

Felbermayr, Gabriel; Boysen-Hogrefe, Jens; Braml, Martin; Mosler, Martin

Research Report

Finanzierungsoptionen für die zusätzliche Staatsverschuldung durch die Corona-Krise: Ist eine Vermögensabgabe zweckmäßig?

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Felbermayr, Gabriel; Boysen-Hogrefe, Jens; Braml, Martin; Mosler, Martin (2020) : Finanzierungsoptionen für die zusätzliche Staatsverschuldung durch die Corona-Krise: Ist eine Vermögensabgabe zweckmäßig?, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/314953>

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.

GUTACHTEN für Haus & Grund

Finanzierungsoptionen
für die zusätzliche
Staatsverschuldung
durch die Corona-
Krise – Ist eine
Vermögensabgabe
zweckmäßig?



Kiel, 1. September 2020

Finanzierungsoptionen für die zusätzliche Staatsverschuldung durch die Corona-Krise

Ist eine Vermögensabgabe zweckmäßig?

Gutachten im Auftrag von **Haus & Grund**

Erstellt vom **Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)** in Kooperation mit **Munich Economics (ME)**

Autoren

Prof. Gabriel Felbermayr, PhD (IfW Kiel)
Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe (IfW Kiel)
Dr. Martin Braml (ME)
Martin Mosler, M.Sc. (ME)

Ansprechpartner

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Stellv. Leiter des Prognosezentrums
Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814-210
E-Mail: jens.hogrefe@ifw-kiel.de

1 Einleitung

Die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie führen nach aktuellen Erwartungen zu der schwersten Rezession in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Zur Bewältigung dieser Krise kommt der Wirtschaftspolitik die Aufgabe zu, positive wirtschaftliche Impulse zu setzen, ohne gleichzeitig die weitere Infektionsausbreitung zu befeuern. Die Bundesregierung reagiert auf diese Herausforderung mit einem Maßnahmenpaket, das u.a. staatliche Investitionen vorzieht, Kreditgarantien und Subventionen an Unternehmen beinhaltet, sowie private Kaufanreize durch die temporäre Reduzierung der Umsatzsteuer, der Deckelung der EEG-Umlage und eine Erhöhung der Kaufprämie auf Elektrofahrzeuge setzt.

Die getroffenen Maßnahmen sowie erwartete Steuermindereinnahmen führen für das Jahr 2020 zu einer Nettokreditaufnahme des Bundes i.H.v. 218 Mrd. Euro, wovon 118 Mrd. Euro nach den Regeln der Schuldenbremse über 20 Jahre zu tilgen sind. Auch die Landeshaushalte, die kommunalen Haushalte sowie die Sozialversicherungen sind vom wirtschaftlichen Abschwung negativ betroffen.

Auch wenn der Schuldenanstieg enorm ist, gibt es derzeit keine Zweifel an der fiskalischen Solidität der Bundesrepublik. Aufgrund der gesamtstaatlichen Überschüsse der vergangenen Jahre und eines seit der Finanzkrise anhaltenden Aufschwungs sank die Staatsschuldenquote von 82,4 Prozent im Jahr 2011 auf 59,8 Prozent im vergangenen Jahr. Die Kreditzinsen auf Bundesanleihen blieben auch in Folge der Krise sehr niedrig und selbst bei 10-jährigen Anleihen konstant im negativen Bereich.

Dennoch stellt sich die Frage, ob und, wenn ja, wie die neu aufgenommenen Schulden gegenfinanziert werden sollen. Die SPD-Vorsitzende Saskia Esken forderte dazu eine Sonderabgabe auf Vermögen.¹ Dieses Ansinnen wird u.a. auch geteilt von der Partei DIE LINKE sowie vom Deutschen Institut für Wirtschaft (Bach, 2020). Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags beschäftigt sich in einem Gutachten ebenfalls mit der Frage, ob eine Vermögensabgabe zum Tragen der Lasten bedingt durch die COVID-19-Pandemie verfassungsrechtlich zulässig ist (Deutscher Bundestag, 2020c).

Zweifelloso genießt eine einmalige Vermögensabgabe den Vorteil, dass einige der gewöhnlich ins Feld geführten Argumente gegen eine allgemeine Vermögensteuer auf sie nicht zutreffen (z.B. Rückgang der Investitionen, Kapitalflucht). Andere Probleme, etwa die Bewertung von Vermögen bei Nicht-Vorliegen von Marktpreisen und Abgrenzungsprobleme, welche Vermögen überhaupt zur Besteuerung herangezogen werden sollen, bleiben allerdings bestehen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise ist auch der Blick auf die Verteilungswirkung sehr interessant: Während in Normalzeiten eine Vermögensteuer insbesondere als Instrument gilt, Ungleichheit zu verringern, kann sie in der Krise auch eine regressive Wirkung entfalten, da sie eine Besteuerung unabhängig von der tatsächlichen Ertragskraft der Vermögen vorsieht, die je nach Unternehmensbranche momentan sehr unterschiedlich ausfallen kann.

