere stellen die erstmalige gemeinsame Schuldaufnahme in den Mittelpunkt.

Nach anfänglichen Debatten über die Nutzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus oder die Ausgabe von sogenannten Corona-Bonds stellt der Beschluss zur kollektiven Verschuldung einen großen Sprung in neues und noch unerforschtes Terrain der weiteren Entwicklung Europas dar. Von den 750 Milliarden Euro gemeinsamen Schulden werden 360 Milliarden als zinsgünstige Darlehen an solche Mitgliedstaaten weitergegeben, die wegen ihres Ratings allein deutlich schlechtere Konditionen in Kauf nehmen müssten. Aber der etwas größere Teil von 390 Milliarden Euro wird verwendet für nicht rückzahlbare Zuschüsse, größtenteils an die Mitgliedstaaten, knapp 20 Prozent sollen EU-Programme stärken. Diese Mittel stehen für 2021 bis 2024 zur Verfügung. Die gemeinsame Tilgung aus neuen EU-Steuern ist für die Zeit von 2028 bis 2058 angesetzt.

Mit der gemeinsamen Verschuldung und dem abweichenden Mechanismus, die Kredite zu bedienen, ist ein Schritt zum europäischen Finanzausgleich getan. Zudem sind die gemeinsamen Schulden ein wichtiger Schritt. Formal handelt sich zwar lediglich um eine *vorübergehende* Maßnahme. Doch der Präzedenzfall ist geschaffen. Die gemeinsamen Schulden sind gekommen, um zu bleiben.

Doch Kreditaufnahme ist kein Teufelszeug – auch nicht die europäische. Sie ist zunächst ein ganz konventionelles haushaltspolitisches Instrument. Welches allerdings eine ebenso selbstverständliche Einbettung in eine fiskalische Governance braucht, die noch zu entwickeln sein wird. Unter anderem werden dazu auch ernsthaft neue und eigene EU-Steuern und abgabenähnliche Eigenmittel entwickelt werden müssen. Wie alle Stufen einer Föderation wird auch die europäische Ebene lernen, dass die Spürbarkeit von Zwangsabgaben nur selten zur politischen

Sympathiewerbung taugt. Doch das gehört gewissermaßen zur föderalen Normalisierung dazu. Deshalb sollte die EU solche Steuern wählen, die europäisch sinnvoller zu erheben sind. Auch Fragen der Steuervermeidung und -hinterziehung sollten europäisch angegangen werden.

Ebenso wichtig kann aber die europäische Verschuldung per se für das große gemeinsame EU-Vorhaben Klimaschutz werden. Echter europäischer Klimaschutz verlangt, dass zur Bekämpfung dieses *globalen* Problems die höchstmögliche Ebene zentrale Kompetenzen erhält. Im Klimaschutz wäre das unter anderem ein weitreichender europäischer Emissionshandel (auch in den «Non EU-ETS»-Bereichen), später ergänzt um europäische Energiebesteuerung⁶⁶ als das Nachfolgemodell für zunächst auf europäischen Ebenen besser harmonisierte, nationale Energiesteuern.⁶⁷

Abgerundet wird die europäische Klima-Finanzpolitik schließlich am besten durch EU Green Bonds. Sie dienen anspruchsvollen europäischen Klimaschutzinvestitionen, die anders nicht oder nur schwächer umgesetzt werden können. Solche europäischen Klimaschutz-Bonds sollten nicht durch ein bestimmtes Schuldenvolumen, sondern unmittelbar durch ihren Klimaschutzeffekt limitiert werden. Ziel muss es sein, dass mit EU-Green-Bonds vor allem solche anspruchsvollen Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt werden, die mit Emissionssteuern, ETS und mit dem Ordnungsrecht (noch) nicht erreicht werden. Klimaschutz durch Verschuldung zu finanzieren, sieht zwar auf den ersten Blick aus, als tausche man nur eine Zukunftslast gegen die andere. Doch nicht nur, weil derzeit und wohl auch für die mittlere Frist die Zinsen niedriger sind als das Wirtschaftswachstum – also eine große Klimalast abgelöst und eine vergleichsweise geringe Schuldenlast eingegangen wird. Gerade dort, wo normaler Klimaschutz nicht hinkommt, aber viel erreicht werden kann, lohnt der «Zukunftstausch» von Staatsschulden für den Klimaschutz besonders. Die Beschränkung der Bond-Finanzierung auf anspruchsvollen Klimaschutz ist zudem wichtig, um die reguläre Klima-Finanzpolitik der EU und der Mitgliedstaaten nicht zu untergraben. EU Green Bonds sollen nicht zur politisch opportunen Alternative eines Klimaschutzes nach dem Verursacherprinzip werden, sie sollen sie ergänzen und verstärken. Diese Vision einer nicht finanziell limitierten, sondern direkt durch ihre überragenden Klimawirkungen definierte europäische Verschuldung ist ein Element des hier vorgeschlagenen «fiskalischen Dreiklangs» (siehe Kapitel 3). Über die konzeptionelle Ebene hinaus muss die Idee noch

66 Vgl. u.a. K. Konrad (2016): Light for Europe - An electricity tax for the European Union budget, in: T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.): The Future of EU-Finances, Tübingen, S. 137–149. M. Thöne (2016): Transferring Taxes to the Union: The Case of European Road Transport Fuel Taxes, ebd. S. 113–134. M. Schratzenstaller et al. (2017): EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation – a Survey, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 237, S. 163–189.

67 Im Rahmen des European Green Deal soll auch die europäische Energiesteuerrichtlinie von 2003 erneuert werden. Nach mehreren vergeblichen Anläufen in den vergangenen Jahren sind die Chancen für die tatsächliche Umsetzung der überfälligen Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens der nationalen Energiesteuern heute sehr viel besser. Nach umfangreichen Konsultationen der verschiedensten Stakeholder plant die Europäische Kommission, Mitte 2021 einen Entwurf für eine neue Energiesteuerrichtlinie vorzulegen.

weiter konkretisiert werden. Dabei muss vor allem festgelegt werden, welche Arten von anspruchsvollen Klimaschutzinvestitionen sich für diese besonderen Green Bonds qualifizieren sollen und wie der erforderliche Abstand zu «normalen», nach dem Verursacherprinzip umgesetzten Klimaschutzinstrumenten definiert wird.

Diese Festlegungen erfolgen am besten aufbauend auf der weiteren Konkretisierung der Sustainable-Finance-Taxonomie der EU. Dieses Klassifizierungssystem soll ein einheitliches Verständnis der Nachhaltigkeit von wirtschaftlichen Tätigkeiten in der EU schaffen, so dass auch an den Finanzmärkten gehandelte Anleihen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitswirkungen differenziert und zertifiziert werden können. Die grundlegende Taxonomie-Verordnung ist als Teil des europäischen Green Deals im Sommer 2020 verabschiedet worden; im Laufe des Jahres 2021 muss bei den zugehörigen Regeln zu Konkretisierung – den sog. delegierten Rechtsakten – in der Debatte der Mitgliedstaaten sichergestellt werden, dass der Nachhaltigkeitsanspruch der Taxonomie nicht verwässert wird.⁶⁸ Die Taxonomie soll in der finalen Konkretisierung eine Grundlage dafür schaffen, private Finanzströme in nachhaltige Verwendungen zu lenken und zugleich den großen Kapitalbedarf zur klimagerechten Modernisierung der europäischen Wirtschaft zu decken. Selbstverständlich sollen auch die vorgeschlagenen EU-Green-Bonds den Anforderungen der Taxonomie entsprechen. Insbesondere muss das notwendige Kriterium des anspruchsvollen Klimaschutzes mit der «Do No Significant Harm»-Anforderung (DNSH) einhergehen, d.h. keines der weiteren fünf Umweltziele der Verordnung darf signifikant beeinträchtigt werden.⁶⁹

Es wird deutlich: Je mehr sich die EU auf der Verschuldungsseite «normalisiert», umso mehr ist darauf zu achten, dass ihre eigenen Verschuldungsregeln und die Regeln, die in der Union für die Mitgliedstaaten gelten, miteinander kompatibel sein sollten bzw. einander nicht konterkarieren. Zudem müssen die gemeinsamen europäischen Regeln für die Mitgliedstaaten sinnvoll das reflektieren, was dort umsetzbar und zugleich tragfähig ist. Die heutigen EU-Fiskalregeln für die Verschuldung ihrer Mitgliedstaaten haben sich aus dem einfachen, aber oft verletzten Reglement durch sukzessive Ergänzungen zu einem vielschichtigen und flexibleren, aber auch kaum noch konsistenten Komplex weiterentwickelt.⁷⁰ Kommt hier nun auch noch die vertikale Dimensionen hinzu, mit der das Verhältnis europäischer Kreditaufnahme zur Verschuldungspolitik der Mitgliedstaaten organisiert wird,

⁶⁸ Vgl. Verordnung (EU) 2020/852 vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, L 198/1; Commission Delegated Directive (EU) of 21.4.2021 amending Directive 2010/43/EU as regards the sustainability risks and sustainability factors to be taken into account for Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities (UCITS), C(2021) 2617 final.

⁶⁹ Die sechs Umweltziele der Taxonomie sind: (1) Klimaschutz, (2) Anpassung an den Klimawandel, (3) nachhaltige Nutzung von Wasserressourcen, (4) Wandel zu einer Kreislaufwirtschaft, (5) Vermeidung von Verschmutzung und (6) Schutz von Ökosystemen und Biodiversität.

⁷⁰ O. Blanchard, A. Leandro und J. Zettelmeyer (2021), a.a.O., nutzen sogar einen Grundriss der jahrhundertlang immer neu erweiterten Kathedrale von Ávila, um die Komplexität der EU-Fiskalregeln zu illustrieren.

würde der bisherige Ansatz vermutlich endgültig an seiner eigenen Komplexität ersticken. Die Diskussion zukünftiger Reglements steckt noch in den Anfängen. Deutlich wird heute schon, dass einfache Regeln in ihrer Bedeutung wahrscheinlich zurückgedrängt werden müssen und Standards und Leitplanken an Gewicht gewinnen, die an qualitativen Charakteristika der individuellen Mitgliedstaaten und ihrer Finanzpolitik anknüpfen. Diese Diskussion wird spannend – und (hoffentlich) fruchtbar.⁷¹

2.3 Den Finanzierungsbedarf sichern

Die traditionelle Aufgabe der Finanzpolitik ist es, die Handlungsfähigkeit des Staates unter wechselnden Umständen und den breiten Anforderungen des 21. Jahrhunderts sicherzustellen. Wie im Bericht deutlich geworden ist, beschränkt sich moderne Finanzpolitik gewiss nicht auf die seriöse und gerechte Beschaffung von Einnahmen für die zahlreichen Aufgaben des vielgliedrigen Staates von der kommunalen bis zur europäischen Ebene. Gleichwohl ist die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte unverändert die zentrale Domäne der Finanzpolitik.

In der Corona-Pandemie ist die Einnahmenseite der Finanzpolitik zugleich extrem aktiv und doch verhalten. Extrem aktiv insofern, als die umfangreichen Hilfsmaßnahmen für Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft erhebliche Zusatzausgaben erforderlich machen, die bei krisenbedingt sinkenden Steuereinnahmen durch eine umfangreich notwendige Neuverschuldung finanziert werden. Während die regulären Einnahmen um 3 Prozent gesunken sind, haben die Ausgaben gegenüber 2019 um gut 9 Prozent zugenommen. Aus mehreren Überschussjahren kommend beträgt das gesamtstaatliche Defizit Deutschlands für das Jahr 2020 nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes 140 Milliarden Euro; davon entfallen knapp 87 Milliarden Euro allein auf den Bund.⁷² Für das folgende Jahr kann bei Abschluss dieses Berichtes im Frühling 2021 angesichts der startenden Impfwelle zwar auch auf eine gewisse finanzpolitische Entspannung gehofft werden; gewiss ist aber noch sehr wenig. Die aktive Finanzpolitik eines Staates wie Deutschland mit dem bestmöglichen Kreditrating kann sich in dieser Konstellation darauf verlassen, die Krise und ihre unmittelbaren Folgen durch eine kraftvolle Ausweitung der öffentlichen Schuldenaufnahme finanzieren zu können.

Mit der absehbaren Normalisierung der Pandemie wird auch die Finanzpolitik wieder unter weniger außergewöhnlichen Rahmenbedingungen agieren können. Die krisenbedingte Neuverschuldung wird eingestellt werden können. Ob und in welchem Maße öffentliche Investitionen in Zukunft im Rahmen einer

⁷¹ Mögliche Entwicklungslinien der weiteren Diskussionen zeigen sich u.a. in: EU Fiscal Council (2021): High debt, low rates, and tail events: Rules-based fiscal frameworks under stress, <https://voxeu.org>; Wieser (2021), a.a.O.; P.R. Orszag, R. E. Rubin und J.E. Stiglitz (2021): Fiscal resiliency in a deeply uncertain world: The role of semiautonomous discretion; PII Policy Brief 21-2, Washington D.C.; sowie O. Blanchard, A. Leandro und J. Zettelmeyer (2021), a.a.O.

⁷² Vgl. StBA, Pressemitteilung Nr. 082 vom 24. Februar 2021.

weiterentwickelten Schuldenbremse ebenfalls kreditfinanziert werden können, hängt vom Ausgang dieser aktuellen Reformdiskussion ab. Mit Blick auf die großen gesellschaftlichen Aufgaben der kommenden Jahre und die sich abzeichnenden Ent- und Belastungen der 2020er-Jahre ist aber auch klar, dass finanzpolitische Diskussionen und Entscheidungen der Nach-Corona-Zeit wieder verstärkt steuer- und abgabenpolitisch geprägt sein werden.

Das heißt nicht, dass sich schon klar vorhersehen ließe, ob nach der Pandemie die Steuern erhöht werden müssen, in ihrer Gesamtlast gleichbleiben oder gar gesenkt werden könnten. Ein Steuersenkungsszenario liegt gewiss nicht nahe, wenn man auf die staatlichen Zukunftsaufgaben Deutschlands und Europas schaut – ausgeschlossen ist aber nichts. Vor diesem Hintergrund ist die steuerpolitische Diskussion in der Krise noch verhalten.

Für die Leistungsfähigkeit des modernen Steuersystems in der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts ist allerdings die Frage, ob die Abgabenlast am Ende etwas steigen, sinken oder in der Summe gleichbleiben soll, nur ein Teilaspekt. Steuern müssen vor allem auch gerecht und effizient sein. Auch ein durchaus ergiebiges Steuersystem kann sich als strukturell fehlerkonstruiert oder überaltert erweisen. Hohe Einnahmen aus Steuern, die Ungerechtigkeiten zementieren, gesellschaftliche Gruppen diskriminieren, die ökonomisch falsche Anreize setzen oder den Weg in eine nachhaltige Zukunft blockieren, wären *schlechte* Einnahmen. Schlecht wegen des hohen Preises, der für das äußerlich gute Aufkommen gezahlt wird. Und schlecht, weil Steuern mit vielen negativen «Nebenwirkungen» sich auf längere Frist zumeist selbst das Wasser abgraben, da ihre gesellschaftliche und politische Akzeptanz mehr und mehr abnimmt. Steuern müssen zwar nicht beliebt sein; *akzeptiert* werden müssen sie sehr wohl.

In diesem Sinne betrachten wir das deutsche Steuer- und Abgabensystem im Folgenden vor allem mit Blick auf seine *strukturelle* Leistungsfähigkeit und Zukunftstauglichkeit. Orientierungshilfen für eine solche Durchsicht bieten die Kriterien, die wir als allgemeine Maßstäbe für eine im umfassenden Sinne *gerechte* Finanzpolitik skizziert haben. Dabei geht es nicht um eine vollständige Musterung aller Steuern und Abgaben nach allen aufgeführten Kriterien. Vielmehr werfen wir schlaglichtartig ausgewählte Blicke auf das Einnahmensystem der Gegenwart und seine strukturellen Entwicklungsmöglichkeiten in den kommenden Jahren. Dabei konzentrieren wir uns nur auf Steuern und steuerähnliche Instrumente; eine vollständige Betrachtung würde auch die wichtige Rolle der gesetzlichen Sozialversicherungsbeträge umfassen.

2.3.1 Aufkommen generieren: Die großen Anker des Steuersystems

Das deutsche Steuersystem wird oft als sehr differenziert und kompliziert charakterisiert. Das stimmt insofern, als sich mehrere föderale Ebenen einer ganzen Reihe von kleinen und großen Steuern bedienen. Teilweise handelt es sich dabei um Gemeinschaftssteuern, andere sind reine Gemeinde-, Landes- oder Bundessteuern. Zudem werden diese Steuereinnahmen zum ganz überwiegenden Teil durch

ein nicht immer leicht durchschaubares System von kommunalen Finanzausgleichen, dem Bund-Länder-Finanzausgleich und das EU-Eigenmittelsystem weitergeleitet und umverteilt. Wo letztlich ein bestimmter Steuer-Euro einer bestimmten Steuerzahler/in landet, ist nur selten leicht nachvollziehbar. Tatsächlich greifen in dem großen Mechanismus, mit dem die Staatseinnahmen erhoben, zerlegt, umverteilt und letztlich einem bestimmten öffentlichen Haushalt zugeleitet werden, viele unterschiedliche Zahnräder ineinander.

