

Mackscheidt, Klaus

Working Paper

Sondervermögen versus Schuldenbremse

FiFo Discussion Paper, No. 23-2

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Mackscheidt, Klaus (2023) : Sondervermögen versus Schuldenbremse, FiFo Discussion Paper, No. 23-2, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280957>

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.

FiFo Discussion Paper No. 23-2

Sondervermögen versus Schuldenbremse

Klaus Mackscheidt
2023

Geleitwort

**Ökonom, Renaissancemensch und 50 Jahre FiFo-Direktor –
Zum Tode vom Klaus Mackscheidt**

Michael Thöne

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge
No. 23-2 / Dezember 2023

Sondervermögen versus Schuldenbremse

Klaus Mackscheidt*

Die Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge (FiFo Discussion Papers) sind eine Publikationsform für Forschungsergebnisse aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Zudem bietet die Reihe den eigenen Forscherinnen/n, den FiFo Policy Fellows sowie dem Institut nahestehenden Wissenschaftlerinnen/n ein Forum, eigene Beiträge zur finanzwissenschaftlichen und -politischen Diskussion vorzulegen. Diese Beiträge sind strikt personenbezogen; sie geben nicht zwingend die Ansichten der Leitung des Instituts oder die Ansichten der Organe der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. wieder.

* Prof. Dr. Klaus Mackscheidt war 1973 bis 2023 Direktor am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

 Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne
P.O. Box 130136; D-50495 Köln
Wörthstr. 26; D-50668 Köln
Tel. +49 221 13 97 51 0
Fax +49 221 13 97 51 11

Inhalt

Ökonom, Renaissancemensch und 50 Jahre FiFo-Direktor Zum Tode vom Klaus Mackscheidt.....	4
Sondervermögen versus Schuldenbremse.....	9
A. Die Flucht aus dem Budget	9
B. Vom Schuldenverbot zur Pigou-Steuer.....	14
C. Kein Sondervermögen, aber einen Fonds für den Klimaschutz.....	16

Ökonom, Renaissancemensch und 50 Jahre FiFo-Direktor – Zum Tode vom Klaus Mackscheidt

Michael Thöne

Wie bin ich doch so herzlich froh,
Dass mein Schatz ist das A und O,
Der Anfang und das Ende.

aus: Choral der Kantate „Wie schön leuchtet der Morgenstern“,
Johann Sebastian Bach 1725, BWV 1 (Text: Philipp Nicolai 1599)

Am 10. November 2023 ist Professor Dr. Klaus Mackscheidt in der Schweiz verstorben – nach mehr als 60 Jahren Ehe zusammen mit seiner Frau Dr. Elisabeth Mackscheidt-Becker. Am 18. Dezember nun wurden beide nach einer schönen, der Hoffnung gewidmeten Trauerfeier im Kreis von Familie und Freunden auf dem Kölner Ostfriedhof zur letzten Ruhe gebettet. Die Kölner Finanzwissenschaft verliert mit Klaus Mackscheidt einen leidenschaftlichen Hochschullehrer, einen prägenden Ökonomen, einen großen Menschen und einen guten Freund. Wir werden ihn sehr vermissen.

Klaus Mackscheidt hat viele Menschen angesteckt mit seinem Vorbild. Als Studenten haben wir ihn als einen begeisterten Hochschullehrer erlebt, der allein durch seine pure Energie im Vortrag auch für sein Fach Begeisterung entfachen konnte. Als Wissenschaftler hat er viele Forschende inspiriert, immer ganz weit über den Tellerrand zu schauen, immer auf den ganzen Menschen zu sehen hinter all der akademischen Theorie. Und als der große Mann, der er war, hat er uns vorgelebt, wie leicht und wie selbstverständlich geistige Größe mit Bescheidenheit und mit der steten Geneigtheit zum Mitmenschen einhergehen kann. Wenn man aus dieser Perspektive einen Wunsch äußern kann, so wäre es die Bitte, dass dieses Erbe, das Klaus Mackscheidt hinterlässt, – große menschliche Klugheit in Verbindung mit großer mitmenschlicher Demut – in diesen oft so lauten und nicht immer klugen Zeiten weiterlebt, gedeiht und auch weiterhin viele anstecken wird.

Mit diesen wenigen Worten – der säkularen Form meiner Fürbitte für Klaus Mackscheidt bei der gestrigen Trauerfeier – ist hoffentlich viel von dem gesagt, was jemand in die sprichwörtliche Nusschale packt, der als Student in den 1990er Jahren Klaus Mackscheidt zunächst als Professor für Finanzwissenschaft und dann ab 1997 als Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln erlebt hat.

Zugleich ist sehr wenig vom dem gesagt, was man alles mitteilen möchte, wenn man Klaus Mackscheidt nur etwas mehr und etwas länger kennenlernen durfte. Wer im FiFo Köln arbeitet oder gearbeitet hat, bekam dazu viel Gelegenheit. Denn seitdem er im Juni 1973 ordentlicher Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften mit Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Uni-

versität zu Köln geworden war, war Mackscheidt auch einer der Direktoren des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts. Was er bis zum Schluss auch geblieben ist – und das sehr aktiv, wie die postume Veröffentlichung des vorliegenden wie auch des noch im November vorangegangenen Diskussionspapiers „Klimaschutz und Wohnungsbedarf“ auf das Schönste zeigen.

Mehr als 50 Jahre FiFo-Direktor – damit hat er mehr als die Hälfte der Geschichte ältesten im heutigen Nordrhein-Westfalen gegründeten Wirtschaftsforschungsinstituts erlebt und geprägt. Doch eigentlich war er noch länger dabei. Seine akademische Laufbahn führte Klaus Mackscheidt auch zu kürzeren Stationen in München, Heidelberg, Mainz und Hamburg. Doch sowohl das Examen zum Diplom-Volkswirt 1960 wie auch die Habilitation 1971 hat er an der Kölner WiSo-Fakultät abgeschlossen. Mit Erinnerungen, die im Studium bis in die 1950er Jahre zurückreichten, war er zugleich so etwas wie ein lebendes Gedächtnis der Kölner Finanzwissenschaft. Dass ein Institut beinahe hundert Jahre nach seiner Entstehung immer noch einen aktiven Kollegen hatte, der dessen Gründer in der unmittelbaren Forschungsarbeit erlebt hatte, war ein besonderes Privileg. Fritz Karl Mann, berühmter Finanzwissenschaftler und -soziologe hatte das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (noch ohne die eingängige FiFo-Abkürzung) kurz nach seiner Berufung auf den Kölner Lehrstuhl 1927 gegründet. Wegen seiner Herkunft von den Nazis verfolgt, hatte der getaufte Jude Mann Köln 1936 verlassen müssen und wurde im Exil schließlich Professor der American University in Washington D.C. Nach Kriegsende und Wiederherstellung der Demokratie zumindest in Westdeutschland wollte Fritz Karl Mann – wer könnte es ihm verdenken? – nicht auf einen Kölner Lehrstuhl zurückkehren, sondern blieb in Washington. Manchen Sommer jedoch kehrte er an das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut nach Köln zurück, beteiligte sich an Uni-Seminaren und forschte in seiner Muttersprache am seinerzeitigen FiFo-Standort, der Geibelstraße 5 in Köln-Lindenthal. Hier kam der junge Oberassistent Mackscheidt oft mit der Forschungslegende Mann zusammen. Mit der „oral history“, vor allem also mit so manchen Anekdoten, konnte Klaus Mackscheidt den langen Faden zurück zu den Wurzeln des Instituts spinnen und diese eigentlich ferne Zeit bunt und lebendig in die Gegenwart transportieren.

