

Boysen-Hogrefe, Jens et al.

Research Report

Finanzpolitik mit Weitblick ausrichten

Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, No. 30

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boysen-Hogrefe, Jens et al. (2020) : Finanzpolitik mit Weitblick ausrichten, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, No. 30, ISBN 978-3-89456-345-5, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225498>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

KIELER BEITRÄGE ZUR WIRTSCHAFTSPOLITIK

Finanzpolitik mit
Weitblick ausrichten



Nr. 30 Oktober 2020

*Jens Boysen-Hogrefe, Gabriel Felbermayr,
Stefan Kooths, Claus-Friedrich Laaser,
Astrid Rosenschon und Ulrich Stolzenburg*

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-89456-345-5

ISSN 2567-6474

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2020

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
T +49 431 8814-1
F +49 431 8814-500

Schriftleitung:

Dr. Klaus Schrader

Redaktion:

Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.

Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. (Präsident)

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein

Bilder/Fotos:

Cover: © Pixabay

<https://www.ifw-kiel.de/de/>

Überblick

- Die öffentlichen Haushalte waren vor der Corona-Krise deutlich im Überschuss. Doch waren nicht nur die Einnahmen relativ zur Wirtschaftsleistung spürbar gestiegen, sondern auch die Ausgaben, obwohl die Zinsausgaben gesunken waren und die gute Arbeitsmarktlage die Sozialausgaben gedämpft hatte.
- Vordringliches Ziel der Finanzpolitik sollte derzeit die akute Krisenbewältigung sein, wobei im Hinblick auf die Erholung die Eigenkapitalposition der Unternehmen und die finanzielle Ausstattung der Kommunen vom Bund berücksichtigt werden sollte.
- Ein Ausgleich konjunktureller Einnahmeverluste bei den Kommunen durch den Bund (Konjunkturpolitik ist Bundessache) ist dabei nicht gleichbedeutend mit einer Übernahme der Altschulden (Kommunale Finanzen sind im Kern Ländersache). Allerdings sollte der Bund alle (Sozial-)Leistungen, die er beschließt, bezahlen. Im vergangenen Jahrzehnt hat sich hier zwar schon einiges getan, doch verstößt die Praxis immer noch gegen das Konnexitätsprinzip.
- Durch die Krise ist der Ausblick auf die öffentlichen Finanzen für die mittlere Frist erschwert. Sofern nach der Krise die Wirtschaftsleistung nicht an den vorherigen Wachstumspfad anschließen kann, sollte die dann notwendige Konsolidierungspolitik vorrangig auf Ausgaben- disziplin und Subventionsabbau basieren. Die Erhöhung von Steuersätzen oder die Einführung neuer Steuern sollten hintenanstehen.
- Angesichts des intensiven internationalen Steuerwettbewerbs sollten eventuelle Spielräume für die Entlastung von Unternehmen genutzt werden.
- Für überregionale Infrastrukturen ist eine stärkere – über die bisherige Lkw-Maut hinausgehende – Einbeziehung der Nutzer in die Finanzierung anzuraten.
- Durch die Corona-Krise steigt der Handlungsdruck in der Rentenversicherung. Die Wiedereinführung des Nachholfaktors ist geboten, der im Nachgang der Krise geringere Rentenanpassungen vorsieht, wenn eine aufgrund der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter eigentlich anstehende Rentenkürzung ausbleibt. Der Nachholfaktor stellt einen Ausgleich der Krisenkosten zwischen aktiv und passiv Versicherten her. Zudem sollten die Bundeszuschüsse klar an versicherungsfremde Leistungen gekoppelt und auf diese begrenzt werden. Der Bundeshaushalt soll nicht zum Steinbruch für die Rentenversicherung werden.

Schlüsselwörter: Haushaltspolitik, Corona-Krise, Subventionsabbau, Steuerpolitik

Core Results

- Before the corona crisis, public budgets in Germany were significantly in surplus. However, not only revenue had increased noticeably relative to economic output, but also expenditure, although interest payments had fallen and the favorable labor market situation had dampened social spending.
- Currently, the primary goal of fiscal policy should be acute crisis management, whereby the equity position of companies and the financial resources of municipalities should be supported by the federal government to foster the recovery.
- Compensating for a crisis-related loss of tax revenues in the municipalities by the federal government (macroeconomic policy is a matter for the federal government) is not the same as taking on old debts (municipal finances are essentially a matter for the federal states or “Bundesländer”). However, the federal government should pay for all (social) benefits that it introduces via legislation. A lot has happened here in the past decade, but practice still violates the principle of connectivity.
- The crisis rendered the medium-term outlook for public finances more uncertain. If, after the crisis, economic output cannot follow the previous growth path, the necessary consolidation

policy should primarily be based on spending discipline and the reduction of subsidies. Raising tax rates or introducing new taxes should be considered least.

- Given the intensified international tax competition, room for maneuver should be used to relieve companies.
- For supraregional infrastructures, further involvement of users in the financing—beyond the previous truck toll—is advisable.
- The corona crisis is increasing the pressure to act in pension insurance. The reintroduction of the catch-up factor, by which an avoidance of unwanted nominal pension cuts is converted into lower pension adjustments later, is necessary in order to balance the crisis costs between the actively and passively insured. In addition, the federal grants should be clearly linked to non-insurance benefits and limited to these. The federal budget should not become a quarry for the pension insurance.

Keywords: Public Budget, Corona-Crisis, Subsidies, Tax Policy

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Problemstellung.....	7
2	Grundsätze der Finanzpolitik und die „Schuldenbremse“	8
2.1	Grundsätze	8
2.2	Die „Schuldenbremse“	8
2.3	Konjunkturbereinigung.....	9
2.4	Die Gestaltungsmöglichkeiten der „Schuldenbremse“	9
2.5	Zwischenfazit	10
3	Die Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland	11
3.1	Situation vor der Corona-Krise	11
3.2	Der Einfluss der Corona-Krise auf die öffentlichen Haushalte	20
4	Wie auf die Corona-Krise reagieren?.....	23
5	Öffentliche Investitionen verstetigen	25
5.1	Kommunale Finanzen: Sozialausgaben und Schulden belasten Infrastruktur	27
5.2	Effizientere Infrastruktur: Nutzerfinanzierung	29
5.3	Zwischenfazit	32
6	Abgabenlast begrenzen	32
6.1	Unternehmensbesteuerung.....	33
6.2	Die nächste Rentenreform steht an.....	34
7	Ausgaben auf den Prüfstand stellen: Die Kieler Subventionsberichterstattung	37
7.1	Einleitung	37
7.2	Corona-Krise und Subventionen	38
7.3	Subventionen in Deutschland – ein kurzer Überblick über zwei Dekaden Förderpolitik	39
7.4	Strategien zur Begrenzung von Subventionen.....	43
7.5	Schlussfolgerungen.....	46
8	Empfehlungen.....	47
	Literatur	49
	Anhang.....	51

Abbildungsverzeichnis und Kasten

<i>Abbildung 1:</i> Finanzierungssaldo und Bruttoschuldenstand des Gesamtstaats 2001–2019	12
<i>Abbildung 2:</i> Einnahmen und Ausgaben des Staates 2001–2019	13
<i>Abbildung 3:</i> Staatsausgaben nach verschiedenen Ausgabenkategorien 2001–2019	14
<i>Abbildung 4:</i> Sozialleistungen des Staates 2001–2019.....	14
<i>Abbildung 5:</i> Einnahmen des Staates 2001–2019	15
<i>Abbildung 6:</i> Einnahmen der Lohnsteuer 2001–2019	16
<i>Abbildung 7:</i> Einnahmen aus Kapitalertrag- und Unternehmensteuer 2001–2019	17
<i>Abbildung 8:</i> Einnahmen aus indirekten Steuern 2001–2009	18
<i>Abbildung 9:</i> Kumulierte Schätzabweichungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen.....	19
<i>Abbildung 10:</i> Revisionen in der Finanzplanung des Bundes	20
<i>Abbildung 11:</i> Revision der Steuerschätzung Frühjahr 2020.....	21
<i>Abbildung 12:</i> Revision der Potenzialschätzung der Bundesregierung Frühjahr 2020	22
<i>Abbildung 13:</i> Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften 2001–2019.....	26
<i>Abbildung 14:</i> Bruttoinvestitionen und Budgetsalden der Kommunen 1994–2019.....	27
<i>Abbildung 15:</i> Güterklassifikation für Bereitstellungsentscheidungen	30
<i>Abbildung 16:</i> Tariflicher Gewinnsteuersatz in ausgewählten Ländern	33
<i>Abbildung 17:</i> Beitragssätze bei verschiedenen Krisenszenarien.....	35
<i>Abbildung 18:</i> Gesamte Subventionen in Deutschland 2000–2018.....	41
<i>Abbildung 19:</i> Finanzhilfen des Bundes 2000 und 2005–2008	43
<i>Kasten 1:</i> Der Kieler Subventionsbegriff	51

FINANZPOLITIK MIT WEITBLICK AUSRICHTEN

Jens Boysen-Hogrefe, Gabriel Felbermayr, Stefan Kooths, Claus-Friedrich Laaser,
Astrid Rosenschon und Ulrich Stolzenburg

1 Einleitung und Problemstellung

Dieses Gutachten bietet einen Leitfaden für die Ausrichtung der Finanzpolitik. Dabei werden aktuelle Debatten zu finanz- und wirtschaftspolitischen Fragen aufgegriffen. Durch die Folgen der Corona-Krise und den demografischen Wandel sind erhebliche Herausforderungen für das deutsche Steuer- und Transfersystem absehbar. Das finanzpolitische Gebaren hat wesentlichen Einfluss auf die ökonomische Aktivität und sollte daher gerade vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung die Grundlagen zukünftigen Wirtschaftens nicht vernachlässigen. Nachhaltige Finanzpolitik nimmt diese Herausforderungen an, indem sie sich auf die absehbaren Verschiebungen so frühzeitig einstellt, dass den privaten Akteuren möglichst große Planungssicherheit gewährt wird und diese sich auf Politikänderungen in ihrem eigenen Verhalten einstellen können. Damit die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts erhalten bleibt, sollten Veränderungen im Steuer- und Transfersystem Arbeits- und Investitionsanreize stützen und nicht untergraben.

Dieses Gutachten zeigt auf, in welche Richtung sich Finanzpolitik bewegen sollte, ohne dabei auf höhere Staatsausgaben und ein dauerhaftes Plus bei der Verschuldung zu setzen. Es ist trotz der inzwischen viele Jahre andauernden Phase negativer realer Renditen für Anleihen der öffentlichen Hand nicht ausgemacht, dass das Zinsumfeld so bleibt und zusätzliche Verschuldung, wie sie durch die aktuelle Krise aufgebaut wird, unbedenklich ist. Die vor der Corona-Krise immer wieder geäußerte Empfehlung, niedrige Finanzierungskosten des Staates für vermehrte öffentliche Investitionen zu nutzen, vernachlässigt, dass ohne weitere institutionelle Vorkehrungen Mittel in Bereiche gelenkt werden können, die den handelnden Personen kurzfristig opportun erscheinen. Angesichts des demografischen Wandels dürften so im Ergebnis vor allem die sozialen Sicherungssysteme durch höhere Kreditaufnahme gestützt und notwendige Reformen hinausgeschoben werden. Zuvorderst sollten daher nicht neue Fonds errichtet werden, sondern Institutionen dergestalt verändert werden, dass vorausschauendes Handeln unterstützt wird.

Die vorliegende Studie ist in unruhigen Zeiten entstanden. Eine Bewertung der Lage der öffentlichen Haushalte ist angesichts des Krisengeschehens als vorläufig anzusehen. Letztlich liegt den Ausführungen dieser Studie zugrunde, dass die dauerhaften Produktionsverluste gering bleiben. Sollte die Krise längerfristig die Wirtschaftsleistung vom Wachstumspfad der Vorkrisenzeit abbringen, wäre eine umfangreiche finanzpolitische Reaktion gefragt, wie sie an dieser Stelle nicht skizziert wird.

Dieser Kieler Beitrag zur Wirtschaftspolitik entspricht einem Gutachten, das das IfW Kiel im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft im Mai dieses Jahres erstellt hat.

2 Grundsätze der Finanzpolitik und die „Schuldenbremse“

2.1 Grundsätze

In einer freiheitlichen Gesellschaft dient die Wirtschafts- und Finanzpolitik den ökonomischen Belangen der individuellen Akteure. **Einen Selbstzweck staatlichen Handelns gibt es nicht.** Entsprechend bedarf staatliches Handeln einer Begründung. Der Staat ist gehalten, **effizient** zu handeln. Da sein Tun letztlich immer ein Eingriff in das Handeln privater Akteure bedeutet und die Mittel, die der Staat einsetzt, mit anderen Verwendungen konkurrieren, ist der Staat gehalten, die Opportunitätskosten seines Handelns konsequent zu berücksichtigen und nur solche Mittelumlenkungen vorzunehmen, die einen sozialen Mehrwert erwarten lassen.

Unabhängig vom konkreten Handlungsfeld bietet das Verfolgen von **Stetigkeit** und **Nachhaltigkeit** in der Wirtschafts- und Finanzpolitik Leitplanken, die es ermöglichen sollen, den privaten Akteuren eine verlässliche Orientierung im Zusammenwirken mit staatlichem Handeln zu bieten, so dass diese ihre eigenen Pläne möglichst friktionslos über die Zeit gestalten können. Starke Schwankungen in den Abgabensätzen und -vorschriften, aber auch beim Ausgabenpfad sind daher zu vermeiden (Stetigkeit). Um die Stetigkeit gewährleisten zu können, ist die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Die aktuelle Corona-Krise hat aufgezeigt, dass die Finanzpolitik handlungsfähig ist und kurzfristige Budgetrestriktionen dabei kaum bindende Wirkung entfalten. Dies ist möglich, weil die Lage der öffentlichen Finanzen vor der Krise nicht angespannt war und selbst mit den derzeit zu erwartenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben keine Zweifel an der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung auftreten.

Um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu bewahren, sollte der Staat die Verschuldung in Relation zur Wirtschaftskraft einhegen. Zum einen sollte er, sofern dadurch andere Politikziele nicht gefährdet oder die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt werden, durch sein Tun die Wirtschaftskraft der gesamten Ökonomie fördern. Zum anderen ist in normalen Zeiten die Neuverschuldung zu begrenzen.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte wird mit Blick auf die Begrenzung der Neuverschuldung häufig die sogenannten „goldene Regel“ als Fiskalregel gefordert. Diese erlaubt eine Neuverschuldung für diejenigen öffentlichen Ausgaben, die die zukünftigen Einnahmen des Staates verbessern oder an anderer Stelle die Ausgaben mindern, was konzeptionell als Rendite dieser Ausgaben aufgefasst werden kann, sofern die Rendite die Kosten der Verschuldung ausgleichen oder übersteigen. Die durch die Ausgabe ausgelösten Kreditkosten werden idealtypisch also von den Folgen der Ausgabe selber finanziert. Die „Goldene Regel“ ist allerdings nur schwer zu operationalisieren, da die Renditen aller Bestandteile bzw. jedes einzelnen Projekts des öffentlichen Budgets quantifiziert werden müssten. Oft wird daher vereinfachend angenommen, dass der Neuverschuldungsspielraum für die Nettoinvestitionen des Staates gilt. Die Frage nach dem Investitionsbegriff und der Bemessung von Abschreibungen macht es selbst unter dieser Eingrenzung schwierig, die „Goldene Regel“ anzuwenden. Bei der Formulierung der „Schuldenbremse“ hat man daher bewusst auf eine gesonderte Berücksichtigung investiver Ausgaben verzichtet.

2.2 Die „Schuldenbremse“

Die „Schuldenbremse“ wurde im Jahr 2009 in das Grundgesetz übernommen. Nach einigen Jahren Übergangsfrist gilt sie nun für den Bund und schreibt vor, dass die um finanzielle Transaktionen

bereinigte strukturelle Nettokreditaufnahmen 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf. Sofern es im Haushaltsvollzug zu einem Über- oder Unterschreiten der erlaubten Nettokreditaufnahme kommt, wird der Differenzbetrag auf einem Kontrollkonto vermerkt. Kumuliert sich ein Fehlbetrag von über 1 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung, muss dieser in wirtschaftlich guten Zeiten abgebaut werden.

Für den Fall von außergewöhnlichen Notsituationen kann die „Schuldenbremse“ mit der sogenannten Kanzlermehrheit für das betreffende Haushaltsjahr außer Kraft gesetzt werden, wie es nun angesichts der Corona-Krise passiert ist. Zugleich muss eine Tilgung der über die Vorgaben der „Schuldenbremse“ hinausgehenden Verschuldung mit dem Aussetzen der „Schuldenbremse“ vereinbart werden.¹

2.3 Konjunkturbereinigung

Die „Schuldenbremse“ macht Vorgaben für die strukturelle Nettokreditaufnahme. Das Wort „strukturell“ bezieht sich darauf, dass konjunkturelle Effekte, die sich dem Sinne nach mittelfristig also ausgleichen, nicht den jeweiligen Handlungsspielraum der Finanzpolitik bestimmen sollen. Automatische Stabilisatoren – d.h. die automatische Veränderung von Staatsausgaben und -einnahmen aufgrund der Konjunktur – sollen in ihrer antizyklischen makroökonomischen Wirkung nicht beschnitten werden müssen.

Dabei kommt der Frage der Bestimmung des Konjunkturzyklus, der sogenannten Potenzialschätzung, eine große Bedeutung zu. Typischerweise weisen die dafür genutzten Verfahren – und so auch das im Rahmen der „Schuldenbremse“ genutzte Verfahren – am aktuellen Rand Revisionen auf, die die Finanzplanung naturgemäß verkomplizieren. Zudem schwanken die Schätzungen des Potenzials am aktuellen Rand zum Teil erheblich mit der Konjunktur – das Produktionspotenzial wird in der Tendenz prozyklisch über- bzw. unterschätzt –, wodurch die Konjunkturbereinigung selber geschwächt wird.

Das sogenannte konditionale Verfahren, bei dem die Potenzialschätzung aus dem Herbst des Vorjahres fixiert wird, verhindert zwar, dass der Vollzug des Haushalts im laufenden Jahr von dieser Problematik tangiert wird. Trotzdem bleiben Schwierigkeiten beim Übergang der Finanzplanung zur Haushaltsaufstellung bestehen.

Gleichwohl ist die Haushaltspolitik nicht notwendigerweise an die Prozyklik, die mit den Revisionen der Potenzialschätzung einhergeht, gebunden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Nettokreditaufnahme vom Finanzierungssaldo unterscheidet. Während letzterer Ausgaben und Einnahmen für das laufende Jahr saldiert, kann die Nettokreditaufnahme durch die Bildung von Rücklagen auch Vorgänge in den folgenden Jahren finanzieren. Mit Stand 31.12.2019 verfügte der Bundeshaushalt über Rücklagen in Höhe von rund 48 Mrd. Euro. Diese könnten unter Einhaltung der „Schuldenbremse“ zu einem späteren Zeitpunkt für die zusätzliche Glättung konjunktureller Effekte verausgabt werden. Das Vorgehen der (nun hinfälligen) Vor-Corona-Finanzplanung, die Rücklagen mittelfristig komplett aufzuzehren, empfehlen wir nicht.

2.4 Die Gestaltungsmöglichkeiten der „Schuldenbremse“

Die Vorgaben der „Schuldenbremse“ bieten diverse Möglichkeiten, die effektive Nettokreditaufnahme abweichend von dem eigentlich fixierten Wert von 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu gestalten. Bereits durch die Konjunkturbereinigung besteht die Möglichkeit, in Zeiten

¹ Weitere Details zur „Schuldenbremse“ finden sich in BMF (2015) und SVR (2019).

konjunktureller Schwäche mehr Kredite aufzunehmen. Diese müssen allerdings in den konjunkturell besseren Zeiten wieder ausgeglichen werden. Zudem sind weitere zeitliche Verschiebungen möglich. (i) Durch die bereits genannte Bildung von Rücklagen können in den Jahren, in denen die Rücklagen aufgelöst werden, zusätzliche Nettokredite aufgenommen werden. (ii) Und durch die Einrichtung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften kann die öffentliche Hand Projekte ins Leben rufen, die sie zum Startzeitpunkt von sich aus nicht finanzieren könnte bzw. dürfte. Wiederum werden die Zahlungsverpflichtungen zeitlich anders aufgeteilt, da die staatlichen Mittelabflüsse an den privaten Vertragspartner, der in Vorleistung gegangen ist, auf das Konto der finanziellen Spielräume der entsprechenden Haushaltsjahre gehen. (iii) Zudem kann der Bund im Rahmen der Finanzstatistik – und damit im Rahmen der „Schuldenbremse“ – bei der Ausgabe von Anleihen die zeitliche Struktur von Ausgaben und Einnahmen verändern. Sofern er Anleihen mit Kupons oberhalb der Umlaufrendite begibt, ist mit einem Agio von Seiten der Gläubiger zu rechnen, was den laufenden Haushalt entlastet (der Nennwert der Anleihe wird bei der Versteigerung überschritten). Dafür werden die Kuponzahlungen und damit die Zinsausgaben in den Folgejahren belastet. Die drei zuletzt genannten Gestaltungsmöglichkeiten gibt es übrigens unter dem Fiskalpakt der EU nicht. (iv) Schließlich fällt die durch finanzielle Transaktionen, also z.B. den Kauf von Aktien oder die Vergabe von Krediten, ausgelöste Nettokreditaufnahme nicht unter die „Schuldenbremse“ und auch nicht unter die Vorgaben des Fiskalpakts, weil man verhindern wollte, dass Haushalte durch den Verkauf von „Tafelsilber“ ausgeglichen werden.

Insgesamt gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, unter Wahrung der Vorgaben der „Schuldenbremse“ zusätzliche Nettokreditaufnahme in das laufende Jahr vorzuziehen. Entsprechend ist die Frage der Einhaltung der „Schuldenbremse“ alleine nicht entscheidend, sondern ob dies in verantwortungsvoller Art und Weise geschehen ist. Anders gesagt ist das „Korsett“ der „Schuldenbremse“ nicht so eng, dass es die handelnden Finanzpolitiker aus ihrer Verantwortung entlässt.

2.5 Zwischenfazit

Der Abbau der Verschuldung, der nach der Finanzkrise in Deutschland einsetzte, kann nur bedingt als Erfolg der „Schuldenbremse“ gewertet werden. Viele begünstigende Umstände, wie die rasant sinkenden Zinsausgaben und die wiederholt positiven Revisionen der Einnahmeprognozen hätten vermutlich auch unter anderen Fiskalregeln zu einer komfortablen Situation in den öffentlichen Haushalten geführt. Zugleich kann die „Schuldenbremse“ alleine nicht sicherstellen, dass es in den Jahren nach der Corona-Krise nicht zu einem zusätzlichen Anstieg der Verschuldung kommt. Die Möglichkeiten, die Vorgaben der „Schuldenbremse“ entsprechend zu dehnen, sind vielfältig. Und dennoch ist die „Schuldenbremse“ ein wichtiges Element in der Haushaltspolitik der kommenden Jahre.

Die aktuelle Erfahrung hat nochmal verdeutlicht, dass mittel- und langfristige Haushaltsdisziplin die öffentliche Hand handlungsfähig und damit Politik gestaltbar macht. Die Vorgaben der „Schuldenbremse“ bringen diesen Aspekt jedes Jahr aufs Neue konkret in die finanzpolitischen Debatten der Parlamente und auch in die Öffentlichkeit ein. Sie ist ein starkes zusätzliches Argument, das Finanzpolitiker berücksichtigen müssen, wenn es um die Frage der Ausrichtung der öffentlichen Finanzen geht. Diese Rolle ist ausgesprochen gewichtig und sollte nicht leichtfertig vertan werden.

3 Die Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland

Die Lage der öffentlichen Haushalte ist durch die Corona-Krise schwer einschätzbar geworden. Der nahezu weltweite Lockdown trifft die für Deutschland besonders wichtige Exportwirtschaft empfindlich, und auch im Inland sind viele Geschäftsbereiche durch gesundheitspolitische Maßnahmen eingeschränkt. Die Finanzpolitik stemmt sich in vielen Bereichen mit erheblichen Mitteln gegen die Krise. Wie diese zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte schließlich den Ausblick auf die kommenden Jahre beeinträchtigen werden, ist noch unklar. Sehr viel wird davon abhängen, ob und wie stark die wirtschaftliche Dynamik über die kurze Frist hinaus betroffen sein wird. Da die Eigenkapitalsituation vieler Unternehmen weltweit beeinträchtigt sein wird und derzeit vielerorts Investitionen unterbleiben, ist leider auch nach Ende der Corona-Krise eine schwächer als bisher erwartete Dynamik zu befürchten.