Aus diesen Gründen erscheint es interessant, eine mögliche Vermögensteuer vor dem Hintergrund des konkreten Finanzbedarfs des Bundes zu analysieren. Dies geschieht auch mit Blick auf die unabhängig von der COVID-19-Pandemie getroffenen fiskalischen Maßnahmen wie etwa der Einführung der Grundrente. Des Weiteren lohnt es, Überlegungen bezüglich alternativer Finanzierungsinstrumente sowohl auf der Staatsausgaben- und Staatseinnahmenseite anzustellen.

¹ Vgl. einschlägige Pressemeldungen wie etwa Der Spiegel (2020).

Das Gutachten ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 diskutiert das makroökonomische Umfeld und die Möglichkeiten des Staates, durch seine Ausgabenpolitik die Konjunktur zu stabilisieren. In Kapitel 3 wird die Lage der öffentlichen Finanzen erörtert und insbesondere auf die beiden Nachtragshaushalte zur Finanzierung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie eingegangen. Kapitel 4 diskutiert die Vor- und Nachteile einer Vermögensteuer allgemein und speziell die Möglichkeiten, die sich nach dem Grundgesetz durch die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe ergeben. In Kapitel 5 werden alternative Finanzierungsszenarien diskutiert, die sowohl an der Staatseinnahmen- wie auch an der Staatsausgabenseite ansetzen. In Kapitel 6 werden die wesentlichen Erkenntnisse des Gutachtens zusammengefasst.

2 Das makroökonomische Umfeld und die Möglichkeiten der Finanzpolitik zur Konjunkturstabilisierung

Bedingt durch die Corona-Krise befindet sich die deutsche Wirtschaft in der stärksten Rezession seit dem zweiten Weltkrieg. Die wirtschaftliche Krise erfasst dabei weite Teile der Wirtschaft. Bereiche, die bisher in Konjunkturkrisen weniger betroffen waren, wie der Tourismus, Teile des Einzelhandels und weite Bereiche der Kultur- und Freizeitanbieter, stehen wegen der besonderen Ausprägung der Krise nun sogar im Fokus. Die Angst vor Ansteckung und die zumindest zeitweise sehr umfassenden gesundheitspolitischen Maßnahmen sorgten in den genannten Branchen für massive Umsatzrückgänge, die zum Teil immer noch andauern. Viele kleinere und mittlere Unternehmen und Soloselbstständige sind direkt vom Konjunkturéinbruch betroffen. Allerdings sollte nicht vernachlässigt werden, dass die deutsche Industrie, die stärker vom Export abhängig ist, keine stabilisierende Rolle einnehmen kann. Vielmehr ist der **Einbruch der Wirtschaftsleistung weltweit** und es ist damit zu rechnen, dass die öffentlichen Haushalte angesichts einbrechender Steuereinnahmen, steigender Arbeitsmarktausgaben und zusätzlicher Konjunkturmaßnahmen immense Defizite verzeichnen werden.

Die Regierungen von Bund und Länder haben zeitnah zusätzlich zu den gesundheitspolitischen Maßnahmen diverse Hilfsprogramme aufgelegt. Neben Kreditprogrammen wurden auch Soforthilfen für Kleinstunternehmen und Soloselbstständige ausgereicht. Das Nachfolgeprogramm (Überbrückungshilfen) ist nun auch für Unternehmen mittlerer Größe ausgelegt. Neben diesen Zuschussprogrammen für Unternehmen brachte der Staat insbesondere im Rahmen des Konjunkturpakets eine Vielzahl weiterer Maßnahmen auf den Weg. Über die Frage der Zielgenauigkeit einzelner Maßnahmen wird durchaus kontrovers debattiert (siehe z.B. Dullien, 2020 oder Felbermayr und Kooths, 2020b). Eine Bewertung der einzelnen Maßnahmen steht zwar nicht im Fokus dieses Gutachtens, doch ist zu den **Sofort- und Überbrückungshilfen** positiv anzumerken, dass diese **Zuschüsse dem Eigenkapital der Unternehmen** zugutekommen.² Anhand der Investitionsschwäche und der in vielen Ländern eher zögerlichen Erholung gibt es Evidenz dafür, dass die Eigenkapitaldecke der Unternehmen eine wichtige Größe für das Gelingen eines robusten Aufschwungs nach einem starken Wirtschaftseinbruch sein kann (Kalemli-Ozcan et al., 2018). Eine Politikmaßnahme wie eine Vermögensabgabe, die je nach Ausgestaltung und Reaktion der Betroffenen die Eigenkapitaldecke der Unternehmen weiter merklich verringern könnte, wäre hier für die makroökonomische Stabilisierung kontraproduktiv.