Dass diese parallele, wenn auch nicht gemeinsame Forschungsarbeit in der Geibelstraße 5 vonstattenging, hat mit Blick auf Klaus Mackscheidt noch eine besondere Dimension. Denn das FiFo residierte dort als Untermieter in der Stadtvilla der eigenwilligen und weithin bekannten Pianistin und Radio-Musikpädagogin Grete Wehmeyer. Zahlreiche FiFo-Kinder bekamen so exzellenten „In-House“-Klavierunterricht, und Mackscheidt konnte in dem später als „Bretterbuden-Villa“ zu lokaler Berühmtheit aufgestiegenen Gebäude neben der akademischen Pflicht auch als stiller Aficionado lauschend einer seiner großen Musen frönen.

Denn wer von Klaus Mackscheidt spricht, spricht allenfalls in zweiter Linie von dem eminenten Ökonomen. „Gehen Sie in die Oper! Nirgendwo werden Sie mehr subventioniert als in der Oper“ – das war das raffinierte und nebenbei sehr lehrreiche Argument des Finanzwissenschaftlers für seine Studenten. Kein Plädoyer für die Schönheit, die Wärme und die Klarheit, die uns große Musik spüren lässt. Er wollte durchaus missionieren für die Schönheit der Musik, wie er sie in der Oper und öfter noch in der Kölner Philharmonie erlebte. Aber er kannte seine Pappenheimer*innen und wusste, was bei Wirtschaftsstudenten gut zieht.



Bild: M. Thöne (2022)

Klaus Mackscheidt empfängt den Hauptpreis des Ruhrpreises für Kunst und Wissenschaft 2021. Der Festakt fand Corona-verspätet am 11.09.2022 in der Zentrale der Sparkasse Mülheim an der Ruhr statt (links OB Marc Buchholz).

Die Vielfalt und Vielschichtigkeit dessen, was Klaus Mackscheidt konnte beziehungsweise im Laufe seines Lebens einmal gewesen war, erschloss sich nicht von selbst, denn selten machte er viel Aufhebens um seine eigene Person. (Zuweilen wollte man ihn eher drängen, etwas *weniger* bescheiden zu sein.) Dass er unter anderem einmal Jäger, Teilzeit-Bauunternehmer, Schul-Eigentümer – ich spreche von der bei Studenten und Kollegen als Ort in vieler Hinsicht fabelhafter Blockseminare beliebte, ehemalige Dorfschule in der Eifel – und sogar Maserati-Fahrer gewesen war, erfuhr man bestenfalls nebenbei und anekdotisch.

Naturgemäß lebt die Erinnerung gern von und über Anekdoten. Bei Klaus Mackscheidt ballen sich die meisten Geschichten um die Künste. Meine liebste Anekdote war immer die, wie ihm vor sehr langer Zeit der befreundete Großschriftsteller die Freundin ausgespannt hat. Und Klaus Mackscheidt – treue Seele, die er war – seiner Reisegefährtin verlustig gegangen, nun allein den luxuriösen BMW 501 des Bestsellerautors von Italien nach Deutschland überführte. Kleine Legenden ranken sich auch um Mackscheidts Liebe für die kulinarischen Künste; hier war er Genießer, aber auch Akteur. Ein Wochenende beim Gourmetkoch im Kursus allein für die perfekte Sauce zum Fisch war für ihn bestens investierte Zeit.

Literatur, Malerei und vor allem die Musik spielten die Hauptrollen bei seinen Leidenschaften und Interessen. Und auch wenn die Wissenschaft hier nur an zweiter Stelle kam – sie hat ja doch sehr viel vom echten Renaissancemenschen Klaus Mackscheidt bekommen. Als ich 2021 im Vorfeld erfuhr, dass ihm der Ruhrpreis für Kunst und Wissenschaft seiner Vaterstadt Mülheim an der Ruhr zuerkannt werden sollte, war meine spontane Reaktion: „Das passt! Wofür denn mehr?“ (Es war natürlich die Wissenschaft; ein Kunstmaler wurde auch noch geehrt.)

Viel wird von Klaus Mackscheidt bleiben: Anekdoten, Geschichten und die eine große Erzählung – jenseits von Kunst und Wissenschaft – von einem der freundlichsten, respektvollsten und bescheidensten großen Männern, die ich kennengelernt habe. Für sein Vorbild, seine Unterstützung, seine Geduld und unsere eigentümliche (natürlich stets siezende) Freundschaft danke ich Klaus Mackscheidt. Ich danke ihm mehr, als ich ihm das in unserem letzten Gespräch, drei Tage vor seinem und seiner Frau Tod sagen konnte. Auch wenn der Abschied in dieser Welt da schon gesagt wurde, hier doch noch einmal: Danke!

Köln, 19.12.2023

p.s. Eine Art Gedenktafel

Am 16. November 2023, sechs Tage nach Klaus Mackscheidts Tod, kam ich nach der Vorlesung am früheren FiFo-Standort in der Zülpicher Straße 182 in Köln-Sülz vorbei und habe dieses Foto aufgenommen. Nachdem Institut und Seminar für Finanzwissenschaft die o.g. Geibelstraße 5 verlassen hatten und bevor das FiFo dann Mitte 2011 an seinen jetzigen Standort in der Wörthstraße 26 im offiziell weiterhin „Villen-Viertel“ genannten nordöstlichen Eckchen der Kölner Neustadt gezogen ist, hatten wir hier einige Jahrzehnte lang unseren Sitz in zwei gegenüberliegenden, zum Schluss ehrlich abgelebten Wohnungen. Für viele FiFo-Kolleginnen und -Kollegen meiner Generation bleibt die Zülpicher Straße 182 „das FiFo“. Dennoch ist das mehr als zwölf Jahre her. Aber – vielleicht, weil es so schön war (oder weil es Arbeit machen würde) – der gegenwärtige Eigentümer des Hauses erinnert immer noch an uns und setzt damit Klaus Mackscheidt ein eigenwilliges kleines Denkmal. Hoffen wir, dass es bleibt.