Doch mit Blick auf die zentrale Aufgabe des Steuersystems, Einnahmen für staatliche Ausgaben zu generieren, relativiert sich diese Komplexität etwas, wenn man die Dimensionen der Steuerbeträge betrachtet. Denn im Mittelpunkt des deutschen Steuersystems steht das Doppelgestirn aus der Besteuerung auf die persönlichen und unternehmerischen Einkommen einerseits und Umsatzsteuer andererseits, so sind damit schon gut drei Viertel des gesamten Steueraufkommens erfasst. Im Jahr 2019, dem als Vor-Corona-Jahr sehr viel verlässlicheren Orientierungspunkt, erbrachten die Einkommensteuern im weiteren Sinne – also Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und der auf beide erhobene Solidaritätszuschlag – zusammen 346 Milliarden Euro von 799 Milliarden Euro Gesamtsteueraufkommen in Deutschland. Die Einkommenssteuer allein erbrachte davon mit 312 Milliarden den Löwenanteil.⁷³

Dem steht die Umsatzsteuer bzw. Mehrwertsteuer mit 243 Milliarden Euro im Jahr 2019 (219 Mrd. in 2020) zwar etwas nach. Gleichwohl dreht sich – wie gesagt – in Deutschland ebenso wie in den anderen vergleichbaren EU- und OECD-Staaten das Steuersystem im Wesentlichen um die beiden großen Abgabentypen, Lohn- und Einkommensteuer auf der einen, Umsatzsteuer auf der anderen Seite. Beide greifen an unterschiedlichen Punkten auf das Einkommen der Menschen als dem zentralen Indikator ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit zu, teils bei der Entstehung, teils beim konsumierten Einkommen.

Alle anderen Steuern sind dem gegenüber keineswegs unwichtig; immerhin erbringen sie mit rund 200 Milliarden Euro das restliche Viertel des Gesamtsteueraufkommens. Zum Teil ergänzen sie die großen Abgaben. Beispielsweise wirkt die Versicherungssteuer fiskalisch grob als Ergänzung zur Umsatzsteuer; während die Erbschaft- und Schenkungssteuer bei den Empfangenden solche Einkommenszuflüsse erfasst, die von keiner der sieben Einkommensarten der ESt abgedeckt sind. Zum Teil haben die anderen Abgaben dezidiert *andere* Aufgaben; sollen beispielsweise als Äquivalenzabgaben bestimmte Sondervorteile finanzieren oder als Lenkungsabgaben umwelt- und gesundheitspolitische Verhaltensanreize setzen.

Unter Aufkommensgesichtspunkten ist es dennoch fair, von einem Doppelgestirn aus Einkommen- und Umsatzsteuern zu sprechen, das von den anderen Abgaben umkreist wird. Primäre Aufgaben der Finanzpolitik auf der Einnahmenseite ist damit die «Pflege» der beiden großen Einnahmenquellen und ihrer

⁷³ Im Corona-Jahr 2020 liegt diese Summe noch bei 340 Mrd. Euro; die ESt allein erbrachte 297 Mrd. Euro. Alle Angaben nach bzw. Berechnungen auf Grundlage von: BMF (2021): Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten, Berlin.

Bemessungsgrundlagen. Die Einkommensteuern sind dabei das vielschichtigere Instrument. Wegen ihres Potentials umzuverteilen und Verteilungsdefizite zu korrigieren, betrachten wir sie unten eingehender.

Die Umsatzsteuer als indirekte Steuer belastet den Endverbrauch sehr breit und mit weitgehend einheitlichen Sätzen. Daher gilt sie als wirtschaftlich relativ neutral im Vergleich zu den direkten Steuern. Wenn es Streit um diese Steuer gibt, dann vor allem um die differenzierten Steuersätze und die Grenzen der Anwendung des ermäßigten Satzes. Der Standardsatz der Umsatzsteuer beträgt 19 Prozent. Der ermäßigte Satz von 7 Prozent wird insbesondere auf Lebensmittel (ausgenommen Getränke), für den öffentlichen Personenverkehr, für die Umsätze mit Büchern, Zeitungen, bestimmte Kunstgegenstände und Beherbergungsleistungen erhoben. Die Umsatzsteuersenkung auch für die Gastronomie, die Teil des ersten Corona-Hilfspakets 2020 war, wird (im Gegensatz zur breiten, nur von Juli bis Dezember 2020 genutzten Umsatzsteuersenkung auf alles) in dieser besonders hart getroffenen Branche bis zum 31.12.2022 auf dem Niveau von 7 Prozent fortgeführt. An der Grenze zwischen regulärer und ermäßigter Besteuerung gibt es immer wieder Anlass, Gerechtigkeitsfragen zu stellen und gegebenenfalls Änderungen umzusetzen. So werden beispielsweise seit 2020 Erzeugnisse für Zwecke der Monatshygiene nicht mehr mit dem regulären, sondern dem ermäßigten Steuersatz belegt.

Aus einer Perspektive der Aufkommenspflege dieser wichtigen Steuer ist weniger der Umstand wichtig, *dass* sich die Anlässe zur neuen Abgrenzung zwischen ermäßigter und regulärer Besteuerung mit der Zeit ändern und in das Umsatzsteuergesetz aufgenommen werden. Gesellschaften ändern sich, die Änderungen können und sollen sich auch in den Steuergesetzen widerspiegeln. Deutschland steht damit nicht allein; 26 der 27 EU-Mitglieder nutzen die Möglichkeit zur Differenzierung der Umsatzsteuersätze. Problematisch wird es, wo es asymmetrisch wirkt: «Neue» Ermäßigungen werden zwar eingeführt; «alte» und längst überkommene Ermäßigungen aber nicht abgeschafft. Auch die Ermäßigungen im deutschen Umsatzsteuerrecht lassen oft erkennen, dass sie aus einer ganz anderen Zeit stammen und heute kaum noch aktuelle Berechtigung haben. Aber eine Steuervergünstigung abzuschaffen sieht von außen aus wie eine Steuererhöhung. Dagegen lässt sich leicht polemisieren.

In den vergangenen Jahrzehnten sind zahlreiche Konzepte vorgelegt worden, den Katalog der ermäßigten Güter und Leistungen wieder deutlich einzuschränken. Eine Beschränkung auf beispielsweise Nahrungsmittel, den öffentlichen Personenverkehr und gegebenenfalls Bücher würde den historischen Wildwuchs zurückschneiden und dennoch die besonders vulnerablen Bevölkerungskreise weitestgehend schonen.

Systematisch einen anderen Weg gehen Länder, die von vornherein gar keine ermäßigten Umsatzsteuersätze nutzen, wie Australien, Südafrika und Dänemark. In Dänemark geht das sogar einher mit einer besonders hohen Steuer, der durchweg anzuwendende Satz beträgt hier 25 Prozent. Isoliert betrachtet sieht ein solches Steuerregime verteilungspolitisch sehr regressiv aus. Ohnehin konsumieren ärmere Personen einen höheren Teil ihrer Einkommen als Wohlhabende. Nimmt man der

Steuer mit einem so ungünstigen Verteilungsprofil auch noch die Ermäßigung bei den Grundbedarfen, wird sie endgültig regressiv. Doch die Herangehensweise ist im dänischen Modell eine andere: Als Instrumente der Einkommensverteilung sind Mehrwertsteuern ohnehin denkbar ungenau. Ermäßigungen auf Lebensmittel erhalten alle Konsumenten, ob reich oder arm. Sehr viel treffsicherere Instrumente der Umverteilung sind Einkommensteuern und ergänzende soziale Transfers, denn sie können die jeweils persönlichen Lebensumstände der Einzelnen adressieren. Eine einheitliche Umsatzsteuer erzwingt auf der anderen Seite also eine verteilungspolitisch aktivere Gestaltung der Einkommensteuer. Das ist kein Nullsummenspiel, weil treffsicherer umverteilt wird und die Streuverluste deutlich geringer ausfallen. Insofern dient das dänische Modell hier mehr als Benchmark denn als Vorbild. Denn eine derart große Reform, die Umsatz- und Einkommensteuer umfassen und aufeinander abstimmen muss, würde einen enormen Aufwand darstellen.

Auch einen Reformstufe darunter, bei der Umsatzsteuer allein, sind für Deutschland große oder kleinere Reformen denkbar. Da es noch viele alte, heute nicht mehr prioritäre Ermäßigungstatbestände in der Umsatzsteuer gibt, bietet sich mindestens eine «One-in-one-out-Regel» an: Wann immer eine neue Umsatzsteuerermäßigung eingeführt wird, muss mindestens eine andere im gleichen oder größeren Volumen abgeschafft werden. Solche selbstauferlegten Regelwerke aus dem Handbuch des Bürokratieabbaus haben zwar ihre natürlichen Grenzen dort, wo nur noch gut gerechtfertigte Umsatzsteuerermäßigungen übrigbleiben. Doch bis dahin können sie den Aufkommensanker Umsatzsteuer wirksam vor der fiskalischen Aushöhlung schützen.

Deutlich besser noch wäre eine anlasslose Aufgabenkritik und die konsequente Abschaffung aller überholten Umsatzsteuerermäßigungen – ohne dass zugleich eine neue Ermäßigung an anderer Stelle eingeführt wird. Bei Steuervergünstigungen haben zwar in Deutschland gerade die großen Überprüfungen bis heute die kleinsten Folgen nach sich gezogen. Dieses scheinbar paradoxe Ergebnis ist aber keineswegs zwingend, es ist die Folge zögerlicher Finanzpolitik. Eine selbstbewusste und gestaltungsstarke Steuerpolitik schafft beim Abbau von Umsatzsteuerermäßigungen auch den großen Wurf.

2.3.2 Lenken und orientieren: Umwelt- und Klimaschutz beschleunigen...

Der Kampf gegen die drohende Klimakrise wird in den 2020er-Jahren gewonnen – oder verloren. Um die menschengemachte Erderwärmung auf 1,5°C begrenzen zu können, müssen die globalen CO₂-Emissionen bis etwa 2050 auf netto null reduziert werden. Europa sollte daher als erster Kontinent vor 2050 den kompletten Ausstieg aus fossilen Energieträgern schaffen. Gegenüber dem Rest der Welt haben gerade die alten Industriestaaten mit ihrer langen Geschichte des Ressourcenverbrauchs und der Treibhausgasemissionen eine besondere Bringschuld. Die entscheidenden Weichen dazu werden in diesem Jahrzehnt gestellt.

Das neue europäische Ziel, bis 2030 eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 55 Prozent des 1990er-Referenzwerts zu erreichen, kann für die deutsche Klimapolitik

nicht als Mindestanforderung gelten. Das Bundesverfassungsgericht hat Ende April 2021 das deutsche Klimaschutzgesetz mit einem analogen Minderungsziel verworfen, weil es zu viel der Klimaschutzaufgaben in die Zeit nach 2030 und damit allein auf die Schultern der jungen Generation verschiebt.⁷⁴ Dass der Anspruch hier deutlich höher geschraubt werden muss, wurde auch vorher schon vielfach gefordert. Konsequenz ist es, ein deutlich ambitionierteres Gesamtziel zu fixieren. Eine Senkung der deutschen Treibhausgasemission bis zum Jahr 2030 um 70 Prozent gegenüber dem 1990er-Niveau wäre eine – auch im Geiste des Grundgesetzes – deutlich generationengerechtere Lösung. Aber nicht nur ein angemessenes Ziel ist nötig; es müssen wirksame und berechenbare Instrumente umgesetzt werden, mit denen das Ziel glaubhaft zu erreichen ist.

Im Mittelpunkt einer klimaorientierten Finanzpolitik müssen CO₂-Preise stehen, die in berechenbaren Schritten das Niveau erreichen, das eine effektive Lenkungswirkung entfaltet. Laut Berechnungen des Umweltbundesamtes entwickelt sich ein CO₂-Preis, der die ökologischen Kosten einer Tonne CO₂ vollständig abdeckt, im Laufe des Jahrzehnts hin zu einem Zielwert von 150 bis 180 Euro pro Tonne CO₂. In der politischen Realität wird die Höhe des CO₂-Preises jedoch auch durch den ergänzenden Instrumentenmix aus Förderung und Standards beeinflusst, sodass derartige Kalkulationen insofern relativiert werden müssen.

Fiskalische Instrumente spielen im Umwelt- und Klimaschutz traditionell eine sehr wichtige Rolle. Während der Staat bei vielen anderen Politikfeldern vor allem über Fördern und Subventionieren agieren kann, verlangt hier das Verursacherprinzip, dass die Preise für Ressourcenverbrauch und Klimaschädigung konsequent erhöht werden, um die volkswirtschaftlich vorteilhafte Nachhaltigkeit auch einzelwirtschaftlich zum besseren Geschäftsmodell zu machen. Neben einem tauglichen regulatorischen Rahmen sind deshalb vor allem Steuern, Abgaben und der ihnen eng verwandte Zertifikatehandel die Instrumente der Wahl im Klima- und Umweltschutz. Subventionen und Fördermaßnahmen für den Klimaschutz können hier wertvolle Ergänzungsinstrumente sein, die es erlauben, Wege zu beschreiten, die mit dem Verursacherprinzip allein (noch) nicht eingeschlagen werden können. Wegen dieser Priorität der Einnahmefinstrumente gegenüber den Instrumenten der Ausgabenseite sind ein konsistenter Umwelt- und Klimaschutz und die einkommensorientierte Finanzpolitik über weite Strecken enge Verbündete. Erst wenn die anspruchsvollen Ziele des Klimaschutzes in greifbare Nähe geraten, verlieren Lenkungsabgaben ihre Ergiebigkeit, und die Finanzpolitik muss sich wieder auf ihre anderen, dauerergiebigen Quellen zurückbeschränken. Mit Blick auf die deutschen und europäischen Klimaschutzziele und angesichts des 1,5-Grad-Ziels des Pariser Klimaabkommens ist es allerdings noch ein weiter Weg, den Klimaschutz und Finanzpolitik gemeinsam zurücklegen können.

Der Weg in die heutige fiskalische Klimapolitik ist in Deutschland lang und wechselhaft gewesen. Seit den 1990er-Jahren gab es eine intensive Diskussion über Umweltsteuern auf die Nutzungen natürlicher Ressourcen, vor allem auf Energie

⁷⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021; - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270.

und die damit verbundenen Emissionen. Ökosteuern sollten Preissignale setzen, um den Verbrauch nachhaltig und wirtschaftlich effizient zu reduzieren.

Die Erfahrungen mit der Umsetzung der ökologischen Steuerreform durch die rot-grüne Bundesregierung waren gemischt. Aus Rücksichtnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sowie auf die verfügbaren Einkommen der ärmeren Haushalte wurden größere Belastungen bei energieintensiven Prozessen und im Raumwärmebereich vermieden. Nennenswerte Steuererhöhungen gab es lediglich bei den Verkehrskraftstoffen (Benzin, Diesel) und beim Stromeinsatz außerhalb der energieintensiven Industrien. Seit 2003 sind die Energie- und Stromsteuersätze nicht mehr erhöht worden.

Die Energie- und Klimapolitik setzte seitdem auf den Emissionshandel, auf Förderprogramme für umweltschonende Technologien und vor allem auf das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), mit dem die Stromproduktion aus regenerativen Energien ausgeweitet wurde. Engagierter Klimaschutz wurde darüber hinaus mehr und mehr zu einem Feld, in dem der Fiskus zum Financier von Fortschritten des Klimaschutzes, der Energie- und Verkehrswende wird. Sei es das Voranbringen der energetischen Sanierung der Wohngebäude, sei es die stärkere Elektrifizierung des deutschen Fahrzeugparks, sei es der Kohleausstieg – überall werden Steuermittel in erheblichem Umfang eingesetzt, um den Klimaschutz voranzubringen. Auch das Erneuerbare-Energien-Gesetz ist in seinem ökonomischen Kern das größte Subventionsprogramm, das Deutschland nutzt. Nur dass die Fördermittel hier nie die öffentlichen Haushalte berühren, sondern an ihnen vorbei von den Zahlenden der EEG-Umlage direkt an die Produzenten erneuerbarer Energien fließen.

Ohne diese umfangreichen Subventionen wäre Deutschland in den 2010er-Jahren vermutlich im Klimaschutz weit weniger gut vorangekommen – beziehungsweise noch weiter zurückgeblieben. Als reiches Land, das Deutschland auch fiskalisch ist, kann man sich auch vergleichsweise viel Klimaschutz über die Ausgabenseite leisten. Doch das hat Grenzen – insbesondere, weil andere wichtige Zukunftsaufgaben zunehmende laute Ansprüche auf diese Haushaltsmittel anmelden werden. Und weil Klimaschutz, indem er mit neuen Geschäftsmodellen und damit Wohlstand einhergeht, wieder mehr Steueraufkommen generieren als verbrauchen soll.