Ferner könnte die Ankündigung von Steuererhöhungen zur Finanzierung von zusätzlichen Konjunkturmaßnahmen heute zudem die Wirksamkeit der Konjunkturmaßnahmen negativ beeinträchtigen. In der (theoretischen) Literatur wird die Wirksamkeit von fiskalischen Konjunkturstimuli oft anhand der ricardianischen Äquivalenz in Zweifel gezogen, die besagt, dass die Steuerzahlerinnen und -zahler die spätere Finanzierung der fiskalischen Konjunkturstimuli antizipieren und daher sparsamer werden, was wiederum den Konjunkturimpuls konterkariert (Barro, 1989). In der Empirie gibt es allerdings gemischte Hinweise für die ricardianische Äquivalenz (vgl. z.B. Poterba und Summer, 1987 sowie Becker, 1997). Die unterschiedlichen Ergebnisse lassen sich vielleicht dadurch erklären, dass es eine **Unsicherheit über die makroökonomischen Rückwirkungen des Fiskalimpulses** gibt. Sind diese groß genug, bedarf es keiner entsprechenden zukünftigen Maßnahmen zur Gegenfinanzierung. Da

² Vgl. hierzu die Überlegungen zu einem Lastenausgleichsfonds in Felbermayr und Kooths (2020a).

die Notwendigkeit der Gegenfinanzierung unklar ist, dürfte dies nicht zur zentralen Entscheidungsgrundlage werden. Die Umfrageergebnisse von Hayo und Neumeier (2017) deuten auf eine gewisse Variation in den Verhaltensreaktionen auf finanzpolitische Maßnahmen hin. Wenn nun allerdings im Vorfeld eine deutliche Steuererhöhung vorgegeben wird, besteht die Gefahr, dass die Steuerzahlerinnen und -zahler quasi zur ricardianischen Äquivalenz „erzogen“ werden.

Auch wenn einzelne Maßnahmen des Konjunkturpakets eine teilweise fragliche Wirkung haben dürften, besteht in einer Krise grundsätzlich die Chance **durch zusätzliche Defizite des Staates die Wirtschaft zu stabilisieren**. Daher ist es auch grundsätzlich richtig, dass der Staat in der Krise den Haushaltsausgleich als Ziel aufgibt. Eine effektive und effiziente Konjunkturstimulierung kann vielmehr sogar dazu dienen, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig zu verbessern. Die Ankündigung einer restriktiven Finanzpolitik inmitten einer krisenhaften Situation dürfte aber den Zielen der Konjunkturstabilisierung entgegenstehen.

Die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung zu ergreifen, könnten allerdings beschränkt werden, wenn die steigende Verschuldung mit steigenden Zinsforderungen der Gläubiger einherging. Die steigenden Zinsausgaben würden die öffentlichen Haushalte zusätzlich belasten und insbesondere ins Gewicht fallen, wenn zuvor bereits Schuldtitel in relevantem Ausmaß bestanden, die regelmäßig umgewälzt werden müssen. Derzeit zeigen sich allerdings nur **marginale Veränderungen in den Finanzierungsbedingungen des Bundes** und der Länder. Hier ist zwar anzumerken, dass die Zentralbanken des Eurosystems in großem Umfang Staatsanleihen kaufen. Akute **Inflationsgefahren zeigen sich bisher allerdings nicht**, da der starke Konjunktur-einbruch für sich genommen preisdämpfend wirkt.³ Zudem ist zu bedenken, dass in der Krise die Investitionsneigung auf einem Tiefstand ist. Ein rasantes Anziehen von Inflation und allgemeinem Zinsniveau ist daher nicht zu erwarten. Vor diesem Hintergrund darf wahrscheinlich angenommen werden, dass die Zinsforderungen an Bund und Ländern auch ohne das Eingreifen der Zentralbanken nur moderat anders wären.