Bild: M. Thöne; aufgenommen am 16.11.2023.

p.p.s. Das letzte Papier

Das vorliegende Diskussionspapier „Sondervermögen versus Schuldenbremse“ ist Klaus Mackscheidts letzte Veröffentlichung. Erarbeitet hat er den Essay im Sommer 2023 und abgeschlossen haben wir ihn gewissermaßen im letzten Gespräch am 7. November 2023. Das kleine Papier kann das große Wort „Vermächtnis“, das einem in einer solchen Konstellation schnell einfallen mag, gewiss nicht tragen. Das übernehmen andere, gewichtigere Werke Mackscheidts. Dieser Beitrag ist mehr ein Zeugnis seiner steten und sichtlich bis zum Schluss unermüdlichen Zeitgenossenschaft.

Wer mag, kann den Aufsatz als einen hellsichtigen Kommentar zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts lesen, das am 15. November 2023 fünf Tage nach Mackscheidts Tod ergangen ist. Hier wurde das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für verfassungswidrig und nichtig erklärt, weil die Übertragung ungenutzter Kreditermächtigungen aus der Corona-Krise hin zur Bekämpfung der Klimakrise den Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse widerspricht.

Vorsicht mit Sondervermögen, Respekt für die Schuldenbremse und als Lösungsvorschlag ein Sonderfonds für den Klimaschutz – Mackscheidts Analysen und Empfehlungen passen in der Tat bestens in die aktuelle Diskussion. Gern hätte man mit ihm noch das Verfassungsgerichtsurteil diskutiert (...und vieles mehr). Das „Kredit-Swapping“ von einer Krise zur anderen hätte er, das macht der Aufsatz klar, ähnlich kritisch gesehen wie der Zweite Senat. Spannend wäre seine Einschätzung zum Umgang mit den Haushaltsgrundsätzen gewesen. Im Beitrag kann man nachlesen, wie wichtig ihm vor allem der Grundsatz der *Einheit* des Budgets war. Bei der Behandlung des Grundsatzes der *Jährlichkeit* durch das Karlsruher Urteil wäre er vermutlich noch mitgegangen. Aber ob Mackscheidt, der sich klar als Budgettheoretiker verstand, der gerichtlichen Deutung des Grundsatzes der *Jährigkeit* hätte zustimmen können, wird offen bleiben. Theorie ist nicht das Gleiche wie Realitätsferne. Doch das ist nur ein Nebenaspekt.

Es freut mich, dass wir mit dem Diskussionspapier „Sondervermögen versus Schuldenbremse“ einen letzten wissenschaftlichen Gruß von Klaus Mackscheidt erhalten, der mit der fiskalischen und der klimapolitischen Nachhaltigkeit zwei der ganz großen Themen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts und zugleich, so muss man wohl sagen, der deutschen Politik der kommenden Jahrzehnte in Angriff nimmt. Das ist uns eine schöne Ermutigung, diese Felder „unermüdlich wie ein Mackscheidt“ weiter zu bestellen.

Vor dieser Veröffentlichung habe ich mit Mackscheidts Billigung das Papier redaktionell einmal leicht überarbeitet. Das beschränkt sich auf kleinste assistierende Korrekturen; Inhalt und Form sind unverändert 100 Prozent Klaus Mackscheidt. Ergänzende Fußnoten mit Quellen und kleinen Erläuterungen sind entsprechend mit „Anm. MT“ gekennzeichnet.

Sondervermögen versus Schuldenbremse

von Klaus Mackscheidt

A. Die Flucht aus dem Budget

Vor kurzem hat Anna Mayr in einem anregenden Beitrag in der ZEIT das Entstehen der „Schuldenbremse“ in Deutschland nachgezeichnet. Sie nennt darin sogar den Referenten im Finanzministerium, der in beharrlichem Bohren seinen anfangs skeptischen Finanzminister Peer Steinbrück davon überzeugen konnte, dass eine neue, klarere Begrenzung der Schuldenaufnahme Verfassungsrang genießen sollte.¹ Viele Länder kennen Verschuldungsgrenzen. Aber in der Regel handelt es sich dabei lediglich um einfache Haushaltsgesetze, die anderen Haushaltsgrundsätzen gleichwertig gegenüberstehen und daher leichter zu überwinden sind, wenn ein Parlament, das bei der Haushaltsplanung so haben will. Bei der im Grundgesetz niedergelegten Schuldenbremse geht das nicht.

Nun gibt es – neben einigen alten – seit einiger Zeit zwei neue bedeutende Sondervermögen beim Bundeshaushalt, die zum wichtigen Teil durch die Aufnahme von neuen Schulden über eigene Verschuldungsfähigkeit finanziert sind. Im März 2020 wurde der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ins Leben gerufen, um den wirtschaftlichen Konsequenzen der seinerzeit einsetzenden Corona-Pandemie zu begegnen. Im Juni 2022 verankerten dann Bundestag und Bundesrat ein zusätzliches „Sondervermögen Bundeswehr“ im Grundgesetz.

Kritiker sehen in derartigen Sondervermögen zum Teil eine formelle, aber vor allem eine materielle Umgehung der Schuldenbremse. Sie haben insofern Recht, als sie darauf hinweisen, dass die Lastverschiebung an die nachfolgenden Generationen dieselbe ist, als wenn dies eine normale Schuldenaufnahme im Bundeshaushalt gewesen wäre. Der Name „Sondervermögen“ verdeckt nur die entstehende Zukunftsbürde.

¹ *Anm. MT:* Vgl. A. Mayr: „Jetzt mal langsam“, ZEIT 39/2023 vom 14.09.2023. Gemeint ist hier Prof. Dr. Christian Kastrop, FiFo-Alumnus und FiFo Policy Fellow. Der zuweilen als „Vater der Schuldenbremse“ bezeichnete ehemalige BMF-Spitzenbeamte und späterer BMJV-Staatssekretär beschreibt zusammen mit vielen Kolleginnen und Kollegen in einem weiterhin sehr lesenswerten Sammelband aus dem Jahr 2010, wie viel mehr als nur die guten Argumente einzelner BMF-Beschäftigter es tatsächlich brauchte, um in dem kurzen historischen Zeitfenster nach dem Zusammenbruch der Lehman Brothers und der folgenden Weltwirtschaftskrise Bund und Länder dahin zu bekommen, die seit Jahrzehnten geforderte Reform der grundgesetzlichen Neuverschuldungsregeln nun Wirklichkeit werden zu lassen. Vgl.: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (Hrsg.) (2010), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung des bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*. BWV Berliner Wissenschaftsverlag, ISBN 978-3-8305-1780-1, Berlin.