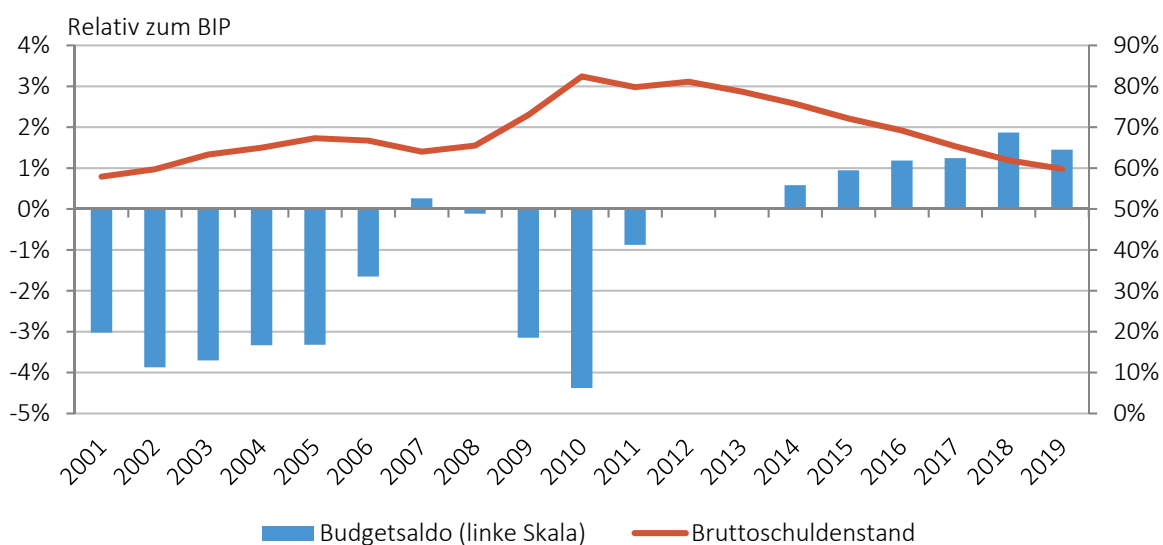
Die Darstellung hier ist daher zweigeteilt. Im ersten Teil wird die Entwicklung der öffentlichen Haushalte der vergangenen Jahre beschrieben. Aus dieser Darstellung lassen sich Schlussfolgerungen ableiten für den Fall, dass die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Corona-Krise auf die wirtschaftliche Dynamik gering bleiben. So waren die öffentlichen Haushalte bis zum Krisenbeginn gut aufgestellt. Die wesentlichen Aufgaben für die kommenden Jahre bestanden darin, für die Folgen des demografischen Wandels vorzusorgen und dem jüngst tendenziellen Anstieg der Ausgaben- und Abgabenquoten entgegenzuwirken.

Eine Abschätzung der Auswirkungen der Corona-Krise basierend auf der aktuellen Prognose der Bundesregierung erfolgt im zweiten Teil. Die bereits absehbaren Folgen erschweren die zuvor genannten Aufgaben und erhöhen den finanzpolitischen Handlungsdruck. Doch bringt uns die Krise in diesem Bild noch in keine Situation, die ein radikales Umdenken erfordert, solange die wirtschaftlichen Verwerfungen im Großen und Ganzen auf die kurze Frist beschränkt bleiben. Sollte jedoch größerer, dauerhafter Schaden durch die Corona-Krise entstehen und die wirtschaftliche Dynamik auch in der mittleren Frist substantiell verringert werden, müssten die öffentlichen Finanzen in Deutschland grundlegend neu aufgestellt werden.

3.1 Situation vor der Corona-Krise

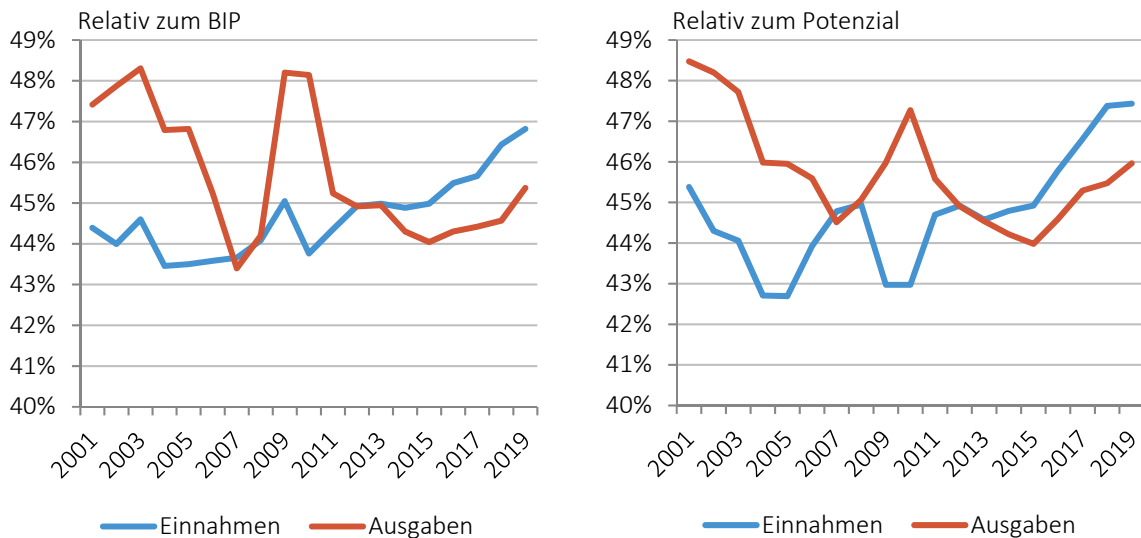
Die Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland vor Eintreten der Corona-Krise war ausgesprochen günstig. In den Jahren 2010 bis 2018 ist der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte laut Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen kontinuierlich gestiegen (Abbildung 1). Diese Tendenz setzte bereits in der ersten Hälfte der 2000er Jahre ein, wurde allerdings durch die Auswirkungen der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 unterbrochen und belastete die öffentlichen Haushalte durch Maßnahmen zur Bankenrettung besonders im Jahr 2010. Im Jahr 2018 war schließlich ein Rekordüberschuss zu verzeichnen. Dieser wurde wegen diverser finanzpolitischer Maßnahmen und der konjunkturellen Abschwächung zwar im Jahr 2019 nicht erneut erreicht, doch schlossen die öffentlichen Haushalte weiterhin deutlich im Plus ab. Die Sozialversicherungen haben zudem ein Rücklagenpolster gebildet. Zugleich sank der Bruttoschuldenstand das erste Mal seit dem Jahr 2002 wieder unter die Marke von 60 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, was mit den Überschüssen der Gebietskörperschaften, dem steigenden Bruttoinlandsprodukt und dem Abbau der aus der Bankenkrise übernommenen Vermögenstitel korrespondiert.

Abbildung 1: Finanzierungssaldo und Bruttoschuldenstand des Gesamtstaats 2001–2019



Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); Deutsche Bundesbank (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

Beim getrennten Blick auf die Einnahmen bzw. Ausgaben geht der tendenzielle Anstieg des Budgetsaldos zunächst vornehmlich mit in Relation zur Wirtschaftsleistung sinkenden Ausgaben einher. In den Jahren 2003 bis 2007 gab es einen starken Rückgang, der allerdings von der Finanzkrise 2008/2009 unterbrochen und auch abgebrochen wurde. Seit dem Jahr 2015 stiegen die Ausgaben des Gesamtstaates in Relation zur Wirtschaftsleistung wieder leicht, trotz einer zeitweise starken Konjunktur. Nach der Phase der Finanzkrise ging der Anstieg des Budgetsaldos nahezu komplett auf die Veränderung der Einnahmen zurück (Abbildung 2). Die Einnahmen des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt haben im Jahr 2019 ihren seit Bestehen des wiedervereinigten Deutschlands bisher höchsten Stand aus dem Jahr 1999 überschritten. Auch wenn historische Vergleiche über lange Zeiträume – ähnlich wie internationale Vergleiche – nur eingeschränkt belastbar sind, sind die jüngst gemessenen Einnahmen des Staates bemerkenswert hoch. Zudem zeigt sich in der folgenden disaggregierteren Betrachtung, dass nicht nur der Budgetsaldo vom Einnahmehoch profitiert hat, sondern Überschüsse inzwischen in höhere Ausgaben umgemünzt wurden.

Abbildung 2: Einnahmen und Ausgaben des Staates 2001–2019


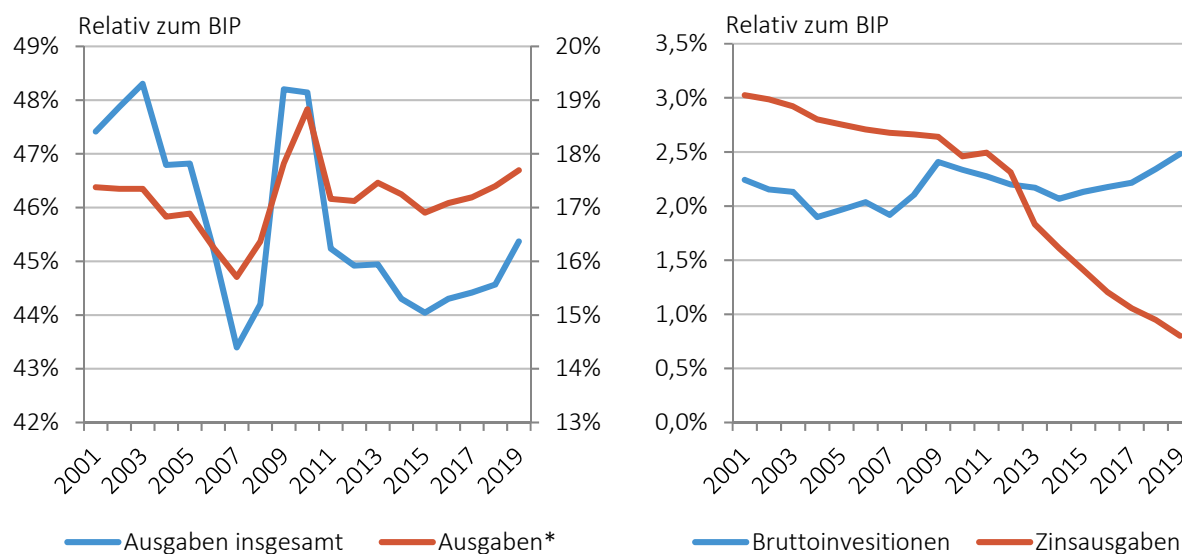
Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Entwicklung der Ausgaben

Für die Diskussion der Ausgaben untergliedern wir diese in Bruttoinvestitionen, Zinsausgaben, Sozialausgaben und sonstige Ausgaben. Letztere umfassen unter anderem die Personalausgaben. Da Zinsausgaben kurzfristig stark mit dem Zinsumfeld schwanken, sind sie zumindest teilweise den Entscheidungen der nationalen Finanzpolitik entzogen und werden daher in vielen Darstellungen, so auch hier, gesondert betrachtet. Die Bruttoinvestitionen sind in jüngerer Zeit immer wieder im Fokus der Politikdebatte und werden im Abschnitt 5 gesondert dargestellt. Sozialausgaben wiederum unterliegen einer Vielzahl an Einflüssen. So spielen demografische Entwicklungen für das Rentensystem, aber auch in den Bereichen Pflege und Gesundheit eine große Rolle. Andere Ausgabenteile werden hingegen stark von der Arbeitsmarktlage beeinflusst. Daher wird in der folgenden Darstellung die Summe aus monetären Sozialleistungen und sozialen Sachleistungen weiter untergliedert. Die Geldleistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung machen den größten Posten aus. Zudem werden die Sachausgaben der Sozialversicherungen in Summe dargestellt, die im Wesentlichen die Bereiche Pflege und Gesundheit abbilden. Alle arbeitsmarktbezogenen Ausgaben sowie Geld- und Sachleistungen der sozialen Grundsicherung sind in einem Posten zusammengefasst. Die verbleibende Größe enthält Leistungen wie das Elterngeld oder die Beihilfeleistungen für Beamte.

In den 2000er Jahren gab es ausgabeseitig eine Vielzahl an Konsolidierungsbemühungen, die sehr viele Teilbereiche erfasste. Der deutliche Rückgang der Ausgaben in Relation zum BIP, der im Jahr 2003 einsetzte und in den Jahren 2006 und 2007 durch die damals hohe konjunkturelle Dynamik zusätzlich verstärkt wurde, zeigt sich entsprechend bei den sonstigen Ausgaben (Abbildung 3, rechte Seite) und in weiten Teilen der Sozialausgaben. Lediglich die sozialen Sachleistungen der Sozialversicherungen blieben stabil, während sich bei den anderen Teilen der Sozialausgaben die Arbeitsmarktreformen und Reformen der Rentenversicherung niederschlugen und schließlich der Beschäftigungsaufschwung den Rückgang der Ausgaben im Bereich Arbeitsmarkt und Sozialhilfe weiter verstärkte (Breuer 2015).

Abbildung 3: Staatsausgaben nach verschiedenen Ausgabenkategorien 2001–2019

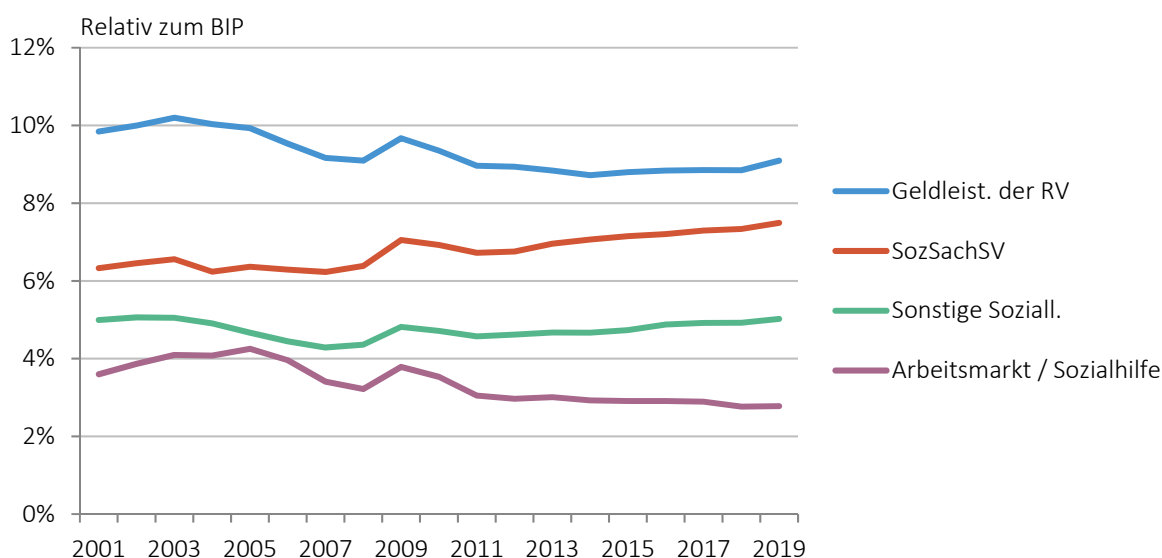


Ausgaben*: Ausgaben ohne Ausgaben für Bruttoinvestitionen, Zinsen und Soziales (linke Bildhälfte; rechte Skala).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

Ausgehend vom Jahr 2001 kam es auch zu einem Rückgang der Bruttoinvestitionen, der mit der sich bessernden Budgetsituation im Jahr 2007 zum Stillstand kam und dann – bedingt auch durch die Konjunkturprogramme – in einen zeitweiligen deutlichen Anstieg überging (Abbildung 3, linke Seite). Die Zinsausgaben in Relation zum BIP hingegen gingen nahezu kontinuierlich zurück, was allerdings ab dem Jahr 2013 deutlich beschleunigt passierte.

Abbildung 4: Sozialleistungen des Staates 2001–2019



RV: Rentenversicherung. SozSachSV: Soziale Sachleistungen der Sozialversicherungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

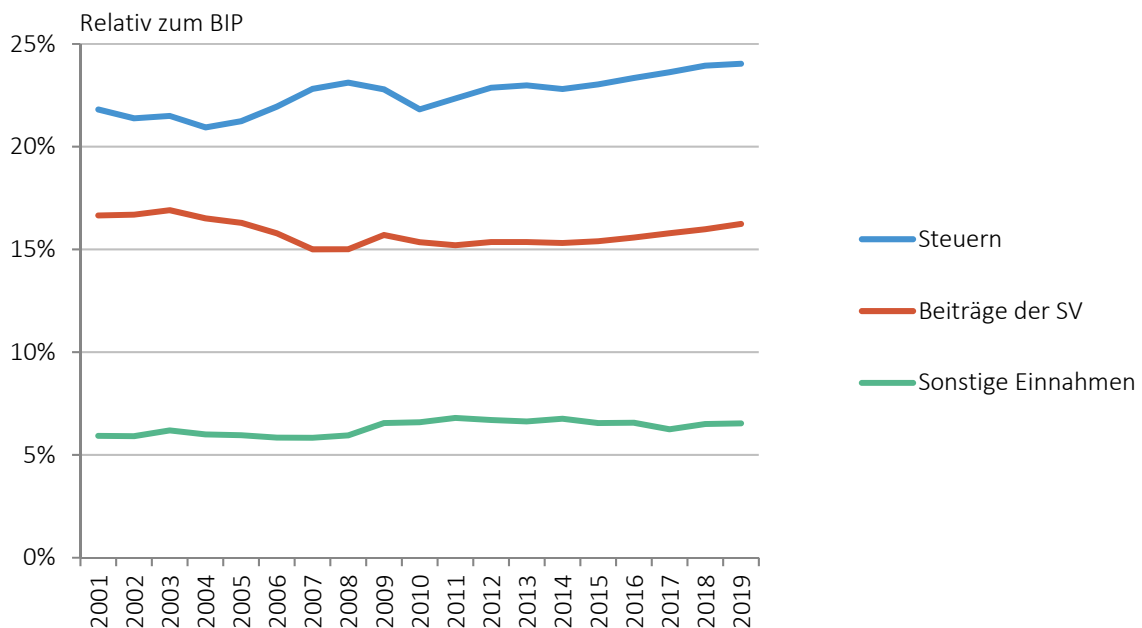
Im Nachgang der Finanzkrise sanken die Ausgaben in der Summe zunächst, was sich aber vorrangig auf Zins- und Arbeitsmarktausgaben sowie das Ende der Bautätigkeit in Folge der Konjunkturpakete

zurückführen lässt. Spätestens ab dem Jahr 2015 ist dann eine deutliche Dynamik bei vielen Ausgabenkomponenten zu erkennen. Insbesondere bei den Bruttoinvestitionen und den sonstigen Ausgaben des Staates ist eine deutliche Kehrtwende zu sehen. Eine Vielzahl von Programmen des Bundes zur Ausweitung der investiven Ausgaben und zur Aufstockung des Personalbestands schlagen sich hier nieder. Ebenso hält die Tendenz zu höheren Ausgaben auch bei den Sachleistungen der Sozialversicherungen und den sonstigen Sozialleistungen an (Abbildung 4). Weiterhin abwärtsgerichtet sind lediglich die Ausgaben für Arbeitsmarkt und Sozialhilfe, deren Abwärtstrend selbst durch den Flüchtlingszustrom des Jahres 2015 nur zeitweise gemindert wurde, und mit hoher Geschwindigkeit fallen die Zinsausgaben.

Die Entwicklung der Einnahmen

Die Einnahmen des Staates legten in den vergangenen Jahren sowohl bei Steuern als auch bei Beiträgen relativ zur Wirtschaftsleistung deutlich zu. Bei den Beitragseinnahmen spiegelt sich hierbei vor allem der Anstieg der Lohnquote und weniger eine Veränderung der Beitragssätze wider. Letztere hatten in den 2000er Jahren für größere Schwankungen gesorgt, als die Beitragszahler unter anderem durch höhere Steuerzuschüsse zur Rente entlastet wurden. Auffallend ist ferner der Anstieg der Steuerquote, die inzwischen den höchsten seit der Wiedervereinigung gemessenen Wert angenommen hat (Abbildung 5). Selbst eine komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags hätte die Steuerquote im Jahr 2019 nur knapp unter den bisherigen Rekordwert aus dem Jahr 1999 gedrückt.

Abbildung 5: Einnahmen des Staates 2001–2019

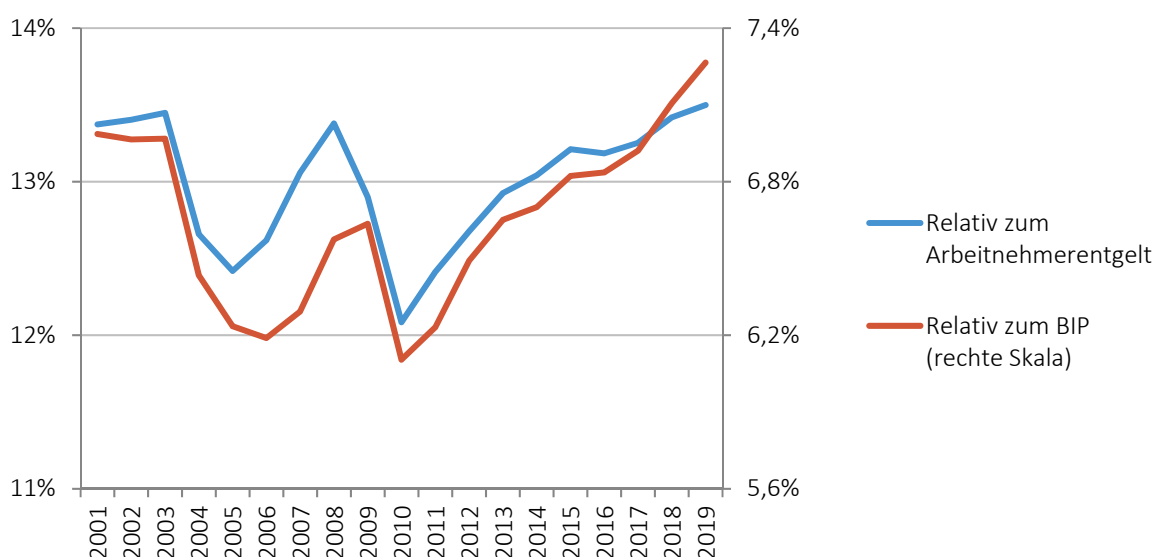


Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

Der starke Anstieg der Steuereinnahmen in Relation zur Wirtschaftsleistung geht auf mehrere Ursachen zurück. Zum einen gibt es ein progressives Steuersystem in Deutschland. Zwar werden im Zuge der inzwischen regelmäßigen Progressionsberichterstattung Steuermehreinnahmen infolge der sogenannten „kalten Progression“ (Anstieg der Steuerlast, der nur wegen der Inflation stattfindet) regelmäßig durch Verschiebungen des Tarifs ausgeglichen, doch bleibt der reale, gesamtwirtschaft-

liche Einkommenszuwachs, der ebenfalls zu einem Anstieg der relativen Steuerlast führen kann („warme Progression“). Zudem können steigende Einkommensungleichheit und gesellschaftliche Veränderungen, die zu einer geringeren Inanspruchnahme des Ehegattensplittings führen, durch den progressiven Steuertarif die relative Steuerlast beeinflussen (Boysen-Hogrefe et al. 2020). Die Progressionseffekte sind insbesondere bei der Lohnsteuer stark ausgeprägt. Hier lässt sich zeigen, dass die Steuereinnahmen im Verhältnis zur Bemessungsgrundlage, die gesamtwirtschaftlich mit der Bruttolohn- und -gehaltssumme in den VGR approximiert werden kann, in jüngerer Zeit stärker zulegen (Abbildung 6). Angesichts der zeitgleich aufgetretenen Reallohnzuwächse dürfte der reale, gesamtwirtschaftliche Einkommenszuwachs der größte Treiber dieses Phänomens sein.