³ Einige Preise sind durch gesundheitspolitische Maßnahmen und durch Verhaltensreaktionen im Zuge der Pandemie dramatisch gestiegen. Zudem gab und gibt es Preise, die wegen Beschränkungen des öffentlichen Lebens derzeit nicht erhoben werden können (Z.B. Konzerttickets).

3 Die Lage der öffentlichen Haushalte in der Corona-Krise

Die Ausgangssituation im Jahr 2019

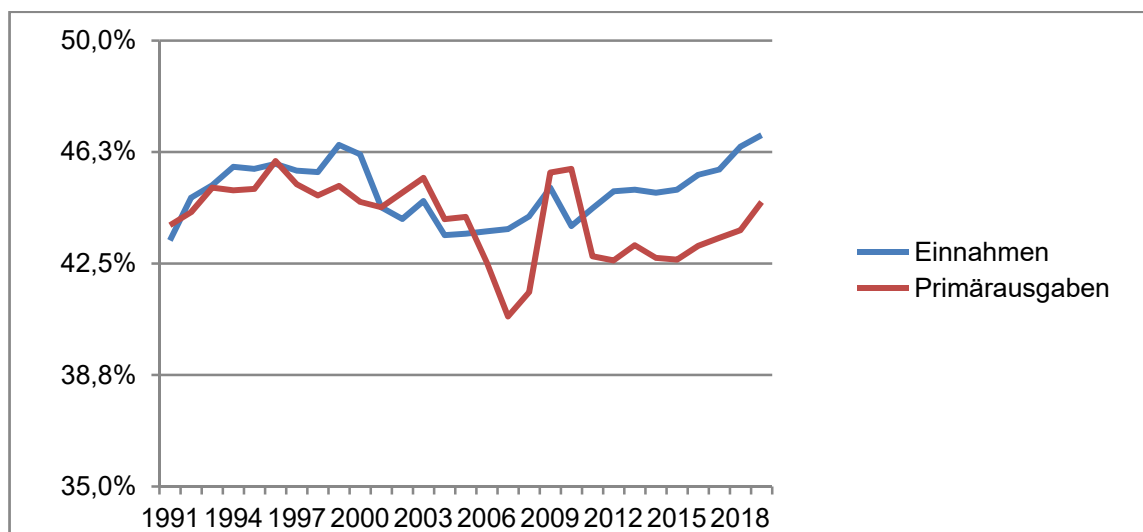
Die öffentlichen Haushalte Deutschlands waren zu Beginn der Krise ausgesprochen gut aufgestellt. **Überschüsse** waren in den vorangegangenen Jahren **in allen Teilbereichen des Staates** anzutreffen. In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen betrug im Jahr 2019 der Finanzierungssaldo 50,4 Mrd. Euro (1,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt). Der Bruttoschuldenstand war zum Stand des 31.12.2019 unter die Marke von 60 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gesunken.

Die Sozialversicherungen wiesen in den vergangenen Jahren immer wieder Überschüsse aus und kamen mit zum Teil hohen Rücklagen in die Krise. In der Summe betrugen diese Ende 2019 rund 100 Mrd. Euro. Dabei beliefen sich die Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit auf 26 Mrd. Euro.

Die gute Haushaltslage hat es der Fiskalpolitik ermöglicht, entschieden auf die Herausforderungen der Corona-Krise zu reagieren, ohne dabei von anderen Akteuren der Wirtschaftspolitik abhängig zu sein. Angesichts der **guten Bonität** gab es nur geringfügige Schwankungen bei den Konditionen, zu denen sich die öffentliche Hand verschulden kann.

Die gute Lage der öffentlichen Finanzen und damit das spielerische Einhalten der Vorgaben der Schuldenbremse gehen insbesondere auf die in jüngerer Zeit deutlich gesunkenen Zinsausgaben und einem Anstieg der Einnahmen zurück. Insgesamt günstig wirkte sich zudem der lang anhaltende Aufschwung am Arbeitsmarkt aus, der insbesondere den Sozialversicherungen zugutekam. Die **Einnahmen des Staates** in Relation zum BIP erreichten mit knapp 46,4 Prozent den **höchsten Stand seit 1991**. Seit dem Jahr 2015 stiegen auch die Ausgaben wieder an, was insbesondere bei den Primärausgaben (ohne Zinszahlungen) deutlich wird, die im Jahr 2019 44,6 Prozent betrugen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Einnahmen und Ausgaben des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, 1991-2019, in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (2020), eigene Berechnungen und Darstellungen.