Und dennoch: Blickt man differenzierter hin, so kann man auch als strenger und wachsender Budgettheoretiker diesem neuerdings so intensiv genutzten Instrument des Sondervermögens durchaus auch Positives abgewinnen.

Bevor wir mit der Beweisführung beginnen, ist der Hinweis wichtig, dass die grundgesetzliche Schuldenbremse erlaubt, eine beginnende Rezession durch vorübergehende zusätzliche Schuldaufnahme aufzufangen. Im besten keynesianischen Sinn würde man in der nachfolgenden Boomphase die aufgenommenen Schulden wieder tilgen, so dass die nachfolgenden Generationen langfristig nicht belastet werden. Das ist der Vorteil des dynamischen Denkens gegenüber dem statischen Ansatz der klassischen Nationalökonomie.

Unsere beiden neueren Sondervermögen haben aber kaum etwas zu tun mit typischen keynesianischen Konjunkturinbrüchen – bei Corona nicht, und das Sondervermögen „Bundeswehr“ ist nichts anderes als der Ansatz, den jahrzehntelang vernachlässigten Rüstungsbedarf aufzuholen. Das lange angewachsene Rüstungsdefizit wurde endgültig offengelegt, als Putin 2022 mit seiner Vision ernst machte, die alten Einflussgebiete der Sowjetunion unter Stalin wieder seinem Russland zu unterwerfen und die Ukraine zum Vasallenstaat zu machen. Zu diesen alten Vasallenstaaten würde im Zweifel auch die alte DDR gehören. Das schon ältere Sondervermögen zu Coronahilfen, der Wirtschaftsstabilisierungsfonds, hätte – wie der Name suggeriert – als normale Rezessionshilfe gedeutet werden können. Aber man war politisch ehrlich genug, diese massiven Hilfsprogramme des Bundeshaushalts an die Wirtschaft als Folge eines vom Staat verordneten Stillstands zu deuten, den die Pandemie erzwungen hat. Der wirtschaftliche Einbruch des Jahres 2020 war also kein Konjunkturabschwung im Lehrbuchsinn. Ungeachtet dessen war hier eine sehr hohe staatliche Neuverschuldung nötig.

Beiden Sondervermögen ist also gemeinsam, dass sie ein so besonderes und schwerwiegendes Ereignis zum Gegenstand haben, so dass sich der Staat über den regulären Bundeshaushalt hinaus in extremer Weise zum Handeln aufgefordert sieht. An Bedeutung kommt kein anderer politischer Wille, kein anderer sonstiger Wunsch dem gleich! Das müssen dann alle anderen haushaltspolitischen Akteure anerkennen und sich ihrerseits mit ihren natürlich stets vorhandenen Begehrlichkeiten zurückhalten. Institutionell wird das dadurch abgesichert, dass die beiden Sondervermögen betont außerhalb des jährlichen Bundeshaushaltes stehen, eigene Kreditermächtigungen haben und ansonsten die Schuldenbremse unverändert gilt.

Gewiss, man kann besonders wichtige Ziele im Prinzip auch ohne die Einrichtung von Sondervermögen verfolgen. Man muss dazu allerdings dem Vorrang dieser Ziele vor al-

len anderen öffentlichen Zielen über viele Jahre hinweg immer wieder neu Geltung verschaffen. Das ist theoretisch völlig klar; in der budgetären Praxis der jährlichen politischen Willensbildung gleichwohl kaum realistisch. Aus der Praxis heraus wissen erfahrene Haushaltsexperten, dass anfängliche Euphorien sich ziemlich schnell verflachen oder sich geradezu verbrauchen – sei es, weil man zu alten Gewohnheiten zurückfindet oder sei es, weil andere Ziele den gleichen Rang beanspruchen und zum Ausgleich drängen, wie es gemeinhin bei jeder jährlichen Haushaltsberatung eintritt. Im schlimmsten Fall schleppt sich dann Angefangenes unvollendet dahin. Vor diesem Schicksal sind Sondervermögen bewahrt. Das gilt für alle Sondervermögen, und das ist ihre besondere Eigenart.

Man muss allerdings ebenfalls darauf hinweisen, dass Sondervermögen auch ihre Schattenseiten haben. Erstens haben die politischen Akteure sehr bald mitbekommen, dass die Bewilligung von Finanzierungsmitteln über Sondervermögen viel bequemer sein kann als über die üblichen jährlichen Haushaltsverhandlungen; man fordert also lieber außerhalb des normalen Haushalts die Einsetzung eines Sondervermögens. Ist ein Akteur erfolgreich und findet dieser Nachahmer, so entsteht tatsächlich alsbald eine Flut von Sondervermögenswünschen. Dann droht die Gefahr, vor der schon Nationalökonom der historischen Schule im 20. Jahrhundert (Wilhelm Gerloff, Günter Schmolders und insbesondere der Budgetexperte Kurt Heinig) gewarnt haben: „Die Flucht aus dem Budget“². Im engen Zusammenhang damit steht der zweite sehr bedenkenswerte Vorwurf: Ein guter Teil der politischen Kompetenz verlagert sich von der parlamentarischen Willensbildung auf die vollziehende Gewalt, die Bürokratie.

Dies sind Bedenken, die auch die moderne Finanzwissenschaft teilt. Denn neue Sondervermögen würden neue Behörden entstehen lassen. Neue Regeln und neue Vorschriften würden erfunden; etwas vom Alten würde aber immer bestehen bleiben. So entstünden eine Behördendichte und ein Meer an Vorschriften. So wird die privatwirtschaftliche Aktivität gelähmt; statt Fortschritt droht Rückschritt. Vor diesem Hintergrund muss die Finanzwissenschaft vor dem Einrichten neuer Sondervermögen ernsthaft warnen.