Abbildung 6: Einnahmen der Lohnsteuer 2001–2019

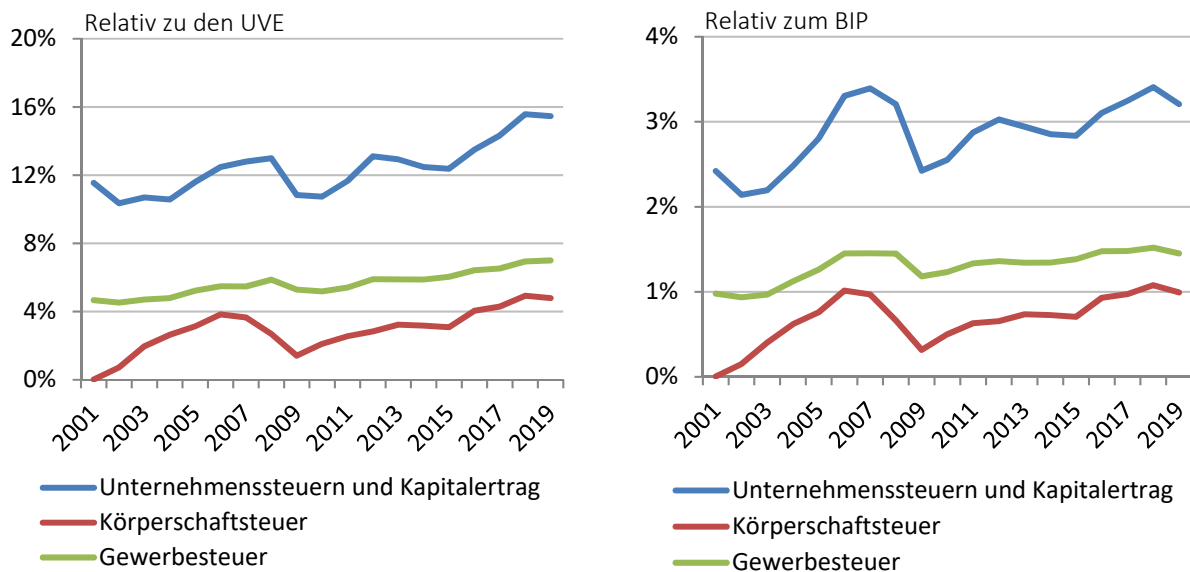


Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

Neben progressionsbedingten Effekten in der Einkommensteuer sind in jüngerer Zeit auch die Unternehmensteuereinnahmen relativ zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen (UVE) deutlich gestiegen (Abbildung 7).

Ein wesentlicher Teil der Dynamik stammt von der Körperschaftsteuer, die im dargestellten Zeitraum zwei große Reformen erlebt hat. Während die erste Reform zu Beginn des Jahrtausends zunächst zu einem Absturz der Einnahmen als Folge von neuentstandenen Erstattungsansprüchen geführt hatte, erholten sich die Einnahmen im folgenden Aufschwung. Die Unternehmensteuerreform 2008 ging mit niedrigeren Steuersätzen und einer breiteren Bemessungsgrundlage einher. Bedingt durch den Konjunkturerbruch 2008/2009 konnten die Folgen der Steuerreform gesamtwirtschaftlich zunächst nicht adäquat erfasst werden. Im Verlauf deutet die hohe Dynamik der Steuereinnahmen, die getrieben war durch den sukzessiven Wegfall von Verlustvorträgen infolge der Großen Rezession, an, dass die Unternehmensteuerreform der Ertragsstärke der Körperschaftsteuer nicht geschadet hat. Im Jahr 2019 lagen die Einnahmen in Relation zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen sogar rund einen Prozentpunkt höher als im Jahr 2006. Zugleich sind die Gewerbesteuererinnahmen nahezu kontinuierlich gestiegen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Gewerbesteuer insgesamt oder nur die der Körperschaften betrachtet wird.

Abbildung 7: Einnahmen aus Kapitalertrag- und Unternehmensteuer 2001–2019

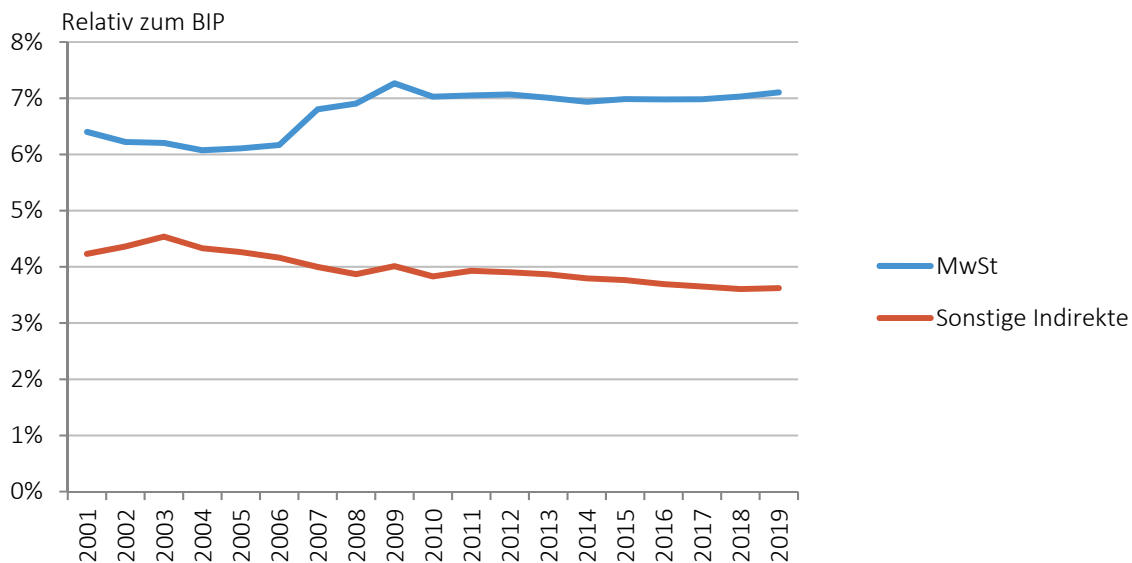


Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); Statistisches Bundesamt, interne Unterlagen; eigene Berechnungen und Darstellung.

Die gestiegenen Steuerzahlungen der Unternehmen müssen allerdings nicht unbedingt Ausdruck einer gestiegenen Steuerlast sein, sondern können durch Entscheidungen der Eigentümer getrieben sein, die Steuern anstatt auf ihrer Ebene, also letztlich der Ebene der privaten Haushalte, auf Unternehmensebene anfallen zu lassen. Allerdings ist die Summe aus Kapitalertragssteuern der privaten Haushalte und direkten Unternehmensteuern relativ zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen in den vergangenen Jahren ebenfalls deutlich gestiegen. In Relation zum BIP zahlten die Unternehmen im Jahr 2019 so viele Steuern wie etwa im Jahr 2007, und dies obwohl das Arbeitnehmerentgelt inzwischen einen um gut 5½ Prozentpunkte höheren Anteil am BIP hatte. Bemerkenswert daran ist, dass mit der Unternehmenssteuerreform 2008 die Steuersätze nicht erhöht, sondern gesenkt wurden und es auch kaum weitere steuerliche Maßnahmen auf gesamtstaatlicher Ebene gab, die einen Anstieg der Unternehmensteuereinnahmen erwarten ließen. Offenbar hat die Unternehmenssteuerreform 2008 zu einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage geführt.

Die Belastung durch die indirekten Steuern hat eine leicht fallende Tendenz. Ausnahmen bildeten die Jahre 2003 und 2007, getrieben von der Anhebung der Energiesteuersätze bzw. des Umsatzsteuersatzes. Die sinkende Tendenz fußt auf konstanten Mengensteuersätzen, die in einer nominal wachsenden Wirtschaft relativ an Wert verlieren. Die Umsatzsteuereinnahmen sind hingegen nahezu konstant in Relation zur Wirtschaftsleistung. Aktuell gibt es hier sogar einen leichten Anstieg (Abbildung 8). Der Boom im Wohnungsbau dürfte die Ausgaben der privaten Haushalte verstärkt in Verwendungen fließen lassen, die mit einem Steuersatz von 19 Prozent belegt sind.

Abbildung 8: Einnahmen aus indirekten Steuern 2001–2009

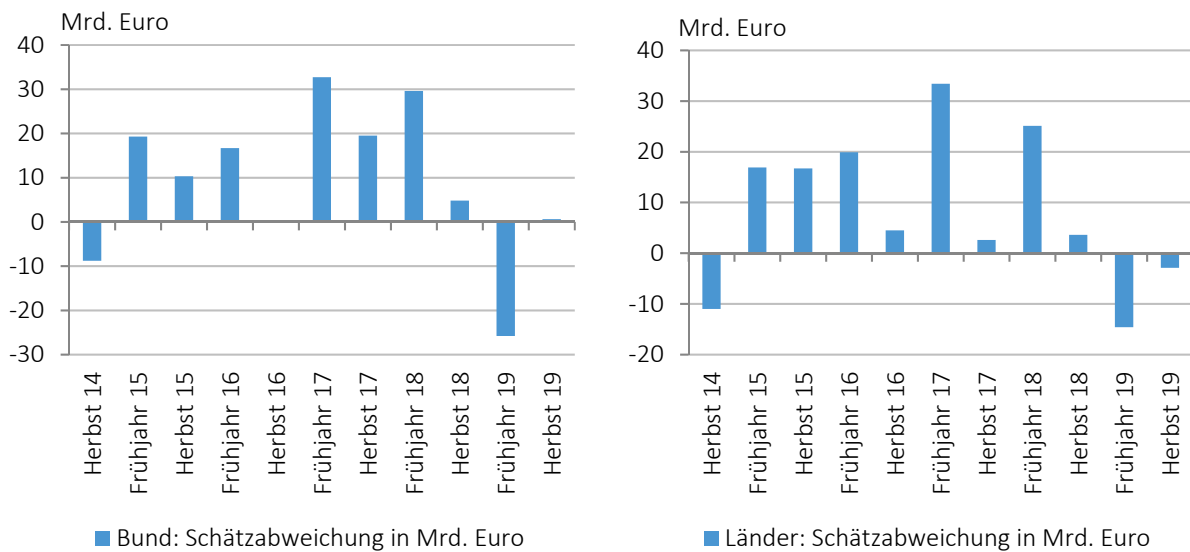


Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); Statistisches Bundesamt, interne Unterlagen; eigene Berechnungen und Darstellung.

Aktuelle Tendenzen und ihre Ursachen

Seit dem Jahr 2015 sind die Einnahmen des Staates in Relation zum BIP um fast 2 Prozentpunkte gestiegen (rund 60 Mrd. Euro). Der Anstieg ging mit einer steigenden Lohnquote einher, von der Lohn- und Umsatzsteuer und insbesondere die Sozialbeiträge profitieren konnten, während zugleich die Unternehmen in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Leistung sogar leicht höhere Steuern entrichteten. Abgesehen von der inzwischen in Aussicht gestellten Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags für das Jahr 2021 wurden in dieser Zeit nur unwesentliche finanzpolitische Maßnahmen zur Abgabentlastung auf den Weg gebracht. Die Änderungen im Steuerrecht haben zwar die Effekte der kalten Progression ausgeglichen, und es gab Beitragssatzsenkungen in der Renten- und der Arbeitslosenversicherung. Zugleich wurden aber Beitragssätze in der Pflegeversicherung erhöht, um zusätzliche Leistungen zu finanzieren und verschiedene Krankenkassen haben ihre Zusatzbeiträge angepasst. Die durch den Beschäftigungsaufbau in der Summe günstige Finanzlage der Sozialversicherungen wurde also nicht konsequent für eine Entlastung der Beitragszahler genutzt, vielmehr wurden verschiedene zusätzliche Leistungen in der Pflege-, der Kranken- und der Rentenversicherung auf den Weg gebracht. Teile der Leistungsausweitungen, wie die stärkere Berücksichtigung von Demenzerkrankungen in der Pflege, sind für sich genommen plausibel, andere gelten als umstritten wie die sogenannte „Mütterrente“ und ihre Ausweitung wenige Jahre später. Bei dieser Ausgabenpolitik hätte grundsätzlich die stärkere Belastung der Beitragszahler berücksichtigt werden müssen, deren Auswirkungen von dem starken Aufschwung am Arbeitsmarkt lediglich überdeckt wurden.

Abbildung 9: Kumulierte Schätzabweichungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen



Schätzabweichungen über den gesamten jeweils vergleichbaren Mittelfristzeitraum.

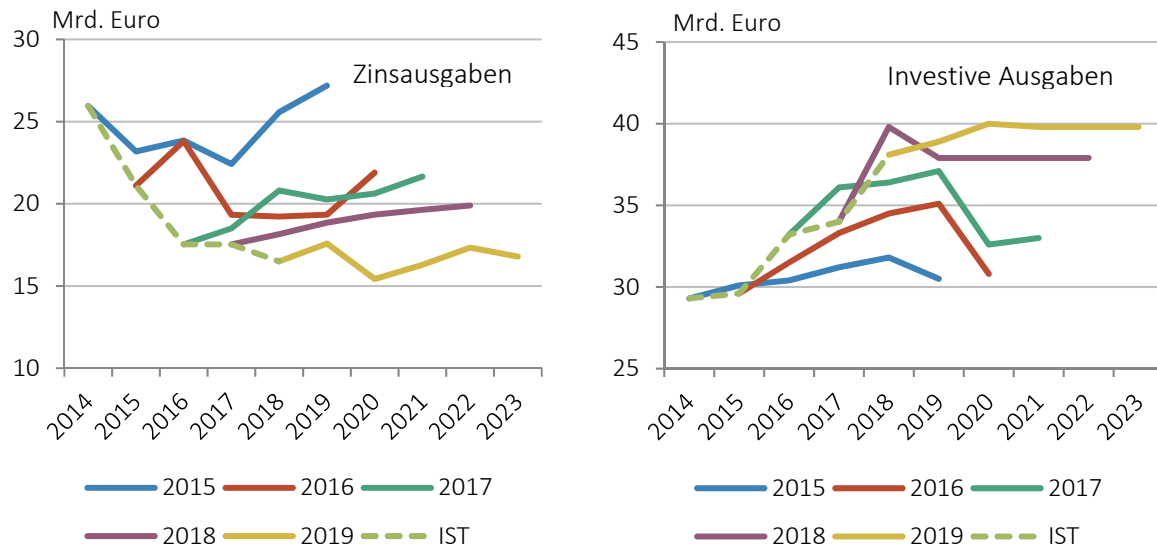
Quelle: BMF (a. lfd. Jgg.); eigene Berechnungen und Darstellung.

Das Plus auf der Einnahmeseite führte somit zu einem starken Anstieg der Überschüsse und zum anderen zu einem inzwischen recht deutlichen Plus bei den Ausgaben. Dass angesichts der Vorgaben der Schuldenbremse, die nach Ablauf der Übergangsphase seit dem Jahr 2015 für den Bund gilt und mit dem laufenden Jahr für alle Länder in Kraft getreten ist, gesamtstaatlich gerade in konjunkturell guten Zeiten Überschüsse auftreten, war zu erwarten. Das Ausmaß der Überschüsse ist allerdings erheblich. Dazu beigetragen hat zum einen, dass auch die Sozialversicherungen jenseits der Vorgaben der „Schuldenbremse“ Überschüsse verzeichnet und Rücklagen aufgebaut haben, und zum anderen, dass die geplanten Einnahmen in jüngerer Zeit wiederholt von der Realität übertroffen wurden. So wurden die Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzungen zuletzt mehrere Jahre in Folge aufwärts revidiert (Abbildung 9).² Dass Planungs- bzw. Prognosefehler zunächst durch Anpassung der Kreditaufnahme ausgeglichen werden, ist naheliegend und wurde auch jüngst empirisch für die Gesamtheit der deutschen Länder aufgezeigt (Ademmer und Boysen-Hogrefe 2019). Zudem erwiesen sich die Projektionen der Zinsausgaben des Bundes immer wieder als zu konservativ, was wiederum zusätzliche Spielräume im Haushalt eröffnet hat. Schließlich hat die öffentliche Hand einen Teil dieser ungeplanten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben für zusätzliche Ausgaben genutzt. So überstiegen auf Ebene des Bundes in der jüngeren Vergangenheit die investiven Ausgaben ebenfalls die vorherigen Planungen (Abbildung 10). Die Minderausgaben bei den Zinsen wurden augenscheinlich in Mehrausgaben bei den Investitionen umgemünzt.

Sinkende Zinsausgaben, boomender Arbeitsmarkt und robuste Unternehmensteuereinnahmen haben die öffentlichen Finanzen in eine günstige Lage versetzt. Dies hat zum einen zu einem Anstieg der Überschüsse geführt und zum anderen zusätzliche Ausgaben angeregt. Auch wenn einige der zusätzlichen Ausgaben das wirtschaftliche Potenzial durchaus stützen dürften, wie eine Vielzahl der öffentlichen Investitionen oder die Ausweitung der Kinderbetreuung, ist das zeitgleiche Hochfahren von Einnahmen und Ausgaben nicht unproblematisch.

² Rolle des AKS und der Prognosen der Bundesregierung.

Abbildung 10: Revisionen in der Finanzplanung des Bundes



2015: Geplante Zinsausgaben bzw. investive Ausgaben laut Finanzbericht des Jahres 2015.

Quelle: BMF (2019); eigene Darstellung.

Höhere Abgaben könnten Leistungsanreize unterminieren und für sich genommen das wirtschaftliche Potenzial schwächen. Beim Anstieg der Ausgaben, der z.B. auch bei den sozialen Sachleistungen zu sehen war, sollte das Risiko berücksichtigt werden, dass wegen politökonomischer Prozesse Expansion und Konsolidierung von Ausgaben asymmetrisch verlaufen können. Die finanzpolitisch angespannte Phase in den Jahren 2001 bis 2005 ging zum Beispiel zu Lasten der Personalausgaben und der Investitionen, während die Sozialausgaben in Relation zum BIP im gleichen Zeitraum in etwa konstant blieben.³ Aus heutiger Perspektive bereitet insbesondere das Abschmelzen des Personalbestands für die Projektplanung der öffentlichen Hand und die mangelnden Erhaltungsinvestitionen große Probleme.

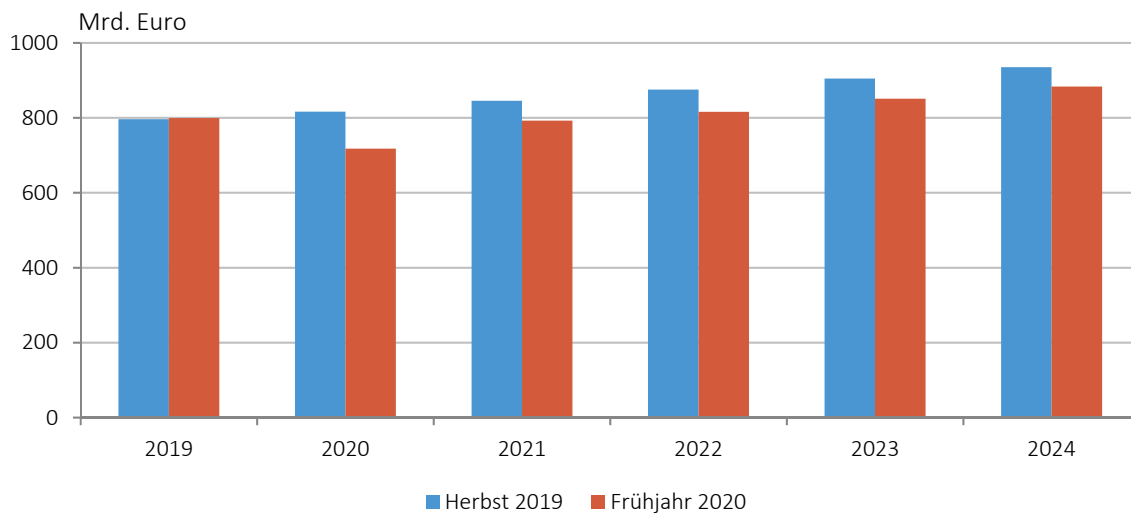
3.2 Der Einfluss der Corona-Krise auf die öffentlichen Haushalte

Durch die Corona-Krise kam es zu einer Zäsur in der wirtschaftlichen Aktivität in Deutschland und weltweit. Zum einen hat das Pandemiegeschehen selbst und die damit verbundene Ansteckungsgefahr Einfluss auf das Verhalten von Konsumenten und das Arbeitsangebot. Zugleich wurden von staatlicher Seite viele Maßnahmen ergriffen, um das Infektionsgeschehen zu beeinflussen. In der Folge kamen während der Lockdown-Phase viele Bereiche des wirtschaftlichen Lebens ganz oder teilweise zum Erliegen, und die Folgen der Epidemie lasten weiter stark auf Bereichen des Konsums, die mit direktem zwischenmenschlichem Kontakt bzw. räumlicher Nähe verbunden sind. Die weltweiten Folgen der Pandemie treffen zudem die deutschen Exporteure. Die deutsche Industrie hängt stark vom weltweiten Investitionsklima ab, das durch die Krise deutlich gelitten hat. Um dem Einbruch der Wirtschaftsleistung zu begegnen, hat die öffentliche Hand diverse Hilfsmaßnahmen auf den Weg gebracht. Neben Kreditgarantieprogrammen der KfW und der Investitionsbanken der Länder gibt es direkte Kredite der KfW, und ein Beteiligungsfonds wurde eingerichtet. Die zuletzt genannten Instrumente sind jeweils mit 100 Mrd. Euro ausgestattet, und ihre Inanspruchnahme erhöht den

³ Vgl. Alesina et al. (2019) und SVR (2019: Kasten 14).

entsprechend der Maastricht-Kriterien gemessenen Bruttoschuldenstand. Der Finanzierungssaldo und die im Rahmen der „Schuldenbremse“ ermittelte Nettokreditaufnahme werden davon allerdings nicht tangiert, da die Zahlungsvorgänge als finanzielle Transaktionen gewertet werden (die der Staat für Forderungen bzw. Beteiligungen im Gegenzug zu seinen Neukrediten erhält). Sowohl den Bruttoschuldenstand als auch den Finanzierungssaldo betreffen Hilfen für Soloselbständige und Kleinstunternehmer, für die der Bund 50 Mrd. Euro bereitstellt und die teilweise von den Ländern aufgestockt werden. Hinzu kommen Ausgaben im Bereich Gesundheitspolitik und Epidemiebekämpfung sowie durch den Anstieg und die Aufstockung des Kurzarbeitergeldes. Angesichts der jüngsten Ausweitung der Kurzarbeit und der bereits zuvor beschlossenen Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge dürfte die Bundesagentur für Arbeit Mehrausgaben von über 20 Mrd. Euro gegenüberstehen.

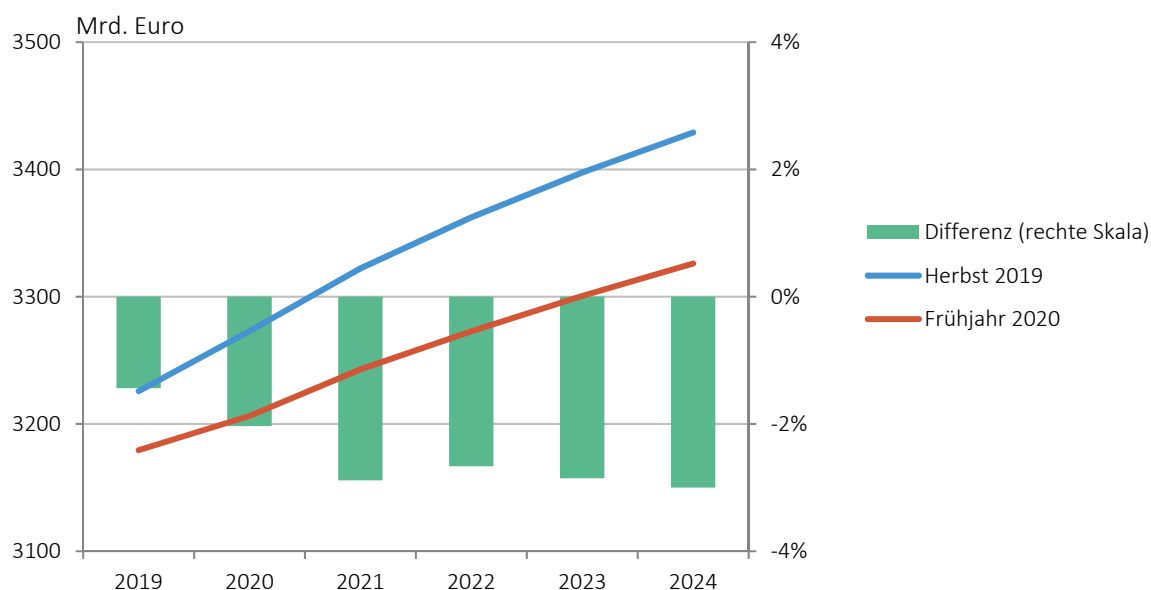
Abbildung 11: Revision der Steuerschätzung Frühjahr 2020



Quelle: BMF (a. lfd. Jgg.); eigene Darstellung.