Der erste Schritt in diese Richtung ist getan. Seit Anfang des Jahres 2021 ist auch in den wesentlichen Bereichen, die nicht vom europäischen Emissionshandel abgedeckt werden, eine Bepreisung von CO₂ im Wärme- und Verkehrssektor mittels des Brennstoffhandelsemissionsgesetzes (BEHG) in Kraft. Zunächst wurde der CO₂-Preis auf 25 Euro pro Tonne festgelegt, um dann schrittweise auf bis zu 55 Euro im Jahr 2025 anzusteigen. Ab 2026 wandelt sich diese Abgabe nach gegenwärtiger Gesetzeslage schrittweise in ein Emissionshandelssystem. Vorerst dürfen die Preise dann innerhalb eines Korridors von mindestens 55 und höchstens 65 Euro schwanken.

Dies ist ein erster Schritt. Da das BEHG neben die (unveränderte) Energiesteuer getreten ist, sind diese Werte auch nicht mit der finalen Belastung gleichzusetzen, die heute schon auf die verschiedenen Quellen von Treibhausgasen aus der

Energieverwendung anfallen. Zu den vorerst anfallenden 25 Euro pro Tonne sind hier noch effektive Belastungen zwischen 3,50 Euro pro Tonne CO₂ bei privat genutzter Kohle, über 30 Euro/Tonne bei Erdgas bis hin zu 122 Euro/Tonne bei unverbleitem Superbenzin hinzuzurechnen.⁷⁵

Was wären angemessene Zielmarken, was die hinreichenden starken Anreize, um eine energie- und Verkehrswende voranzubringen, in der die Preise auch die ökologischen Belastungen widerspiegeln? Eindeutige und präzise Werte gibt es nicht –, auch, weil der CO₂-Preis in der Realität als politisches Instrument nicht allein steht, sondern in andere Maßnahmen eingebettet wird. Auch ist kein Wert unumstritten. Häufig wird mit «Schattenpreisen» von 150 bis 180 Euro pro Tonne/CO₂ gerechnet, doch dies sind Näherungswerte, da sich die tatsächlichen Preise auch nach Sektoren unterscheiden könnten. So könnten die Anforderungen beispielsweise für den Verkehrssektor streng genommen auf bis zu 270 bis 300 Euro pro Tonne/CO₂ steigen.⁷⁶

Derartige CO₂-Preise würden – gleichgültig, ob als Steuer oder als Erlöse aus dem Emissionshandel – sehr kraftvolle Anreize für die Energie- und Verkehrswende setzen. Als Einnahmeinstrument für die föderale Ebene, der das Aufkommen zufließt, können sie nicht als die notwendige soziale Abfederung betrachtet werden. Dies betrifft zunächst den Bund; perspektivisch kann auch die Europäische Union zu der richtigen Ebene werden, auf der die großen Instrumente gegen den globalen Klimawandel gebündelt werden.

Dennoch wären auch die Widerstände gegen eine – natürlich schrittweise zu etablierende – Anpassung der CO₂-Preise an das Niveau ihrer Klimaschäden gewiss nicht niedrig. Auf zwei Pfaden kann es aber mitunter gelingen, die Zögerlichkeit der 2010er-Jahre zu überwinden und nicht an den «alten» Widerständen zu scheitern.

Zum einen vollzieht sich gerade ein weitreichender, gewissermaßen kultureller Wandel in der deutschen (und internationalen) Wirtschaft: Wo früher aus wohlverstandenen unternehmerischen Eigeninteresse von der Politik Schutz vor zu viel Klimaschutz verlangt wurde, werden heute – wiederum aus unternehmerischem Eigeninteresse – bessere und vor allem *verlässliche* Rahmenbedingungen für viel Klimaschutz gefordert. Von Branche zu Branche ist der fundamentale Paradigmenwechsel zu beobachten, dass fossile Energien keine Zukunft haben.

⁷⁵ Alle Werte nach Berechnungen von F. Matthes (2020): Der Preis auf CO₂. Über ein wichtiges Instrument ambitionierter Klimapolitik, Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zur Ökologie, Bd. 48, S. 25. Die Werte bei den Kraftstoffen lägen sogar noch weit darüber, wenn hier nicht fiktive Abschläge für die verkehrsbedingten Infrastrukturkosten zum Abzug gebracht würden. Unverbleites Superbenzin müsste andernfalls bspw. sogar 287 Euro/Tonne CO₂ plus BEHG veranschlagt werden. Die partielle Zweckbindung der (seinerzeitigen) Mineralölsteuer für den Verkehrswegebau wurde zwar schon vor mehreren Jahrzehnten faktisch aufgegeben. Da es aber weiterhin im Pkw-Bereich keine nutzerorientierte Anlastung der Infrastrukturkosten über eine Pkw-Maut o.ä. gibt, ist es durchaus angemessen, diese Lasten hier zu veranschlagen. Bei Etablierung eines tauglichen Road-Pricings wäre diese fiktive Zuordnung entsprechend zu revidieren.

⁷⁶ Für die allgemeinen Schattenpreise vgl. UBA (2019): Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen, www.umweltbundesamt.de. Für den Verkehr: F. Matthes (2020), a.a.O., S. 35.

Zukunftsträchtige Geschäftsmodelle verbieten es geradezu, sich noch auf die fossil geprägte Gegenwart zu verlassen. Das heißt natürlich nicht, dass Unternehmen blindlings einen Klimaschutz fordern, der sie kurzfristig gegenüber den internationalen Wettbewerbern ins Hintertreffen kommen ließe. Hier ist Politik gefordert wie ehemals bei der ersten Stufe der Ökosteuerreform 1998. Aber der Wind dreht sich dennoch. Gerade die auf ihre Innovationskraft stolze deutsche Industrie erkennt, dass Klimaneutralität und offensiver Klimaschutz Bereiche sind, in denen sie eine führende Position anstreben muss. Bei passender instrumenteller Begleitung findet auch eine klimaorientierte Finanzpolitik hier in Zukunft mehr einen Partner und weniger einen Widerpart.

Zum anderen muss ein Pfad gefunden werden, die drohenden sozialen Verwerfungen anspruchsvoller CO₂-Bepreisung zu kompensieren, ohne dass die Klimaschutzimpulse dabei wesentlich geschmälert werden. Umweltsteuern und CO₂-Preise zeigen ein ungünstiges Verteilungsprofil. Im Bereich des häuslichen Energieverbrauchs sind typischerweise die Gruppen mit den sehr niedrigen Arbeitseinkommen relativ am stärksten von Energiepreisen und hieran ansetzenden Abgaben betroffen; im Verkehr reicht die hohe Belastung bis in die Mittelklasse.⁷⁷ Der berechnete Unwille, diese Kreise deutlich stärker zu belasten, hat in der Vergangenheit häufig davor zurückschrecken lassen, überhaupt nennenswerte Umweltabgaben einzusetzen. Die extrem niedrigen Energiesteuern auf Heizstoffe legen davon Zeugnis ab.

Der Verzicht auf wirksamen Klimaschutz ist aber keine Option mehr. Schon heute hängt Deutschland besonders in den beiden Bereichen, wo Sorge um soziale Verwerfungen am größten ist – im Verkehr und im Gebäudebereich –, am weitesten zurück. Ein zukunftsgerichteter Weg muss vielmehr sehr viel offensiver die *Kompensation* von Mehrbelastungen angehen, die durch anspruchsvolle CO₂-Bepreisung entsteht. Hier sollten neben direkten Ausgleichstransfers auch Modelle eines sozial differenzierten Energiegeldes zum Einsatz gebracht werden. Der wohldosierte Einsatz ordnungsrechtlicher Vorgaben kann zudem – unterstützend oder auch eigenständig – helfen, den sozialen Ausgleich der Klimapolitik besser umzusetzen. Gerade in Bereichen, wo CO₂-Preise außergewöhnlich hoch sein müssen, um wirksam zu werden, müsste eine rein finanzielle Abfederung analog sehr umfangreich ausgestattet werden. Hier können höhere Effizienzstandards, das Phasing-out spezifisch klimaschädlicher Geräte und Technologien sowie andere ordnungsrechtliche Rahmensetzungen Ergänzungen bzw. Alternativen zum fiskalischen Klimaschutz bieten, die keine unmittelbaren finanziellen Kompensationen erforderlich machen.

Wie kann nun eine solche Phase der erneuten und verstärkten Bepreisung bzw. Besteuerung des Umweltverbrauchs – die «Ökosteuer 2.0» – aussehen? Hier gibt es viele Ansatzpunkte und Modelle, nicht einen einzigen Königinnenweg. Entsprechend nennen wir hier schlagwortartig Elemente, die zu einem umfassenden Konzept kommender Ökoabgaben beitragen können:

⁷⁷ Vgl. Agora Verkehrswende (2021): Wie fair sind die Klimaschutzmaßnahmen im Straßenverkehr? Soziale Verteilungseffekte der CO₂-Bepreisung sowie der Förderung der Elektromobilität.

■ **Energiesteuer:** Die bestehende Energiesteuer wurde bei der Einführung des nationalen Emissionshandels BEHG unbeachtet und damit unverändert gelassen. Das konnte, wie erwähnt, allenfalls ein erster Schritt sein. Aktuell reflektiert die Energiesteuer noch nahezu unverändert den Status quo, der beim Auslaufen der ersten Ökosteuerreform im Jahr 2003 hinterlassen wurde – einschließlich aller Kompromisse, die den Rahmenbedingungen der mittleren 1990er-Jahre geschuldet waren. Die genutzten Steuersätze haben weder mit dem Energiegehalt, noch mit den Treibhausgasemissionen der belasteten Energieprodukte etwas zu tun. Nicht einmal die Steuersätze wurden seit 2003 an die Inflation angepasst. In der Konsequenz sind die Steuersatzerhöhungen der ersten Ökosteuerreform in preisbereinigter Betrachtung heute niedriger als vor der Reform. Als bittere Ironie mag es erscheinen, dass in der Rückschau die rein fiskalisch motivierten Erhöhungen der (seinerzeit noch sogenannten) Mineralölsteuer regelmäßiger und damit umfangreicher waren, als eine fünfschrittige Ökosteuerreform, der 18 Jahre Untätigkeit gefolgt sind.

Die Energiesteuer bedarf also der dringenden Reform. Im Sinne eines konsistenten Klimaschutzes liegt es nahe, sie in der Bemessungsgrundlage klar auf das Klimaschutzziel auszurichten. Auch um schrittweise Kompatibilität zum nationalen Emissionshandel herzustellen, ist eine konsequente Ausrichtung am CO₂-Gehalt der belasteten Energieträger sinnvoll. Dabei könnte allerdings eine Beschränkung nur auf fossiles Kohlendioxid insofern vorteilhaft sein, als damit biogene oder die perspektivisch mitunter wichtigen, nachhaltigen synthetischen Brenn- und Kraftstoffe nicht einer Steuer unterworfen werden, die zwischen klimaschädlich und klimaneutral klar trennen soll. Die für Mitte 2021 angekündigte Novellierung der EU-Energiesteuerrichtlinie wird hier wichtige Wegmarken in Richtung eines «Green Deals» mit den und für die Mitgliedstaaten setzen können – und müssen.

Neben der Bemessungsgrundlage der kommenden Energiesteuer sollten auch die Steuersätze Schritt für Schritt hin zu einer vollen Anlastung der Umwelt- und Klimakosten geführt werden. Je besser hier die zeitige Kompensation sozialer Härten und die Abschirmung gegen die sog. Carbon Leakage (bspw. mithilfe von Carbon Border Adjustements) gelingt, desto schneller können die Steuersätze auf eine klimagerechte Höhe steigen.

Ein Umschwenken auf die klimaschädlichen Inputs der Energieversorgung wird zudem bei der Energiesteuer auch darauf hinauslaufen, dass die Stromsteuer an Bedeutung verlieren und dann auch ganz abgeschafft werden kann. Hier hat sich die Energiewelt seit der Schaffung der eigenständigen Abgabe auf Strom 1998 am gründlichsten gewandelt. Seinerzeit konnte sie noch als leichter Sparsamkeitsimpuls für den Energieverbrauch im Allgemeinen dienen sowie als Korrekturfaktor, der dafür sorgen sollte, dass Atomstrom nicht ungewollt zum Profiteur der Ökosteuer wurde. Heute ist der (heimische) Atomstrom für eine zukunftsgerichtete Steuerpolitik kein Thema mehr, und Strom wird zunehmend zum Motor der nachhaltigen Energiewende im immobilen und mobilen Bereich gleichermaßen. Hohe Strompreise werden in einer Welt zunehmend

erneuerbarer Energiegewinnung zu einem Hindernis für die Sektorkoppelung und den dynamischen Fortschritt der nachhaltigen Elektrifizierung. Umso wichtiger wird es sein, schrittweise von der unterschiedslosen Strombesteuerung wegzukommen.

- **Nationaler Emissionshandel:** Je mehr sich Energiesteuer und Brennstoffemissionshandel (BEHG) einander in der Bemessungsgrundlage annähern, desto besser können sie sich wechselseitig ergänzen und auch entlasten. Ob die benötigten höheren CO₂-Preise nun hier oder dort erreicht werden, erscheint auf den ersten Blick gleichgültig. Auf den zweiten Blick agieren Steuer und Emissionshandel aber in durchaus unterschiedlichen technischen und kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen, die nicht ohne weiteres zu harmonisieren sind. Insofern erscheint es als eine durchaus pragmatische Perspektive, beide Instrumente im Rahmen des Möglichen eigenständig zu halten und dann bedarfsgerecht zu kombinieren.
- **Kraftfahrzeugsteuer:** Die Kfz-Steuer ist über die vergangenen Jahrzehnte schrittweise zu einer Abgabe umgebaut worden, die auf den spezifischen Emissionswerten eines Fahrzeugs aufbaut. Im Vergleich zu einer CO₂-Bepreisung hat sie allerdings den Nachteil, den tatsächlichen Verbrauch einer individuellen Fahrerin nicht nachzuhalten und insofern weder positive noch negative Preissignale zu senden. Reformideen gehen dahin, die jährlich erhobene Kfz-Steuer in eine Abgabe umzuwandeln, die gänzlich oder zu einem großen Teil bei der Erstzulassung des betreffenden Fahrzeugs erhoben wird. Derartige Steuern sind in vielen Europäischen Staaten (mit und ohne Klima-Aspekt) lange etabliert. Vorteil einer solchen Ballung am Anfang wäre, dass der Preisimpuls klimaschädlicher Fahrzeuge genau dann einträte, wenn die Kaufentscheidung für oder gegen ein bestimmtes Fahrzeug gefällt wird. Auch mit Bonus-Malus-System kann ein ähnlicher Effekt erzielt werden. Hier wird eine gezielte Lenkungssteuer mit einer in die Gegenrichtung wirkenden Steuervergünstigungen kombiniert. Fiskalisch erscheint diese Option weniger attraktiv; politisch und mit Blick auf die Klimawirkung (die vom Preisabstand abhängt) kann sie vorteilhaft sein.

Diese Ansatzpunkte umreißen noch nicht das ganze Feld einer anspruchsvollen Klima-Finanzpolitik. Neben der *Belastung* umwelt- und klimaschädlicher Aktivitäten muss auf der anderen Seite auch der Weg für den Energieträger der Zukunft – erneuerbarer Strom und seine Derivate (grüner Wasserstoff u.ä.) – geebnet werden. Bestehende Hürden für den Stromeinsatz und die Sektorkopplung sind abzubauen. Hier stehen Stromsteuer und die Umlagen auf elektrischen Strom, allen voran die EEG-Umlage, im Mittelpunkt. Sie sollten gesenkt, flexibilisiert oder – wo das möglich ist – abgeschafft werden.

Schließlich nutzt eine auf maximale Wirksamkeit ausgerichtete Klima-Finanzpolitik auch kluge Subventionen. Neben der Absicherung fortschrittlicher Klimaschutzinvestitionen durch sog. Differenzverträge (Carbon Contracts for Difference) sind Förderungen und öffentliche Investitionen vor allem wichtig beim weiteren Ausbau der erneuerbaren Energieversorgung, in der energetischen Sanierung des

Gebäudebestandes und in der strategischen Förderung von solchen industriellen Innovationen, die Klima- und Ressourcenneutralität schneller und effizienter zu erreichen versprechen.

2.3.3 Ausbalancieren und umverteilen: Einkommen und Vermögen

Der Einkommensteuer, als dem etwas helleren Teil des fiskalischen Doppelgestirns ESt & USt, kommen viele Aufgaben im deutschen Steuersystem zu. Sie ist nicht nur das wichtigste Instrument zur Generierung von Staatseinnahmen. Mehr als alle anderen Gemeinschaftssteuern bindet sie Bund, Länder und auch die Gemeinden zusammen. Zudem ist die Einkommensteuer das zentrale Instrument nicht nur zu einkommensorientierten Abgabenbelastungen und damit auch -umverteilung. Zudem kann nur mit dieser Steuer auch an viele individuelle Charakteristika der Steuerzahlenden angeknüpft werden, so dass viele familiäre und Teilhabedimensionen jenseits der Arm-Reich-Unterscheidung konkret angesteuert werden können. Über gezielte Steuervergünstigungen in der Einkommensteuer wird zudem ein breites Spektrum anderer gesellschaftspolitischer Ziele adressiert, das geht über die Förderung des Breitensports bis hin zum Denkmalschutz. Auf diesem Feld, das muss der Fairness halber erwähnt sein, ist Deutschland sogar noch eher zurückhaltend – ganz im Gegensatz z.B. zu den USA, wo «tax expenditures» nahezu für *alle* Zwecke der staatlichen Einflussnahme auf persönliches Verhalten genutzt werden. Schließlich ist die Einkommensteuer quasi im Nebenjob neben der Körperschaftsteuer auch noch die «andere» große Unternehmensteuer für alle Einzelunternehmen, Freiberufler, Personalgesellschaften etc.