Soweit die Theorie, wie sieht es aber in der Praxis aus? Das volumenmäßig größte zusätzlich gewünschte Sondervermögen ist eine Bildungsinitiative, die von den Kinderta-

² *Anm. MT:* Christian Smekal, dessen begriffsprägender Buchtitel (Jupiter-Verlag Wien, 1977) hier zitiert wird, führt gewissermaßen die Arbeiten einer langen finanzwissenschaftlichen Ahnenkette zusammen. Dabei zeigt Klaus Mackscheidt als der eminenten Budgettheoretiker, der er nachweislich seiner Habilitationsschrift *Zur Theorie des optimalen Budgets* (Mohr Siebeck Tübingen, 1973) unstrittig war, mit dem Verweis auf die lange Tradition finanzwissenschaftlicher Sorge um die Einheit des Budgets nur zu deutlich, dass die moderne Budgetgeschichte nicht zuletzt vom Kampf gegen solche verschuldungsgeneigte „Fondswirtschaft“ geprägt ist.

gestätten über die Grundschulen bis zu den Gymnasien reichen sollte und mit 100 Milliarden Euro ausgestattet werden sollte.³ Ein ebenfalls großes Sondervermögen von 50 bis 70 Milliarden Euro wurde für den Wohnungsneubau gefordert, weil die politisch erstrebte Anzahl von 400.000 Neubauwohnungen im Jahr 2023 mit etwa 230.000 neuen Wohneinheiten zu deutlich unterschritten wird und insbesondere der soziale Wohnungsbau nicht ausreichend vorankomme.⁴ Hier war das Bundesbauministerium der Adressat der Wünsche.

Wir sehen, dass diese Forderungen nach verschiedenen Sondervermögen von dem Wunsch getragen sind, durch eine institutionelle Neuausstattung eine verbesserte öffentliche Förderung zu erreichen; insofern gleichen sie den beiden etablierten Sondervermögen gegen die wirtschaftlichen Coronafolgen und für die Bundeswehr. Aber sie unterscheiden sich auch in einem sehr wichtigen Merkmal.

Das wird deutlich, wenn wir uns die Vorgehensweise beim Corona-Sondervermögen und beim Bundeswehr-Sondervermögen veranschaulichen. Im Fall „Corona“ waren es in der Mehrheit Geldzahlungen des Staates an alle wirtschaftenden Menschen, meist im Gewerbe und Handel, die in den Monaten des staatlich verordneten Stillstandes nichts oder nicht genügend viel verdienen konnten. Die meisten Geldzahlungen beruhten auf Anträgen und sollten möglichst unbürokratisch, zügig behandelt werden. Alles entsprach einem einmaligen Notprogramm.

Im Fall der „Bundeswehr“ gab es auch eine einmalige Sondersituation, wobei mit dem Start des Programms schon feststand, dass die notwendige Aufrüstung bis zu einer ausgewogenen Verteidigungsreife mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Die Besonderheit war eine enorme Beschleunigung; denn es wurden modernste Waffensysteme aus der Schweiz und den USA auf einen Schlag bestellt, damit die neue Verteidigungsbereitschaft sofort sichtbar wurde. Früher hätte man erst einmal eigene Pläne diskutiert, dann Aufträge an die deutsche Industrie vergeben und nach vielleicht vier Jahren (oder mehr) das stolze Ergebnis präsentiert. Danach hätte man im Verteidigungshaushalt für die darauffolgende vier bis acht Jahre geplant – vorausgesetzt, die neue Regierung hätte

³ *Anm. MT:* Mackscheidt bezieht sich hier auf eine Forderung, die während vieler Bildungsproteste im Sommer 2023 vorgebracht wurde. Im Februar 2023 hatte die Fraktion DIE LINKE einen Vorschlag „100 Milliarden Euro Sondervermögen für Bildung“ als Gesetzesinitiative in den Bundestag eingebracht (BT-Drucksache 20/5821). am 29.09.2023 wurde der Vorschlag mit Mehrheit abgelehnt.

⁴ *Anm. MT:* Im Januar 2023 hat das Bündnis „Soziales Wohnen“ – einem Zusammenschluss von Mieterbund, Bau- gewerkschaft sowie Sozial- und Branchenverbänden – für diesen Zweck die Errichtung eines Sondervermögens von zunächst 50 Mrd. Euro gefordert. Im April 2023 empfahlen die Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft der Bundesregierung schon ein Sondervermögen von mehr als 70 Mrd. Euro, um den sozialen und bezahlbaren Wohnungsbau anzukurbeln.

die gleichen Prioritäten wie die vorhergehende. Man sieht hier zugleich den Unterschied zwischen einem Sondervermögen und der normalen Haushaltsplanung.

Was das gewünschte Sondervermögen für Bildung und Ausbildung angeht, so besteht ein großes Bildungsdefizit; engagierte Bildungspolitiker fordern bis zu 100 Mrd. Euro, also ähnlich so viel wie bei dem Sondervermögen Bundeswehr. Der Unterschied ist allerdings, dass sofortige umfangreiche Geldausgaben gar nicht möglich sind. So wie die Flugabwehrraketen im nächsten Jahr an ihren richtigen Standorten installiert sein werden, so müssten die neuen Gebäude und das neue Lehrpersonal dann auch schon im nächsten Jahr zur Verfügung stehen. Wo es an Lehrpersonal mangelt, kann man noch mehr als bisher Quereinsteiger gewinnen. Darüber hinaus müsste man wohl neue Lehrerinnen aus dem Ausland zu uns einladen und manche davon umqualifizieren, was insbesondere bei Lehrern für die Berufsschulen länger dauern würde, weil das duale System der Berufsschulbildung im Ausland nicht bekannt ist.

Das alles braucht Jahre und ist deshalb eher eine Dauerplanung als ein einzelner Akt aus einem Sondervermögen. Diesem Problem kann man ausweichen, indem man die Zielerfüllung zeitlich streckt, etwa auf fünf bis zehn Jahre, und entsprechende Ausgabenreste entstehen lässt. Das neue Problem ist dann allerdings der Verteilungsschlüssel; hat er sich nicht nach nur zwei Jahren unübersehbar geändert und brauchen z. B. die Berufsschulen das Personal viel dringender als die Realschulen oder Gymnasien? Wenn das der Fall sein sollte, müssen nicht nur die Fördermittel neu verteilt werden, sondern auch die Zuständigkeiten.

Wenn schließlich so vieles überdacht werden muss, sind auch politische Bewertungen aufs Neue gefordert. Das ist eine Aufgabe, die in die Parlamente gehört und nicht der Bürokratie eines in der Vergangenheit gebildeten Sondervermögens überlassen werden kann. Gewiss, flexibel reagieren kann auch die Bürokratie. Aber wenn dabei politische Bewertungen ins Spiel kommen, sollten diese in der Gewalt der gesetzgebenden Kräfte sein. Überall da, wo solche Entwicklungen zu erwarten sind, kann man die Bildung von Sondervermögen nicht empfehlen, obwohl sie den Vorteil gegenüber der normalen Haushaltsplanung hätten, dass mehr staatliches Geld eingesetzt würde. Es ist zuzugeben, dass wir in derartigen Fällen vor einem *Zielkonflikt* stehen: Je stärker ein deutscher Finanzminister mit der Schuldenbremse mahnt und mahnen muss, desto härter fällt dieser aus und desto verständlicher ist das Bestreben von politischen Akteuren, ein Sondervermögen bewilligt zu bekommen.