Beim jüngsten Anstieg der Einnahmen relativ zur Wirtschaftsleistung auf ein historisch hohes Niveau ist zu berücksichtigen, dass angesichts des demografischen Wandels bereits vor der Corona-Krise mittel- bis langfristig mit einem deutlichen Anstieg der Sozialbeitragssätze zu rechnen war. Die im

Jahr 2021 anstehende Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags wirkt zwar dem Anstieg der Abgabenlast entgegen, doch dürfte dies mittelfristig von den steigenden Beitragssätzen überkompensiert werden. Sollte im Nachgang der Corona-Krise Haushaltskonsolidierungspolitik notwendig werden, kommt der Ausgabenseite angesichts der hohen Abgabenquote ein besonderes Augenmerk zu.

Der erste und zweite Nachtragshaushalt des Bundes und die daraus resultierenden Tilgungsverpflichtungen

Die über die Vorgaben der Schuldenbremse hinausgehende Nettokreditaufnahme, die durch eine Kanzlermehrheit (absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestags) in Notsituationen bewilligt werden kann, ist zugleich mit einem Tilgungsplan zu versehen. Somit gibt es nur eine direkte Einschränkung der öffentlichen Haushalte in den Folgejahren, wenn krisenbedingt die Nettokreditaufnahme über das eigentlich vorgesehene Maß zulegt. In Reaktion auf den ersten **Nachtragshaushalt** wurden bereits die damit **einhergehenden Tilgungsnotwendigkeiten** diskutiert (Boysen-Hogrefe, 2020). Die Einschränkung der öffentlichen Haushalte durch die Tilgungsvorgaben von 5 Mrd. Euro jährlich über 20 Jahre im ersten Nachtragshaushalt zeigte sich in Relation zu BIP und Haushaltsvolumen als relativ gering, so dass wegen dieser Vorgaben keine einschneidenden fiskalpolitischen Maßnahmen notwendig erscheinen.

Auf den ersten Blick scheint sich die Situation mit dem Konjunkturpaket deutlich verändert zu haben. Schließlich werden als zusätzliche Belastungen des Bundes im Jahr 2020 rund 90 Mrd. Euro abgerufen. Jedoch steigen mit dem zweiten Nachtragshaushalt die jährlichen Tilgungsverpflichtungen lediglich von rund 5 auf rund 6 Mrd. Euro bei 20-jähriger Tilgung.

Im Einzelnen: Nach dem ersten Nachtragshaushalt mit einem geplanten Defizit von 153 Mrd. Euro hat nun der Bund im Zuge des Konjunkturpakets im zweiten Nachtragshaushalt **das geplante Defizit auf 217,8 Mrd. Euro** erhöht (Deutscher Bundestag, 2020b). Neben dem Konjunkturpaket, das den Bundeshaushalt des Jahres 2020 mit 90 Mrd. Euro belasten soll, stellen sich im Vergleich zum ersten Nachtragshaushalt nun mehrere Posten anders da. So rechnet der Bund nun mit einem zusätzlichen Rückgang der Steuereinnahmen um 7 Mrd. Euro. Zugleich werden die Zinsausgaben und die EU-Eigenmittelzahlungen niedriger angesetzt. Von erheblicher Bedeutung ist, dass die im ersten Nachtragshaushalt bereitgestellten Mittel für Soforthilfen und weitere Maßnahmen in Reaktion auf die Pandemie noch nicht einmal zur Hälfte abgerufen wurden. Von den 105 Mrd. Euro (Soforthilfen und globale Mehrausgaben) waren 65 Mrd. Euro bei der Formulierung des Konjunkturpakets noch unangetastet. Ferner umfasst der zweite Nachtragshaushalt Kredite an die Bundesagentur für Arbeit, die angesichts der immensen Ausgaben für die Kurzarbeit ihre eigenen Rücklagen aufbrauchen wird, und zur Stabilisierung der Beitragssätze an die Kranken- und Pflegeversicherungen. Schließlich ist mit dem zweiten Nachtragshaushalt eine seit dem Jahr 2019 geplante Entnahme aus den Rücklagen von rund 10 Mrd. Euro nicht mehr vorgesehen.

Zu den **Rücklagen im Bundeshaushalt** ist anzumerken, dass es sich hier um nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen handelt. Ökonomisch hat der Vorgang, dass nun keine „alte“ Kreditermächtigung für die Nettoneuverschuldung, sondern eine „neue“ genutzt wird, für das Jahr 2020 keinerlei Einfluss. Mit Blick auf die Schuldenbremse ist dies allerdings von Relevanz. Die Nettoneuverschuldung, die durch Rücklagen gedeckt ist, wird in der Abrechnung nicht als solche gesehen und fließt nicht in die für die Abrechnung der Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme ein. Da unter der Schuldenbremse die in einer Notsituation über die eigentlich gesteckte Nettokreditaufnahme hinausgehende Nettokreditaufnahme in den folgenden Jahren mittel- bis langfristig getilgt werden muss, steigt durch die Schonung der Rücklagen der Tilgungsbetrag, während die Spielräume für die kommenden Jahre angesichts größerer Rücklagen entsprechend größer ausfallen werden.