In dieser Zweckvielfalt herrscht immer die Gefahr, die zentralen Funktionen aus dem Auge zu verlieren und das gesamte System unwillentlich einzelnen Nebenfunktionen zu unterwerfen. Insbesondere die Funktion als Unternehmensteuer entpuppt sich häufig als Hindernis, die Einkommensteuer konsistent im Sinne einer modernen, personenorientierten Einnahmequelle zu nutzen. Gerade in dieser Dimension gäbe es einiges zu tun. An vorderer Stelle steht dabei eine Reform des zentralen Tarifmechanismus.

Wo das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung im Vordergrund steht und die Umverteilungswirkung des Steuersystems erhöht werden soll, ist zuerst die Einkommensteuer gefragt. Mit ihr kann man die persönliche Leistungsfähigkeit erfassen. Persönliche Freibeträge (z. B. für Vorsorgeaufwendungen, Unterhaltsleistungen oder das Existenzminimum) sowie mit dem Einkommen steigende Steuersätze ermöglichen eine progressive Besteuerung.

Der Nachteil von progressiven Steuersystemen ist, dass hohe Steuersätze stärkere Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen auslösen. Höherverdienende Arbeitnehmer, Manager, Unternehmer oder wohlhabende Kapitalanleger haben zumeist gewisse Anpassungsmöglichkeiten, mit denen sie hohen Steuerbelastungen ausweichen können. Investoren und Kapitalanleger sind international mobiler geworden. Dies begrenzt die Möglichkeiten zur Umverteilung durch progressive Steuern. Um der Internationalisierung und dem Standortwettbewerb Rechnung zu tragen, wurden

über lange Jahre Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen in den meisten OECD-Ländern gesenkt. Grenzsteuersätze von 53 Prozent (plus Solidaritätszuschlag), wie sie zu Helmut Kohls Zeiten selbstverständlich genutzt wurden, erscheinen heute nahezu undenkbar.

Tatsächlich hat sich die Welt seitdem gewandelt. Dennoch ist der Steuertarif nicht sakrosankt. Ein aktueller Vorschlag kommt aus Baden-Württemberg: Eine mutige Reform der Einkommensteuer soll den Solidaritätszuschlag vollständig abschaffen, die Arbeitnehmerpauschale von 1.000 auf 1.500 Euro erhöhen und den Einkommensteuertarif so anpassen, dass kleine und mittlere Einkommen entlastet und nur sehr hohe Einkommen moderat mehr belastet werden. Das finanzielle Einnahmenvolumen dieser Steuerreform läge bei etwa zehn Milliarden Euro. Das entspricht genau der Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags, die ab 2021 greifen soll – verfassungsrechtlich eine gefährliche Schlitterpartie. Denn der Solidarpakt II als Grundlage des Solidaritätszuschlags ist schon Ende 2019 abgelaufen. Bereits jetzt fließen die Einnahmen von knapp 19 Milliarden Euro zu weiten Teilen in den allgemeinen Bundeshaushalt. Zudem verstößt die teilweise Abschaffung möglicherweise auch gegen das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes.

Der Vorteil einer echten Tarifreform liegt auf der Hand: Die Entlastung würde dort ankommen, wo sie angebracht und nötig ist – bei den Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen, also in der breiten Mitte der Gesellschaft. So würde eine Familie mit berufstätigen Eltern, die zusammen 50.000 Euro verdienen, gegenüber dem Status quo ante vor dem 1.1.2021 um circa 600 Euro entlastet werden. Das ist mehr, als die Abschaffung des Solidaritätszuschlags für sie ausmacht. Selbst bei einem gemeinsamen Einkommen von 100.000 Euro würde die Familie finanziell profitieren, auch wenn dann der Unterschied nicht mehr groß wäre.

Die Gegenfinanzierung fiele ehrlich und solide aus. Sie wäre mit einem maßvollen Beitrag von Gut- und Spitzenverdienerinnen und -verdienern machbar. Wenn diejenigen, die einzeln mehr als 100.000 Euro Einkommen pro Jahr versteuern, in überschaubarem Maß mehr leisten, schaffen wir den Ausgleich. Bei Ehepaaren, die gemeinsam besteuert werden, läge dieser Betrag bei 200.000 Euro. Das betrifft etwa 10 Prozent der Einkommenssteuerzahlerinnen und -zahler. Und die Mehrbelastungen blieben absolut überschaubar. So würde ein Ehepaar mit einem zu versteuernden Einkommen von 500.000 Euro knapp 10.000 Euro mehr Steuern zahlen als bisher.

Jenseits der neuen Austarierung der Steuerlast zwischen den Menschen mit unterschiedlichen Einkommenshöhen steht bei der Einkommensteuer immer wieder die Geschlechtergerechtigkeit im Mittelpunkt, insbesondere das sog. Ehegattensplitting. Die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren und Lebenspartnern bei der Einkommensteuer nach dem Splittingverfahren ist seit langem umstritten. Dadurch entstehen bei großen Einkommensunterschieden der Partner erhebliche Steuervorteile, da die fiktive hälftige Aufteilung des gemeinsamen steuerpflichtigen Einkommens die progressive Steuerbelastung reduziert. Dies gilt vor allem, wenn ein Partner keine oder nur geringe steuerpflichtige Einkommen hat und der andere Partner hohe Einkommen bezieht. Das Verständnis des *Steuervorteils* folgt hier

allerdings, das soll nicht unerwähnt bleiben, aus einer Perspektive, die grundsätzlich das Individuum als den richtigen Anknüpfungspunkt der Besteuerung betrachtet, nicht etwa die gemeinsam wirtschaftende und für einander einstehende familiäre Gemeinschaft. Diese Individual-Perspektive wird von der deutschen Steuerrechtsprechung aber nicht geteilt.

Unstrittig hingegen ist, dass diese Regelung vor allem verheiratete Frauen mit Kindern vom ersten Arbeitsmarkt fernhält oder sie in Teilzeit- und Nebenerwerbstätigkeit drängt. Dieser Effekt wird verstärkt durch die Steuerfreiheit der Minijobs und die beitragsfreie Mitversicherung in der Sozialversicherung.

Eine vollständig getrennte Individualbesteuerung von Partnern wird in einer Reihe von Ländern praktiziert. Das wäre in Deutschland verfassungsrechtlich umstritten, da tatsächliche oder faktische Unterhaltsleistungen zwischen den Partnern als Minderung steuerlicher Leistungsfähigkeit gelten und steuerlich berücksichtigt werden müssen. Daher sollte man für nichtverdienende Partner zumindest einen Abzugsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags gewähren, gegebenenfalls auch höhere Beträge, wie sie für den Unterhalt zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen Partnern anerkannt werden («Realsplitting»). Dadurch ändert sich bei den Niedrigverdienern nichts und auch bei Normalverdienern nur wenig, selbst wenn ein Partner kein Einkommen bezieht. Bei Hochverdienern werden dagegen die erheblichen Steuervorteile begrenzt. Aus Akzeptanzgründen wäre bei einer grundsätzlichen Reform wahrscheinlich ein Bestandsschutz sinnvoll, zumindest für ältere Paare.

Ein erster kleiner, mitunter schon recht wirksamer Schritt wäre die Abschaffung der Steuerklassen III und V, die es gemeinsam veranlagten Paaren erlauben, die Liquiditätsvorteile später Besteuerung auszunutzen. Hier wird die mehr verdienende Person zunächst mit einem niedrigeren Steuersatz belastet; die weniger verdienende Person mit einem höheren. In einer Welt nennenswerter Spar- und Kreditzinsen ermöglicht es dieses Modell, zunächst niedrige Zahlungen und dadurch Liquiditätsvorteile zu generieren. Der große Nachteil dieses Modells ist allerdings, dass die mehr verdienende Person *überproportional* hohe Löhne ausgezahlt bekommt, die weniger verdienende Person dagegen einen steuerlich überproportional reduzierten Lohn. Für Paare, die sich am Lohnzettel orientieren, bestärkt das für die weniger verdienende Person den Anreiz, dem Arbeitsmarkt fernzubleiben oder sich zumindest nicht stärker zu engagieren. Die mehr verdienende Person dagegen vermitteln die gemäß dieser Steuerklassen ausgezahlten Löhne ein übertriebenes Bild der eigenen Bedeutung für das Erwirtschaften des Familieneinkommens. Die Nutzung der Steuerklassen III und V kann damit herkömmliche Rollenbilder verzerren, selbst wenn spätestens nach der Steuererklärung keine wirtschaftlichen Unterschiede mehr bestehen. Würde man III und V abschaffen, ließen sich Paare stattdessen mit der Steuerklasse IV besteuern. Hier gibt es keine Steuersatzdifferenzierung; jede Einzelne wird zunächst nach einem individuellen Tarif belastet. Erst in der Steuererklärung werden die beiden Perspektiven vereint. Mit diesem einfachen und aus staatlicher Sicht kostenlosen

«Trick» ließe sich beobachten, wie stark der Impuls dieses eigentlich nur symbolischen Aktes auf die tatsächlichen Arbeitsanreize ausfiele.

Was die Einkommensteuer angeht, muss zudem auf ihre Aufgabe als Kompensationsinstrument für kraftvolle Ökosteuerung zurückgekommen werden. Die Einkommensteuer ist ein guter und sehr potenter Hebel, um Einkommensgruppen, aber auch spezielle Personenkreise gezielt – natürlich entkoppelt von ihrem Energieverbrauch – zu entlasten bzw. sie für unvermeidliche Einbußen pauschaliert zu kompensieren. Das ist für den ambitionierten Klimaschutz essentiell. In kleinerem Umfang wird Einkommensteuer auch schon heute für solche Zwecke genutzt. Ein schon traditioneller, aber immer schwieriger Hebel ist die Entfernungspauschale, die begleitend zum BEHG als Kompensation umgestaltet wurde. Je nachdem, wie konsequent eine per se regressive CO₂-Bepreisung umgesetzt wird, muss die sozial ausgewogene Kompensation auch sehr viel direkter ausfallen. Hier kann es sinnvoll werden, statt die Entfernungspauschale den Einkommensteuertarif selbst gegensteuernd anzupassen. Zielgenauer und leichter zu implementieren sind zumeist eher spezifische Steuervergünstigungen, die recht genau «maßgeschneidert» werden können. Dass solche Instrumente in Deutschland nur sehr zurückhaltend geplant werden, hängt auch an der Rolle der Einkommensteuer als Gemeinschaftsteuer. Der Bund ist zentraler Akteur des fiskalischen Klimaschutzes, erhält aber nur 42,5 Prozent des Einkommensteueraufkommens, der Rest geht im gleichen Umfang an die Länder und zu 15 Prozent an die Kommunen. Wird hier die CO₂-Bepreisung des Bundes kompensiert, zahlen die anderen Ebenen mit. Daraus kann auch gegenüber den Ländern und ihren Kommunen eine Kompensationsnotwendigkeit entstehen. Das macht die Angelegenheiten politisch nicht leichter. Unmöglich werden sie dadurch aber nicht. Wie immer ist bei einer zusätzlichen Komplexität neu zu fragen, ob es sich dann noch lohnt, die ursprüngliche Reformidee weiter zu verfolgen. Das ist vollkommen legitim. Im Falle eines engagierten deutschen Klimaschutzes fällt die Antwort aber leicht: Ja, er ist es durchaus wert, auch die Länder und Kommunen mit ins Boot zu holen.

Schließlich muss im Rahmen der Einkommens- und Vermögensbetrachtung noch ein kurzer Blick auf die hier ergänzenden Abgaben geworfen werden, auf die Vermögensteuer und auf die Erbschaft- und Schenkungssteuer.

Eine Wiederbelebung der Vermögensteuer ist durchaus umstritten. Vielfach wird bezweifelt, ob der Aufwand und das bei nüchterner Betrachtung erwartbare Ergebnis einer erneuerten, verfassungskonformen Vermögensteuer in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen könnten. Aus der Wirtschaft ist starker Widerstand gegen zusätzliche «Substanzsteuern» zu erwarten. Vor allem die Mittelständler/innen sehen sich häufig davon bedroht. Da die Steuer auch in Verlustphasen anfällt, kann sie die finanzielle Substanz schwächen und stellt damit vor allem in schlechten Zeiten eine zusätzliche Belastung und Erhöhung der Risiken dar.

Diese Auswirkungen könnten durch Begünstigungen für Betriebsvermögen vermindert werden. Weitreichende Begünstigungen würden aber das Aufkommen einer Vermögensteuer stark reduzieren, verfassungsrechtliche Probleme bei der

Gleichbehandlung unterschiedlicher Vermögensarten aufwerfen sowie aufwändige und gestaltungsanfällige Regelungen erfordern. Dies zeigen die Probleme mit ähnlichen Begünstigungen bei der Erbschaftsteuer. Ferner schafft die notwendige flächendeckende Vermögenserfassung und -bewertung beträchtlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, sowohl bei den Finanzbehörden als auch bei den Steuerpflichtigen.

Die meisten Ziele der Vermögensteuer können auch über höhere Einkommensteuern und Anpassungen bei der Erbschaftsteuer erreicht werden. Das wäre wirtschaftlich verträglicher, steuertechnisch leichter umzusetzen und rechtlich unproblematisch.

Die Erbschaftsteuer gilt vielen als die geeignetere Vermögensteuer, wenn es darum geht, hohe und sehr hohe Vermögen wieder stärker zu belasten und der Vermögenskonzentration entgegenzuwirken. Da sie erst beim Vermögenstransfer zwischen den Generationen erhoben wird, ist sie während der aktiven wirtschaftlichen Betätigungen in jüngeren Jahren weniger relevant für die ökonomischen Entscheidungen. Allerdings führt die Substanzsteuerwirkung bei größeren Erbschaften zu Problemen bei weniger liquiden Vermögen, vor allem bei größeren Betriebsvermögen. Um die Unternehmensnachfolge bei kleinen und mittleren Unternehmen nicht zu gefährden, sind die Begünstigungen für Betriebsvermögen bei der letzten Erbschaftsteuerreform deutlich ausgeweitet worden. Die richtige Abgrenzung bleibt in diesem Bereich eine kontinuierliche Herausforderung. Wieder einmal zeigt sich, dass der Doppelcharakter einer Abgabe als personale und unternehmerische Steuer ein kontinuierliches Problem des deutschen Steuersystems ist. Ganz lösen lässt sich dieser Konflikt nicht; insofern muss die Erbschaftsteuer mit Kompromissen leben.

Aber das ist gut möglich. Insgesamt sollte die Erbschaftsteuer weiterentwickelt und mittelfristig moderat erhöht werden. Dazu sollten alle Vergünstigungen der Erbschaftsteuer auf den Prüfstand gestellt werden, einschließlich der Vergünstigungen für Immobilien oder für gemeinnützige Stiftungen.

2.3.4 Leistungsfähig sein und bleiben: Unternehmensbesteuerung

Unternehmenssteuern stehen nicht im Fokus dieses Berichtes. Doch wichtige Themen für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik gibt es in diesem Bereich allemal. In Deutschland ist die Doppelrolle der Einkommensteuer als Individualsteuer der Bürger/innen und hier ansässigen Menschen einerseits und als Unternehmenssteuer der Personengesellschaften und Einzelunternehmer eine steter Anlass, Reformüberlegungen anzustoßen, weil sich beide Rollen steuerpolitisch gegenseitig behindern. Das wird besonders deutlich an der umstrittenen einkommensteuerlichen Behandlung von Kapitaleinkünften über die Abgeltungssteuer auf Zinserträge und die «nicht veranlagte Steuer vom Ertrag» auf Dividenden und Gewinnanteile. Im Gegensatz zur allgemeinen Systematik der Einkommensteuer, die das Leistungsfähigkeitsprinzip über den progressiven Steuertarif realisiert, werden Kapitaleinkünfte pauschal und proportional mit 25 Prozent besteuert. Mit Blick auf die

Steuergerechtigkeit ist diese Sonderbehandlung ein steter Stein des Anstoßes. Das sogar in doppelter Hinsicht – je nachdem, ob hier die Einkommensteuer allein betroffen ist oder ob Einkommen- und Unternehmensbesteuerung zusammenwirken. Auf der einen Seite werden ausgerechnet private Zinserträge mit maximal 25 Prozent besteuert, was gerade bei solchen «leistungslosen» Einkommen ungerecht ist. Auf der anderen, quantitativ bedeutenderen Seite⁷⁸ sind diese 25 Prozent Einkommensteuer die *dritte* Abgabe, die auf ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften anfällt, nachdem diese auf der Ebene der Unternehmen zuvor durch Körperschaft- und durch Gewerbesteuer belastet worden sind. Hier kommen – je nach örtlichem Hebesatz der Gewerbesteuer – proportionale Belastungen von Kapitalerträgen zwischen 42 und 52 Prozent zusammen. Diese Lasten gerade auf risikotragendes Eigenkapital sind in einer Volkswirtschaft, die große Hoffnungen auf High-Tech-Start-ups und die Unternehmen, die hieraus erwachsen können, setzt, ebenfalls problematisch. Dennoch ist der Weg zu etwas wie einer allgemeinen Unternehmensteuer, mit der die generelle Trennung privater und unternehmerischer Sphäre angestrebt wird, wahrscheinlich sehr lang und steinig, sodass es durchaus offen ist, ob er eingeschlagen werden sollte.