Autokratisch gesinnte Regierungen könnten geneigt sein, den Zielkonflikt zugunsten der Sondervermögen aufzulösen; vor allem, wenn sie die entstehenden Bürokratien fest in

ihrer eigenen Hand halten. Wer hingegen der parlamentarischen Demokratie den höchsten Rang einräumt, wird äußerst zurückhaltend bei der Genehmigung von Sondervermögen sein.

Exkurs: Viele Deutsche hätten wohl schon das Sondervermögen Bundeswehr abgelehnt, wäre da nicht die russische Kriegsdrohung, die ja auch auf die Eroberung (so Putin in seinen visionären historischen Erklärungen) ehemaliger Herrschaftsgebiete in Polen und in Ostdeutschland gerichtet sein könnte. Aus der Sicht der Finanzklassik sind Rüstungsausgaben öffentlicher Konsum, der über den ordentlichen Haushalt durch Steuern, aber keinesfalls durch Schuldaufnahmen zu finanzieren wäre. Im Parlament wurde gut begründet, warum in diesem Fall gegen einen klassischen Grundsatz der Haushaltsdisziplin verstoßen wurde. In Deutschland ist ja die Schuldenbremse sogar zu einem in den Verfassungsrang gehobenen Grundsatz der Haushaltsdisziplin gemacht worden, weil das deutsche Volk sehr schlechte Erfahrungen mit Regierungen gemacht hat, die mit der Schuldenaufnahme besonders leichtfertig umgegangen sind. Es sind diese historisch bewahrten Erinnerungen gewesen, die zur Einrichtung der Schuldenbremse geführt haben. Es mag jedoch sein, dass wir wegen einer vorzüglichen Schulden-Disziplin in Zukunft keine Schuldenbremse mehr brauchen. Wie in den meisten anderen Ländern kann sie dann zu einem einfachen Haushaltsgesetz zurückgestuft werden.

B. Vom Schuldenverbot zur Pigou-Steuer

Die Haushaltstheorie der Finanzklassik brauchte keine verfassungsmäßig abgesicherte Schuldenbremse. Mit ihrem stärksten Vertreter, Lorenz von Stein, forderte sie sogar eine dauerhafte öffentliche Schuld, wenn dieser Schuld eine gleich hohe öffentliche Investition gegenüberstand. In seinem Lehrbuch der Finanzwissenschaft schrieb er 1875: „Ein Staat ohne Staatsverschuldung tut entweder zu wenig für die Zukunft oder er belastet die Gegenwart zu stark.“ Mit diesem Satz vertritt Lorenz von Stein nicht nur die Idee, dass zu einer zukunftsorientierten Haushaltspolitik öffentliche Schulden gehören, sondern er nimmt auch einen Gedanken vorweg, den erst sehr viel später die moderne Finanzwissenschaft mit der Bildung von Generationenbilanzen systematisch ausgearbeitet hat.

Unsere jetzige Schuldenbremse beruht hingegen auf der sogenannten „Ökonomischen Theorie der Politik“, deren schärfste Vertreter Gordon Tullock und James Buchanan ein absolutes Schuldenverbot forderten: Die Begehrlichkeit bei den Ausgabewünschen auf der einen Seite und die Beharrlichkeit des Steuerwiderstandes auf der anderen Seite

würden dauerhaft (und unabhängig vom Konjunktugeschehen) zu einer Überflutung mit neuen Schulden führen. Dagegen hilft nur ein absolutes Schuldenverbot bzw. eine harte Schuldenbremse wie bei uns. Diese amerikanische Budgettheorie ist viel zu berühmt und hat zu starke empirische Evidenz auf ihrer Seite, als dass wir uns gegen sie stellen könnten. Die Ökonomische Theorie der Politik hat auch in den USA zu Haushaltsreformen geführt, so z.B. zur Idee einer Null-Basis-Haushaltsplanung oder zur Befristung von Haushaltsgesetzen und deren automatischen Verfall, wenn sie ihre Nützlichkeit nicht länger beweisen können.

Es gibt allerdings einen Gegenentwurf, der nicht aus der Budgettheorie entstammt, sondern aus der Theorie der öffentlichen Güter bzw. aus einem Spezialzweig bei der Behandlung öffentlicher Güter: die „Theorie der Güter mit externen Effekten“. Die Beobachtung zeigt nämlich, dass es viele private Güter gibt, die zusätzliche Kosten erzeugen, die in ihren Preisen nicht enthalten sind. Das sind externe Effekte. Um nicht einseitig zu sein, sei darauf hingewiesen, dass es auch Güter gibt, die zusätzlichen Nutzen stiften, ohne dies in den Preisen auszuweisen. Diese positiven externen Effekte sind bisher vergleichsweise selten Gegenstand finanzwissenschaftlicher Untersuchungen geworden, wobei sie manchmal zumindest auch genannt werden (z.B. in dem wissenschaftlichen Werk von Elinor Ostrom oder in der juristischen Literatur zu Patentschutzgesetzen).

Umso intensiver hat man sich mit den in den Preisen nicht enthaltenen Kosten, den negativen externen Effekten, beschäftigt. Wenn man konkret weiß, dass diese negativen externen Effekte *Schäden* verursachen, kann man sie in zwei Schritten beheben. Man ermittelt ihre Höhe, d.h. man errechnet diese Kosten; und man erhebt eine Abgabe, die der Käufer dieses Produktes tragen muss. Dann haben wir wieder ein System *fairer Preise*. Verzichtet man hingegen auf diese Abgabe – weil die Schäden der externen Effekte gesellschaftlich unbedeutend sind oder weil es zu aufwendig ist, diese Kosten zu errechnen, oder weil eine Berechnung technisch unmöglich ist; dann haben wir ein System *verzerrter Preise*.

Je höher die externen Effekte im Vergleich zum Marktpreis des verkauften Produktes sind, desto stärker ist natürlich diese Verzerrung – theoretisch ausgedrückt: desto stärker wird die optimale Allokation der Ressourcen verfehlt und desto größer sind die Wohlfahrtsverluste; es sei denn, diese Wohlfahrtseinbußen sind für die Gesellschaft belanglos. Das war zum Beispiel bei der Herstellung von Stahl und Zement der Fall: Vor 50 Jahren hielt man den CO₂-Ausstoß bei diesen beiden Herstellungsarten für völlig belanglos, wusste vermutlich gar nichts davon und konnte die Höhe des jeweiligen CO₂-Ausstoßes noch nicht berechnen.