Abgesehen von den ausgabenseitigen finanzpolitischen Reaktionen und dem Anschwellen der Kurzarbeit sinken durch den Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität die Steuereinnahmen. Der Rückgang des Arbeitsvolumens kann zudem nicht vollständig von der Kurzarbeit aufgefangen werden, so dass zusätzliche Zahlungen für Arbeitslosengeld sowie wegen der starken Betroffenheit von Selbständigen und des erleichterten Zugangs für das Arbeitslosengeld II anfallen. In einem Nachtragshaushalt hat der Bund auf diese Situation reagiert, und der Bundestag hat mit der Kanzlermehrheit die in den Regelungen der „Schuldenbremse“ vorgesehene Notlage festgestellt, wodurch die Nettokreditaufnahme im laufenden Jahr nicht mehr an eine Obergrenze gebunden ist. Der über diese Obergrenze hinweggehende Teil muss in den folgenden Jahren konjunkturgerecht getilgt werden. Ähnliche Regelungen dürften auch in den Ländern getroffen werden, ausgerechnet für das Jahr, in dem die „Schuldenbremse“ erstmals für alle Länder verpflichtend gilt. Der Bund rechnet in seinem ersten Nachtragshaushalt damit, dass rund 100 Mrd. Euro Nettokreditaufnahme über das Maß der „Schuldenbremse“ hinaus stattfinden wird. Zudem sind ähnliche Tilgungsvorgaben für die Länderhaushalte zu berücksichtigen. In der Summe erscheint derzeit gesamtstaatlich ein Wert von voraussichtlich knapp unter 10 Mrd. Euro pro Jahr plausibel, der über 20 Jahre konsolidiert werden muss, um die zusätzlichen Schulden des Krisenjahres 2020 konform mit den Regelungen der „Schuldenbremse“ zu handhaben (Boysen-Hogrefe 2020).

Abbildung 12: Revision der Potenzialschätzung der Bundesregierung Frühjahr 2020



Quelle: BMWi und BMF (2019); BMWi und BMF (2020); eigene Darstellung.

Die jüngste Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen, der auf der aktuellen Konjunkturprognose der Bundesregierung fußt, hat die Prognose der Steuereinnahmen um 98,6 Mrd. Euro nach unten korrigiert (Abbildung 11).⁴ Im kommenden Jahr steigen die Steuereinnahmen nach dieser Prognose zwar wieder rasant, werden aber immer noch 52,7 Mrd. Euro unter der Prognose aus dem Herbst 2019 liegen. Da auf Basis dieser Zahlen derzeit die Haushaltsplanungen für das Jahr 2021 stattfinden und mit der Projektion der Bundesregierung zugleich eine deutliche Abwärtsrevision des Produktionspotenzials einherging, stünden Bund und Länder angesichts der Regelungen der „Schuldenbremse“ vor erheblichen Konsolidierungsanstrengungen. Die geplanten Einnahmen des Bundes liegen mehr als 30 Mrd. Euro unter dem Stand des Herbstes 2019, und die neu geschätzte Konjunkturkomponente korrigiert nur etwa 10 Mrd. Euro dieser Veränderung (Abbildung 12). Zudem ist zu bedenken, dass vermutlich diverse Ausgaben in Reaktion auf die Corona-Krise in das Jahr 2021 hineinragen und noch nicht absehbar ist, wie sich das Infektionsgeschehen überhaupt entwickelt. Für die Länder ergeben sich zwar absolut etwas niedrigere Revisionen. Doch würde die Planung der Haushalte basierend auf den Ergebnissen der Steuerschätzung und flankiert von der aktuellen Schätzung der Konjunkturkomponente hier ebenfalls einen Konsolidierungskurs notwendig machen. Gegen die für die Haushaltsplanung 2021 im Raum stehenden Konsolidierungsnotwendigkeiten stellen sich die Tilgungsvorgaben eher überschaubar dar. Um aus jetziger Sicht die öffentlichen Haushalte für das Jahr 2021 konform mit der „normalen“ „Schuldenbremse“ aufzustellen, bräuchte es entweder eine extrem ambitionierte Konsolidierungspolitik oder hinreichend hohe Rücklagen, die dann allerdings aufgezehrt sein dürften.

Die Konsolidierungspolitik zu starten, obwohl das Ende der Corona-Krise noch nicht absehbar ist, und dies auch noch auf Basis ungewisser Prognosen und Schätzungen, erscheint verfehlt. So bestünde die Gefahr, dass die konjunkturelle Erholung durch eine zu früh einsetzende Sparpolitik behindert würde. Zudem ist es nicht ausgeschlossen, dass die dauerhaften Folgen der Corona-Krise kleiner sind, als es

⁴ Die Revision der Steuerschätzung bedeutet, dass nun angenommen wird, dass die Steuereinnahmen im laufenden Jahr nicht mehr steigen, sondern um 81,5 Mrd. Euro sinken.

die jüngste Potenzialschätzung der Bundesregierung nahelegt. Dies gilt auch für die derzeit vorgebrachte Forderung, die Kosten der derzeitigen Krisenbewältigung zumindest teilweise durch eine Vermögensumlage zu decken. Die Erhebung einer solchen Umlage dürfte durchaus nicht trivial sein und gegebenenfalls zusätzliche Turbulenzen bei Preisen für Vermögensgüter, wie Immobilien oder Aktien, auslösen. Bereits der in einer Demokratie unumgängliche politische Entscheidungsfindungsprozess kann hier zu negativen Folgen führen, worauf Eichengreen (1990) verweist.

Das gegenwärtig sehr niedrige Zinsniveau gibt den öffentlichen Haushalten in Deutschland Zeit, die Frage der Finanzierung der krisenbedingten Schuldenlast nicht sofort angehen zu müssen. Angesichts der Unsicherheiten, die derzeit vorherrschen, spricht vieles dafür, diese Zeit zumindest vorerst auch in Anspruch zu nehmen.

Aus heutiger Perspektive ist es daher wahrscheinlich bzw. zu empfehlen, für die Haushaltsplanung mit der abermaligen Notlage für das Jahr 2021 zu rechnen. Dabei ist zwar noch nicht ausgemacht, dass es tatsächlich zu einer Nettokreditaufnahme über die Vorgaben der „Schuldenbremse“ hinweg kommen wird, doch sollte sich die Finanzpolitik in einer solchen Krise alle Handlungsoptionen offenhalten. Durch das anhaltend niedrige Zinsniveau dürften die öffentlichen Haushalte in Deutschland vermutlich auch im Jahr 2021 in der Lage sein, die notwendigen Mittel zum Haushaltsausgleich ohne größere Kosten an den Kapitalmärkten zu beschaffen. Relativ zu vielen anderen Staaten stehen die öffentlichen Finanzen in Deutschland sehr gut da, und dies dürfte bei einem Fortgang der Pandemie auch für das Jahr 2021 gelten.

Nach Ende der Krise, wenn die Weltwirtschaft keinen gesundheitspolitischen Restriktionen oder Einflüssen der Pandemie mehr unterworfen ist, sollte die „Schuldenbremse“ wieder so bald als möglich in Kraft gesetzt werden und die Haushaltsplanung sich an ihren Vorgaben orientieren. Falls in dieser Phase ersichtlich wird, dass der alte Vor-Corona-Wachstumspfad nicht mehr erreicht werden kann, sollte die Finanzpolitik auf Konsolidierungskurs gehen. Insbesondere raten wir von dem Versuch ab, dem alten Wachstumspfad durch umfangreiche Konjunkturprogramme oder eine kostspielige Industriepolitik „hinterherzurennen“. Stellt sich nach der Krise heraus, dass ein Teil der Produktionsstrukturen unterausgelastet bleibt, könnte dies ein Zeichen dafür sein, dass sich diese überlebt haben. Sie durch staatliche Kredite am Leben zu erhalten, sorgt dann nicht für Wachstumseffekte, sondern für verpuffende Strohfeuer, die letztlich die fiskalische Solidität gefährden. Hingegen befürwortet das IfW Kiel, die Unternehmen, die von der Krise getroffen sind, aber ansonsten solide aufgestellt sind, auch mit eigenkapitalwirksamen Zuschüssen zu helfen, so dass diese Unternehmen nach der Krise wieder als Investoren bereit stehen.

4 Wie auf die Corona-Krise reagieren?

In der akuten Krisenphase kommt es wirtschaftspolitisch darauf an, eine massive Insolvenzwelle zu verhindern, um die – außerhalb von Pandemiezeiten – grundsätzlich marktfähigen Produktionsstrukturen zu schützen. Nur Unternehmen, die nach der Aufhebung der Shutdown-Maßnahmen und der allmählichen Rückkehr normaler Interaktionsmöglichkeiten noch am Markt sind, können einen zügigen Erholungsprozess tragen. Allerdings hätte es auch ohne die Corona-Pandemie Insolvenzen gegeben, die als Teil des sich permanent vollziehenden Strukturwandels eine wichtige Rolle für eine effiziente Ressourcenallokation und damit das Wachstum spielen. Stabilisierungspolitische Eingriffe müssen daher so ausgestaltet sein, dass sie möglichst nur Corona-bedingte Wertschöpfungsausfälle adressieren, die als solche nicht Ausweis unternehmerischer Fehlentscheidungen sind, sondern sich

als Folge seuchenpolitischer Maßnahmen des Staates bzw. empfohlener Verhaltensänderungen zur Infektionsabwehr ergeben.

Mit der Seuchenbekämpfung stellt der Staat ein Kollektivgut bereit, an dessen Finanzierung grundsätzlich sämtliche Steuerzahler nach den auch sonst üblichen verteilungspolitischen Grundsätzen beteiligt werden sollten. Daraus leiten sich Hilfsprogramme für Unternehmen und ihre Erwerbstätigen ab, die durch die staatlichen Maßnahmen stärker als andere in Mitleidenschaft geraten. Eine faire Verteilung der Corona-bedingten Lasten und eine Begrenzung des ökonomischen Schadens sind daher die beiden entscheidenden Kriterien für das wirtschaftspolitische Handeln in Reaktion auf die Corona-Pandemie.

Um die gesamtwirtschaftlichen Folgekosten der Seuchenpolitik so gering wie möglich zu halten, bedarf es eines branchenübergreifenden Lastenausgleichs. Nur dann können auch die bereits beschlossenen, vor allem auf Liquiditätshilfen abzielenden Programme (Kredite, Garantien) ihre beabsichtigte Stabilisierungswirkung entfalten. Diese sorgen bislang aber nur dafür, dass die Liquidität der Unternehmen nicht austrocknet. Allerdings operieren alle Unternehmen, die diese Liquiditätshilfen in Anspruch nehmen, weiterhin auf eigenes Risiko, wobei jeder Tag ohne normale Umsätze am Eigenkapital der Unternehmen zehrt. Zwar bleiben sie zunächst liquide, zugleich steigt damit aber ihre Verschuldung. Damit bleiben sie angesichts des ungewissen Fortgangs der Seuchenpolitik Geschäftsrisiken ausgesetzt, die sie nicht beherrschen können. Helfen kann in einer solchen Situation ein Lastenausgleich, der frühzeitig angekündigt und zum Ende der akuten Notlage abgerechnet wird. Diejenigen, die ihre Unternehmen fortführen und dazu Hilfskredite aufnehmen, müssen wissen, dass sie nicht mit den Lasten allein gelassen werden. Hierzu sollte der Staat die branchendurchschnittlichen Einkommensausfälle (Betriebsüberschuss bzw. Selbstständigeneinkommen) im Vergleich zum Vorjahresjahr 2019 zu einem substantziellen Anteil (z.B. 80 Prozent) ausgleichen. Bereits erhaltene Corona-bezogene Zuschüsse werden dabei angerechnet. Der Branchendurchschnitt als Anker erhält dabei individuelle Leistungsanreize. Gleichzeitig muss eine private Risikobeteiligung an der Unternehmensfortführung erhalten bleiben. Daher ist es wichtig, dass die öffentliche Hand nur anteilig für Krisenkredite bürgt. Indem so ein Teil des Risikos bei den privaten Kreditgebern verbleibt, haben diese weiterhin einen Anreiz, ernsthafte Bonitätsprüfungen durchzuführen. Diese würden aber unter einem Lastenausgleichsmechanismus unter anderen Rahmenbedingungen erfolgen und nur noch das idiosynkratische unternehmerische Ausfallrisiko in den Blick nehmen und nicht mehr die Unsicherheit, die von der Corona-Pandemie und der staatlichen Seuchenpolitik ausgeht.

Ein so gestalteter Lastenausgleichsmechanismus lässt die öffentliche Verschuldung zusätzlich zu den bereits beschlossenen Maßnahmen nochmals deutlich steigen. So beliefen sich die Betriebsüberschüsse und Selbstständigeneinkommen (BÜSE) der Sektoren „nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften“ und „private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck“ im Jahr 2019 auf insgesamt 588 Mrd. Euro. Legt man den im Krisenjahr 2009 für diese Einkommensgröße verzeichneten Einbruch von 21 Prozent zugrunde, so ergibt sich ein BÜSE-Ausfall von 123,5 Mrd. Euro. Nach Abzug der bereits verabschiedeten Zuschüsse aus dem Solidaritätsfonds in Höhe von 50 Mrd. Euro ergäbe sich bei einem Kompensationssatz von 80 Prozent eine fiskalische Belastung von rund 60 Mrd. Euro. Von der Größenordnung her ist ein solcher Lastenausgleich somit beherrschbar. Dies gilt auch dann, wenn die Gewinnaufschläge prozentual deutlich höher ausfallen sollten als im Zuge der Großen Rezession 2009. Zudem würde dieser systematische Ansatz, der auf einer allgemeinen Regel beruht, sämtliche kleinteiligen branchenspezifischen Hilfsprogramme wie Kaufprämien, Konsumgutscheine oder selektive Mehrwertsteuersatzsenkungen vollständig ersetzen. Damit macht der die Wirtschaftspolitik zugleich deutlich weniger anfällig für Rent-Seeking-Aktivitäten einzelner Branchen. Je nach Dauer der

Krise könnte ein solcher Lastenausgleichsmechanismus auch noch im Jahr 2021 notwendig sein, wobei dann mit deutlich geringeren Corona-bedingten Gewinnausfällen zu rechnen ist.

In den Folgejahren wäre – unabhängig von den gewählten Instrumenten – der auflaufende Schuldenbuckel wieder zurückzuführen. Hierbei sollten die im allgemeinen Steuerrecht vorgesehenen Prinzipien zur Geltung kommen, insbesondere das Prinzip, dass die Steuerzahler nach ihrer Leistungsfähigkeit für die Kosten der Corona-Pandemie herangezogen werden und nicht – wie im Status quo – nach der zufälligen Betroffenheit. Diese Gewissheit dürfte Unternehmer vermehrt zum Durchhalten motivieren, die für die Zeit nach der Krise über ein funktionsfähiges Geschäftsmodell verfügen.

Ein regelgebundener Lastenausgleichsmechanismus wirkt unmittelbar stabilisierend und hat darüber hinaus den Vorteil, dass er unternehmerische Entscheidungen nicht über industriepolitische Einflussnahme verzerrt. Eine solche Neutralität ist zum einen deshalb geboten, weil die Produktionsstrukturen der deutschen Wirtschaft, wie sie sich bis zur Corona-Krise entwickelt haben, im Großen und Ganzen als marktfähig gelten können. Zum anderen kann der Staat kein überlegenes Wissen dafür in Anspruch nehmen, in welchen Bereichen möglicherweise größere Strukturveränderungen notwendig werden. In dem Maße, wie der Staat – etwa in der Umweltpolitik – Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung nehmen will, sollte er diese Ziele nach wie vor über die Gestaltung entsprechender Rahmenbedingungen verfolgen, auf die unternehmerische Akteure dann reagieren können. Ad-hoc Maßnahmen, bei der konjunkturpolitische und strukturpolitische Ziele miteinander vermengt werden, sind allein schon deshalb nicht zielführend, weil sie auf unterschiedliche Zeithorizonte angelegt sind. Problematisch wäre insbesondere eine staatliche Beteiligung an Unternehmen, wenn dadurch in der Folge die Unternehmensführung neben betriebswirtschaftlichen Aspekten auch politische Zielvorgaben berücksichtigen müsste. Dies würde die Marktfähigkeit der Unternehmen schwächen, industriepolitischen Experimenten Tür und Tor öffnen und in der Folge eine spätere Reprivatisierung erschweren.

5 Öffentliche Investitionen verstetigen

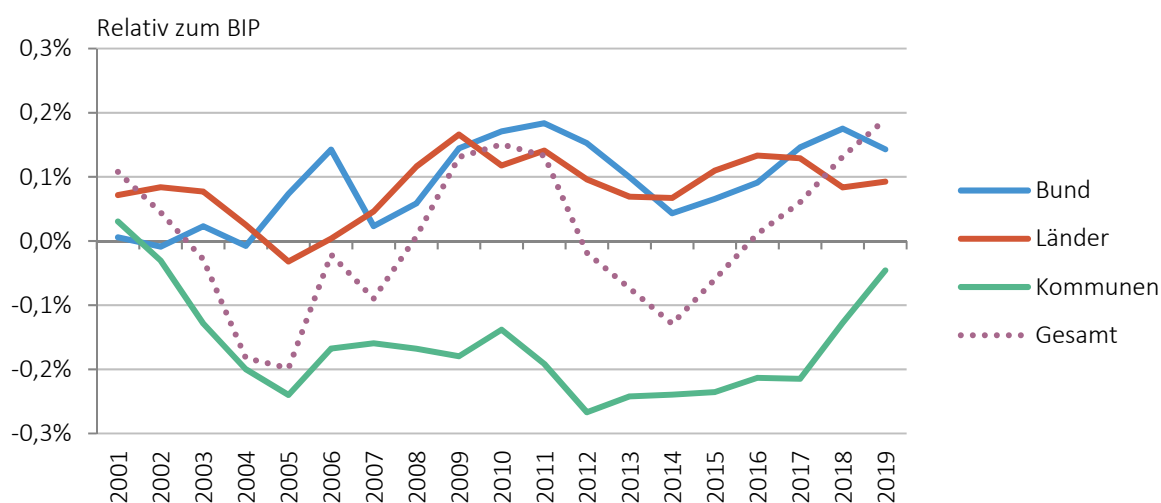
Der Staat wird sinnvollerweise tätig, wenn in bestimmten Bereichen Informations- und Koordinationsprobleme bestehen, die sich durch staatliches Handeln besser lösen lassen als durch private Akteure. Dies dürfte insbesondere der Fall sein, wenn externe Effekte nicht anderweitig adäquat internalisiert werden können. So hat öffentliche Infrastruktur häufig Netzwerkcharakter oder besitzt sogar die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes. Zudem gibt es Bereiche, in denen der Staat zur Verfolgung anderer Politikziele besonders aktiv ist. Das staatliche Engagement in den Bereichen Bildung und Kultur dürfte beispielsweise nicht ausschließlich mit möglichen ökonomischen Spillovers begründet sein, sondern auch mit dem Ziel, weiten Teilen der Gesellschaft Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass staatliche Aktivität in gewissen Bereichen historisch gewachsen ist.

Ökonomische Aktivität ist typischerweise intertemporal auszurichten. Dies gilt auch für den Staat. Öffentliche Investitionen spielen daher eine wesentliche Rolle in der heutigen und zukünftigen Daseinsvorsorge. Bei der Analyse staatlicher Investitionen ergeben sich allerdings viele Probleme. So gibt es in der Literatur durchaus divergierende Ergebnisse zu den ökonomischen Erträgen öffentlicher Investitionen (vgl. Bom und Ligthart 2014). Vieles spricht dafür, dass die Effekte öffentlicher Investitionen stark von den Spezifika der jeweiligen Projekte abhängen und die Sicherstellung der

Effizienz einen großen Einfluss auf die ökonomische Bedeutung von öffentlichen Investitionen hat (IMF 2015).

Außerdem entsprechen die in den VGR gemessenen Investitionen nicht unbedingt dem, was ökonomisch als Investition aufgefasst werden sollte. Teile der als Konsum des Staates erfassten Ausgaben haben zweifellos investiven Charakter. Da zudem der Zuschnitt öffentlicher Aufgaben über die Zeit und über Staaten variiert, sind intertemporale sowie internationale Vergleiche von Investitionsquoten der öffentlichen Hand nur bedingt aussagekräftig (SVR 2019). In Ermangelung eines Maßes, das diese ökonomischen Aspekte besser repräsentiert, berichten wir an dieser Stelle dennoch die Investitionsaggregate der VGR, um aktuelle Entwicklungen nachzuvollziehen (Abbildung 13).

Abbildung 13: Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften 2001–2019

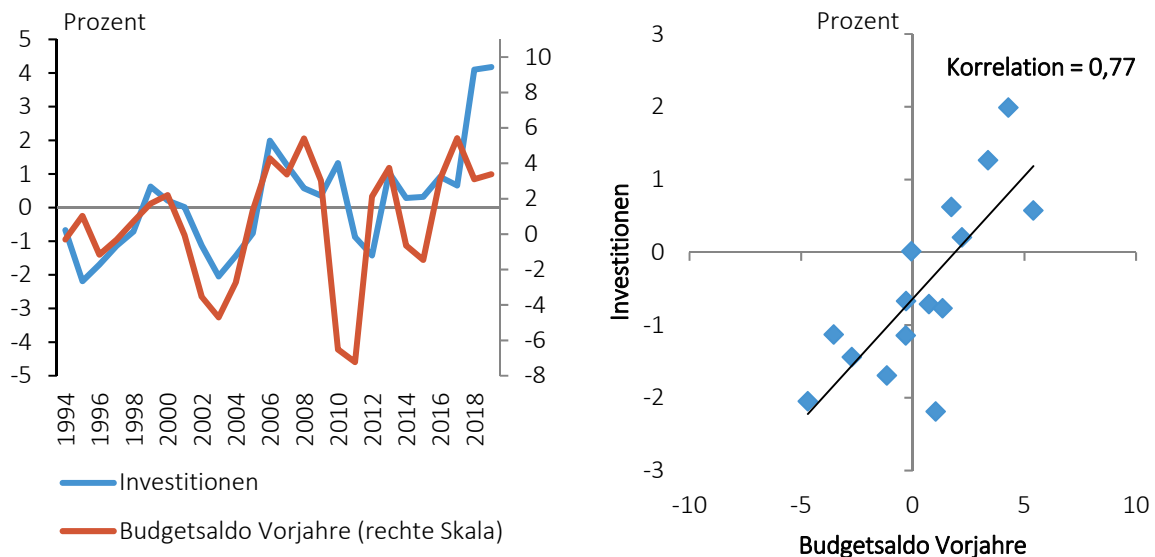


Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

Ein Bereich allerdings, der in jüngerer Zeit offenbar eher seinen Kapitalstock aufgezehrt hat, dürften die Kommunen sein, die immerhin für deutlich mehr als die Hälfte der öffentlichen Bauinvestitionen verantwortlich sind. Diese bedenkliche Entwicklung scheint auch kaum durch den Einwand geschmälert zu sein, dass kommunale Unternehmen oft nicht zum Staatssektor gezählt werden und durch Änderungen der Rechtsform oder einen Neuzuschnitt kommunaler Aufgaben Teile des öffentlichen Kapitalstocks in der Zählung der VGR in den privaten Sektor wechseln. Zwar ist die Zahl der in diesem Sinne relevanten Unternehmen in jüngerer Zeit gestiegen, doch geht dies nicht mit einem deutlichen Anstieg der Investitionen dieser Unternehmen einher, so dass die These, öffentliche Investitionen wurden auf kommunaler Ebene durch private ersetzt, nicht gestützt werden kann.

Der Makrobefund weist auf zwei Themenfelder hin, die wir in der Folge getrennt betrachten: Zum einen geht es um die Lage der kommunalen Finanzen und die Auswirkungen auf deren Investitionstätigkeit, und zum anderen um die Frage, wie die überregionale Infrastruktur effizient bereitgestellt werden kann.