Insgesamt ist bemerkenswert, dass bei einem Differenzbetrag zwischen erstem und zweitem Nachtragshaushalt von über 60 Mrd. Euro, die nach den Vorgaben der Schuldenbremse **wegen der geplanten Nettoneuverschuldung zu tilgende Größe** von knapp 100 Mrd. Euro auf nur **118 Mrd. Euro** zunimmt.⁴ Die Konjunkturkomponente ist dabei nur wenig verändert. Allerdings sind die finanziellen Transaktionen, die unter der Schuldenbremse nicht ins Gewicht fallen, nun um rund 14 Mrd. Euro höher. Hier laufen die Kredite an die Sozialversicherungen auf. Ferner umfasst der zweite Nachtragshaushalt eine große Aufstockung des Energie- und Klimafonds um etwa 26 Mrd. Euro. Diese Verschiebung zwischen Kern- und Nebenhaushalt findet sich zwar in den 218,5 Mrd. Euro wieder, ist aber nicht für die Schuldenbremse relevant. Hier wird der Finanzierungssaldo des Nebenhaushalts berücksichtigt. In den folgenden Jahren werden allerdings die steigenden Ausgaben des Energie- und Klimafonds die Abrechnung der Schuldenbremse belasten. Über 20 Jahre wären dies aber auch kaum mehr als eine Mrd. Euro pro Jahr, die man dem nun angesetzten Tilgungsbetrag von etwa 6 Mrd. Euro ab 2023 hinzuaddieren kann.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Bund weiter über Rücklagen von 48,2 Mrd. Euro verfügt (Bundesministerium der Finanzen, 2020a), die im Haushaltsprozess der kommenden Jahre aufgebraucht werden dürften. Zudem ist das **Kontrollkonto der Schuldenbremse prall gefüllt**. Dieses kann zwar nicht direkt im Haushaltsplan verrechnet werden, doch gibt es in der Planung immer gewisse Unsicherheiten über Haushaltsposten, die bisher eher konservativ geschätzt wurden. So sind in der Vergangenheit die Zinsausgaben und nahezu durchgängig auch die Zahlungen an EU-Eigenmitteln immer niedriger ausgefallen als geplant. Abweichungen von der Haushaltsplanung gab es daher in jüngerer Zeit nur in eine Richtung. Sofern hier das Vorgehen der Haushaltsaufstellung angepasst wird, ermöglichte dies ebenfalls Spielräume, ohne dabei sofort Gefahr zu laufen, mit der ex-post Abrechnung der Schuldenbremse zusätzliche Tilgungsverpflichtungen eingehen zu müssen. Zunächst würde nämlich das Kontrollkonto abgebaut. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Tilgung nur in konjunkturrell „guten“ Jahren erfolgen soll.

Sogar die aus dem zweiten Nachtragshaushalt entstehenden Tilgungsverpflichtungen führen also nicht zu Belastungen, die eine starke Reaktion der Finanzpolitik erforderlich machen würden. Hier ist zwar zusätzlich zu erwähnen, dass die Länder ebenfalls Tilgungsverpflichtungen gegenüberstehen werden. Anders als der Bund sieht aber zum Beispiel das Land Nordrhein-Westfalen eine Tilgung über einen Zeitraum von 50 Jahren vor, so dass hier vermutlich ebenfalls keine größeren Anpassungen in den laufenden Haushalten der kommenden Jahre notwendig werden.

Allerdings ist es durchaus wahrscheinlich, dass auch für das kommende Jahr mit Blick auf die Schuldenbremse eine Notsituation konstatiert werden dürfte, die ein Überschreiten der eigentlich gesteckten Nettokreditaufnahme einschließt. Die vorliegenden Prognosen beziehen sich zwar nicht auf den Bund, sondern den Gesamtstaat und richten sich nicht auf das für die Schuldenbremse relevante Rechenwerk (Finanzstatistik), sondern orientieren sich an den Abgrenzungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, doch dürften die Tendenzen übertragbar sein.