Heute aber kann man ihn sehr exakt berechnen und weiß nun, dass der CO₂-Ausstoß extrem hoch und so gefährlich für die Klimaentwicklung ist, dass man eigentlich jegliche Produktion (beginnend in Deutschland) verbieten müsste. Die Bauindustrie müsste sich auf recyclebare Baustoffe wie Holz oder kompostierbare Myzelien oder auch Bambus umstellen oder abwarten, bis es der Zementindustrie gelungen ist, die Kohlendioxidgase bei der Produktion von Zement abzuspalten und für die Zukunft unter der Erde abzusenkten (woran die Forschung arbeitet). Wir sehen an diesem Beispiel, wie bedeutend negative externe Effekte für die Gesellschaft werden können – externe Effekte, die man vor 50 Jahren noch nicht beachtet hatte. Dieses Beispiel eines externen Effektes trifft uns insofern hart, als die Klimaforscher uns sagen, dass wir dabei sind, die Klimaziele zu verfehlen und deshalb in Zukunft mit Verboten rechnen müssen.

Der Weg über Abgaben zur Korrektur der externen Effekte sind dann auch die Pioniere auf dem Gebiet der Theorie der externen Effekte, allen voran der englische Finanzwissenschaftler Arthur Cecil Pigou, gegangen. Pigou war es auch, der diesen Abgaben ein völlig selbstständiges Abrechnungssystem zugewiesen hat. Die Eigenart der externen Effekte ist ja, dass sie über die Güterpreise nicht abgerechnet werden; demzufolge braucht man ein eigenständiges Abrechnungssystem. Das sind Pigou-Abgaben, die einen ähnlichen Zwangscharakter haben wie eine Steuer. Deshalb hat der Name Pigou-Steuer sich auch durchgesetzt.

Der Name ist aber irreführend, weil es sich gerade nicht um eine Steuer im fiskalischen Sinn handelt. Auch Pigou hat das genauso verstanden und gewollt: Es geht nicht um Staatseinnahmen zur Finanzierung des öffentlichen Haushalts, sondern um eine alloka-tive Lenkung zur Korrektur verzerrter Preise. Vor 100 Jahren waren für Pigou externe Effekte noch ein neues Spezialgebiet im Bereich der Theorie der öffentlichen Güter. Heute ist es in der Praxis ein allgemein bekanntes Gebiet, z.B. im Gesundheitswesen und in der Umweltökonomie und dort vor allem beim Klimaschutz. So wie Pigou seine Abgaben bewusst nicht ins System der allgemeinen Besteuerung eingeordnet sehen wollte, möchten auch wir Umweltabgaben nicht als Teil des öffentlichen Haushalts verankert sehen. Der abschließende dritte Teil gibt ein Beispiel, wie man dabei vorgehen kann.

C. Kein Sondervermögen, aber einen Fonds für den Klimaschutz

Nachdem die Klimaziele international verabschiedet worden sind, ringt man immer wieder um den Gebrauch der geeigneten Instrumente. Gemäß den eigenen Erfahrungen und der erhofften Mitwirkung der Bevölkerung entscheidet das jede Nation auf ihre eigene Weise. Fest steht für alle nur, dass der Einsatz fossiler Energie abgesenkt und durch erneuerbare Energie ersetzt werden muss. Das sind Substitutionsinstrumente. Daneben

gibt es aber auch Anreizinstrumente, mit denen man die Haushalte zu einem sparsameren Energieverbrauch motivieren will. Wenig beliebt bei der Bevölkerung in Deutschland sind Verbotsregelungen, die man in autokratischen Regierungen mühelos durchsetzen kann. So lenkt man in Deutschland lieber mit Anreizinstrumenten, kommt aber nicht umhin, mit schmerzvollen Abgaben auf fossile Energienutzung auch in den Wirtschaftskreislauf einzugreifen.

Warum man das unabhängig vom öffentlichen Haushalt, oder genauer, unabhängig von der laufenden Haushaltsplanung machen sollte, begründen Ewringmann und Mackscheidt in einem Aufsatz von 2022. Sie beschreiben, dass die Abgaben auf CO₂-Emissionen keinen Steuercharakter haben und dass die Einnahmen aus diesen Abgaben auch nicht in den normalen Haushalt einfließen dürfen, weil sie – zweckgebunden – denjenigen Haushalten als Hilfszahlungen dienen, die wegen der CO₂-Abgaben in wirtschaftliche Not geraten würden, wenn sie diese Hilfe nicht bekämen. Das sieht auf den ersten Blick paradox aus, hat aber eine innere Logik (wie das bei der negativen Einkommensteuer schon bewiesen wurde). Wir zitieren direkt:

„CO₂-Abgaben haben in dieser Hinsicht einen völlig anderen Charakter. Sie sollen *fortlaufend* und *exklusiv* die Allokation im Privatsektor unmittelbar beeinflussen und dort zu einer Vermeidung oder Verminderung von CO₂-Emissionen beitragen – und zwar sowohl durch die Einkommens- und auch Preiseffekte der Abgabenerhebung als auch durch die Verwendung des Abgabenaufkommens. Sie dienen insoweit ausschließlich der Reallokation privater klimarelevanter Ressourceneinsätze im Investitions- und Konsumprozess und betreffen ausschließlich die staatliche Allokationsabteilung.

Im allgemeinen öffentlichen Budget sind solche Abgaben nicht optimal angesiedelt. Sie gehören eigentlich in einen selbständigen Fonds oder eine ähnliche Einrichtung wie z.B. eine Stiftung. Die erzielten Einnahmen sollen in jedem Fall zur Unterstützung desselben Lenkungszwecks verwendet werden – also zweckgebunden.

Bei der zweckgebundenen Form lenkender Finanzpolitik gibt es nicht nur Einzahlungen in den Fonds durch das Aufkommen der CO₂-Abgabe, das Aufkommen soll auch wieder für Maßnahmen zur Erreichung des Lenkungszieles eingesetzt werden. Dazu können einerseits Unterstützungszahlungen an alle diejenigen privaten Haushalte gehören, die aus Einkommensgründen nicht unmittelbar auf den Verbrauch fossiler Brennstoffe verzichten können. Klimapolitik zur CO₂-Minderung

bzw. zur Verdrängung fossiler Energiequellen ist nämlich eine Umstrukturierungsaufgabe, die man nur behutsam angehen darf – gerade mit Blick auf die unteren Einkommen, um hinreichende Akzeptanz zu gewährleisten.