Abbildung 14: Bruttoinvestitionen und Budgetsalden der Kommunen 1994–2019



Investitionen in Veränderung zum Vorjahr. Budgetsaldo Vorjahre: durchschnittliche Veränderung über im Vorjahr und Vorvorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

5.1 Kommunale Finanzen: Sozialausgaben und Schulden belasten Infrastruktur

Seit dem Jahr 2002 blieben die Investitionen der Kommunen hinter den rechnerischen Abschreibungen zurück. Selbst in den aggregierten Daten der VGR lässt sich ablesen, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen zumindest bis einschließlich des Jahres 2008 von der Kassenlage abhing. Die Veränderung der Budgetsalden der beiden Vorjahre hat eine hohe Korrelation von 0,77 mit der Veränderung der Investitionsausgaben (Abbildung 14, Scatterplot rechte Seite). Dem Augenschein nach brach dieser Zusammenhang im Jahr 2009 ab, was auf die Investitionsmittel zurück geht, die der Bund den Kommunen im Rahmen des Konjunkturpakets II zur Verfügung gestellt hat (Abbildung 14, Zeitreihenplot linke Seite). Bis in das Jahr 2011 waren die Investitionen der Kommunen von den Bundesmitteln beeinflusst. Deren Ausbleiben führte dann zu einem deutlichen Rückgang der kommunalen Investitionen, die sich dann mit erneuten Bundesprogrammen wieder belebten und gerade in jüngster Zeit deutlich beschleunigten. Dennoch überstiegen die Bruttoinvestitionen selbst im Jahr 2019 nicht die rechnerischen Abschreibungen.

Die Investitionstätigkeit der Kommunen weist dabei deutliche regionale Unterschiede auf (Arnold et al. 2015). Die Unterschiede in der Investitionstätigkeit korrelieren, wie auch im Aggregat die Investitionstätigkeit in der Zeit, mit der Kassenlage. Diverse Kommunen sind hoch verschuldet und haben ihre Investitionstätigkeit deutlich reduziert. Die Verschuldung der Kommunen korreliert ihrerseits mit den Sozialausgaben (Boysen-Hogrefe 2015). Die Sozialausgaben der Kommunen bestehen überwiegend aus bundesweit geltenden Leistungen, die in ihrer Höhe dem Grunde nach vom Bund festgelegt werden.⁵ In den vergangenen Jahren hat der Bund den Kommunen vermehrt Sozialausgaben abgenommen. Dieser Weg sollte konsequent weiter beschritten werden. Da der Bund die Leistung beschließt, sollte er sie auch bezahlen. Eine dauerhafte Entlastung der Kommunen mit

⁵ Bei den Zahlungen für Unterkunft und Heizung gelten z.B. bundesweite Standards, die allerdings an die örtlichen Mietmärkte angepasst sind, so dass es eine gewisse regionale Variation gibt.

schwacher Sozialstruktur ist dabei gegenüber punktuellen Investitionshilfen von Seiten des Bundes klar zu präferieren. So haben derzeit finanziell angeschlagene Kommunen zum Teil kaum die Kapazitäten, Investitionsprojekte hinreichend zu planen oder eventuelle Ko-Finanzierungen zu leisten, wie Auswertungen von EU-Programmen nahelegen (Südekum 2019).

Dass die Sozialausgaben Einfluss auf die Verschuldung haben, kann als Argument für die Forderung gesehen werden, dass der Bund den belasteten Kommunen die Schulden abnimmt, um gewissermaßen seine Versäumnisse aus der Vergangenheit auszugleichen. Allerdings fällt auch auf, dass sich die hochverschuldeten Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt ballen (Beznoska und Hentze 2019). Soziallasten werden im Länderfinanzausgleich nicht gesondert berücksichtigt. Es lässt sich allerdings auf den ersten Blick nicht bestätigen, dass diese Ballung nach Ländern eins zu eins der Verteilung der Soziallasten zwischen den Ländern entspricht, also ein Defizit im Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern alleine ursächlich für die Verschuldung der Kommunen sei. So lagen z.B. die Pro-Kopf-Nettoausgaben der Sozialhilfe in Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren durchgängig höher als in Rheinland-Pfalz und in etwa auf dem gleichen Niveau wie in Nordrhein-Westfalen. Hier ist zu betonen, dass die Finanzausstattung und der Ausgleich zwischen den Kommunen Ländersache ist. Es gibt 14 verschiedene kommunale Finanzausgleichssysteme (im Falle von Hamburg und Berlin fallen Kommune und Land zusammen; das Land Bremen hingegen gliedert sich in die Städte Bremen und Bremerhaven). Ohne an dieser Stelle genaue Berechnungen durchzuführen, scheinen die Länder die sozialen Lasten in ihren Kommunen über die Jahre hinweg unterschiedlich ausgeglichen zu haben. Eine schlichte Schuldenübernahme durch den Bund würde der Sache also nicht gerecht werden. Vielmehr sind die Länder aufgerufen, ihre Bemühungen zur Entlastung der Kommunen, die bereits vielerorts bestehen, zu intensivieren und diesbezüglich ihre zentrale Rolle anzunehmen.⁶

Eine Verantwortung käme dem Bund nur insoweit zu, wie die Soziallasten, die seine Gesetzgebung induziert hat, ungleichmäßig über die Länder verteilt sind. Bei Berechnungen, die zur Kompensation dieser vom Bund induzierten Lasten angestellt werden, müssten zudem Bundesergänzungszuweisungen und Konsolidierungshilfen, die der Bund im Rahmen des Länderfinanzausgleichs geleistet hat, gegengerechnet werden.⁷

Was ist nun zu tun?

Der Bund hat in den vergangenen Jahren verschiedene Schritte unternommen, die Kommunen von den auf Bundesebene beschlossenen Sozialausgaben zu entlasten. Einige dieser Maßnahmen sind allerdings nur vorübergehend, und zugleich wurde mit der Reform des Unterhaltsvorschlusses ein Vorhaben umgesetzt, das gerade Kommunen mit schwacher Sozialstruktur stärker belastet. Der Bund sollte konsequent die von ihm beschlossenen Sozialausgaben vollständig finanzieren. Die Mehrbelastung des Bundes müsste dann im Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden. Das Volumen des Länderfinanzausgleichs dürfte sinken, so dass Länder und Kommunen in Summe danach nicht mehr Mittel zur Verfügung haben. Da das wesentliche Problem die Verteilung der Mittel zwischen den Kommunen ist und es bisher nicht alle Länder geschafft haben, hier für einen adäquaten Ausgleich zu

⁶ Mehrere Länder haben Programme zur Unterstützung hochverschuldeter Kommunen aufgelegt. So wurde die sogenannte Hessenkasse vom Land Hessen eingerichtet und seit 2011 gibt es ein Hilfsprogramm in Nordrhein-Westfalen. Ebenfalls gibt es im Saarland Bestrebungen des Landes, die Kommunen zu entschulden.

⁷ An dieser Stelle sei erwähnt, dass das Land Schleswig-Holstein jährlich 80 Mio. Euro in den Jahren 2011 bis 2019 vom Bund erhalten hat. Der Gesamtbetrag der an Schleswig-Holstein gezahlten Konsolidierungshilfe entspricht unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Einwohnerzahlen in etwa 10 % der kommunalen Verschuldung in Rheinland-Pfalz.

sorgen, wäre die komplette Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund nicht nur konform mit dem Konnexitätsprinzip, sondern könnte viele Kommunen mittel- bis langfristig in eine deutlich bessere Position versetzen, die lokal wichtigen Investitionsprojekte umzusetzen.

Das Verteilungsproblem ist – wenn auch das wesentliche – nicht das einzige Problem bezüglich der kommunalen Investitionen. Die Investitionstätigkeit hing in der Vergangenheit deutlich von der Kassenlage der Kommunen ab, die wiederum stark von der konjunkturell schwankenden Gewerbesteuer beeinflusst ist. Die Schwankung der Investitionstätigkeit dürfte mit Besonderheiten der kameralistischen Rechnungslegung in Verbindung stehen, die eine überjährige Ausgabenplanung gerade mit Blick auf Investitionen erschwert. Die Einführung der Doppik in vielen Kommunen könnte hier bereits Abhilfe geschaffen haben, da eine Investition das Vermögen einer Kommune und damit die nun relevante Haushaltskennzahl (Bilanzgewinn/-verlust) nicht verändert. In den aggregierten Zahlen lassen sich die Effekte der Einführung der Doppik noch nicht ausmachen, da die verschiedenen Bundesprogramme zur Stärkung kommunaler Investitionen diese Effekte überlagern. Evidenz auf Ebene einzelner Kommunen deuten an, dass die Einführung der Doppik die Investitionstätigkeit eher gedämpft hat (Christofzik 2019). Ob es sich hierbei um ein Übergangsphänomen handelt, das nach hinreichender Gewöhnung an die neue Rechnungslegung schwindet, ist möglich. Ebenso könnten in der Folge konjunkturelle Einnahmeschwankungen geringeren Einfluss auf die kommunalen Investitionen haben. Falls sich dies in den kommenden Jahren jedoch nicht einstellt, sollte eine Reform der kommunalen Einnahmen, insbesondere eine Abkehr von der Gewerbesteuer, in Erwägung gezogen werden.

Das Altschuldenproblem, das die Kommunen in einigen Ländern betrifft, sollte von den entsprechenden Ländern angegangen werden. Bestehende Bemühungen sollten intensiviert werden. Eine einmalige Öffnung der jeweiligen Vorgaben der „Schuldenbremse“ zur Einrichtung möglicherweise notwendiger Sondervermögen wäre hinnehmbar. Die vom Bund beschlossenen Sozialausgaben stehen zwar im Zusammenhang mit den derzeit bestehenden kommunalen Schulden, doch sollte die Rolle der Länder nicht überdeckt werden. Ein Eingreifen des Bundes bei den Altschulden ist daher per se nicht das Mittel der Wahl. Ein Engagement des Bundes, das die Haushaltslücken der Kommunen zu schließen versucht, die durch die Corona-Krise entstanden sind, ist von diesem Verdikt nicht berührt. Die Konjunkturstabilisierung ist vordringlich Aufgabe des Bundes, zum einen weil es hier um ein gesamtwirtschaftliches Phänomen geht und zum anderen weil der Bund einen vergleichsweise leichten Zugang zu den Kredit- und Kapitalmärkten hat. Die Konjunkturstabilisierung fällt also in die Verantwortung des Bundes, und es ist auch effizient, dass er diese Aufgabe übernimmt.

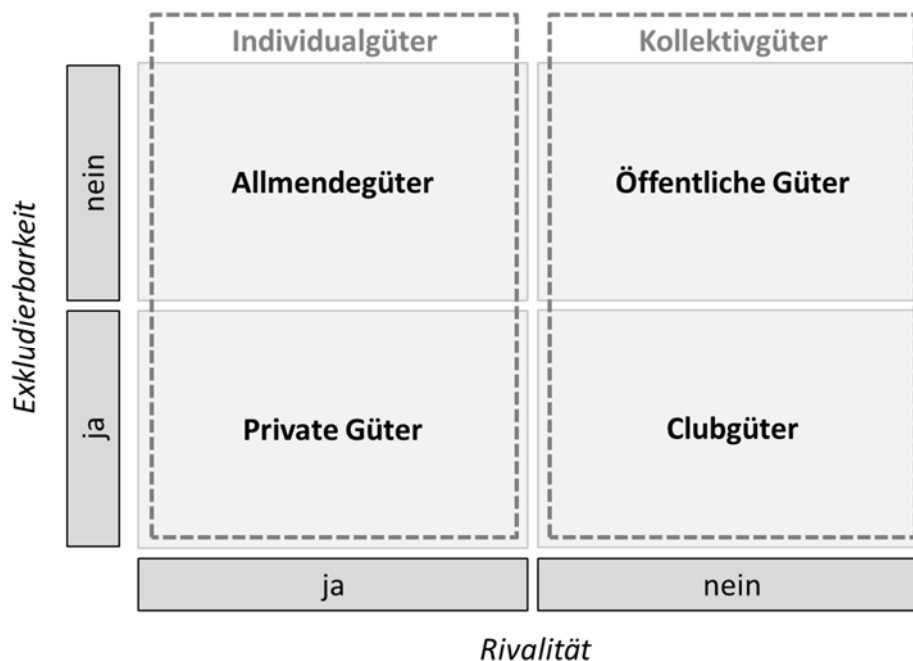
5.2 Effizientere Infrastruktur: Nutzerfinanzierung

Die Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems rührt daher, dass Marktpreise ein leistungsfähiges Signal- und Anreizsystem bieten, um Produktionsprozesse an den Verbraucherpräferenzen auszurichten, so dass Ressourcen in diejenigen Verwendungen gelenkt werden, die den Konsumenten am wichtigsten sind. Ausgangspunkt hierfür sind die Konsumgütermärkte, auf denen sich die Wertschätzung der Konsumenten in konkrete Güterpreise übersetzt. Das marktwirtschaftliche Ausschlussprinzip stellt dabei sicher, dass die Konsumenten ihre Wertschätzung nicht nur behaupten können, sondern konkret mit Zahlungsbereitschaft hinterlegen müssen („revealed preferences“). Dadurch kommen bei Käufen nur diejenigen Nachfrager zum Zuge, deren Zahlungsbereitschaft mindestens so hoch ist wie der sich auf den Märkten bildende Preis. Auf diese Weise übersetzt sich die subjektive Wertschätzung der Verbraucher in messbare Preissignale für eine rationale Wirtschafts-

rechnung. Von den Konsumgüterpreisen leiten sich alle übrigen Preise auf den vorgelagerten Märkten für Vorleistungs- und Investitionsgüter wie auch für die originären Produktionsfaktoren Arbeit und Boden ab. Auf all diesen Märkten ist jeweils entscheidend, dass einer güterwirtschaftlichen Leistung eine Gegenleistung (typischerweise in Form einer Geldzahlung) gegenübersteht und die ökonomischen Akteure dadurch jeweils gezwungen sind, ihre Zahlungsbereitschaft mit dem erwarteten Nutzen der güterwirtschaftlichen Leistung abzugleichen.

Dieses fundamentale marktwirtschaftliche Prinzip wird im Falle einer Steuerfinanzierung durchbrochen. Denn die Steuerpflicht besteht aus Sicht der Steuerzahler unabhängig von den mit dem Steueraufkommen finanzierten staatlichen Leistungen. Auch der Staat entscheidet über seine Ausgaben unabhängig von der Struktur des Steueraufkommens (Non-Affektationsprinzip in der Haushaltsaufstellung). Dies hat zur Folge, dass sich die Präferenzen der Steuerzahler für konkrete staatliche Leistungen bestenfalls indirekt und nur sehr allgemein Geltung verschaffen können. Dem Staat kommt demgegenüber die kaum lösbare Aufgabe zu, bei der Mittelverwendung über Kosten-Nutzen-Analysen die Mengen und Qualitäten der Leistungen zu bestimmen, die den mutmaßlichen Zahlungsbereitschaften der Nutzer entsprechen könnten. Ohne einen entsprechenden Markttest, in denen sich die Zahlungsbereitschaft tatsächlich offenbart, bleiben solche Rechnungen jedoch in hohem Maße anfällig für Fehlbewertungen der nutzerseitigen Wertschätzung.

Abbildung 15: Güterklassifikation für Bereitstellungsentscheidungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Steuerfinanzierung ist unumgänglich bei solchen Gütern, bei denen potenzielle Nutzer nicht zu vertretbaren Transaktionskosten von der Nutzung ausgeschlossen werden können (Abbildung 15). Solche „öffentlichen Güter“ (z.B. innere und äußere Sicherheit) können daher nur für die Allgemeinheit bereitgestellt und müssen demzufolge auch von der Allgemeinheit unabhängig von der konkreten Inanspruchnahme über Steuern finanziert werden. Anders verhält es sich bei sogenannten „Club-

gütern“, zu denen weite Teile der Infrastruktur zählen (z.B. Verkehrswege, Bildungseinrichtungen).⁸ Zwar zählen auch diese zu den Kollektivgütern, weil die gleichzeitige Inanspruchnahme durch mehrere Nutzer (bis zur Grenze von Überfüllungserscheinungen) möglich ist (keine Rivalität in der Nutzung), allerdings lassen sich anders als bei öffentlichen Gütern Nutzer und Nichtnutzer bzw. Zahler und Nichtzahler mit geringem Aufwand separieren. Damit kann auch hier die für marktwirtschaftliche Transaktionen zentrale Exkludierbarkeit von Nichtzahlern greifen und die Finanzierung von Infrastrukturen anstelle von Steuern über zweckgebundene Nutzerentgelte erfolgen. Dies ermöglicht nicht nur ein Absenken der Steuerlast, sondern führt auch zu einer zielgenaueren Mittellenkung in diejenigen Infrastrukturbereiche, für die sich ein entsprechendes Mittelaufkommen generieren lässt.

Es empfiehlt sich, die Bereitstellung der über Nutzerentgelte finanzierten Infrastrukturen organisatorisch und finanzwirtschaftlich aus dem Staatshaushalt auszugliedern und diese Aufgabe eigenständigen Infrastrukturagenturen zu übertragen. Diese sollten mit den von ihnen erhobenen Nutzerentgelten (Gebühren und Beiträge) grundsätzlich die gesamten Bereitstellungskosten abdecken, so dass sich ein geschlossener Finanzierungskreislauf ergibt. Infrastrukturagenturen können so ausgestaltet werden, dass sie kapitalmarktfähig sind. Hierbei ist aber darauf zu achten, dass die Beteiligung privater Kapitalgeber immer auch deren anteilige Risikoübernahme beinhalten muss. Nur dann entwickeln die Investoren ein Interesse an einer zweckmäßigen Mittelverwendung. Eine Rendite- oder Ausfallgarantie durch den Staat darf es daher nicht geben. Unter dieser Voraussetzung zählen die zur Finanzierung des Infrastrukturausbaus aufgenommenen Kredite auch nicht zur Staatsverschuldung. Allerdings dürfte die Verschuldung von Infrastrukturagenturen ohnehin nur in überschaubarem Rahmen erforderlich werden, da es in Deutschland hauptsächlich um den Bestandserhalt und nicht um den massiven Ausbau von Infrastrukturen geht. Die immer wieder beklagten Mängel – etwa mit Blick auf den Zustand der Verkehrsinfrastruktur – machen deutlich, dass die bisherige Finanzierungsform über Steuern dem Anspruch des Substanzerhalts nicht gerecht wurde. Damit sind in der Vergangenheit in diesem Bereich offenbar weniger Mittel in den öffentlichen Haushalten mobilisiert worden, als es für den Bestandserhalt notwendig gewesen wäre. Ein solches „Fahren auf Verschleiß“ wäre bei einer adäquaten Nutzerfinanzierung nicht gegeben, weil die Nutzerentgelte nicht für andere staatlichen Ausgabenbereiche zweckentfremdet werden können.

Verfolgt der Staat mit der Infrastrukturbereitstellung weitergehende Ziele (z.B. Regionalförderung), die nicht zu kostendeckenden Einnahmen führen, muss er entsprechende Leistungen (z.B. Autobahnanschluss einer Gemeinde) über Subventionen ausdrücklich beauftragen. Dies trägt zur Effizienz und Transparenz im öffentlichen Finanzwesen bei. Insbesondere wird so der Infrastrukturausbau erheblich entpolitisiert und stärker an den Belangen der Nutzer – und damit letztlich an den Konsumenteninteressen – orientiert. Auch liegt der Bewilligung von Bereitstellungswünschen dann eine besser abgestützte Kostenschätzung zugrunde, bei der die nicht direkt über die Nutzungsentgelte für die Infrastruktur abgedeckten Kostenpositionen explizit zu Tage treten.

Bislang über Steuern finanzierte Clubgüter, die im Wettbewerb der Leistungserbringer bereitgestellt werden können, bedürfen keiner besonderen Regulierung mit Blick auf die Preisgestaltung. Dies gilt insbesondere für weite Bereiche der tertiären Bildungseinrichtungen (Universitäten, Fachhochschulen). Hier kann sich der Staat auf die Aufgabe zurückziehen, Kreditgarantien für die Finanzierung von Studienentgelten zu gewähren, um die Teilhabe aller zum Studium Befähigten unabhängig von ihrem Einkommens- bzw. Vermögensstatus bzw. dem ihrer Eltern zu ermöglichen. Clubgüter wie Verkehrs-

⁸ Die Exklusionskosten sind insbesondere technologieabhängig. So erlauben satellitengestützte Mautsysteme heutzutage die Identifikation von Straßennutzern zu geringen Kosten. Zuvor wären aufwändige Mautstellen an den Zu- und Abfahrtstellen erforderlich, die die Qualität des Verkehrsnetzes (insbesondere in eng besiedelten Gebieten) erheblich beeinträchtigen würden.

infrastrukturen, die den Charakter eines natürlichen Monopols aufweisen bzw. nur im intermodalen Wettbewerb stehen, müssten entsprechend reguliert werden, um Überrenditen zu vermeiden. Eine solche Regulierung ist nicht trivial (Fritsch 2010: 197ff.), und die konkrete Ausgestaltung ist nicht Teil dieses Gutachtens. Angesichts der vielfachen Vorteile, die eine stärker an den Nutzerbelangen orientierte Bereitstellung von Infrastrukturen bietet, sollte diese Herausforderung aber nicht gescheut werden.

5.3 Zwischenfazit

Bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur geht es nicht ausschließlich um die Frage nach der reinen Menge. Vergleiche von Investitionsquoten z.B. mit anderen Staaten laufen ins Leere. Vielmehr sollten Institutionen derart gestaltet und aufgestellt werden, dass Effizienzüberlegungen Entscheidungen effektiv beeinflussen können. Für die Kommunen folgt daraus, diese von Ausgaben, die an anderer Stelle beschlossen werden, zu befreien, um die Entscheidung vor Ort über den Mix aus kommunalen Abgaben und kommunalen Leistungen nicht zu verzerren. Zentral aufgelegte Investitionsfonds, die von außen versuchen, die Investitionstätigkeit der Kommunen zu steuern, halten wir daher nicht für zielführend.

Generell sehen wir Überlegungen zu Investitionsfonds, die an globalen Bedarfsrechnungen orientiert werden, skeptisch. Befunde in der Literatur über den ökonomischen Nutzen von öffentlichen Investitionen beziehen sich in der Regel auf das bestehende Investitionsregime und die diesbezüglichen Institutionen. Sollten neue Institutionen und neue Vorgaben geschaffen werden, ist nicht sichergestellt, dass die Ergebnisse aus der Literatur auf die neuen Gegebenheiten übertragbar sind. Eine solche neue Gegebenheit würde die Bereitstellung eines umfangreichen Investitionsfonds darstellen. Die Frage des effizienten Mitteleinsatzes könnte schnell zweitrangig werden, wenn ein Investitionsfonds mit Planvorgaben für den Mittelabruf ausgestattet wird.

6 Abgabenlast begrenzen

Ausgestaltung von Umverteilung im Abgaben- und Transfersystem ist immer auch eine politische Frage, die sich der rein ökonomischen Betrachtung entzieht. Es gilt aber zu beachten, dass das Abgaben- und Transfersystem nicht nur statisch die relative Position der Einkommensbezieher beeinflusst, sondern auch dynamisch auf die absolute wirtschaftliche Situation wirkt.

Die kommenden Jahre werden von den Folgen der Corona-Krise und des demografischen Wandels gekennzeichnet sein. Beides wird die öffentlichen Finanzen unter Druck setzen. Der Überlegung, dem höheren Ausgabendruck durch steigende Abgaben zu begegnen, ist entgegenzuhalten, dass bei einem zu starken Anstieg der Abgabenlast ökonomische Aktivität be- und verhindert wird. Dies ist dann sowohl aus Sicht der belasteten Steuerzahlerinnen und Steuerzahler als auch des Fiskus misslich. Mit Blick auf die Kosten des Faktors Arbeit sollte daher der drohende Anstieg der Beitragssätze durch Reformen der Sozialversicherungen gemindert werden. Mit Blick auf die Standortqualität sollte, solange keine entsprechende internationale Harmonisierung um sich gegriffen hat, die steuerliche Belastung der Unternehmen gemindert werden.