Sofern es nicht zu einer zweiten Welle der Pandemie kommt, lagen die Prognosen im Sommer für den Finanzierungssaldo des Jahres 2021 zwischen -1,5 und -3,9 Prozent (Tabelle 1). Dies ist deutlich schmaler als das Spektrum für das Jahr 2020 (-5,3 und -7,5 Prozent), doch dürfte auch die Konjunkturkomponente absolut geringer ausfallen. Insgesamt zeigt das relativ weite Spektrum, dass derzeit kaum Aussagen über das Ausmaß der im Jahr 2021 vermutlich entstehenden zusätzlichen Tilgungsverpflichtungen gemacht werden können.

⁴ Die Herleitung der Tilgungsverpflichtung aus der Nettokreditaufnahme ist in Kasten 1 dargelegt.

Tabelle 1:

Prognosen der nationalen und internationalen Institutionen für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo (Maastricht), in % des BIP

	2020	2021
Bundesbank	-7 ½	-2,0
DIW	-6,2	-3,4
EU Kom (Mai)	-7,0	-1,5
Ifo	-5,4	-2,2
IfW	-5,9	-3,2
IMK	-6,0	-3,0
IWF	-10,7	-3,1
IWF (April)	-5,2	-1,9
IWH	-6,7	-3,0
OECD	-7,1	-3,8
OECD 2. Welle	-9,1	-7,5
RWI	-5,3	-1,7
SVR	-6,0	-3,9

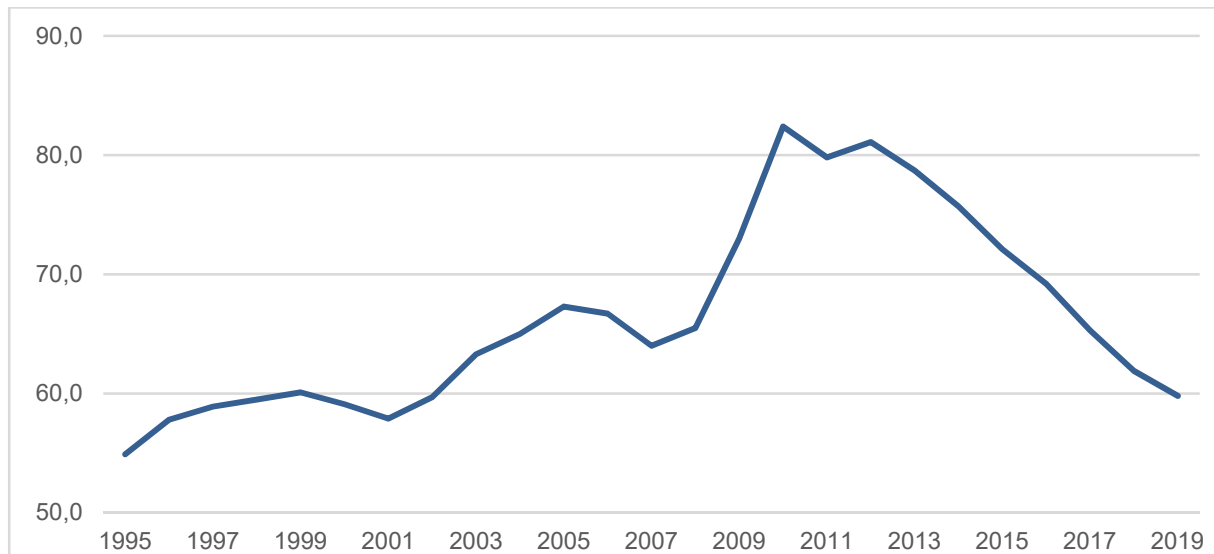
Quelle: Eigene Darstellung.

Hier ist zudem zu berücksichtigen, dass Steuerstundungen, die im laufenden Jahr die Kasse und damit auch den Haushalt nach Finanzstatistik belasten, in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) nicht als entgangene Steuereinnahmen, sondern quasi als Kredit des Staates aufgefasst werden, die den Finanzierungssaldo nicht betreffen. Da die **Steuerstundungen im laufenden Jahr zu Mehreinnahmen im nächsten Jahr** führen dürften, ist in der Finanzstatistik aus diesem Grund mit niedrigeren Defiziten für das Jahr 2021 zu rechnen als in den VGR, was für sich genommen dafürspricht, dass die zusätzlichen Tilgungsverpflichtungen, die durch den Haushalt 2021 entstehen, merklich geringer sein werden als die aus dem Jahr 2020.