Auch auf einem behutsamen sozial- wie wirtschaftsverträglichen Weg muss man den Anreiz aufrechterhalten, Güter mit fossilem Brennstoffbedarf und hohem CO₂-Gehalten zu vermindern bzw. zu vermeiden. Das muss auch für die unteren Einkommensgruppen gelten. Gerade deshalb sollten CO₂-Abgaben nicht in den allgemeinen öffentlichen Haushalt eingestellt werden. Ihre höchst sensible Verstetigungsaufgabe – die Unterstützung der Akzeptanz und der Anpassung – können sie dann kaum erfüllen. Als Teil des öffentlichen Gesamthaushaltes würden sie unweigerlich den politischen Schwankungen ausgesetzt sein, die im Budgetprozess üblicherweise entstehen.“⁵

Schon dies spricht für die Einrichtung eines selbstständigen Klimaschutzfonds zur CO₂-Reduktion. Ein solcher Fonds kann auch weitere Vorteile bieten: Mit Hilfe des Kapitals der privaten Wirtschaft kann der Fonds unabhängig von Verschuldungsregeln der Verfassung einen Finanzierungs- und Tilgungsplan aufstellen, der für alle einsehbar ist und von der Öffentlichkeit kontrolliert werden kann. So könnte die Öffentlichkeit nicht nur die üblichen Informationen über die Ziele der Klimapolitik gewinnen, sondern endlich auch eine Kontrolle über die eingesetzten Instrumente.

Zugleich lassen diese Abgaben alle Bürger erkennen, dass sie ein Opfer zugunsten der Erreichbarkeit der Klimaschutzziele erbringen müssen und wer daran in welcher Weise beteiligt ist. Wie wir aus der Kritik am Heizungsgesetz gelernt haben, müsste man allerdings die Ausgleichszahlungen an die bedürftigen Haushalte mit der Einrichtung der Klimafonds in konkreten Beträgen ausrechnen und ein System hinzufügen, das sparsame fossile Energienutzung belohnt – und dies sogar sehr deutlich für den Verbraucher. Dann kann gelingen, was wir brauchen: den klimaschützenden Umgang mit fossiler Energie in den privaten Haushalten.

Warum – wird man zum Abschluss fragen – wurde nicht einfach ein Sondervermögen „Klimaschutz“ empfohlen? Dafür spräche die großzügigere Bewilligung von öffentlichen Mitteln, die Sondervermögen eigen ist. Was dagegen spricht, zeigt folgende Gegenüberstellung: Im Vergleich zum Klimaschutzfonds werden beim Sondervermögen keine Opfer von der jetzigen Generation verlangt, sehr wohl aber werden die zukünftigen Generati-

⁵ Dier Ewringmann und Klaus Mackscheidt (2022), *Lenkungssteuern und Lenkungsabgaben. Ein Diskurs zur Leistungsfähigkeit abgabenrechtlicher Regelungen*, FiFo-Diskussionspapier 22-3, S. 5.

onen wie bei einer normalen Staatsverschuldung belastet werden. Anlass zum sorgsamem Umgang mit fossiler Energie hat die jetzige Generation beim Sondervermögen kaum, wohingegen sie bei einem Fonds mit seinen CO₂-Abgaben zum sparsamen Umgang mit fossiler Energie angehalten wird. Der Fonds hinterlässt keine Zukunftsbelastung, er löst sich mit der letzten Einzahlung und Auszahlung selbst auf. So wird mit dem Fonds das wichtige Umweltziel in einem Prozess der Selbststeuerung erreicht.

Erarbeitet im Sommer 2023; abgeschlossen am 7. November 2023.

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: www.fifo-koeln.de. Discussions Papers can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnssektor.
- 07-2 Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich.
- 07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung.
- 07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM.
- 07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen.
- 07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?
- 07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die deutschen Bundesländer.
- 07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment.
- 07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.
- 08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum.
- 08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?
- 08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition.
- 08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency.
- 08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich.
- 08-6 Peichl, A.: The benefits of linking CGE and Microsimulation Models - Evidence from a Flat Tax analysis.
- 08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules.
- 08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint.
- 09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern.
- 09-2 Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information.
- 09-3 Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities.
- 10-1 Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven.
- 12-1 Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf.
- 12-2 Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017.
- 12-3 Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse.
- 12-4 Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures.
- 12-5 Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol's Cost Disease Loom Large?
- 13-1 Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich.
- 14-1 Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden.
- 15-1 Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte.
- 15-2 Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970-2012.
- 16-1 Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?
- 16-2 Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.
- 16-3 Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor Issue? Evidence from Switzerland.

- 16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?
- 17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.
- 17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.
- 17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities
- 18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle
- 19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.
- 19-2 Jung, A., Koldert, B.: Mobilstationen im Stadt. Umland. Netzwerk – ein Versuch einer Begriffseinordnung.
- 19-3 Mackscheidt, K.: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030 – Drangsal und Hilfe.
- 19-4 Jochimsen, B.: Christmas Lights in Berlin – New Empirical Evidence for the Private Provision of a Public Good.
- 19-5 Barone, G., Kreuter, H.: Low-wage import competition and populist backlash: The case of Italy.
- 19-6 Jochimsen, B., Maina, A.: Consumption Taxes, Income Distribution and Poverty.
- 20-1 Mackscheidt, K., Maier-Rigaud, R. Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung.
- 20-2 Thöne, M.: Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerking: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie.
- 20-3 Thöne, M.: On the difficulty of investing sustainably in the future. And how it can be done. Plus postscript: Future investments in the in times of the Corona-pandemic.
- 20-4 Breuer, C. and Colombier, C.: Debt and Growth: Historical Evidence.
- 20-5 Mackscheidt, K.: Die Empirie gegen eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Buchbesprechung zu Banerjee und Duflo „Gute Ökonomie für harte Zeiten“.
- 20-6 Mackscheidt, K.: Der vergangene Reichtum Venedigs und die zukünftige Wohlfahrt Europas.
- 21-1 Thöne, M.: Der Beitrag eines resilienten Finanzausgleichs zur Krisenbewältigung.
- 22-1 Mackscheidt, K.: Politik und Kultur von Karl dem Kühnen in Burgund.
- 22-2 Thöne, M.: The Quality of Public Finances.
- 22-3 Ewringmann, D., Mackscheidt, K.: Lenkungssteuern und Lenkungsabgaben. Ein Diskurs zur Leistungsfähigkeit abgabenrechtlicher Regelungen.
- 22-4 Thöne, M.: Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen.
- 22-5 Mackscheidt, K.: Ulrike Herrmann - Das Ende des Kapitalismus.
- 23-1 Becker, A., Mackscheidt, K.: Klimaschutz und Wohnungsbedarf.
- 23-2 Mackscheidt, K.: Sondervermögen versus Schuldenbremse. Mit einem Geleitwort von M. Thöne.