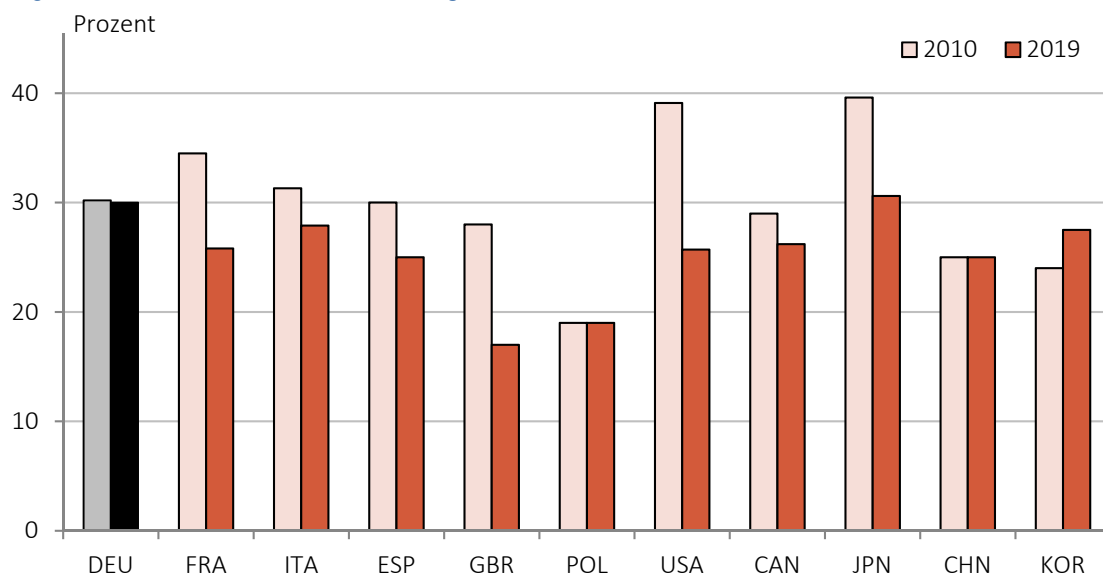
Die Folgen der Corona-Krise dürften die fiskalischen Spielräume in den kommenden Jahren einengen. Die Sozialversicherungen werden wohl ihre Rücklagen aufbrauchen und die Bundesagentur für Arbeit

könnte sogar auf einen Kredit des Bundes angewiesen sein. Die Rücklagen waren zugleich ein Polster, das den zeitlichen Druck für eine Reformlösung minderte. Dieses Polster ist nun aufgebraucht. Die verschlechterte Haushaltslage bedeutet allerdings auch, dass eine Unternehmenssteuerreform zunächst unwahrscheinlicher wird. Vordringlich sind Haushaltsdisziplin und Subventionsabbau – je nach Ausmaß der Folgen der Corona-Krise – gefragt, um die öffentlichen Haushalte konform mit den Vorgaben der „Schuldenbremse“ aufzustellen. Sollten sich dann noch Spielräume zeigen, sollte die Finanzpolitik die Frage der Unternehmensbesteuerung wieder auf die Agenda setzen.

6.1 Unternehmensbesteuerung

Die Corona-Krise bindet derzeit nahezu vollständig die Aufmerksamkeit der Politik. Doch schon vor Ausbruch der Pandemie war eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr zu erwarten gewesen. Es gab innerhalb der Regierungskoalition aufgrund der verteilungspolitischen Wirkungen zudem keine Einigkeit hinsichtlich einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags, von der unter anderem viele Unternehmen profitieren würden. Für die nächste Legislaturperiode, wenn sich die wirtschaftlichen Perspektiven nach dem Ende der Corona-Krise absehbarer werden, sollte eine Reform der Unternehmensbesteuerung gleichwohl auf der politischen Agenda stehen.

Abbildung 16: Tariflicher Gewinnsteuersatz in ausgewählten Ländern



Quelle: Bazel und Mintz (2020); eigene Darstellung.

Die letzte umfassende Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland im Jahr 2008 brachte zwar eine Senkung der tariflichen Gewinnsteuersätze. Da andere Länder – zuletzt insbesondere die USA, aber auch viele europäische Länder – ihre Steuersätze inzwischen teils deutlich gesenkt haben, hat Deutschland im internationalen Vergleich spürbar an Boden verloren. Die Tendenz zu sinkenden Unternehmenssteuersätzen setzt sich in den kommenden Jahren voraussichtlich fort, so sind etwa in Frankreich, Belgien, Österreich und Großbritannien Entlastungen geplant (Abbildung 16). Auch wenn sich die Steuerbelastung für deutsche Unternehmen seit 10 Jahren nicht gravierend verändert hat, müssen sich diese auf Weltmärkten gegenüber einer Konkurrenz behaupten, die hinsichtlich der

Steuerbelastung – als einem von vielen wichtigen Standortfaktoren – zunehmend im Vorteil ist. Darüber hinaus sind die Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung in den vergangenen Jahren merklich gestiegen, was auf eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage hindeutet (siehe: Zur Lage der öffentlichen Finanzen). Bei den effektiven Durchschnittssteuersätzen, die für ein Beispielunternehmen im Normalbetrieb abgeschätzt werden – sie gelten als besonders relevant für Standortentscheidungen – liegt Deutschland im Vergleich zu vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften zwar noch im hinteren Mittelfeld, aber aufgrund des intensiveren internationalen Steuerwettbewerbs mit fallender Tendenz. Die Bundesregierung kann sich für internationale Steuerharmonisierung bzw. Mindeststeuersätze stark machen, um ein „race to the bottom“ bei den Unternehmenssteuern zu vermeiden. Solange es hier jedoch keinen Durchbruch gibt, kann man sich der Wettbewerbs- und Standortlogik nicht entziehen: Die Unternehmensbesteuerung muss auf den Prüfstand und im internationalen Kontext neu ausgerichtet werden.

Der Solidaritätszuschlag wird für rund 90 Prozent der Bevölkerung planmäßig zum 1.1.2021 abgeschafft. Für die übrigen 10 Prozent mit den relativ höchsten zu versteuernden Einkommen gibt es bislang jedoch keine Einigung. Eine vollständige Abschaffung würde bei Personengesellschaften für Entlastung sorgen, sowie bei Kapitalgesellschaften, da der Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer erhoben wird – er entspricht etwa 0,8 Beitragsatzpunkten. Allerdings ist die vollständige Soli-Abschaffung nicht nur eine wirtschaftspolitische, sondern auch eine verteilungspolitische Frage, und die Frage einer angemessenen Verteilung der Steuerlast muss letztlich im politischen Prozess entschieden werden. Falls die mit der vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags verbundene Entlastung der Hochverdiener politisch nicht durchsetzbar sein sollte, muss dies im Rahmen einer umfassenden Einkommensteuerreform korrigiert werden. So könnte etwa der wegfallende Solidaritätszuschlag aufkommensneutral in den Einkommensteuertarif integriert werden; bei Körperschaften würde diese Belastung zudem wegfallen. Im Rahmen einer solchen Steuerreform sollte darüber hinaus ein stetiger Verlauf der Grenzsteuersätze angestrebt werden.

Wir empfehlen die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags und eine moderate Senkung der Unternehmenssteuersätze. Der Solidaritätszuschlag sollte für alle Einkommensgruppen abgeschafft und die Einkommensteuertarife im gleichen Zug reformiert werden, um die Verteilung der Steuerlast auf verschiedene Einkommensgruppen neu auszurichten. Je nachdem, welche politischen Mehrheiten nach der nächsten Bundestagswahl im Herbst 2021 bestehen, könnte die relative Entlastung der Hochverdiener aus der Soli-Abschaffung in den Einkommensteuertarif eingearbeitet werden. Wirksam würden diese Reformen innerhalb der nächsten Legislaturperiode, z.B. ab 2023 oder 2024. Die erwarteten Änderungen würden aber bereits im Vorfeld Signalwirkung für anstehende Standortentscheidungen entfalten. Die Körperschaftsteuer sollte in einer Größenordnung von 5 Prozentpunkten abgesenkt werden, um den tariflichen Gewinnsteuersatz – einschließlich Gewerbesteuer – von rund 30 Prozent auf 25 Prozent zu senken. Diese Maßnahmen stehen unter einem Finanzierungsvorbehalt. Langfristig ist durch die Stärkung des Investitionsstandorts mit merklichen Selbstfinanzierungseffekten zu rechnen. Kurzfristig ist die Lage der öffentlichen Finanzen allerdings von den Folgen der Corona-Krise dominiert. Solange die fiskalischen Kosten der derzeit andauernden Krise noch nicht absehbar sind, sollte mit der Umsetzung dieser Empfehlungen gewartet werden.

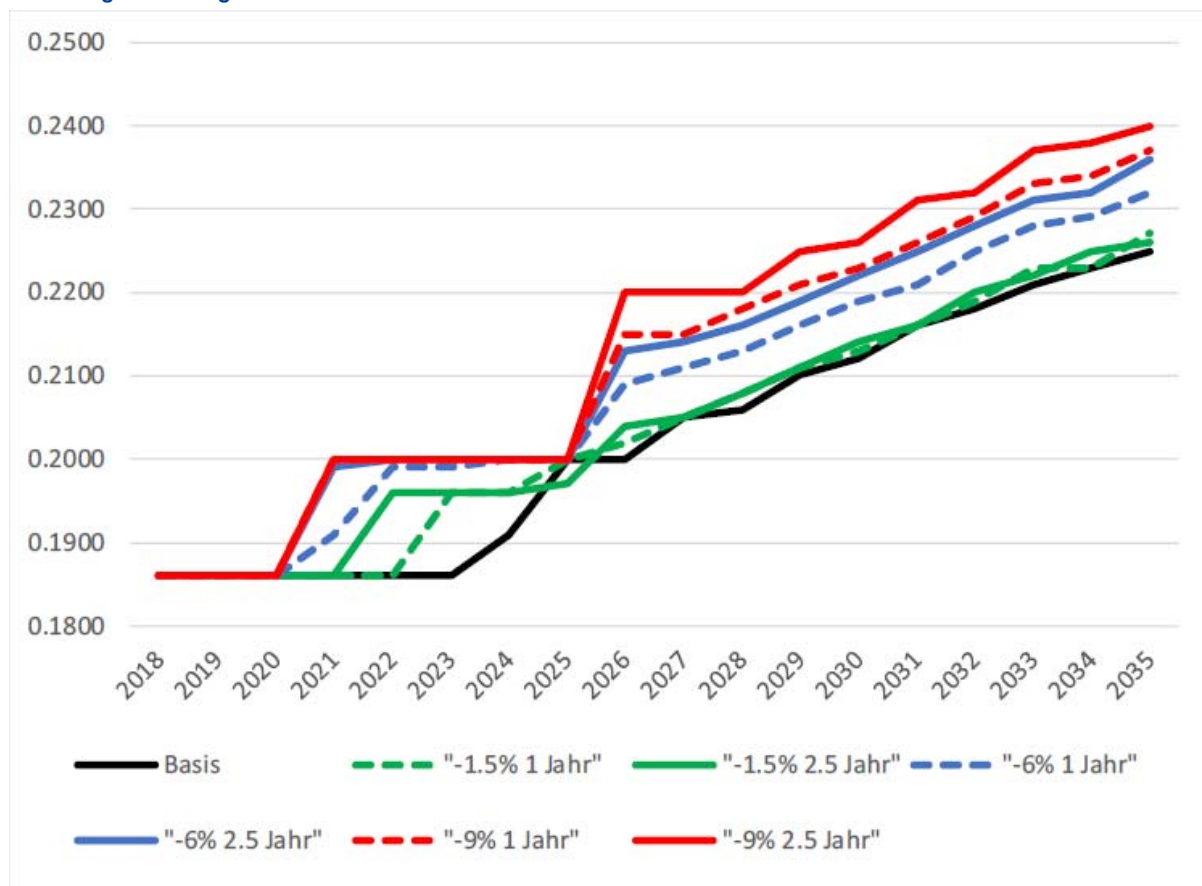
6.2 Die nächste Rentenreform steht an

Die Corona-Krise setzt auch die Sozialversicherungen unter Druck. Die Rücklagen, die hier gebildet worden waren, dürften von der Krise größtenteils aufgebraucht werden, da Beschäftigung und Lohndynamik im Krisenjahr sinken. Zudem steht die Bundesagentur für Arbeit zusätzlichen Ausgaben

für Kurzarbeit und Arbeitslosengeld gegenüber, und es kommt es zum 1. Juli 2020 zu einer merklichen Rentenerhöhung. Die Rücklagen in den Sozialversicherungen haben bisher den Handlungsdruck abgefedert, da dadurch die bei Bestehen der jetzigen Regeln anstehenden Beitragssatzanhebungen hätten hinausgezögert werden können. Mit der Krise ist die Zukunft deutlich näher gerückt. Besonders deutlich zeichnen sich die Herausforderungen im Rentensystem ab.

Das demografische Zwischenhoch ist seit einigen Jahren überschritten. Die schiere Dynamik der Demografie setzt die Rentenkassen mit dem Erreichen des Renteneintrittsalters der Generation der Babyboomer unter Druck. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es in den vergangenen Jahren von der ausgesprochen guten Arbeitsmarktlage profitieren konnte, die auch dazu führte, dass die Partizipation Älterer am Erwerbsleben gestiegen ist. Es ist möglich, dass durch die Corona-Krise die Arbeitsmarktdynamik dauerhaft Schaden nimmt und vermehrt Personen in die Rente wechseln, was die negative Entwicklung beschleunigen würde. Der Anstieg der Beitragssätze in der Rente dürfte zugleich von einem höheren Beitrag in der Arbeitslosenversicherung und vermutlich steigenden Beitragssätzen in der Kranken- und Pflegeversicherung begleitet sein.

Abbildung 17: Beitragssätze bei verschiedenen Krisenszenarien



Die Szenarien beziehen sich auf den Beschäftigungsverlust in Prozent während der Krise und die Zeit, bis zur Rückkehr zum Basispfad (Vorkrise).

Quelle: Börsch-Supan und Rausch (2020).

Sowohl der Rentenversicherungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales als auch der vom Bundesfinanzministerium beauftragte Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums weisen in die gleiche Richtung und deuten auf deutlich steigende Ausgaben hin, die nur mit einem

kräftigen Anstieg des Rentenbeitragssatzes oder durch zusätzliche Bundeszuschüsse ausgeglichen werden können. Die Vorausberechnungen wurden vor der Corona-Krise angestellt. In der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichts ist mit einem Anstieg des Beitragssatzes von derzeit 18,6% auf nahezu 20 Prozent im Jahr 2025 zu rechnen.

Angesichts der sinkenden Beschäftigung und der schwächeren Lohndynamik wäre entsprechend der eigentlichen Rentenanpassungsformel eine Rentenkürzung im Jahr 2021 plausibel. Diese schließt die Politik aber aus. Stattdessen ist nun mit einem deutlich schnelleren Anstieg der Beitragssätze zu rechnen, der, basierend auf aktuellen Konjunkturprognosen, bereits im Jahr 2023 einsetzen dürfte. Das Erreichen der doppelten Haltelinie vor dem Jahr 2025 ist deutlich wahrscheinlicher geworden. Der Beitragssatz dürfte je nach Umfang der Beschäftigungsverluste deutlich zügiger den Wert von 20 Prozent erreichen (Abbildung 17).

Kurzfristige Reformen

Eine klare Forderung ist hier, dass auch die Bezieher von Rentenleistungen an den Folgen der Krisenkosten beteiligt werden sollten und die im Jahr 2021 eigentlich anstehende Rentenkürzung durch niedrigere Rentenanpassungen in den Folgejahren ausgeglichen werden sollte. Der erst jüngst abgeschaffte Nachholfaktor sollte also wieder eingeführt werden. Zudem sollte die sogenannte doppelte Haltelinie aufgegeben werden. Die Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Corona-Krise sind noch nicht absehbar. Es ist aber wahrscheinlich, dass es mittelfristig einigen Anpassungsdruck geben wird. Dieser dürfte deutlich steigen, wenn der Bundeshaushalt zudem steigende Defizite in der Rentenkasse ausgleichen würde. Andere Ausgaben müssten zurückgefahren oder Steuern erhöht werden. Die mit der doppelten Haltelinie versprochen Begrenzung der Belastung des Faktors Arbeit in eine steigende Steuerlast umzumünzen würde weder Unternehmen noch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern helfen. Der Bundeszuschuss sollte klar an den versicherungsfremden Leistungen orientiert werden.

Renteneintrittsalter weiter dynamisieren – Bundeszuschuss klar definieren

Mittel- bis langfristig sollte das Renteneintrittsalter angepasst werden, so dass der Beitragssatz eingehegt werden kann. Der Vorschlag der Bundesbank aus dem Herbst vergangenen Jahres, der eine Dynamisierung des Renteneintrittsalters vorsieht, gibt hier eine langfristige Orientierung (Bundesbank 2019). In den Modellrechnungen wurde ein langfristiger Beitragssatz von ca. 24 Prozent angestrebt, der bis zum Jahr 2070 einen Anstieg des Renteneintrittsalters bis $69\frac{1}{3}$ vorsieht. Dies stellt immer noch eine beachtliche Belastung der Arbeitseinkommen dar. Darüber hinausgehende Beitragssätze sollten durch zusätzliche Anpassungen des Renteneintrittsalters vermieden werden. Sofern sich die Beschäftigungsdynamik im Nachgang der Corona-Krise anders darstellt als bisher erwartet, wäre ein früherer Anstieg anzustreben.

Der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung sollte ausschließlich an den Versicherungsfremden Leistungen orientiert werden. Die derzeitigen Bundeszuschüsse (inklusive der Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten) entsprechen zumindest von der Größenordnung den versicherungsfremden Leistungen, hierbei muss allerdings festgestellt werden, dass unterschiedliche Definitionen von versicherungsfremden Leistungen bestehen. Es müsste zunächst eine verbindliche Definition herbeigeführt werden.

Die dann klare Orientierung für den Bundeszuschuss soll zweierlei dienen: Auf der einen Seite soll der Zugriff auf die Rentenkasse zur Finanzierung sozialpolitischer Vorhaben grundsätzlich unterbunden werden; auf der anderen Seite soll ein Ausufern des Bundeszuschusses im Zuge des demografischen Wandels ausgeschlossen werden. Die Herausforderungen der Demografie sollten innerhalb des

Systems gelöst werden, und die entsprechenden Ausgaben sollten nicht mit anderen Ausgaben der Gebietskörperschaften, wie z.B. Investitionen, in Konkurrenz treten.

7 Ausgaben auf den Prüfstand stellen: Die Kieler Subventionsberichterstattung

7.1 Einleitung

Mittels Subventionen sollen tatsächliche oder vermeintliche Marktmängel beseitigt oder gemildert werden, indem durch den Staatseingriff externe Wirkungen internalisiert werden. Dabei greift die Politik durchaus auf den Instrumentenkasten zurück, den die ökonomische Wissenschaft im Gefolge der bahnbrechenden Arbeiten von Pigou (1920) entwickelt hat. Wer in ein ökonomisches Lehrbuch schaut, das sich mit Wohlfahrtsökonomie beschäftigt, wird hier in der Tat Subventionen als ein legitimes Instrument der staatlichen Wirtschaftspolitik beschrieben finden. Wenn es dabei etwa um Anreize zu einer Anhebung des Produktionsniveaus bei vermuteten externen Erträgen geht – der Pigou-Subvention als Pendant zur Pigou-Steuer bei externen Kosten –, dann steht die Wohlfahrtsökonomie einem fiskalischen Transfer zugunsten der Erzeuger der externen Erträge durchaus wohlwollend gegenüber.⁹ Subventionen sind daher prinzipiell ökonomisch diskutabel, können sie im theoretischen Idealfall doch dazu beitragen, einen Ausgleich zwischen privaten und bislang ungenutzten sozialen Erträgen herbeizuführen.

Zu fragen ist allerdings, ob in der Realität die Feinsteuerung durch Subventionen so gelingt, wie es die Wohlfahrtstheorie suggeriert, und ob tatsächlich ökonomische Gründe hinter der Subventionsgewährung stehen. Zum Problem werden Subventionen dann, wenn versucht wird, mit ihnen Dinge zu steuern, die nicht steuerbar sind, wenn sie selbst Allokationsverzerrungen hervorrufen, wenn sie notwendige Anpassungsmaßnahmen von Unternehmen und Arbeitnehmern an sich wandelnde Rahmenbedingungen verzögern oder verhindern, oder wenn sie unerwünschte Nebenwirkungen haben, die dem eigentlich intendierten Ausgleich von privaten und sozialen Kosten im Wege stehen.

Aufgrund dieser Gefahren ist eine möglichst lückenlose Bestandsaufnahme aller Subventionstatbestände notwendig. Selbst wenn es dabei um Fälle geht, über die in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion unterschiedliche Ansichten herrschen, inwieweit ein Subventionscharakter einer Maßnahme gegeben sein mag, trägt es zur Transparenz bei, wenn auch solche Grenzfälle auf den Prüfstand gestellt und dokumentiert werden. Dies geschieht regelmäßig mit den Kieler Subventionsberichten,¹⁰ die auf einem wesentlich breiteren Subventionskonzept beruhen als die offiziellen Subventionsberichte des Bundesministeriums der Finanzen. Auf diesen Kieler Subventionsberichten beruht dieses Kapitel zu einer rationalen Finanzpolitik.

⁹ Als ein klassisches Beispiel sei hier auf Sohmen (1976: 231–236) verwiesen.

¹⁰ Eine Übersicht über die neueren Subventionsberichte findet sich auf der Homepage des IfW: <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kieler-subventionsbericht/>>.

7.2 Corona-Krise und Subventionen

Die Datenbank, die hinter den Kieler Subventionsberichten steht, enthält keine Hilfen, welche die Gebietskörperschaften den Unternehmen gewähren, die aufgrund des verordneten Stillstands der Wirtschaft zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ihrem normalen Produktions- und Geschäftsbetrieb nur teilweise oder gar nicht nachgehen können.

Die Corona-Pandemie des Jahres 2020 hat aufgrund ihrer weitreichenden negativen wirtschaftlichen Auswirkungen im Prinzip auch die Gewährung von Subventionen zur Folge. Anders als in der Finanzkrise während der Jahre 2008/2009 handelte es sich zunächst um schwere Störungen bei der Erstellung des Angebots von Unternehmen. Zum einen erfahren die in internationale Wertschöpfungsketten eingebundenen Unternehmen Einschränkungen und Verzögerungen bei der Belieferung mit Vor-, Zwischen- und Endprodukten. Daher kam es in Teilbereichen des Verarbeitenden Gewerbes und bei industrienahen Dienstleistungen mangels alternativer Bezugsquellen und fehlender Lagerhaltung zu Produktionsausfällen. Zum anderen wurde etwa in Bereichen des Handels sowie der konsumnahen und persönlichen Dienstleistungen durch die staatlich angeordnete Stilllegung von Betrieben das Angebot vom Markt genommen, um die Ansteckungsgefahr durch persönliche Kontakte zu senken. Weitere angebotsseitige Produktionseinschränkungen ergaben sich durch geringere Verfügbarkeit von Arbeitskräften (zusätzliche Krankmeldungen, Kinderbetreuung aufgrund geschlossener Schulen und Kitas, ggf. eingeschränkte Produktivität im Home Office). Allgemein kam es zu Umsatzeinbußen und Produktionsausfällen, die zu Liquiditätsengpässen sowie zu einem historischen Ausmaß an Kurzarbeit und in der Folgezeit auch zu einer höheren Arbeitslosigkeit führten. Verstärkt wurde diese Krisenproblematik durch einen Nachfragerückgang, der Folge der Infektionsschutzmaßnahmen war und aus einer zunehmend unsicheren Einkommensperspektive resultierte.

Die Wirtschaftspolitik des Bundes und der Länder stand vor dem Problem, dass die wirtschaftlichen Schäden, welche einerseits durch die Beeinträchtigung der internationalen Wertschöpfungsketten und die daraus folgenden Produktionsausfälle sowie andererseits durch die staatlichen Erlasse im Rahmen des Infektionsschutzgesetzes verursacht werden, möglichst gering gehalten werden sollten.

Betroffene Unternehmen haben vom Staat Unterstützung angemahnt, wobei gewissermaßen Schadenersatz für die Verluste durch die unmöglich gewordene oder untersagte Arbeitsteilung gefordert wird. Die Bundesregierung hat in der Tat bereits früh ein umfassendes Programm für Liquiditätshilfen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Soforthilfen für kleine Unternehmen, Selbstständige und Freiberufler, Steuerliche Hilfsmaßnahmen für Unternehmen und Selbstständige (z.B. Steuerstundungen), die Einrichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds, eine Erhöhung des Kurzarbeitergeldes und weitere Hilfsprogramme auf den Weg gebracht und mit zwei Nachtragshaushalten sowie einem kombinierten Konjunktur-, Krisenbewältigungs- und Zukunftspaket gegenzusteuern versucht.¹¹

Diese Unterstützungsmaßnahmen wären, soweit es sich um Kredite handelt, nur aufgrund der ermäßigten Zinszahlungen subventionsrelevant. Diese und die weiteren Corona-bedingten Erleichterungen werden hier jedoch einstweilen noch nicht als Subventionen eingestuft, weil es sich bei den Corona-Hilfen um Maßnahmen gegen eine globale Krise handelt, die alle Bevölkerungskreise gleichermaßen betrifft. Mit diesen Maßnahmen soll eine Überbrückungshilfe bis zu einem hoffentlich rasch eintretenden Normalzustand gewährt werden, so dass möglichst wenig Insolvenzen oder

¹¹ Eine Übersicht über die zunächst angelaufenen Maßnahmen findet sich in Schrader et al. (2020). Alle Maßnahmen vom März 2020 sind in BMF (2020a) aufgelistet, diejenigen vom Juni 2020 in BMF (2020b).