Internationale Fragen der Unternehmensbesteuerung drängen im Vergleich dazu sehr viel offener darauf, politisch beantwortet zu werden. Neben den großen Bemühungen, die geplante Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und das grenzüberschreitende Verschieben von Gewinnen durch multinationale Unternehmen einzudämmen, die unter der Überschrift «Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS) in der OECD unternommen werden, ist hier vor allem die ähnlich motivierte Debatte um «Digitalsteuern» wichtig.

Hier kommt aktuell ein neuer und unerwarteter Wind aus den Vereinigten Staaten. Jahrzehntlang waren die Steuersätze in diesem Bereich nur Steuerwettbewerb der großen Volkswirtschaften untereinander und besonders mit Steueroasen (darunter auch EU-Staaten) geprägt. Im Frühjahr 2021 nun stößt die US-Regierung mit augenscheinlich vollem Ernst die Diskussion um eine internationale Mindestbesteuerung für Unternehmen an. Das ist sehr ermutigend, wenn man sich vor Augen führt, dass ein Großteil der bis vor kurzem aktuellen Diskussion in diesem Feld – u.a. um die «Digitalsteuer» – auf der widerwillig akzeptierten Prämisse geführt wurde, dass die bessere Lösung einer generellen Mindeststeuer ohnehin keinen Zuspruch finden würde. Auch die missliche proportionale Besteuerung von Kapitaleinkünften über die nicht veranlagte Ertrag- bzw. die Abgeltungsteuer könnte sich immerhin hinsichtlich der amerikanischen Mindeststeuer-Initiative als Vorteil erweisen, da die in Deutschland nötigen Anpassungen auf dieser Basis merklich leichter umsetzbar wären.

Diese neue internationale Diskussion zur Mindestbesteuerung gilt es entsprechend mit frischem Mute aufzugreifen und von europäischer Seite weiterzutreiben.

78 Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag liegt kontinuierlich beim Drei- bis Vierfachen des Aufkommens der Abgeltungsteuer; 2020 wurden hier 21,5 bzw. 6,7 Mrd. Euro eingenommen. Die BMF-Steuerschätzung vom 12.05.2021 weist eine ähnliche Relation auch für die Jahre 2021 bis 2025 aus.

Dabei ist innerhalb der EU im Zweifel auch Führungsstärke gefragte, um das Interesse der großen Staaten Frankreich, USA und Deutschland an der Mindeststeuer nicht durch fehlverstandene Loyalität mit einigen kleinen EU-Partnern unterminieren zu lassen. Berechtigte Vorbehalte müssen natürlich alle Regierungen einbringen können. Aber die Mindestbesteuerung darf nicht an den eigennützigen Widerständen der «halben Steueroasen» scheitern, die es in der Europäischen Union auch gibt.

3 10 Leitlinien für die Finanzpolitik der 2020er-Jahre

Um die bekannten und noch unbekannten Herausforderungen der 2020er-Jahre – von der Bekämpfung der Klimakrise bis hin zum demografischen Wandel – zu meistern, ist eine nachhaltige Finanzpolitik unabdingbar. Wie im vorliegenden Bericht dargestellt, geht es dabei darum, Finanzpolitik gerecht, resilient und zukunftsorientiert aufzustellen. Eine nachhaltige Finanzpolitik muss staatliche Handlungsfähigkeit auf allen (föderalen) Ebenen sichern und Einnahmen in ausreichender und gezielter Weise generieren.

Zum Erreichen dieser Ziele hat der Finanzpolitische Arbeitskreis 10 Leitlinien entlang eines – so nennen wir es hier – «fiskalischen Dreiklangs» entwickelt. Dieser Dreiklang besteht aus:

- 1) solider Finanzierung anspruchsvoller Gegenwartsaufgaben;
- 2) engagierter, die Rückstände aufholender Finanzierung von öffentlichen Investitionen; und
- 3) aus einem neuen Modell gemeinschaftlicher EU-Green-Bonds-Finanzierung für sehr anspruchsvollen europäischen Klimaschutz.

Abb. 12: Der fiskalische Dreiklang: Solide. Investiv. Grün.



Quelle: eigene Darstellung.

Im Zusammenspiel ermöglicht dieser Dreiklang damit das, was der vorliegende Bericht im umfassenden Sinne als eine *nachhaltige Finanzpolitik* beschreibt, die keine der großen heutigen Aufgaben Deutschlands und Europas weiter aufschiebt, die Zukunftsinvestitionen wirksam anschieben kann und Generationen- und Klimagerechtigkeit zusammenbringen soll.

Die vom Finanzpolitischen Arbeitskreis auf dieser Grundlage formulierten *10 Leitlinien für die Finanzpolitik der 2020er-Jahre* sind:

- (1) Mit echter Klima-Finanzpolitik vorangehen.
- (2) Europäischen Klimaschutz und EU-Finanzpolitik vereinen, EU Green Bonds zur Klimafinanzierung nutzen.
- (3) Gesellschaft stärken, Demografie und Migration gestalten.
- (4) Mut zur geostrategischen Wirtschafts- und Finanzpolitik.
- (5) Investitionen in Vermögenshaushalten beschließen und kreditfinanzieren.
- (6) Laufende Haushalte immer strukturell ausgleichen.
- (7) Einnahmen stabil halten, aber strukturell modernisieren.
- (8) Resilienz ausbauen und Krisenprävention ernstnehmen.
- (9) Vier-Ebenen-Föderalismus gestalten. Kommunale und Länderaufgaben bedarfsgerecht finanzieren.
- (10) Europa föderal normalisieren und besser finanzieren.

Der zuvor beschriebene fiskalische Dreiklang bildet allerdings allein noch keine Melodie. Seine drei Elemente – «Solide» (in Leitlinie 6), «Investiv» (in Leitlinie 5) und europäisch klimapolitisch «Grün» (in Leitlinie 2) – verstehen sich als zentrale Erfolgsbedingungen einer solchen nachhaltigen Finanzpolitik. Aber sie allein können den Erfolg nicht gewährleisten. Insgesamt beschreiben die Leitlinien ein vielschichtiges Leitbild, wie die Tabelle 2 mit einer groben Orientierung in den Ziel-ebenen und Instrumentendimensionen illustriert.

Tabelle 2: 10 Leitlinien, Instrumente und Zielfelder

Leitlinien	Öffentliche Aufgaben	Steuern und Abgaben	Kredite
Klima	(1) (2)	(1) (2)	(2)
Gerechtigkeit	(3) (4) (8) (9)	(6) (7)	(5) (8)
Ökonomische Dynamik	(3) (4) (9)	(6) (7) (10)	(5) (10)

Quelle: eigene Darstellung.

Konkret soll sich eine nachhaltige Finanzpolitik, die in vielfacher Hinsicht *in die Zukunft investiert*, an diesen zehn Leitlinien orientieren:

3.1 Mit echter Klima-Finanzpolitik vorangehen

Der Kampf gegen die drohende Klimakrise wird in den 2020er-Jahren gewonnen – oder verloren. Um die menschengemachte Erderwärmung auf 1,5°C begrenzen zu können, müssen die globalen CO₂-Emissionen bis etwa 2050 auf netto null reduziert werden. Europa sollte daher als erster Kontinent vor 2050 den kompletten Ausstieg aus fossilen Energieträgern schaffen. Gegenüber dem Rest der Welt haben gerade die alten Industriestaaten mit ihrer langen Geschichte des Ressourcenverbrauchs und der Treibhausgasemissionen eine besondere Bringschuld. Die entscheidenden Weichen dazu werden in diesem Jahrzehnt gestellt.

Das neue europäische Ziel, bis 2030 eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 55 Prozent des 1990er-Referenzwerts zu erreichen, kann für die deutsche Klimapolitik nicht als Mindestanforderung gelten. Das Bundesverfassungsgericht hat Ende April 2021 das deutsche Klimaschutzgesetz mit einem analogen Minderungsziel verworfen, weil es zu viel der Klimaschutzaufgaben in die Zeit nach 2030 und damit allein auf die Schultern der jungen Generation verschiebt. Dass der Anspruch hier deutlich höher geschraubt werden muss, wurde auch vorher schon vielfach gefordert. Konsequenter ist es, ein deutlich ambitionierteres Gesamtziel zu fixieren. Eine Senkung der deutschen Treibhausgasemission bis zum Jahr 2030 um 70 Prozent gegenüber dem 1990er-Niveau wäre eine – auch im Geiste des Grundgesetzes – deutlich generationengerechtere Lösung. Aber nicht nur ein angemessenes Ziel ist nötig; es müssen wirksame und berechenbare Instrumente umgesetzt werden, mit denen das Ziel glaubhaft zu erreichen ist.

Im Mittelpunkt einer klimaorientierten Finanzpolitik müssen CO₂-Preise stehen, die in berechenbaren Schritten das Niveau erreichen, das eine effektive Lenkungswirkung entfaltet. Für die deutsche Klima-Finanzpolitik steht hier der nationale Emissionshandel im Verkehr und im Gebäudesektor im Mittelpunkt. Zudem muss auch die Energiesteuer analog reformiert werden, um den Einsatz fossiler Energieträger ebenfalls anreizgerecht zu verteuern.

Hohe CO₂-Preise verlangen auch eine intensive soziale Abfederung; hier sollten neben direkten Ausgleichstransfers auch Modelle eines sozial differenzierten Energiegeldes zum Einsatz gebracht werden. Der wohldosierte Einsatz ordnungsrechtlicher Vorgaben kann zudem – unterstützend oder auch eigenständig – helfen, den sozialen Ausgleich der Klimapolitik besser umzusetzen. Gerade in Bereichen, wo CO₂-Preise ausgewöhnlich hoch sein müssen, um wirksam zu werden, müsste eine rein finanzielle Abfederung analog sehr umfangreich ausgestattet werden. Hier können höhere Effizienzstandards, das Phasing-out spezifisch klimaschädlicher Geräte und Technologien sowie andere ordnungsrechtliche Rahmensetzungen Ergänzungen bzw. Alternativen zum fiskalischen Klimaschutz bieten, die keine unmittelbaren finanziellen Kompensationen erforderlich machen.

Auf der anderen Seite muss der Weg für den Energieträger der Zukunft – erneuerbarer Strom und seine Derivate (grüner Wasserstoff u.ä.) – geebnet werden. Bestehende Hürden für den Stromeinsatz und die Sektorkopplung sind abzubauen. Hier stehen Stromsteuer und die Umlagen auf elektrischen Strom, allen voran

die EEG-Umlage, im Mittelpunkt. Sie sollten gesenkt, flexibilisiert oder – wo das möglich ist – abgeschafft werden. Schließlich nutzt eine auf maximale Wirksamkeit ausgerichtete Klima-Finanzpolitik auch kluge Subventionen. Förderungen und öffentliche Investitionen sind vor allem wichtig beim weiteren Ausbau der erneuerbaren Energieversorgung, in der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes und in der strategischen Förderung von solchen industriellen Innovationen, die Klima- und Ressourcenneutralität schneller und effizienter zu erreichen versprechen.

3.2 Europäischen Klimaschutz und EU-Finanzpolitik vereinen – EU Green Bonds zur Klimafinanzierung nutzen

Der Klimawandel ist eine globale Krise. Sie verlangt weltumspannendes und «welteinspannendes» Engagement der großen globalen Akteure, allen voran der Europäischen Union. Im Klimaschutz gilt das Gleiche wie in allen geopolitischen Fragen der multipolaren Welt des jungen 21. Jahrhunderts: Um nach außen stark und souverän auftreten zu können, muss die EU auch nach innen stark sein. Kraftvoller eigener EU-Klimaschutz ist eine notwendige Voraussetzung dafür, um als Kontinent im globalen Klimaschutz glaubhaft und durchsetzungsfähig zu sein.

In der Außenperspektive ist dazu ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism) das Mittel der Wahl. Mit einer solch klima-orientierten Einfuhrabgabe kann der sogenannten Carbon Leakage vorgebeugt werden, indem Gütern und Leistungen der Preisvorteil genommen wird, den sie wegen geringen Klimaschutzes haben. Gerade während der Umstellungs- und Markteinführungsphase neuer CO₂-freier Technologien ist das besonders wichtig. Im besten Fall bringt die Drohung mit solchen Ausgleichsmechanismen die EU und ihre Handelspartner zu neuen Abkommen, mit denen sie «Klima-Clubs» gründen, innerhalb derer solche Abgaben nicht nötig sind. Wo hingehen der Weg zu neuen Abkommen noch weiter ist, schafft der – gewiss nicht leicht zu implementierende – Ausgleichsmechanismus die europäische Grundlage für Welthandel und internationale Arbeitsteilung, die zugleich klima- und wettbewerbsgerecht sind.

Nach innen muss der europäische Klimaschutz im Rahmen der großen Klammer des «Green Deals» zunächst sein etabliertes Regelwerk konsequent in Richtung maximaler Wirkung zur Dekarbonisierung der EU weiterentwickeln. Finanzpolitisch kommen hier zunächst eine neue Energiesteuerrichtlinie und die Modernisierung der betroffenen Beihilfeleitlinien in Frage. Auch muss die Taxonomieverordnung für Sustainable Finance in der weiteren Konkretisierung als Klassifikationssystem für *ehrgeizigen* Klima- und Umweltschutz festgelegt werden.

Vor allem aber sollte die originär europäische Kompetenz in der Klima-Finanzpolitik gestärkt werden. Das betrifft zunächst den bestehenden europäischen Emissionshandel (EU-ETS). Zur Gegenfinanzierung für den europäischen Aufbaufonds «Next Generation EU» soll u.a. geprüft werden, ob Teile der Einnahmen aus dem EU-ETS zu europäischen Eigenmitteln werden können. Hier wäre mehr Ambition angemessen; der *europäische* Emissionshandel gehört in Steuerung und Aufkommen komplett in die Hände der EU – *ohne* Einstimmigkeitsregel. Perspektivisch

kann es zudem sinnvoll werden, auch die nationalen Energiesteuern schrittweise in eine europäische Klimasteuer bzw. eine Gemeinschaftsteuer von EU und Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln.

Abgerundet wird die europäische Klima-Finanzpolitik schließlich am besten durch EU Green Bonds. Sie dienen anspruchsvollen europäischen Klimaschutzinvestitionen, die anders nicht oder nur schwächer umgesetzt werden können. Solche europäischen Klimaschutz-Bonds sollten nicht durch ein bestimmtes Schuldenvolumen, sondern unmittelbar durch ihren Klimaschutzeffekt limitiert werden. Ziel muss es sein, dass mit EU Green Bonds vor allem solche anspruchsvollen Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt werden, die mit Emissionssteuern, Emissionshandelssystemen (ETS) und mit dem Ordnungsrecht (noch) nicht erreicht werden. Gerade dort, wo normaler Klimaschutz nicht hinkommt, aber viel erreicht werden kann, lohnt der «Zukunftstausch» von Staatsschulden für den Klimaschutz besonders. Die Beschränkung der Bond-Finanzierung auf anspruchsvollen Klimaschutz ist zudem wichtig, um die reguläre Klima-Finanzpolitik der EU und der Mitgliedstaaten nicht zu untergraben. EU Green Bonds sollen nicht zur politisch opportunen Alternative eines Klimaschutzes nach dem Verursacherprinzip werden, sie sollen sie ergänzen und verstärken. Diese Vision einer nicht finanziell limitierten, sondern direkt durch ihre überragenden Klimawirkungen definierten europäischen Verschuldung ist ein Element des hier vorgeschlagenen «fiskalischen Dreiklangs». Über die konzeptionelle Ebene hinaus muss die Idee noch weiter konkretisiert werden. Dabei muss vor allem festgelegt werden, welche Arten von anspruchsvollen Klimaschutzinvestitionen sich für diese besonderen Green Bonds qualifizieren sollen und wie der erforderliche Abstand zu «normalen», nach dem Verursacherprinzip umgesetzten Klimaschutzinstrumenten definiert wird.

3.3 Gesellschaft stärken, Demografie und Migration gestalten

Mit dem demografischen Wandel ist Deutschland auf dem Weg in eine Gesellschaft, in der der Mangel an Fachkräften bald die Arbeitslosigkeit als wichtigstes Beschäftigungsproblem verdrängen wird. In einigen Regionen des Landes ist das heute schon der Fall. Auf die Beschäftigten kommen unter diesen gewandelten Verhältnissen von Angebot und Nachfrage tendenziell gute Zeiten zu: Nicht nur, was steigende Einkommen angeht, sondern auch in Bezug auf die Offenheit, individuell und familiär passende Arbeitsmodelle zu ermöglichen und die Weiterbildung aktiver zu fördern, werden sich Arbeitgeber/innen noch mehr um ihre wichtigste Ressource, ihre aktuellen und künftigen Beschäftigten, bemühen (müssen).