Konkurse eintreten, die allein dem Produktionsrückgang aufgrund der Corona Krise geschuldet sind. Das gilt selbst angesichts der Selektivität der Maßnahmen, die sich auf Branchen konzentrieren, in denen wenig oder keine Nachholeffekte zu erwarten sind.

Demzufolge enthält die folgende Darstellung nur die Entwicklung der üblichen klassischen Subventionen in Deutschland bis zu den Sollwerten des ursprünglichen Bundeshaushalts 2020. Corona-Hilfen, die entweder aus frei verfügbaren Reserven in allgemeinen Haushaltstiteln finanziert werden oder mit den Nachtragshaushalten für 2020 beschlossen wurden, bleiben dabei in dieser Analyse einstweilen außer Betracht. Diese im Vergleich zu den klassischen Finanzhilfen und Steuerermäßigungen zu würdigen, wird zukünftigen Subventionsberichten vorbehalten bleiben.

7.3 Subventionen in Deutschland – ein kurzer Überblick über zwei Dekaden Förderpolitik

Die Darstellung der Subventionen im Zeitablauf erfolgt in den Kieler Subventionsberichten folgend bis zu den Istzahlen des Jahres 2014 gemäß der Haushaltsrechnungen für die Finanzhilfen des Bundes und der Länder sowie der Steuerermäßigungen, wobei sich die Erhebung letzterer – mit einigen Ausnahmen – an denen des Bundesfinanzministeriums orientiert. Weil mehr und mehr Länder dazu übergingen, ihre Haushalte nach der Doppik anstelle der Kameralistik aufzustellen, konnten ab 2015 die Finanzhilfen der Länder nach einzelnen Haushaltstiteln nicht mehr flächendeckend aus den Haushalten erhoben werden, da diese Einträge in manchen Doppik-Haushalten fehlten, sondern mussten geschätzt werden. Dabei wurde unterstellt, dass die Länderfinanzhilfen mit derselben Rate wachsen wie die Gesamtausgaben. Diese Annahme erscheint plausibel, wenn man die Entwicklung der Bundesausgaben und Bundesfinanzhilfen miteinander vergleicht.

Zum Kieler Subventionsbegriff

Den Kieler Subventionsberichten liegt ein erweiterter Subventionsbegriff zugrunde. Das bringt es mit sich, dass die Summe der Subventionen in den Kieler Berichten ein Vielfaches derjenigen ausmacht, die der Bund in seinen im zweijährigen Rhythmus erscheinenden offiziellen Subventionsberichten (BMF c, lfd. Jgg.) ausweist.

Subventionen sind nach allgemeinem Verständnis staatliche Zuwendungen an Unternehmen ohne Gegenleistung. Die Subventionen nach Lesart der Bundesregierung werden in den amtlichen Subventionsberichten ausgewiesen, welche das Bundesministerium der Finanzen für die Bundesregierung im zweijährigen Turnus veröffentlicht. Außerdem präsentiert das Statistische Bundesamt in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen jährlich eine Subventionszahl, die wiederum anders abgegrenzt ist als diejenige des BMF.¹² Die umfassendste Definition für Staatshilfen ist allerdings jene, die das Institut für Weltwirtschaft (IfW) in seinen Kieler Subventionsberichten verwendet.

Das IfW stellt bei der Abgrenzung (i) nicht nur auf Vergünstigungen an Unternehmen wie das BMF ab, sondern auch auf solche an staatliche oder (halb-)staatliche Produzenten, die private Güter oder Dienstleistungen im Sinne der Wohlfahrtstheorie erzeugen.¹³ Auch Staatsleistungen, die an Haushalte fließen, werden dann einbezogen, wenn sie an die Nachfrage eines spezifischen Gutes geknüpft sind. Ein Beispiel ist die Einkommensteuerminderung bei Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienst-

¹² Siehe dazu Boss und Rosenschon (2000: 5–13).

¹³ Diese Posten gehen als „allokationsverzerrende Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck“ bzw. als „weiche“ Subventionen im weiteren Sinne in die Kieler Subventionsberichterstattung ein.

leistung. (ii) Doch nicht nur die breitere Sektorenabgrenzung ist typisch für die Subventionsdefinition des IfW. Auch grenzt das IfW die an Unternehmen fließenden Staatshilfen sehr viel weiter ab als die Bundesregierung. So klammert die Bundesregierung z.B. die Finanzhilfen an die Eisenbahnen völlig aus. Des Weiteren werden Hilfen nicht aufgeführt, die in anderen amtlichen Berichtswerken wie etwa dem Agrarbericht dokumentiert sind. Ferner werden im offiziellen Subventionsbericht die arbeitsmarktpolitisch motivierten Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit nicht zu den Subventionen gezählt. (iii) Schließlich enthält die Anlage 3 der amtlichen Subventionsberichte eine ganze Liste an Steuervergünstigungen, die die Bundesregierung – anders als das IfW – nicht in das ausgewiesene Subventionsvolumen einbezieht, sondern nur nachrichtlich erwähnt.

Für das IfW ist als Subventionsmerkmal die Selektivität des Eingriffs entscheidend, während in der Literatur meist das Fehlen einer Gegenleistung seitens des subventionsbegünstigten Unternehmens hervorgehoben wird. Denn indem der Staat einen Betrieb oder eine oder mehrere – abgegrenzte – Branche(n) begünstigt, diskriminiert er unweigerlich an anderer Stelle. Entscheidend bei der Zuordnung einer Staatsausgabe in die Kategorien „Finanzhilfe“ und „Nichtfinanzhilfe“ ist die Antwort auf die Frage, ob sich der Staat in Aufgaben einmischt, die originär marktwirtschaftlich sind, oder ob er klassische Staatsaufgaben wahrnimmt. Referenzsystem ist also die Unterscheidung in private und öffentliche Güter im Sinne der Wohlfahrtstheorie.

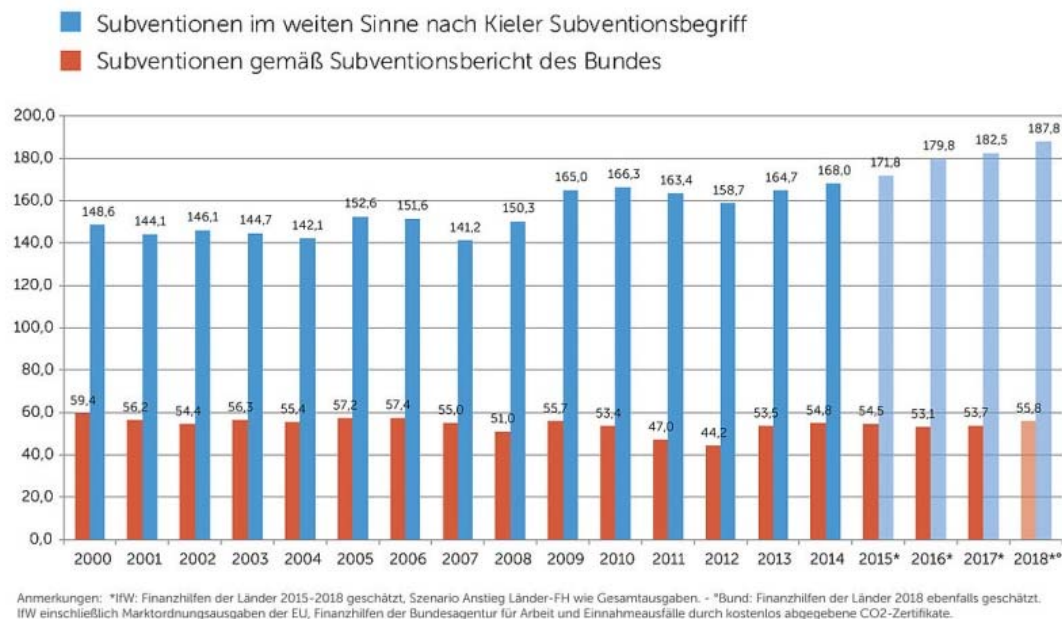
Subventionen sind in der Sicht des IfW somit selektive Vergünstigungen, die Bund, Länder, Gemeinden, Bundesagentur für Arbeit (BA), staatliche Sondervermögen und Europäische Union (EU) ausgewählten Produktionszweigen gewähren, die von anonymen Dritten finanziert werden müssen. Dazu werden Hilfen gezählt, die einen positiven Budgetsaldo über erhöhte Ausgaben oder verminderte Einnahmen verringern oder ein Defizit erhöhen. Dabei können nur jene Begünstigungen erfasst werden, die in den Haushaltsplänen und -rechnungen des Bundes (BMF a, lfd. Jgg; BMF b, lfd. Jgg) und bis 2014 der Länder sowie der kommunalen Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes und den Subventionsberichten der Bundesregierung ausgewiesen sind. Das sind vor allem 1) Finanzhilfen (Ausgabesubventionen) und 2) Steuervergünstigungen. 3) Die Kategorie der Einnahmenverzichte des Bundes durch kostenfrei abgegebene CO₂-Zertifikate wird auf der Basis der Angaben des Bundesumweltamtes geschätzt.

Die tatsächlich gewährten Subventionen sind jedoch noch weit höher als die vom IfW ermittelte Summe. Denn wenn es sich etwa um Preissubventionen handelt, welche die öffentlichen Budgets nicht berühren wie etwa die Ökostromumlage, können sie in den methodisch auf den Haushaltsplänen und -rechnungen basierenden Kieler Subventionsberichten nicht erfasst werden. Kasten 1 im Anhang zu diesem Kapitel zeigt, welche Kategorien von Ausgaben und Einnahmeverzichte zugunsten von Produzenten im Subventionsbericht des IfW enthalten sind, welche außen vor bleiben müssen und welche aus Datenmangel nicht erfasst werden können.

Ein kurzer Überblick über die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen in den Jahren 2000 bis 2020

Betrachtet man die Entwicklung der Subventionen über zwei Dekaden hinweg, dann fallen die Unterschiede zwischen der von den Kieler Subventionsberichten ausgewiesenen Summen und denjenigen des amtlichen Subventionsberichts besonders ins Auge (Abbildung 18, die wie die folgenden auf dem letzten Kieler Subventionsbericht von 2019 beruht). Nicht nur, dass die Kieler Summe deutlich höher ist und im Jahr 2018 mehr als das Dreifache des Betrages ausmachte, den die amtlichen Subventionsberichte ausweisen, zugleich bleiben die amtlichen Werte mehr oder minder konstant, während die Subventionssumme nach dem Kieler Konzept seit dem Jahr 2000 deutlich gestiegen ist.

Abbildung 18: Gesamte Subventionen in Deutschland 2000–2018 (in Mrd. Euro)



Quelle: IfW (2019) auf Basis von Laaser und Rosenschon (2019).

Am aktuellen Rand ergeben sich weitere Zuwächse.¹⁴ Für das Jahr 2020 weist die Datenbank des Kieler Subventionsberichts ein von der Bundesregierung im ursprünglichen Bundeshaushaltsplan geplantes Subventionsvolumen in Höhe von knapp 207 Mrd. Euro aus. Es liegt um 7,6 Mrd. Euro über dem Niveau des Vorjahres und um 36,8 Mrd. Euro über dem Spitzenwert im Zuge der Finanzkrise, der im Jahr 2010 erreicht worden ist. Rechnerisch zehrten die Subventionen im Vorjahr 90 Prozent des gesamten Lohnsteueraufkommens auf, sie belasteten die Einwohner im Durchschnitt mit 2400 Euro pro Jahr und sie betragen 5,8 Prozent im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Diese Subventionsquote ist am aktuellen Rand wieder leicht gestiegen.¹⁵

Die Finanzhilfen sind dabei mit 139,4 Mrd. Euro mehr als doppelt so hoch wie die Steuervergünstigungen (67,5 Mrd. Euro). Sie expandierten auch deutlich stärker als die Steuervergünstigungen, was an den explodierenden Ausgaben des Energie- und Klimafonds liegt, aber auch an den überproportional zunehmenden direkten Finanzhilfen des Bundes sowie am überproportionalen Ausgabeanstieg bei den Ländern und Gemeinden, der als Basis für die Schätzung von deren Finanzhilfen diene. Die Annahme, dass sich die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden im Gleichschritt mit deren Ausgaben insgesamt entwickeln, erscheint empirisch fundiert, zumal die Finanzhilfequote des Bundes – der Anteil der Finanzhilfen an den gesamten Ausgaben des Bundes – über einen Zeitraum von 20 Jahren recht stabil war.

¹⁴ Zahlenangaben nach der aktuellen Subventionsdatenbank (Laaser und Rosenschon 2020). Dabei ist ein Teil der Zuwächse auf nachträgliche Aktualisierungen und Umgruppierungen in der Datenbank zurückzuführen. So wurden die Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder für seinen Ausstieg aus der Förderung nach dem früheren Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und für den sozialen Wohnungsbau nunmehr in die Subventionssumme einbezogen, wodurch die indirekten Finanzhilfen des Bundes in der aktualisierten Zeitreihe höher ausfallen als in den Schaubildern auf der Basis des Kieler Subventionsberichts 2019.

¹⁵ Errechnet anhand der Angaben von destatis.de.

Steuervergünstigungen im Jahr 2020 bei 67,5 Mrd. Euro

Die Steuervergünstigungen der Gebietskörperschaften (ohne Corona-Hilfen) werden im Jahr 2020 mit 67,5 Mrd. Euro um rund 1 Mrd. Euro oder 1,5 Prozent über dem Niveau des Vorjahres liegen. Sie absorbieren damit rein rechnerisch das gesamte Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer und Stromsteuer.¹⁶

Die Steuervergünstigungen sind stark konzentriert. Die fünf gewichtigsten Posten unter den Steuervergünstigungen verursachen im Jahr 2020 über 57,5 Prozent der Steuerausfälle. Es sind dies

- (1) die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden sowie der ärztlichen Leistungen (18,5 Mrd. Euro, macht im Wesentlichen den Posten „I. Sektor-spezifische Vergünstigungen, Sonstige Unternehmenssektoren“ aus),
- (2) der Erbschaftsteuerfreibetrag und die Erbschaftsteuererminderung beim Übergang von Betriebsvermögen, Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und Anteilen an Kapitalgesellschaften an den/die Unternehmensnachfolger (6,8 Mrd. Euro, im Posten „II. Branchenübergreifende Vergünstigungen für mehrere Sektoren“ enthalten),
- (3) die Entfernungspauschale (5,1 Mrd. Euro, im Posten „IV. Allokationsverzerrende Transfers, sonstige haushaltsbezogene Vergünstigungen“ enthalten),
- (4) der Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe (4,35 Mrd. Euro, im Posten „IV. Allokationsverzerrende Transfers, Kirchen, Religionsgemeinschaften“) und
- (5) der ermäßigte Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen (4 Mrd. Euro, im Posten „IV. Allokationsverzerrende Transfers, Vergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren“ enthalten).

Wenn man die zehn größten Posten zusammenfasst, kommt man auf knapp drei Viertel des Finanzvolumens. Die 25 bedeutsamsten Posten führen zu 91,7 Prozent der Steuermindereinnahmen.¹⁷

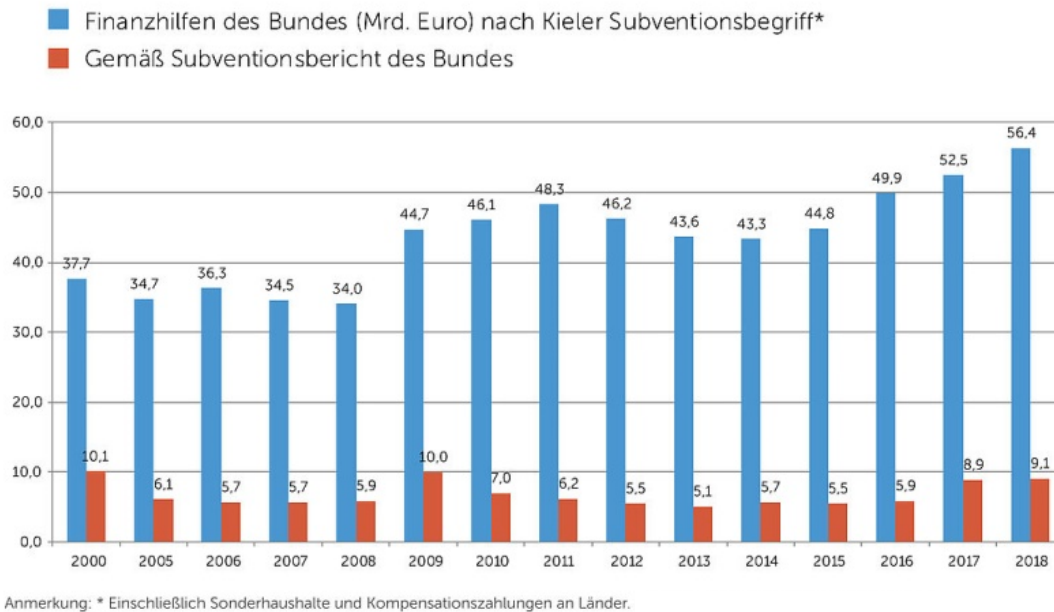
Finanzhilfen des Bundes im Jahr 2020 um 20,4 Mrd. Euro über dem Niveau des Jahres 2014

Die Finanzhilfen des Bundes und seiner Sonderhaushalte hatten im Jahr 2010 mit 50,9 Mrd. Euro einen temporären Höchststand erreicht, weil seinerzeit wegen der vorangegangenen Finanz- und Wirtschaftskrise die Einnahmen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung weggebrochen sind, so dass ein Bundeszuschuss in Höhe von 3,9 Mrd. Euro benötigt wurde. Außerdem war damals das Finanzhilfeniveau überhöht, weil Zuschüsse aus dem Investitions- und Tilgungsfonds gezahlt worden sind. Danach haben sich die Finanzhilfen des Bundes wegen des Wegfalls von krisenbedingten Sonderzahlungen rückläufig entwickelt, der im Jahr 2014 erreichte temporäre Tiefstwert hat 44,2 Mrd. Euro betragen. Seither sind sie dann allerdings kontinuierlich auf nun 64,6 Mrd. Euro gestiegen (Abbildung 19).

¹⁶ Errechnet anhand der Angaben aus dem Finanzbericht 2020 (BMF 2019).

¹⁷ Zahlenangaben nach der aktuellen Subventionsdatenbank (Laaser und Rosenschon 2020). Eine entsprechende Darstellung für die Vorjahre mit vergleichbaren Werten findet sich in Laaser und Rosenschon (2019: 20, Tabelle 9).

Abbildung 19: Finanzhilfen des Bundes 2000 und 2005–2008 (in Mrd. Euro)



Quelle: IfW (2019) auf Basis von Laaser und Rosenschon (2019).

Die Finanzhilfen des Bundes sind ebenfalls stark konzentriert. Die zehn wichtigsten Posten vereinen im Jahr 2020 64 Prozent des Finanzhilfenvolumens auf sich. Die bedeutsamste Position sind mit 14,5 Mrd. Euro die Zuschüsse des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung. Auf sie allein entfallen 22 Prozent des Finanzhilfenvolumens des Bundes. Zweitgrößter Posten sind die sogenannten Regionalisierungsmittel in Höhe von 8,8 Mrd. Euro, die der Bund als indirekte Finanzhilfe zunächst an die Länder auszahlt, die damit wiederum Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) bei Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) bestellen und entgelten. Auf den Rängen 3 und 4 stehen Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG, die sich zusammen auf 9,9 Mrd. Euro summieren. Die drei genannten Zahlungen zugunsten des Verkehrssektors absorbieren 29 Prozent des gesamten Finanzhilfenvolumens des Bundes. Auf Rang 5 folgen 1,9 Mrd. Euro, die der Bund für Altlastensanierung in Verbindung mit dem Ausstieg aus der Steinkohleförderung im Jahr 2018 ausgibt. Die zwanzig größten Posten machen drei Viertel des Finanzhilfenvolumens des Jahres 2020 aus. Insgesamt 70 Posten haben ein Finanzhilfenvolumen, das 100 Mill. Euro beträgt oder diesen Betrag übersteigt. Zusammengenommen machen sie 92 Prozent des Finanzhilfenvolumens aus.¹⁸

7.4 Strategien zur Begrenzung von Subventionen

Angesichts der im Zeitablauf stabilen bis ansteigenden Entwicklung der Subventionen in Deutschland, vor allem der Finanzhilfen, sind diese nach wie vor ein besonderer Kandidat für eine Beschränkung der staatlichen Ausgaben. Das gilt gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Corona-Krise mit ihren hohen staatlichen Garantien, Zuwendungen und Hilfen an die vom verordneten Lockdown betroffenen Unternehmen. Denn es wird wieder eine Zeit kommen, in der diese Belastungen der

¹⁸ Zahlenangaben nach der aktuellen Subventionsdatenbank (Laaser und Rosenschon 2020). Eine entsprechende Darstellung für die Vorjahre mit vergleichbaren Werten findet sich in Laaser und Rosenschon (2019: 13–14, Tabelle 4).

öffentlichen Haushalte finanziert werden müssen, und in der die im vergangenen Aufschwung aufgehäuften Reserven des Fiskus verbraucht sein werden. Insofern ist der Lockdown der Corona-Krise auch ein geeigneter Anlass, um nicht nur im akademischen Bereich über eine Verringerung der Subventionen nachzudenken.

Subventionsabbau mittels der Rasenmähermethode – Vor- und Nachteile einer politökonomisch begründeten Strategie

Grundsätzlich stehen zwei generelle Strategien zur Begrenzung der Subventionen zur Verfügung – (a) selektives Vorgehen, bei dem einzelne Subventionen unterschiedlich stark gekürzt oder abgeschafft werden, und (b) die „Rasenmähermethode“, bei der alle Subventionen um einen für alle gleichen Prozentsatz gekürzt werden. Für beide Strategien spricht jeweils eine Reihe von guten ökonomischen und politökonomischen Argumenten.

(a) Eine gezielte Abschaffung oder Kürzung von einzelnen Subventionen wäre aus ökonomischer Sicht einfacher, wenn es belastbare empirisch gestützte Quantifizierungen für die Wirkungen aller einzelnen Subventionen gäbe. Das ist aber kaum möglich und würde ein umfangreiches gesamtwirtschaftliches Modell erfordern. Aber auch ein solches wäre kaum vollständig, zumal es vielfach unerwartete Zweitrundeneffekte gibt, die nicht notwendigerweise in eine Kalkulation eingehen. Selbst wenn für einzelne konkrete Subventionen näherungsweise belastbare Erkenntnisse modelhaft erzeugt werden könnten, ist der Ausgang der Diskussion über eine Kürzung offen. Denn es lässt sich für fast jede isolierte Subvention eine Argumentationslinie finden, die eine plausibel klingende Begründung für gesamtwirtschaftliche Vorteile liefert. Weil die Interessen an einer Subvention bei den Empfängern (und deren Verbänden) konzentriert sind, werden diese die entsprechenden Argumente mit besonderer Verve vertreten, und Diskussionen mit den entsprechenden Verbänden enden häufig mit dem unbefriedigenden Ergebnis, dass es praktisch überhaupt keine Kürzungspotenziale mehr gibt. Das ist die politökonomische Seite eines Versuchs, Einzelsubventionen zu kürzen. Vermutlich ist dies ein Grund, weshalb Subventionskürzungen zwar häufig gefordert, aber selten durchgeführt werden.

(b) Die alternative Rasenmähermethode ist daher ein Versuch, diese politökonomischen Schwierigkeiten zu umgehen, indem man jedem einzelnen Subventionsempfänger das gleiche Kürzungs„leid“ angeidehen lässt. Damit dürfte der Widerstand geteilt und auf viel mehr Schultern verteilt werden, insgesamt also geringer ausfallen. Gleichwohl hat die Rasenmähermethode den Nachteil, dass bei einer pauschalen Kürzung „... dem Rasenmäher vielleicht auch dieses oder jenes Pflänzchen zum Opfer fallen dürfte, das vielleicht erhaltenswert gewesen wäre oder nur eines schwächeren Rückschnitts bedurft hätte“ (Boss, Klodt et al. 2011: 98) – sprich: Die Annahme, dass alle Subventionen gleich schädlich wären, ist kaum realistisch und zudem aus Sicht des Ökonomen auch unbefriedigend.

Insofern bietet die Rasenmähermethode den Vorteil, dass sich mit ihr der – angesichts der langjährigen Subventionspraxis kaum vermeidbare – massive Widerstand gegen diskretionäre Subventionskürzungen verringern ließe. Wenn sie vor diesem politökonomischen Hintergrund eingesetzt werden sollte – einen Basis-Konsens zu einer Subventionskürzung allerdings vorausgesetzt –, dann müssen ihre Befürworter jedoch auch damit leben, dass dann nicht notwendigerweise Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt wird, weil die Schädlichkeit von Subventionen nicht gleichverteilt ist. Per saldo kann das – muss aber nicht – dennoch ein Vorteil sein.

Wenn man die aktuellen Angaben aus der Kieler Subventionsdatenbank heranzieht,¹⁹ dann belaufen sich die für 2020 geplanten Finanzhilfen des Bundes insgesamt auf 64,6 Mrd. Euro. Die gesamten Steuervergünstigungen der Gebietskörperschaften sind mit 67,5 Mrd. Euro veranschlagt. Würde man

¹⁹ Die Werte sind Laaser und Rosenschon (2020) entnommen.

eine vergleichsweise moderate „Schnitthöhe“ des Subventionsrasenmähers von 5 Prozent ansetzen, ergäben sich für beide Posten dauerhaft Beträge von 3,2 bzw. 3,4 Mrd. Euro bereits bei einer einmaligen Kürzung.²⁰ Bei einem ambitionierteren Kürzungssatz von 10 Prozent ergäben sich dann zusammengenommen schon über 13 Mrd. Euro. Würden sich alle inländischen Subventionsgeber an einer Kürzung beteiligen, also auch die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden sowie der Bundesagentur für Arbeit einbezogen, dann ergäbe schon eine „Schnitthöhe“ von 5 Prozent insgesamt 10 Mrd. Euro.²¹

Obligatorisches Verfallsdatum neu eingeführter Subventionen

In der Vergangenheit ist verschiedentlich gefordert worden, Subventionen generell mit einem Verfallsdatum zu versehen, damit sie nicht automatisch weiterlaufen, selbst wenn der Grund zu ihrer Einführung längst weggefallen sein sollte. Dass eine derartige Dauersubventionierung nicht von der Hand zu weisen ist, ergibt sich aus der Analogie zur ökonomischen Theorie der Bürokratie (Niskanen 1971), wonach staatliche Maßnahmen und die zu ihrer Verwaltung notwendige Bürokratie oft ein langes Leben haben.

Auf der anderen Seite finden sich Beispiele für nichtdauerhafte Subventionen in der Vergangenheit, die als temporäre Überbrückungshilfe gedacht waren: In diesem Zusammenhang ist auf die Abwrackprämie für ältere Kfz nach dem wirtschaftlichen Einbruch im Gefolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu verweisen („Programm zur Stärkung der PKW-Nachfrage“, Kapitel-/ Titel Nr. 6091–69701; siehe Laaser und Rosenschon 2019: 62, Tabelle A1 vor Summe „Sonstige Sektoren“). Insofern ist eine zeitliche Beschränkung von Subventionen der Politik auch nicht fremd. Was jedoch im Sinne einer weniger intensiven Vergabe von Subventionen zu fordern wäre, ist eine generelle Gültigkeit einer derartigen Beschränkung. Aus Vertrauensschutzgründen kann dies allerdings nur für neu eingeführte Subventionen gelten.

Institutionenökonomisch kann man eine automatische zeitliche Beschränkung von neu eingeführten Subventionen als eine Selbstbindung der Politik interpretieren. Durch diese Bindung sollen die Transaktionskosten des staatlichen Handelns erhöht werden, wobei die Hoffnung besteht, dass bei einem neuen Beschluss auch neue Argumente ins Spiel kommen, die zu einer Verminderung oder Abschaffung der betreffenden Subvention führen könnten.

Nicht verhehlt werden sollte allerdings, dass in diesem Zusammenhang zwei Einschränkungen zu berücksichtigen sind:

- Die politisch Verantwortlichen könnten selbst dann, wenn sie eine derartige Regelung beschließen, über die erhöhten Transaktionskosten einfach hinweggehen, indem sie eine Verlängerung der auslaufenden Subventionen quasi im Schnellverfahren beschließen und lediglich als Formalie betrachten.
- Ferner ist zu berücksichtigen, dass eine solche Selbstbindung wie die zeitliche Beschränkung jeder neuen Subvention von denselben politisch Verantwortlichen in den jeweiligen Parlamenten beschlossen werden müssten, die bisher meist eher Subventionen als ein probates Mittel zu diskretionären Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen ansehen und die entsprechenden

²⁰ Bei den Steuervergünstigungen ist allerdings zu berücksichtigen, dass deren Kürzung höhere Steuerzahlungen durch die bisher Privilegierten bedeutet und daher eine Steuererhöhung impliziert.

²¹ Ohne Einbezug der Marktordnungsbeihilfen der EU für die Agrarwirtschaft (diese sollen 4,9 Mrd. Euro betragen), ergibt sich eine geplante Subventionssumme für 2020 von knapp 202 Mrd. Euro (Laaser und Rosenschon 2020).

Haushaltspläne der Finanzministerien mit allen enthaltenen Subventionen gebilligt haben. Ob ein Beschluss zur Selbstbindung wahrscheinlich ist, kann nicht ohne Weiteres unterstellt werden.

Diese skeptischen Einwände entbinden allerdings nicht von der Verpflichtung, Maßnahmen zu einer Beschränkung von Subventionen zu ergreifen. Und es ist nach überstandener Corona-Krise wahrscheinlich, dass sowohl die fiskalischen Ressourcen wieder knapp werden, als auch nicht auszuschließen, dass sich ein gesellschaftlicher Basis-Konsens herausbildet, wonach angesichts der zu schulternden Lasten aus den Corona-Hilfen auch die bisher üblichen Subventionen nicht mehr als „heilige Kuh“ bei der Finanzierung betrachtet werden.

Obligatorische Prüfung alternativer ordnungspolitischer Maßnahmen

Eine ähnliche Selbstbindung bestünde darin, vor Vergabe neuer Subventionen eine obligatorische Prüfung einzuführen, ob nicht statt der Subvention eine ordnungspolitische Maßnahme in Form eines Gebotes oder Verbotes ausreichend wäre, um eine angestrebte Internalisierung externer Nutzen zu erreichen. Dabei müsste die obligatorische Prüfung ausführlich begründet und die Begründung dokumentiert werden, und zwar ausführlicher als es etwa bei den kurzen Begründungstexten der Fall ist, welche die einzelnen Posten in den amtlichen Subventionsberichten (BMF c, lfd. Jgg.) begleiten. Auch mit einer solchen Maßnahme könnten die Transaktionskosten der Subventionsvergabe grundsätzlich erhöht werden.

Als konkretes Beispiel für einen Komplex (existierender) Subventionen ließen sich die zahlreichen Umweltfinanzhilfen und -steuervergünstigungen heranziehen: Statt einer Vielzahl von Subventionen, welche die Schäden reparieren sollen, die aus der – in den Sektoren Wärme und Verkehr – bisher fehlenden CO₂-Abgabe resultieren, würde hier eine konsequente ordnungspolitische Lösung ein klimafreundlicheres Verhalten der Marktteilnehmer direkt steuern.²²

Zwar gelten für diese zweite Art von Selbstbindung ebenfalls die im vorigen Abschnitt erwähnten Bedenken, doch zeigt eigentlich gerade die rasch an Dynamik gewinnende Debatte über eine CO₂-Bepreisung im vergangenen Jahr, dass bei einer schlüssigen Begründung auch weitreichende Maßnahmen eine Realisierungschance haben.

7.5 Schlussfolgerungen

Subventionen stellen einen nicht unbeträchtlichen Teil der Ausgaben bzw. Einnahmeverzichte der Gebietskörperschaften dar.²³ Daher sind sie vorrangige Kandidaten unter den staatlichen Aktivitäten, die bei finanziellen Engpassituationen als Kürzungspotentiale berücksichtigt werden sollten. Das gilt selbst vor dem Hintergrund, dass die ökonomische Wissenschaft mit dem Modell der Pigou-Subvention zum Ausgleich externer Nutzen das Rüstzeug zur Rechtfertigung einer Subventionierung gesellschaftlich als zu gering angesehener Produktionsaktivitäten geliefert hat. Denn trotz des vermeintlich einfachen Modells ist seine Operationalisierung oft nicht leicht zu durchzuführen. Häufig entziehen sich externe Effekte einer genauen Quantifizierung, oder diese können nur unter starken Annahmen bestimmt werden. Dies kann in der praktischen Subventionspolitik zur Rechtfertigung für

²² Siehe dazu Gabriel Felbermayr in IfW (2019) und Seibel (2019).

²³ Die (für die Länder geschätzten) Finanzhilfen der Gebietskörperschaften von 132,7 Mrd. Euro im Jahr 2019 standen Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden von 1.090 Mrd. Euro gegenüber. Die Finanzhilfen des Bundes betragen 2019 fast 60,0 Mrd. Euro, die Bundesausgaben 397 Mrd. Euro (Angaben zu den Gesamthaushalten nach destatis.de).

Erhaltungssubventionen für nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmen oder zu einseitigen Förderungen einzelner Aspekte des technischen Wandels führen, die vermutlich mehr Schaden anrichten, als sie durch die vermeintliche Internalisierung externe Effekte Nutzen stiften.

Insofern erscheint ein Überdenken der aktiven Subventionspraxis angebracht. Zu einem umfassenden Kürzen oder gar Streichen von Subventionen wird es jedoch eines breiten gesellschaftlichen Konsenses bedürfen. Dass dies prinzipiell nicht abwegig ist, zeigt etwa die Parteigrenzen übergreifende Koch-Steinbrück-Initiative von 2003, als stetig steigende Defizite im Bundeshaushalt die finanzielle Stabilität gefährdeten und es nahelegten, auch traditionelle Ausgabeansätze einer Kürzung zu unterziehen. Von den in der Koch-Steinbrück-Liste enthaltenen Kürzungsvorschlägen wurden in den Folgejahren auch einige tatsächlich umgesetzt.²⁴

8 Empfehlungen

Die derzeitige Corona-Krise erschwert eine Beurteilung der Lage der öffentlichen Finanzen und damit verbunden die Formulierung konkreter und quantifizierter Politikempfehlungen. Zudem ist derzeit die Krisenbekämpfung als Leitlinie fiskalischen Handelns vordringlich. Kurzfristig gibt das IfW Kiel folgende Empfehlungen:

- Defizite für die Zeit der akuten Krise zulassen: die aktuelle Haushaltsplanung sollte angesichts der Unsicherheit der derzeitigen Prognosen nicht an die „normalen“ Vorgaben der „Schuldenbremse“ gebunden werden. Es ist aber wichtig, für die überschießenden Beträge Tilgungsvorgaben zu machen, um im Haushaltsprozess bereits zu berücksichtigen, dass das Ausrufen einer Notlage nicht bedeutet, die öffentlichen Haushalte hätten nun keine Knappheiten mehr zu berücksichtigen.
- Bei der Konjunkturstabilisierung sollte idealerweise der Bund eine zentrale Rolle spielen. Es ist daher angemessen, Kommunen, die durch wegbrechende Gewerbesteuererinnahmen in Probleme geraten, die Einnahmeverluste zu kompensieren. Generell sollten aber strukturelle und konjunkturelle Fragen nicht beliebig verquickt werden. Durch kommunale Finanzausgleichssysteme und die Kommunalaufsicht kommt bei strukturellen Fragen der kommunalen Finanzen vorrangig den Ländern die Verantwortung zu.
- In der gesetzlichen Rentenversicherung stünde angesichts der Corona-Krise laut Rentenanpassungsformel zum 1. Juli 2021 voraussichtlich eine Rentenkürzung an. Zu dieser wird es nach geltendem Recht aber nicht kommen, ähnlich wie im Jahr 2010. Damals wurde die Kürzung zwar später aufgeholt. Der sogenannte Nachholfaktor wurde aber jüngst außer Kraft gesetzt. Dieser sollte wieder geltendes Recht werden, um die Lasten der Krise nicht nur bei den Beitragspflichtigen abzuladen, sondern auch diejenigen zu beteiligen, die Rentenleistungen beziehen.
- Das Konjunkturprogramm umfasst viele Maßnahmen, wie z.B. die Wasserstoffstrategie, die nicht zielgenau zur Bewältigung der Konjunkturkrise formuliert sind, sondern stark von anderen Politikzielen beeinflusst sind. Dies dürfte die Wirksamkeit mit Blick auf die wirtschaftliche

²⁴ Siehe dazu Koch und Steinbrück (2003), die Zusammenfassung durch eine Entscheidung des BVerfG (2009) und die Würdigung durch Beise (2010).

Stabilisierung schmälern, da nun auch Branchen zusätzlich gefördert werden, die von der Krise nicht oder nur wenig beeinträchtigt worden sind.²⁵

- Absehbar ist, dass viele Unternehmen in der Krise ihr Eigenkapital aufzehren müssen und die Verschuldung steigt. Dies droht ein wesentlicher Hemmschuh für die wirtschaftliche Belebung zu werden, wenn Unternehmen ihre Investitionsvorhaben zurückstellen, um ihre Eigenkapitalposition wieder zu verbessern. Daher sollte die öffentliche Hand vordringlich Maßnahmen ergreifen, die Eigenkapitalposition der von der Krise besonders gebeutelten Unternehmen zu stärken, um deren Investitionskräfte für einen stabilen Aufschwung zu aktivieren.

Noch bleibt abzuwarten, welche Folgen die Corona-Krise mittel- bis langfristig für die Wirtschaft in Deutschland haben wird. Bereits absehbar sind Herausforderungen durch den demografischen Wandel. Außerdem lassen sich einige generelle Empfehlungen für die Ausrichtung der Finanzpolitik geben. Trotzdem sind einige der Empfehlungen bedingt auf den weiteren Verlauf der Corona-Krise bzw. ihre noch nicht quantifizierbaren langfristigen Folgen:

- Sobald die akute Krise überwunden ist, sollten die öffentlichen Haushalte auf die neue Situation eingestellt werden. Eine Rückkehr zu den „normalen“ Vorgaben der Schuldenbremse sollte dann so bald als möglich angestrebt werden. Gegenwärtig sehr günstige Finanzierungsbedingungen können sich wieder ändern, so dass es erhebliche Risiken für eine stetige Ausrichtung der Finanzpolitik mit sich bringt, laufende Haushalte im großen Stil von der Nettokreditaufnahme abhängig zu machen.
- Die Spielräume der öffentlichen Haushalte werden dauerhaft niedriger sein als vor der Krise angenommen. Zudem müssen die Tilgungsvorgaben aus der Krisenzeit berücksichtigt werden. Vordringlich sollte der Subventionsabbau zur Konsolidierung genutzt werden.
- Die Politik sollte die im internationalen Kontext hohe steuerliche Belastung der Unternehmen als leicht zu variierender Standortfaktor nicht aus dem Blick verlieren. Mittelfristig könnten, je nach Intensität der Corona-Krisenfolgen, allerdings Budgetziele Vorrang haben.
- Die vom Bund beschlossenen (Sozial-) Leistungen sollte dieser auch vollständig übernehmen und diesbezüglich den Finanzausgleich zwischen Bund, Länder und Kommunen neu regeln (Konnextätsprinzip). Dies ist ein zentrales Mittel, um die Investitionstätigkeit der Kommunen untereinander anzugleichen und generell zu verstetigen.
- Für überregionale Infrastrukturen ist eine stärkere – über die bisherige Lkw-Maut hinausgehende – Einbeziehung der Nutzer in die Finanzierung anzuraten. Die Nutzerfinanzierung hat das Potenzial, eine von der Konkurrenzsituation des Budgets unabhängige Finanzierungsquelle für die öffentliche Infrastruktur zu bieten und durch Zahlungsströme Informationen über die Infrastrukturnachfrage und damit für die Investitionsplanung zu liefern.
- Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sollten anhand der Lebenserwartung dynamisiert und der Bundeszuschuss an versicherungsfremden Leistungen orientiert werden. Ein darüber hinaus gehender Zuschuss des Bundes sollte unterbleiben, damit Rentenleistungen nicht mit anderen Teilen des Budgets der Gebietskörperschaften konkurrieren.

²⁵ Dieser Punkt war im ursprünglichen Gutachten für die INSM anders formuliert, da die Pläne für das nun angelaufene Konjunkturpaket noch nicht vorlagen.

Literatur

- Ademmer, M., und J. Boysen-Hogrefe (2019). The impact of forecast errors on fiscal planning and debt accumulation. Kiel Working Paper 2123. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2019). Effects of Austerity: Expenditure and Tax Based Approaches. *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 141–162.
- Arnold, F., R. Freier, R. Geissler und P. Schrauth (2015). Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 43. Berlin.
- Bazel, P., und J. Mintz (2020). The 2019 Tax Competitiveness Report: Canada’s Investment and Growth Challenge. The School of Public Policy Publications, University of Calgary, March 2020.
- Beise, M. (2010). Subventionsabbau: Steinbrücks Rasenmäher. *Süddeutsche Zeitung* vom 17. Mai 2020. Via Internet (25. Mai 2020): <<https://www.sueddeutsche.de/politik/subventionsabbau-steinbruecks-rasenmaeher-1.802073>>.
- Beznoska, M., und T. Hentze (2019). Die Kommunalen Finanzen. In M. Hüther, J. Südekum und M. Voigtländer(Hrsg.), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland*. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- BMF (Bundesfinanzministerium) (2015). Kompendium zur „Schuldenbremse“ des Bundes. Berlin. Via Internet (25. Mai 2020): <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2019). Finanzbericht 2020. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Veröffentlichung: August 2019. Berlin. Via Internet (15. April 2020): <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2020-anl.pdf;jsessionid=4EDF10E138D24021C63DE07DA7D5AA7E.delivery1-master>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2020a). Corona-Schutzschild. Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands. Via Internet (25. Mai 2020): <<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html>>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2020b). Eckpunkte des Konjunkturprogramms: Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken. Via Internet (7. Juli 2020) <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf;jsessionid=0FD85DC513497F7E8710EA30A57C31D0.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=10, (7. Juli 2020)>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (a, lfd. Jgg.). Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr ... Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (b, lfd. Jgg.). Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 20... . Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (c, lfd. Jgg.). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre Subventionsbericht. Berlin.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) und BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2019). Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. Herbstprojektion der Bundesregierung vom 17. Oktober 2019.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) und BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2020). Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 29. April 2020.
- Bom, P.R.D., und J.E. Lighthart (2014). What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? *Journal of Economic Surveys* 28 (5): 889–916.
- Boss, A., H. Klodt et al. (2011). Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik* 3. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (20. Mai 2015) <https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Henning_Klodt/haushaltskonsolidierung-und-subventionsabbau-wie-der-staat-seine-handlungsfahigkeit-zuruckgewinnen-kann/wipo_03.pdf>.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2000). Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung. *Kieler Diskussionsbeiträge* 356. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Boysen-Hogrefe, J. (2015). Determinanten kommunaler Verschuldung und die Rolle der Länder. *Der Gemeindehaushalt* 2: 25–26.
- Boysen-Hogrefe, J., M. Götttert, P. Jäger und R. Jessen (2020). Der Einfluss der Lohnspreizung und der Haushaltszusammensetzung auf die Lohnsteuereinnahmen. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik* 25. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Breuer, C. (2015). Fiskalische Konsolidierung in Deutschland: Dividende ohne Reformen? *ifo Schnelldienst* 68(15): 38–41.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2009). Beschluss des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2009. – 2 BvR 758/07 –, Rn. (1–100). Via Internet (25. Mai 2020): <http://www.bverfg.de/e/rs20091208_2bvr075807.html>.
- Christofzik, D. (2019). Does Accrual Accounting Alter Fiscal Policy Decisions? – Evidence from Germany. *European Journal of Political Economy* 60.
- Eichengreen, B. (1990). The Capital Levy in Theory and Practice. In R. Dornbusch und M. Draghi (Hrsg.), *Public Debt Management. Theory and History*: 191–220. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Fritsch, M. (2010). *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*. 8. Aufl., München.
- IfW (Institut für Weltwirtschaft) (2019). News: Kieler Subventionsbericht: Wachstumsdynamik fördern, Reserven im Haushalt heben. Medieninformation vom 5. September 2019. Via Internet (25. Mai 2020) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/medieninformationen/2019/kieler-subventionsbericht-wachstumsdynamik-foerdern-reserven-im-haushalt-heben/>>.
- Koch, R., und P. Steinbrück (2003). *Subventionsabbau im Konsens*. Wiesbaden.
- Laaser, C.-F., und A. Rosenschon (2019). Kieler Subventionsbericht: Steigende Subventionen des Bundes bis zum Jahr 2018. Mit einer Schwerpunktanalyse Verkehrssubventionen. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 22. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laaser, C.-F., und A. Rosenschon (2020). Der Kieler Subventionsbericht 2020 – Ergänzungen nach dem Schweizer Modell. Mimeo.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Ill.
- Pigou, A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. 1. Aufl., London.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2019). Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/2020. Kapitel 5. Die Schuldenbremse: Nachhaltig, stabilisierend, flexibel. Wiesbaden.
- Seibel, C. (2019). Subventionen, die wegkönnen. *Welt online* vom 6. September 2019. Via Internet (25. Mai 2020): <https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article199785408/Subventionen-die-wegkoennen.html>.
- Sohmen, E. (1976). *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*. Tübingen: Mohr.
- Statistisches Bundesamt (2020). Fachserie 18, Reihe 1.2: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Datenbank Destatis. Wiesbaden.
- Südekum, J. (2019). Europas Regionen besser fördern. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Anhang

Kasten 1: Der Kieler Subventionsbegriff^a

Nicht im Subventionsbericht enthalten	Im Subventionsbericht enthalten	Aus Datenmangel nicht erfasste Subventionen
<p>Öffentliche Finanzierung von Gütern, bei denen kein Preis erhoben werden kann oder dies zu teuer kommt</p> <p><i>Beispiele:</i> Landesverteidigung innere Sicherheit große Teile des Straßennetzes Pflege des kulturellen Erbes (ohne Kirchen)</p> <p>Öffentliche (Teil-)Finanzierung von Gütern, die zwar marktfähig sind, die aber wegen externer Nutzen in zu geringem Maße auf den Markt kämen</p> <p><i>Beispiele:</i> Schulunterricht Forschung Hochschulausbildung</p> <p>Öffentliche (Teil-)Finanzierung von Gütern, die zur 2. Kategorie komplementär sind</p> <p><i>Beispiele:</i> Studentenheime Studentenwerke Universitätsbibliotheken Schülerbeförderung</p>	<p>Öffentliche (Teil-)Finanzierung von Gütern, die marktfähig sind (private Güter)</p> <p><i>Beispiele:</i> Finanzhilfen an Unternehmen wie Land und Forstwirtschaft, Fischerei Verkehrsbetriebe Wohnungswirtschaft Fremdenverkehr, Bäder Versorgungswirtschaft mittelständische Betriebe Finanzhilfen an OoEs und (halb-)staatliche Institutionen Krankenhäuser Kindertagesstätten Theater, Museen Kirchen Sportveranstaltungen Landesgestüte staatliche Weingüter Volkshochschulen Steuervergünstigungen, die die Wirtschaftsstruktur verzerren</p>	<p>Direkte und indirekte Preissubventionen</p> <p>Bankenhilfen</p> <p>Subventionsäquivalente von Bürgschaften</p> <p>Subventionsäquivalente von Sondervermögen der Länder</p> <p>Unternehmensbeteiligungen mit Verzicht auf marktübliche Rendite</p> <p>Kapitalspritzen für chronisch defizitäre Unternehmen</p> <p>Defizite in Einzelbranchen kombinierter Verkehrs- und Versorgungsbetriebe</p> <p>Zuschüsse an branchenspezifische Alterskassen, die über die Zuschussung der Rentenversicherung hinausgehen</p> <p>Umsatzsteuermindereinnahmen infolge des ermäßigten Steuersatzes für Lebensmittel</p> <p>Verwaltungskosten der Subventionspolitik</p> <p>Subventionen, die die Verbraucher bezahlen (z.B. Ökostromumlage)</p>

^aErläuterungen im Text der vorangegangenen Abschnitte.

Quelle: Laaser und Rosenschon (2019).