Die Volkswirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes sollten sich aber nicht darauf verlassen, dass der Arbeitsmarkt allein diesen Wandel rundum gut bewältigt. Politik und öffentliche Finanzen müssen diesen Wandel begleiten und aktiv mitgestalten. Zunächst sollte alles dafür getan werden, dass alle Menschen, die länger arbeiten wollen, das auch können. Dabei geht es nicht nur darum, alle Hürden zu beseitigen und positive finanzielle und nicht-finanzielle Anreize zu schaffen, im angestammten Job weiterarbeiten zu können. Deutschland muss sehr viel flexibler

und auch offener für den Wechsel werden. In der gesund alternden Gesellschaft sollte es nichts Besonderes mehr sein, mit 60 Jahren noch einmal den Arbeitsplatz oder auch den Beruf zu wechseln. Die öffentlichen Arbeitgeber/innen sollten dabei vorangehen – nicht nur, um des guten Beispiels willen. Wie jede andere Branche in Deutschland, vielleicht sogar noch mehr, wird der heute noch zu starre öffentliche Dienst in Zukunft darauf angewiesen sein, kreative und produktive Menschen gleich welchen Alters und gleich welcher Identität gewinnen und an sich binden zu können. Er braucht viel mehr «Quereinsteiger/innen». Dass das gelingt, wird deutlich, wenn der Begriff des «Quereinsteigs» ausstirbt, weil viele Arten des Einstiegs (und des Ausstiegs) zur neuen Normalität geworden sind.

Um den demografischen Wandel, den Arbeitsmarkt, aber auch die Leistungsfähigkeit der demokratischen und partizipativen Gesellschaft miteinander in Einklang zu bringen, muss aber vor allem sehr viel in Bildung und Weiterbildung investiert werden. Die Qualität und die Gerechtigkeit der Bildung gewinnen gleichzeitig, wenn gut ausgestattete, flächendeckend exzellente KiTas, Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen darauf ausgerichtet werden, die «Erblast» des deutschen Bildungswesens endlich zu überwinden, nämlich die soziale Herkunft und den Bildungserfolg nachhaltig zu entkoppeln. Die öffentlichen Mittel für den Bildungsausbau sind gut investiertes Geld – besonders, wenn es gezielt und effizient für die besten Konzepte eingesetzt wird.

Parallel wird eine andere «Erblast» abgebaut werden müssen: der im internationalen Vergleich weiterhin vergleichsweise niedrige Anteil von Frauen in Vollzeitjobs. Neben die quantitative Ausweitung der Kinderbetreuung muss auf Seiten der Infrastrukturen eine Vertiefung der Angebote als Teil konsistenter Familienzeitpolitik treten. Die Abschaffung des herkömmlichen Ehegatten- und Partner/innen-splittings in der Einkommensteuer zugunsten eines «Realsplittings» (vgl. Leitlinie 7) wird hier auf steuerpolitischer Seite einen weiteren wichtigen Anstoß geben.

Zudem muss Deutschland sich aktiv zum attraktiven Einwanderungsland weiterentwickeln, um den demografischen Wandel und den damit kommenden Fachkräftemangel zu kontern. Neben einer vereinfachten, aber nicht anspruchloseren Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsausbildungen gehört dazu auch die intensiviertere Förderung des sogenannten Spurwechsels. Geflüchteten, die schon in Deutschland leben, erhalten damit verbesserte Angebote, über berufliche Ausbildung, Studium oder Arbeit in die reguläre Einwanderung zu wechseln.

Doch um dem Fachkräftemangel in den digitalen, wie auch den sozialen Zukunftsbranchen zu begegnen, muss die Einwanderungspolitik sehr viel aktiver die gesuchten Talente suchen und auch einwerben. Wer die passenden Qualifikationen hat oder gerade erwirbt – dargestellt mit Talentkarten, Punktesystemen o.ä. –, erhält die Einladung, auch ohne Arbeitsvertrag schon nach Deutschland kommen und hier eine Beschäftigung finden zu können. Gerade in den strategisch besonders wichtigen Feldern, wie z.B. künstliche Intelligenz, wird es im globalen Wettbewerb um Talente und Fachkräfteteams neben wettbewerbsfähigen Einkommen immer mehr auch um individuelle und politische Freiheiten sowie um den

Schutz vor Gewalt, Rassismus und staatlicher Willkür gehen. Hier kann Deutschland, wie auch viele seiner EU-Partner, seine Stärken im internationalen Wettbewerb ausspielen.

3.4 Mut zur geostrategischen Wirtschafts- und Finanzpolitik

Der wirtschaftliche Wettbewerb Deutschland und Europas mit den Vereinigten Staaten von Amerika und den pazifischen Volkswirtschaften – allen voran China – beschränkt sich nicht auf das Rennen um Talente. Das wirtschaftsliberale Vertrauen auf die Überlegenheit rein marktlicher Bestimmung, wo und wie ökonomischer Fortschritt stattfindet, hat in den letzten Jahrzehnten erhebliche Rückschläge erlitten. Zu groß sind die Erfolge der Volkswirtschaften, die ihre Zukunftsbranchen offensiv auswählen und dann – direkt oder indirekt – massiv unterstützen. Gerade in digitalen «The-Winner-takes-all»-Märkten mit inhärenten Monopolisierungstendenzen kann eine gut überlegte und finanzierte Industriepolitik mitunter ausschlaggebend sein, als erster die entscheidenden Meilensteine zu erreichen.

Richtig ist: Der Staat weiß keineswegs immer alles besser. Aber der Staat, der sich mit dem Verweis auf eigene Erkenntnisgrenzen zurückhält, sich kein Wissen «anmaßt» und entsprechend passiv bleibt, hat doch zu oft das Nachsehen gegenüber Regierungen ohne derartige Vorbehalte.

Es sollten also sektorale Produktionsstrukturen in der Volkswirtschaft gezielt beeinflusst werden. Erreichen kann man das durch systematische Förderung von Forschung und Entwicklung in definierten Industriebereichen. Dort geht es dann vor allem um die Internalisierung von Wissens-Spill-Overn, also der gezielten Koordination von Forschung *zwischen* Unternehmen: Man versucht, Erkenntnisse zu teilen und auf den Fortschritten des anderen aufzubauen. Bei grundständigen Innovationen hat der Staat zudem oftmals einen längeren Zeithorizont und tiefere Taschen als einzelne Unternehmen. Er kann höhere Risiken auf sich nehmen. Und durch sein Engagement kann er Investitionen des Privatsektors koordinieren und anschieben, die es ohne staatliches Engagement nicht gegeben hätte.

Dabei darf der Wettbewerb nicht zu kurz kommen. Die Schwächung von Wettbewerb innerhalb Europas ist ein schlechter Weg, um wettbewerbsfähig z.B. mit China zu bleiben. Europa muss stattdessen technologisch besser sein und dadurch die eigene Marktposition sichern. Wir müssen versuchen, durch neue, bessere oder sicherere Produkte unsere Marktposition in den zentralen Industriebereichen zu halten und auszubauen. Aber solche Schritte auf der Qualitätsleiter gibt es nicht umsonst. Sie erfordern Investitionen. Zu allererst von den Unternehmen selbst, aber eben auch vom Staat.

Auf welche Branchen sollen Deutschland und Europa nun konkret setzen? Sicher ist, dass es nicht darum gehen kann, in einen Preis- und Kostenwettbewerb um bereits bestehende Geschäftsmodelle einzusteigen. In Querschnittstechnologien wie der künstlichen Intelligenz allerdings ist ein Aufholen notwendig und das Überholen wünschenswert. Ansonsten sollte der Fokus dort liegen, wo Europa führend ist, oder – besser noch – auf Geschäftsfeldern, die heute noch nicht existieren.

Hier kann der Klimaschutz eine zentrale Rolle für eine europäische Industriestrategie spielen. Wenn es um grüne Technologien geht, also etwa Energiespeicherung, alternative Antriebstechnologien und, allgemein gesprochen, Technologien zur Entkoppelung von Wohlstand und Ressourcenverbrauch und Klimaschädigung, dann sind Europa und gerade Deutschland gewiss ganz vorn dabei. Eine solche «grüne Industriepolitik» braucht neben der Entschlossenheit vor allem auch das Geld. Hier kommen grüne Industrie- und Finanzpolitik zusammen. Mit dem zwei Billionen US-Dollar schweren «Biden-Plan» vom Frühjahr 2021 gewinnt dieses Thema für Europa noch einmal an Bedeutung, denn nun bauen die Vereinigten Staaten auch im Feld der Dekarbonisierungstechnologien ihre Industriepolitik massiv aus.

3.5 Investitionen in Vermögenshaushalten beschließen und kreditfinanzieren

Die Corona-Pandemie belegt, wie wertvoll die Regeln der Schuldenbremsen des Bundes und der Länder sind, die in Notsituationen und Konjunkturkrisen eine schnelle und situationsangemessene Neuverschuldung erlauben. Wenn die Pandemie allerdings überwunden ist, spricht vieles dafür, nicht zur alten Schuldenbremse für die strukturellen Defizite zurückzukehren. Mit dem faktischen Zwang, (nahezu) alle langfristig nutzbaren staatlichen Investitionen aus den laufenden Steuereinnahmen der Gegenwart zu finanzieren, bremst die heutige Schuldenbremse auch Zukunftsinvestitionen aus. Sie behindert direkt die generationengerechte Finanzierung von öffentlichen Investitionen und bringt auch indirekt die Finanzierung von Zukunftsaufgaben unter Druck, die regulär aus laufenden Haushalten zu finanzieren sind (Bildung, Pflege und Gesundheit, Integration etc.).

Die Schuldenbremse sollte reformiert und um eine Investitionsregel ergänzt werden. Eine intergenerativ gerechte, auf den kontinuierlichen Vermögenserhalt und den Aufbau von staatlichem Kapital ausgerichtete Verschuldungsregel ist eine anspruchsvolle Forderung. Sie nutzt nur, wenn tatsächlich *zusätzliche* Investitionen zugunsten der Zukunft erfolgen. Dazu benötigt eine investitionsorientierte Schuldenbremse drei Elemente:

- **Investitionsfonds/Vermögenshaushalt:** Ausgaben für vermögenswirksame Investitionen sollten nicht vollständig integriert mit den Ausgaben für laufende Zwecke budgetiert werden. Damit wird der Vermischung und Substitution beider Ausgabenarten gegengesteuert, die das größte Problem der vor 2009 geltenden Defizitregel des Art. 115 GG war. Eine klare Separierung als objektorientierter Investitionsfonds bzw. Vermögenshaushalt macht sowohl für die verantwortlichen Politiker/innen als auch für Wähler/innen und Medien deutlich, wo welche Regeln einzuhalten sind. Der Investitionshaushalt wird aber zusammen mit dem laufenden Haushalt aufgestellt, verhandelt und beschlossen. Demokratisch und politisch bilden sie damit eine Einheit.
- **Nettoinvestitionen bilden das Fundament:** Gemäß der «goldenen Regel» werden regulär alle Nettoinvestitionen – also Investitionen minus Wertverlust

durch Verschleiß und Untergang – kreditfinanziert. Alle Maßnahmen sollen von der Zukunft mitfinanziert werden, die für die Zukunft auch netto einen Nutzen erbringen, d.h. Nettovermögen schaffen. Nach dieser auch *Pay-as-you-use* genannten Regel läuft ideale Finanzierung ebenso lang wie die Lebens- bzw. Nutzungsdauer des damit bezahlten Investitionsguts. Die Nettoinvestitionen bilden das Fundament einer zugleich generationengerechten wie auch ökonomisch effizienten Verschuldungsregel indem sie vorschreiben, dass Investitionsausgaben in diesem Umfang nicht nur kreditfinanziert werden *dürfen*, sondern *sollen*. Allerdings ist eine Nettoinvestitionsregel durchaus streng, angesichts der großen investiven Aufhol- und Zukunftsbedarfe für Deutschland auch sehr restriktiv.

■ **Bruttoinvestitionen erlauben das Aufholen:** Es bietet sich an, auf dieses Fundament ein zweites Element zu setzen, dass eine ebenfalls solide, aber dynamischere Finanzierung von Investitionen erlaubt. In der gegenwärtigen Situation eines negativen Zins-Wachstums-Differentials kann auch eine höhere Staatsverschuldung aufgenommen werden, ohne dass sich durch Zinseszinsseffekte schnell große Schuldenberge aufhäufen. Diese Konstellation kann man nutzen, um mehr Kapital zu mobilisieren, mit dem Investitionsrückstände aufgeholt und solche Investitionen vorangebracht werden, die grünes und ressourcenschonendes Wirtschaftswachstum voranbringen.

Dennoch setzt auch die Ergänzungsregel für Bruttoinvestitionen klare Grenzen: Der objektorientierte Investitionshaushalt nutzt Kredite nur für solche Maßnahmen, die im öffentlichen Bereich zeitnah als Investitionen umgesetzt werden. Regeln gegen eine überbordende «Rücklagenwirtschaft» sorgen dafür, dass keine Kredite für Maßnahmen aufgenommen werden können, die dann lange Zeit nicht umgesetzt werden. Damit wächst auch eine an den Bruttoinvestitionen orientierte Verschuldung immer nur maximal mit dem Tempo, mit dem Investitionen *tatsächlich* realisiert werden.

Im weiteren Design dieser investitionsorientierten Schuldenbremse – dem zweiten Element des in diesem Bericht skizzierten «fiskalischen Dreiklangs» – müssen die makroökonomischen Bedingungen festgelegt werden, unter denen die Verschuldungsgrenzen auf die goldene Regel heruntergefahren wird. Hier und in allen weiteren Festlegungen wird auch darauf zu achten sein, dass die Regeln «europa-kompatibel» sind: Deutschland spielt traditionell eine wichtige Rolle in der Weiterentwicklung des europäischen Fiskalregimes. Es kann nicht auf nationaler Ebene ganz andere Regeln umsetzen, als dann mit deutscher Zustimmung für Europa gefunden werden müssen. Insbesondere wird Deutschland nicht oder nur in klaren Grenzen für sich selbst mehr Verschuldungsspielräume festschreiben können als anderen Mitgliedstaaten zugestanden werden.

3.6 Laufende Haushalte immer strukturell ausgleichen

Das dritte, grundlegende Element des vorgeschlagenen «fiskalischen Dreiklangs» orientiert sich eng an der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Eine der Stärken der

gegenwärtigen Schuldenbremse ist die Einfachheit des zulässigen strukturellen Defizits. Das zulässige Defizit des Bundes kann von 0,35 Prozent des BIP direkt in einen Euro-Betrag umgerechnet werden; die Länder haben mit der Pflicht zum Haushaltsausgleich ganz ohne strukturelle Defizite einen noch einfacheren Indikator. In der finanzpolitischen Kommunikation mit der Öffentlichkeit, aber auch im Haushaltsprozess in der Vermittlung zwischen vielen konkurrierenden Ressortansprüchen bewähren sich einfache numerische Regeln, wenn es gilt, unvermeidlichen Budgetrestriktionen Geltung zu verschaffen.

Wenn die Schuldenbremse mit Blick auf die Kreditfinanzierung von Infrastrukturinvestitionen und vermögenswirksamen Investitionszuschüssen modernisiert wird, können die Regeln für die laufenden Ausgaben der Länder und des Bundes vereinfacht und vereinheitlicht werden: Laufende Ausgaben sollen aus laufenden Einnahmen – also Steuern, Abgaben und (laufenden) Transfers von anderen föderalen Ebenen – finanziert werden. In diesem Bereich spricht nichts dagegen, die strukturelle Nullverschuldung generell als numerische Fiskalregel festzulegen. Das entspricht zugleich den durch die Länder geregelten Vorschriften für die Kommunen.

Diese einheitliche Perspektive zum strukturellen Haushaltsausgleich schafft eine gute Voraussetzung für solide, aber auch anspruchsvolle Finanzpolitik. Denn zum einen müssen hier auch wachsende Anforderungen aus Politikfeldern erfüllt werden, die nicht eindeutig auf die Gegenwart beschränkt sind, sondern auch wichtige Auswirkungen auf die Zukunft haben können (z.B. Bildung, Gesundheit, Integration). Zudem werden in den 2020er-Jahren auch die alterungsbedingten Finanzlasten aus dem demografischen Wandel in Pflege, Rente und Beamtenversorgung weiter steigen. Auch mit mehr Raum für kreditfinanzierte Zukunftsinvestitionen hat die Finanzpolitik im Rahmen einer solchen modernisierten Schuldenbremse also immer noch «Druck auf dem Kessel». Das ist gut für die demokratische Finanzpolitik; denn nur so werden Prioritäten immer wieder neu überprüft, unwirksame Subventionen abgebaut und alte Privilegien abgeschafft. Die Frage, was kann der Bund bzw. ein Land leisten und finanzieren, muss in der demokratischen Auseinandersetzung immer wieder neu beantwortet werden.

3.7 Einnahmen stabil halten, aber strukturell modernisieren

Gestaltende Finanzpolitik muss neue Zukunftsprioritäten setzen und sie auf der budgetären Ausgabenseite umsetzen. Auf der Einnahmenseite sorgt die Finanzpolitik regulär für die Finanzierung neuer und hergebrachter Staatsleistungen. Ein strukturell wichtiges Element der Einnahmenpolitik sollte die in Leitlinie 1 skizzierte Klima-Finanzpolitik bilden. Kurz- und mittelfristig können höhere Klimaabgaben durchaus auch das Steueraufkommen steigern. Doch das ist nicht das primäre Ziel. Besser wäre es, neben einem Energiegeld als soziale Abfederung, EEG-Umlage und Stromsteuer zu senken, um die Sektorkopplung voranzubringen. In der längeren Frist lässt bei Umweltabgaben zudem das Aufkommen umso mehr nach, je erfolgreicher das ökologische Lenkungsziel erreicht wird.

Für die Aufkommenssicherung spielen damit die traditionellen Anker des Steuersystems, die Einkommen- und die Umsatzsteuer, eine unverändert große Rolle. Die gilt es zu pflegen, indem die großen Abgaben strukturell modernisiert werden. Raum für nennenswerte Steuersenkungen ist angesichts der anspruchsvollen Gestaltungsagenda der Finanzpolitik allerdings nicht zu erkennen.

Die *Umsatzsteuer* braucht kaum substantielle Erneuerungen. Hier muss lediglich darauf geachtet werden, dass eine Vielzahl gesellschaftspolitischer Ziele, die ermäßigte Steuersätze umgesetzt werden, nicht allmählich die Ergiebigkeit dieser wichtigen Einnahmequelle aushöhlen. Da es noch viele alte, heute nicht mehr prioritäre Ermäßigungstatbestände in der Umsatzsteuer gibt, bietet sich mindestens eine «One-in-one-out-Regel» an: Wann immer eine neue Umsatzsteuerermäßigung eingeführt wird, muss mindestens eine andere im gleichen oder größeren Volumen abgeschafft werden. Deutlich besser noch wäre eine anlasslose Aufgabenkritik und die konsequente Abschaffung aller überholten Umsatzsteuerermäßigungen, ohne dass gleichzeitig eine neue Ermäßigung an anderer Stelle eingeführt wird. Bei Steuervergünstigungen haben in Deutschland gerade die großen Überprüfungen bis heute die kleinsten Folgen nach sich gezogen. Dieses scheinbar paradoxe Ergebnis ist aber keineswegs zwingend, es ist die Folge zögerlicher Finanzpolitik. Eine selbstbewusste und gestaltungsstarke Steuerpolitik schafft beim Abbau von Umsatzsteuerermäßigungen auch den großen Wurf.

Bei der *Einkommensteuer* sollte an mehreren Stellen angesetzt werden. Zunächst sollte eine klare Reform den Solidaritätszuschlag vollständig abschaffen, die Arbeitnehmerpauschale von 1.000 auf 1.500 Euro erhöhen und den Einkommensteuertarif so anpassen, dass kleine und mittlere Einkommen entlastet und nur sehr hohe Einkommen moderat mehr belastet werden. Eine solche Reform ist aufkommensneutral möglich. Allerdings müsste voraussichtlich ein Ausgleich für den Bund geschaffen werden, da der entfallende Solidaritätszuschlag allein dem Bund zusteht, die wachsende Einkommensteuer aber zwischen den drei Ebenen verteilt wird. Der Vorteil einer echten Tarifreform liegt auf der Hand: Die Entlastung würde dort ankommen, wo sie angebracht und nötig ist – bei den Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen. Und sie würde Bürgerinnen und Bürger wie auch die Finanzverwaltung von Bürokratie entlasten. Schließlich könnte in einer Tarifreform prinzipiell an die Stelle der proportionalen Belastung von Kapitalerträgen mit maximal 25 Prozent (Abgeltungsteuer) wieder eine Erfassung mit dem progressiven Regeltarif der Einkommensteuer treten. Der Steuergerechtigkeit wäre damit gedient. An dieser Stelle wirkt die Einkommensteuer allerdings mit den Körperschaft- und Gewerbesteuern zusammen. Um die nationale Umsetzung einer internationalen Mindestbesteuerung von Unternehmenseinkünften nicht unnötig zu erschweren, erscheint es sinnvoll, die Abgeltungsteuer erst dann ins Auge zu nehmen, wenn die internationalen Verhandlungen zu Ergebnissen kommen.

Bei der Einkommensteuer ist auch die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren und Lebenspartnern nach dem Splittingverfahren seit langem umstritten.

Die Regelung hält vor allem verheiratete Frauen mit Kindern vom ersten Arbeitsmarkt fern oder drängt sie in Teilzeit- und Nebenerwerbstätigkeit. Eine reine Individualbesteuerung, die in einer Reihe von Ländern praktiziert wird, wäre in Deutschland verfassungsrechtlich umstritten. Stattdessen empfiehlt sich ein Realsplitting, in der Unterhaltspflichten zwischen den Partnern als Minderung steuerlich berücksichtigt werden müssen. Ein erster kleiner, mitunter schon recht wirksamer Schritt wäre die Abschaffung der Steuerklassen III und V. Würden Paare stattdessen nur noch mit der Steuerklasse IV veranlagt, könnte man mit diesem einfachen «Trick» beobachten, wie stark der Impuls dieses eigentlich nur symbolischen Aktes auf die tatsächlichen Arbeitsanreize ausfiele. Dies würde keine Mehrbelastung für die Paare bedeuten, sondern nur von vornherein eine andere Verteilung der Netto-Gehälter.

Zudem muss (auch) die Einkommensteuer als Kompensationsinstrument für kraftvolle Ökosteuerung im Rahmen der Klima-Finanzpolitik dienen. Umweltsteuern haben zumeist kein gutes verteilungspolitisches Profil; oft sind sie sogar regressiv. Die Einkommensteuer ist ein guter Hebel, um in solchen Konstellationen Einkommensgruppen, aber auch spezielle Personenkreise, gezielt für Einbußen zu kompensieren. Das ist für den ambitionierten Klimaschutz essentiell. Zielgenau zu implementieren wären hier maßgeschneiderte Einkommensteuervergünstigungen. Als Gemeinschaftssteuer müssen bei der Nutzung der Einkommensteuer als Kompensationsinstrument auch die Länder und Kommunen mit ins Boot geholt werden. Das macht die Angelegenheit politisch nicht leichter; der engagierte Klimaschutz ist die Mühe aber durchaus wert.

Schließlich ist noch ein kurzer Blick auf die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer zu werfen. Eine Wiederbelebung der Vermögensteuer ist durchaus umstritten. Vielfach wird bezweifelt, ob der Aufwand und das bei nüchterner Betrachtung erwartbare Ergebnis einer erneuerten, verfassungskonformen Vermögensteuer in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen könnten. Die Erbschaftsteuer kann insofern als die bessere Vermögensteuer erscheinen, wenn es darum geht, hohe und sehr hohe Vermögen wieder stärker in die Pflicht zu nehmen und der Vermögenskonzentration entgegenzuwirken. Einfach ist auch das nicht, insbesondere Betriebsvermögen von Familienunternehmen müssen mit viel Umsicht behandelt werden. Gleichwohl sollte die Erbschaftsteuer weiterentwickelt und mittelfristig moderat erhöht werden. Dabei sollten die zahlreichen Vergünstigungen auf den Prüfstand gestellt werden, auch die bei Immobilien und Stiftungen.

In der Unternehmensbesteuerung kommt aktuell ein neuer und unerwarteter Wind aus den Vereinigten Staaten. Jahrzehntlang waren die Steuersätze in diesem Bereich vom Steuerwettbewerb der großen Volkswirtschaften untereinander und besonders mit Steueroasen (darunter auch EU-Staaten) geprägt. Nun stößt die US-Regierung mit augenscheinlich vollem Ernst die Diskussion um eine internationale Mindestbesteuerung für Unternehmen an. Das ist sehr ermutigend, wenn man sich vor Augen führt, dass ein Großteil der bis vor kurzem aktuellen Diskussion in diesem Feld – Stichwort «Digitalsteuer» – auf der widerwillig akzeptierten Prämisse geführt wurde, dass die bessere Lösung einer generellen Mindeststeuer ohnehin

keinen Zuspruch finden würde. Diese neue Diskussion gilt es nun, mit frischem Mut aufzugreifen und von europäischer Seite weiterzutreiben. Dabei ist innerhalb der EU im Zweifel auch Führungsstärke gefragte, um das Interesse der großen Staaten Frankreich, USA und Deutschland an der Mindeststeuer nicht durch fehlverstandene Loyalität mit einigen kleinen EU-Partnern unterminieren zu lassen. Berechtigte Vorbehalte müssen natürlich alle Regierungen einbringen können. Aber die Mindestbesteuerung darf nicht an den eigennützigen Widerständen der «halben Steueroasen» scheitern, die es in der Europäischen Union auch gibt.

3.8 Resilienz ausbauen und Krisenprävention ernstnehmen

Die Covid-Pandemie hat für zahlreiche Politikfelder drastisch anschaulich gemacht, wie wichtig Resilienz in ihrer doppelten Rolle ist – als (möglichst) geringe Anfälligkeit für Krisen und als Fähigkeit, schnell und angemessen auf Krisen reagieren zu können. Zugleich hat Corona auch vor Augen geführt, dass für das Unvorhersehbare nur begrenzt Vorsorge getroffen werden kann. Die letzten krisenhaften Herausforderungen Deutschlands – Elbhochwasser, Bankenkrise, Bürgerkriegs-Geächtete, Pandemie – zeigen, dass *konkrete* Vorsorge für alle vorstellbaren, aber jeweils nur eventuellen Krisen nur sehr begrenzt sinnvoll sein kann. Wo es direkt um Menschenleben geht, sind (intensiv-)medizinische Puffer über den Durchschnittsbedarf hinweg eine immer richtige Vorsorge. Jenseits dessen verweisen aber finanzielle Restriktionen darauf, dass eine Vorbereitung für heterogene Krisen-Eventualitäten nur in sehr engen Grenzen sinnvoll ist.

Umgekehrt ist Finanzpolitik heute das Herz flexibler Krisenreaktion. Das wird, paradoxerweise, daran deutlich, dass Finanzpolitik in der akuten Pandemie kein großes Thema ist. Das ist eine sehr positive Beobachtung. Denn eine Finanzpolitik, die in einer so besonderen Zeit kein besonderes Thema ist, funktioniert in der Krise gut. Die Corona-Pandemie hätte durchaus das Potential gehabt, den Großteil der deutschen Firmen in die Zahlungsunfähigkeit zu treiben und Massenarbeitslosigkeit zu schaffen. Dass ein solches Szenario niemals ernsthaft zu befürchten war, verdankt sich auf allen Ebenen – von den Gemeinden bis zur Europäischen Union – einer Finanzpolitik, die schnell und massiv Kredite aufgenommen hat. Hier haben sich die Notfallklauseln in den Schuldenbremsen von Bund und Ländern als ausreichend flexibel erwiesen, um die benötigte schnelle Ausdehnung der öffentlichen Defizite zuzulassen. Und hier hat Finanzpolitik schon viel von der Krisenresilienz gezeigt, die von vielen Politikfeldern gefordert wird. Gerade in Zeiten, in denen aufgrund niedriger Zinsen auch schon vor Krisenbeginn die Handlungsmöglichkeiten der Geldpolitik beschränkt sind, ist eine durchweg handlungsfähige Finanzpolitik umso entscheidender.

Drei Bereiche sind dabei für die Finanzpolitik in ihrer Funktion als pekuniärer Anker gerade auch der ökonomischen Krisenrettung in Zukunft besonders wichtig. Zum einen hat die Corona-Pandemie eine «Versicherungslücke» bei Kleinstunternehmen und einzelnen Selbständigen offengelegt. Kurzarbeitendengeld und flexible Rettung für etablierte Unternehmen haben wirksam eine große Wirtschaftskrise

verhindern können. Gründer/innen, Kulturschaffende und kleine Unternehmer/innen haben im Vergleich dazu fast die volle wirtschaftliche Wucht der Krise zu spüren bekommen. Aber gerade sie sind das Salz in der Suppe einer selbstbestimmten Gesellschaft und dynamischen Wirtschaft. Künftige Krisenvorsorge sollte ihnen eine bessere, möglichst unbürokratische Absicherung vergleichbarer reiner Risiken bieten.

Zudem verlangt das pandemische Krisenerleben für die Finanzpolitik eine ähnliche Diskussion, wie sie heute schon für Konjunkturkrisen etabliert ist. Dort werden Schwankungen vereinfacht als recht symmetrisch wahrgenommen. Auf *Bust* folgt *Boom*. Entsprechend sollen konjunkturelle Staatsschulden im Aufschwung wieder abgebaut werden. Eine ähnliche Denke fehlt für nicht-konjunkturelle Krisen noch. Bund und Länder haben sehr unterschiedliche Tilgungsfristen für ihre aktuellen Extraschulden beschlossen. Eine generelle Regel für unterschiedliche, im Vorfeld naturgemäß unvorhersehbare Krisen ist zwar kaum vorstellbar. Dennoch gilt es, asymmetrische «Sperrklinkeneffekte» zu vermeiden, in denen für nicht-konjunkturelle Krisen zwar die angemessene Flexibilität zur Schuldaufnahme in der Krise genutzt wird, in den Nachkrisenzeiten aber *zu viel* Flexibilität in der Bewältigung der finanziellen Krisenfolge besteht. Analog zur prinzipiell symmetrischen Behandlung konjunktureller Defizite, braucht es im Zuge der Schuldenbremsenreform noch Klärungen zum Fristenverständnis für nicht-konjunkturelle Notlagenkredite.

Die wichtigste Basis für finanzpolitische Krisenresilienz bildet aber die stete Verlässlichkeit der Finanzpolitik zu jeder Zeit. Zur Krisenvorsorge muss der Staat kein Geld ansparen; er muss gute Reputation aufbauen und schützen. Deutschland erlebt in den Jahren 2020 und 2021, wie wichtig es ist, sich flexibel und ohne große Rückfragen an den Finanzmärkten verschulden zu können. Eine solide Finanzpolitik in Normalzeiten und eine entsprechend untadelige Schuldentragfähigkeit sind hierfür die besten Voraussetzungen.

3.9 Vier-Ebenen-Föderalismus gestalten – Kommunale und Länderaufgaben bedarfsgerecht finanzieren

Deutschland lebt in einem Vier-Ebenen-Föderalismus. Neben Kommunen, Ländern und Bund entwickelt sich die Europäische Union seit langem zu einer in vielerlei Hinsicht veritablen staatlichen Ebene. Europa wird zum Abschluss noch explizit beleuchtet. Eine wichtige dazu gehörende Frage ist: Welche Auswirkungen hat der Megatrend der Europäisierung auf die *anderen* Ebenen? So intensiv über die Rolle und die Inhalte europäischer Politik gesprochen wird, so selten geraten dabei die Konsequenzen für das Gefüge der innerstaatlichen Ebenen in den Blick. Die Summe der staatlichen Aufgaben wächst nicht automatisch, nur weil ein größerer Teil auf europäischer Ebene behandelt wird. Mit der europäischen Einigung drängt sich gerade innerhalb von Föderalstaaten die Klärung der Frage auf, welche Ebene in Zukunft was machen soll. In der Betrachtung der verschiedenen Ebenen muss dabei grundsätzlich wieder mehr darauf geachtet werden, dass die jeweilige politische und

finanzielle Eigenverantwortung gestärkt wird, nicht zuletzt durch effektive Finanzausgleiche und transparente Kooperationsregeln.

Kommunen: Bei den Städten, Gemeinden und Kreisen kommen die elementar kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge – Infrastrukturen, Versorgungsleistungen, öffentliche Räume und Mobilität – immer wieder in eine fiskalische Konkurrenz mit den zunehmenden und zunehmend wichtigen lokalen Sozial- und Bildungsleistungen. Mit großem Gestaltungsanspruch werden hier oft noch von zentraler Ebene Neuerungen angestoßen und mit einer Anfangsfinanzierung auf den Weg gebracht. Mittelfristig müssen dann die Kommunen selbst zusehen, wie sie verbesserte Leistungen ohne strukturell verbesserte Finanzierung umsetzen. Jüngstes Beispiel ist das Gute-KiTa-Gesetz: Seit Anfang 2019 in Kraft endet seine Finanzierung 2022. Auch wenn man dieser Hit-and-run-Gesetzgebung die besten Intentionen für die kurze Frist attestieren kann – eine nachhaltige Lösung steht noch aus. Zumeist können und wollen die Kommunen die verbesserten Standards umsetzen; was aber nicht ohne Vernachlässigung hergebrachter, aber (vermeintlich) aufschiebbarer Pflichten geht. Der Umstand, dass gerade auf kommunaler Ebene der Investitionsstau sich kaum abzubauen scheint, hat auch mit solchen Verdrängungseffekten zu tun. Auch eine konnexitätsgerechte Finanzierung nach dem Motto «Wer bestellt, bezahlt» hinkt den neu aufkommenden Bedarfen regelmäßig hinterher wie der sprichwörtliche Hase dem Igel. Das schafft eine stetige Asymmetrie zwischen kommunalen Aufgaben und kommunalen Finanzen. Dennoch ist das Problem mit mehr Geld zumindest teilweise lösbar. Es hilft insofern, als zusätzliche, gesellschaftlich wichtige Aufgaben nur nachhaltig erfüllt werden können, wenn sie mit einer bedarfsgerechten (Dauer-)Finanzierung einhergehen.

Angesichts der kommunalen Einnahmensituation rückt mit und nach der Pandemie die Gewerbesteuer wieder in den Fokus, wie sie es in Wirtschaftskrisen häufig tut. Die wichtigste eigene Einnahmequelle der meisten Städte und Gemeinden ist als Gewinnsteuer der gewerblichen Wirtschaft sehr konjunktursensibel. Eine solche Abgabe ist von vornherein keine ideale Gemeindesteuer, denn die Kommunen brauchen stetige Einnahmen. Dieses Wissen hat in der Krise immer Konjunktur. Es verliert an Popularität, wenn sich die Wirtschaft erholt und die alte Gewerbesteuer wieder sprudelt. Die langen Jahrzehnte der zyklisch wieder aufkommenden Gewerbesteuerdebatten haben noch nie einem Reformmodell zum Durchbruch helfen können. Doch das ist kein Grund, vor der Aufgabe zu kapitulieren. Ansätze für kleine oder auch große Verbesserungen gibt es viele. Die Gemeinden und Städte in ganz Deutschland haben unverändert ein Anrecht nicht nur auf die bestehende problematische, sondern auf die bestmögliche Gewerbesteuer. Diese Kombination aus Reformbedarf und Reformansätzen schafft eine gute Ausgangsposition. Wenn dazu der politische Wille kommt, die sich bietende Reformgelegenheit beim Schopf zu packen und etwaigen Vetospielern mit Standfestigkeit zu begegnen, ist eine grundlegende Verbesserung der Gewerbesteuer allen Unkenrufen zum Trotz durchaus gut erreichbar.

Länder: Während Europa, der Bund und auch die Kommunen (letztere nicht immer aus eigenem Antrieb) an öffentlichen Aufgaben gewinnen, kommen die Länder immer öfter in die Lage, Kompetenzen zu verlieren oder zumindest davon bedroht zu werden. Für einen effizienten und heterogenen Föderalismus mit aktiven Länderparlamenten und -regierungen sind solche Zentralisierungstendenzen keine gute Nachricht. Einfluss, den der Bund gewinnt, verlieren die Länder. Auch im kooperativen deutschen Föderalismus ist Gestaltungsmacht durchaus ein Nullsummenspiel. Insofern ist auch die wohlwollende und kooperative Zentralisierung ein Risiko für das Bundesstaatsmodell und für das demokratische Selbstverständnis der Länder.

Ziel muss es sein, die Länder realistisch in ihren Aufgaben zu stärken. Dafür muss jedes einzelne Land gegenüber dem Bund seine Eigenverantwortung klarer wahrnehmen können. Dazu gehört es zunächst, sie in ihrer traditionellen Funktion als Träger der öffentlichen Verwaltung und der Bildung in Deutschland anzuerkennen und auf eine sich wandelnde Zukunft vorzubereiten. Dazu müssen sie angesichts einer nach Corona geänderten Sicht auf die Praxis der Digitalisierung gut gerüstet sein.

Auch hier steht die Neuregelung für die öffentliche Investitionsfinanzierung im Mittelpunkt. Das vorgeschlagene Modell von als Vermögenshaushalten gestalteten Investitionsfonds nahe an den laufenden Haushalten eignet sich für die Länder ebenso wie für den Bund. Das Element der an Nettoinvestitionen orientierten goldenen Regel schafft hier einen echten Anreiz, in zusätzliche Investitionen zu gehen. Das bei negativem Zins-Wachstums-Differential hinzukommende Element einer an Bruttoinvestitionen orientierten Verschuldung würde zusätzliche Dynamik bringen. Aus diesen Investitionshaushalten können bei speziellen, insbesondere länderübergreifenden Infrastrukturaufgaben auch Finanzierungen in gemeinsame Instrumente der Länder (und des Bundes) geleistet werden. Mehrheitlich dient der Investitionsfonds an einem Länderhaushalt aber natürlich den Aufgaben innerhalb *dieses* Landes.

Doch kann eine Stärkung der Länder im deutschen Bundesstaat gewiss nicht allein damit erreicht werden, dass Finanzierungsströme verändert werden. Aufgaben und Finanzen sollten immer zusammen betrachtet werden. Hier brauchen die Länder eine offene Debatte über ihre Rolle im kommenden vierstufigen Föderalismus. Wenn Mitte 2022 in der EU die (verschobene) Diskussion um die Zukunft Europas beginnt, dann wäre das ein guter Zeitpunkt für eine parallele Debatte zum deutschen Föderalismus. Der Name «Föderalismuskommission» ist hier naheliegend, aber nicht zwingend. Wichtig ist es, ein erfolversprechendes Format umzusetzen.

3.10 Europa föderal normalisieren und besser finanzieren

Auch wenn der Europäischen Union noch die rechtlichen und zum Teil auch die demokratischen Qualitäten eines echten Bundesstaates fehlen, in einer Hinsicht wird die Funktion als vierte föderale Ebene sehr deutlich: In mehr und mehr Bereichen erfüllt die EU normale Staatsaufgaben gegenüber der Unionsbevölkerung. Außen- und Sicherheitspolitik, Wettbewerbsschutz und Finanzmarktregulierung,

Flüchtlingspolitik und Sozialschutz, Klima, Umweltschutz und erneuerbare Energien – es fällt schwer, Politikfelder zu benennen, in denen die oberste Ebene seit der Jahrtausendwende nicht an Bedeutung gewonnen hat.

Wo geht diese Entwicklung nach der Coronakrise weiter? Klar ist: Europa muss sich wandeln, um zu bestehen. Europa muss nach innen stärker werden, um nach außen stark sein zu können. In der Welt des 21. Jahrhundert muss Europa eine echte europäische Souveränität entwickeln, um als größter Binnenmarkt der Welt und als fortschrittlichstes demokratisches Projekt jenseits des Nationalstaates global in seiner Gewichtsklasse zu kämpfen. Der Weg dorthin führt, ökonomisch gesprochen, über mehr originär europäische öffentliche Güter und Gemeinschaftsleistungen. Die EU soll mehr von den Aufgaben übernehmen, die ihr nach Größe und Funktion zukommen sollten und die sie besser ausüben kann. Die EU der nächsten Generation braucht also mehr und kraftvollere europäische Außenpolitik, Eintreten für Menschenrechte, Verteidigung, Cybersicherheit und auch eine geopolitischere Wirtschaftspolitik – vor allem aber eine europäischere Klimapolitik, die mehr ist als die EU-Subventionierung nationalen Klimaschutzes.

Dennoch kommt der stärkste gegenwärtige Impuls zur weiteren Integration nicht über die europäischen Leistungen. Die gemeinschaftliche Reaktion auf die Coronakrise bringt es mit sich, dass der stärkste innovative Impuls für die weitere Vertiefung der Union ausgerechnet über die *fiskalische* Seite kommt. Der europäische Wiederaufbauplan Next Generation EU (NGEU) schafft mit gemeinsamer Verschuldung und einem abweichenden Mechanismus, die Kredite zu bedienen, einen Schritt zum europäischen Finanzausgleich. Formal handelt sich bei den gemeinsamen Schulden zwar lediglich um eine *vorübergehende* Maßnahme. Doch der Präzedenzfall ist geschaffen. Die gemeinsamen Schulden sind gekommen, um zu bleiben.

Die europäische Kreditaufnahme ist, ungeachtet aller Unkenrufe, ein ganz konventionelles haushaltspolitisches Instrument. Sie braucht allerdings eine ebenso selbstverständliche Einbettung in eine fiskalische Governance, die noch zu entwickeln sein wird. Unter anderem werden dazu neue und eigene EU-Steuern entwickelt werden müssen. Wie alle Stufen einer Föderation wird auch die europäische Ebene lernen, dass die Spürbarkeit von Zwangsabgaben nur selten zur politischen Sympathiewerbung taugt. Doch das gehört zur föderalen Normalisierung dazu. Deshalb sollte die EU solche Steuern wählen, die europäisch sinnvoll zu erheben sind.

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN*

Heito Aderhold, geboren 1981, Universität Bayreuth, Bachelor of Philosophy & Economics und an der Hertie School of Governance: Master of Public Policy. Ab 2008 war Heito Aderhold wissenschaftlicher Mitarbeiter Haushaltspolitik, Forschungspolitik und Biotechnologie sowie Büroleiter des MdB Priska Hinz; zeitweise Referent des Fraktionsvorsitzenden MdB Jürgen Trittin. Ab 2013: Staatsministerium Baden-Württemberg, Referent im Referat für politische Planung, Grundsatzangelegenheiten, Koordination Landtag und Wissensmanagement. Zwischen 2016 und 2018 war er im Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg als Referent für Reden und Grundsatzfragen im Büro der Ministerin MdL Edith Sitzmann. Seit 2018 arbeitet er in der Landesvertretung Baden-Württemberg als Beauftragter für Finanzen.

Dr. Franziska Brantner, geboren 1979, ist seit 2013 für Bündnis 90/Die Grünen Mitglied des Deutschen Bundestages. Zuvor war sie vier Jahre Europa-Abgeordnete. Sie hat Politikwissenschaften und Volkswirtschaft studiert und machte Abschlüsse in Paris und New York. Promoviert hat sie in Mannheim zur Reformfähigkeit der Vereinten Nationen. Seit Februar 2018 ist sie europapolitische Sprecherin und Parlamentarische Geschäftsführerin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Mitglied im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und stellvertretendes Mitglied im Auswärtigen Ausschuss.

Ute Brümmer, geboren 1960 in Niedersachsen, ist seit 2008 Referentin für Wirtschaft und Finanzen der Heinrich-Böll-Stiftung und Koordinatorin des Programms Zukunftsfähige Entwicklung der Heinrich-Böll-Stiftung. Zuvor war sie ab 1999 als Referentin für Arbeit und Soziales in der Heinrich-Böll-Stiftung tätig. Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre und Sozialökonomie in Hamburg arbeitete Ute Brümmer zunächst ab 1995 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Konjunktur- und Strukturforschung der Universität Bremen. Sie ist Expertin für empirische europäisch vergleichende Beschäftigungsforschung, Makroökonomie und geschlechtsspezifische Arbeitsmarktforschung.

Anja Hajduk, geboren 1963 in Duisburg, Diplom-Psychologin. Von 1989 bis 1997 war sie angestellte Psychologin im interkulturellen Jugendaustausch; von 1997 bis 2002 Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft als Parlamentarische Geschäftsführerin

* Die Autorinnen und Autoren sind Mitglieder des Finanzpolitischen Arbeitskreises der Heinrich-Böll-Stiftung.

der Grünen-Fraktion; von 2002 bis 2008 Landesvorsitzende der Grünen Hamburg. In den Jahren 2002 bis 2008 war sie erstmals Mitglied des Deutschen Bundestags und von 2004 bis 2008 haushaltspolitische Sprecherin. Von 2008 bis 2010 Senatorin für Stadtentwicklung und Umwelt in Hamburg im ersten schwarz-grünen Senat und von 2011 bis 2013 wieder Mitglied der Grünen-Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft. Seit 2013 ist sie erneut im Deutschen Bundestag, unter anderem als parlamentarische Geschäftsführerin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Mitglied im Haushaltsausschuss und seit 2017 stellvertretende Fraktionsvorsitzende für Wirtschaft, Finanzen, Arbeit und Soziales.

Ramona Pop, geboren 1977 in Rumänien, siedelte 1988 nach Deutschland über. Nach ihrem Abitur in Münster studierte sie von 1997 bis 2003 Politikwissenschaften an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster und am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Im Jahr 1997 wurde sie Mitglied bei Bündnis 90/Die Grünen. Seit November 2001 ist sie Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Von Oktober 2009 bis Dezember 2016 war sie dort Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Seit Dezember 2016 ist Ramona Pop Berliner Bürgermeisterin und Senatorin für Wirtschaft, Energie und Betriebe. Außerdem ist sie Aufsichtsratsvorsitzende der Berliner Stadtreinigung (BSR), der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) und der Berliner Wasserbetriebe (BWB) sowie Vorsitzende des Verwaltungsrats der Investitionsbank Berlin (IBB).

Dr. Sebastian Schäfer, geboren 1979, Studium der Staatswissenschaften in Erfurt und Berkeley (USA). In den Jahren 2008 bis 2012 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter von Grünen Bundestagsabgeordneten im Bereich der Haushaltspolitik; seit 2012 verschiedene Aufgaben in der baden-württembergischen Landesverwaltung und seit 2018 Referatsleiter für Bundesangelegenheiten im Finanzministerium in Stuttgart. Im Jahr 2021 Kandidatur für den Deutschen Bundestag in Esslingen. In den Jahren 2021/22 ist er Marshall Memorial Fellow des German Marshall Fund.

Dr. Jens Südekum, geb. 1975, ist Universitätsprofessor für Internationale Volkswirtschaftslehre am Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität. In seiner Forschung befasst er sich mit internationalem Handel, den Arbeitsmarktauswirkungen von Globalisierung und Digitalisierung sowie mit Stadtökonomik und Regionalpolitik. Professor Südekum ist als Berater für diverse (inter-)nationale Institutionen tätig, darunter die EU-Kommission, den Internationalen Währungsfonds und die Welthandelsorganisation (WTO). Er ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und ein enger Berater der Bundesregierung und verschiedener Parteien in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen. Er erhielt diverse Forschungspreise, darunter den Epainos Award der European Regional Science Association (ERSA).

Dr. Michael Thöne, geboren 1967 in Hannover, ist Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln. Er hat

Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und am Trinity College, University of Dublin, studiert. Michael Thöne ist seit mehr als 20 Jahren als wissenschaftlicher Politikberater tätig – u.a. für zehn Bundesministerien, zahlreiche Landesregierungen, Bundestag, Landtage, Kommunalverbände und Kommunen, einige ausländische Regierungen, EU-Institutionen, die OECD und die WTO.

Thomas von Gizycki, geboren 1963 in Marburg, ist Diplom-Biologe und war u.a. Laborleiter im Bereich der Pränataldiagnostik, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Potsdamer Lehrstuhl für Innovationsmanagement und Entrepreneurship und Referent für Wirtschaft, Haushalt und Finanzen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag. Seit 2019 ist er Mitglied des Landtages Brandenburg und Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für Haushalt, Finanzen und den BER.

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abb. 1:	Szenarien zur Emissionsreduktion nach Sektoren in Deutschland	S. 17
Abb. 2:	Entwicklung des Alten-, Jugend- und Gesamtquotienten	S. 23
Abb. 3:	Größe der Haushalte in Deutschland (1961 bis 2019)	S. 26
Abb. 4:	Rendite zehnjähriger Staatsanleihen Deutschlands (1995 bis 2020)	S. 31
Abb. 5:	Entwicklung der Leitzinsen der EZB und Inflation in Deutschland (1999 bis heute)	S. 34
Abb. 6:	Wachstumsrate und Prognose des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland (1992 bis 2025)	S. 35
Abb. 7:	Veränderung der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen (1992 bis 2019)	S. 36
Abb. 8:	Durchschnittliche Belastung des Bruttolohns eines alleinstehenden Verdieners durch Steuern und Sozialabgaben	S. 40
Abb. 9:	Einnahmen, Ausgaben und Schuldenquote des Staates (1991–2019)	S. 42
Abb. 10:	Struktur der Staatsausgaben in Deutschland (1961 bis 2019)	S. 43
Abb. 11a:	Entwicklung von Aktiva (1999 bis 2018)	S. 44
Abb. 11b:	Entwicklung von Passiva (1999 bis 2018)	S. 45
Abb. 12:	Der fiskalische Dreiklang: Solide. Investiv. Grün.	S. 107
Tabelle 1: Der Vier-Ebenen-Staat im Überblick		S. 74/75
Tabelle 2: 10 Leitlinien, Instrumente und Zielfelder		S. 108

Nachhaltige Finanzpolitik

Wie man in Zukunft investiert

Die Corona-Pandemie, der Klimawandel, die demographischen Veränderungen, die marode Infrastruktur – das sind Herausforderungen, die nach einer neuen Finanzpolitik verlangen. Nach Jahren der Versäumnisse muss sie die Grundlagen für die notwendigen Investitionen in die Zukunft schaffen. Welche finanzpolitischen Weichenstellungen sollte die Politik dafür auf Europa-, Bundes- und Landesebene sowie in den Kommunen vornehmen, damit auch die künftigen Generationen in Wohlstand leben können?

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat ihren finanzpolitischen Arbeitskreis zur Beantwortung dieser und weiterer Fragen um einen Bericht gebeten, der nun vorliegt: Er bietet nicht nur eine Analyse der aktuellen finanzpolitischen Misere, sondern gibt Anregungen und Handlungsempfehlungen für eine echte nachhaltige Finanzpolitik.

ISBN 978-3-86928-235-0