Die derzeit kursierenden Prognosen sehen, abgesehen von der Projektion der OECD im Szenario einer zweiten Welle, einen Anstieg des Bruttoschuldenstands vor, der über das Niveau, das im Nachgang der Großen Rezession erreicht wurde, hinausgeht.

Der Bruttoschuldenstand aller staatlichen Ebenen im Verhältnis zum BIP stieg zwischen 1995 und 2010 von 55 Prozent auf über 82 Prozent an (Abbildung 2). Bereits im Jahr 2006 war zwar der vorherige Aufwärtstrend gebrochen, doch führte die große Rezession und die damit zusammenhängende Bankenrettung zu einem erheblichen Anstieg der Staatsverschuldung. **Seit 2012 sinkt der Bruttoschuldenstand** relativ zum BIP kontinuierlich und erreichte im Jahr 2019 nach 17 Jahren erstmals wieder einen Wert von unter 60 Prozent, wie er als Höchstgrenze durch den Vertrag von Maastricht vorgesehen ist. Da das Zinsumfeld heute aus Schuldnersicht wesentlich günstiger ist als vor zehn Jahren, dürfte ein Anstieg der Verschuldung auf das Niveau von vor 10 Jahren kurz- bis mittelfristig keine ernsthafte Gefährdung der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen darstellen.

Abbildung 2:
Staatsschuldenquote Deutschland, 1995-2019, in % des BIP



Quelle: Eurostat (2020), eigene Darstellung.

Sollten die Tilgungsvorgaben der Schuldenbremse berücksichtigt werden?

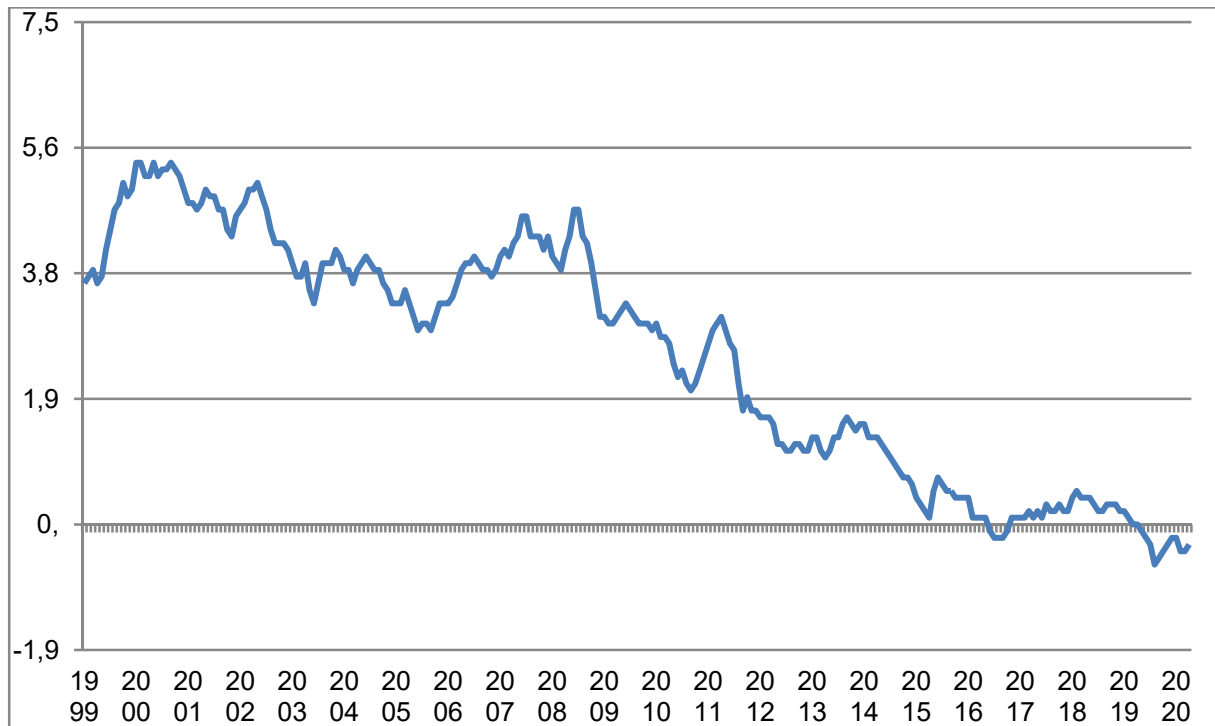
Die Vorgaben der Schuldenbremse sehen nicht vor, dass alle zusätzlichen Schulden, die in der Krise auflaufen, getilgt werden müssen, da finanzielle Transaktionen herausgerechnet und Konjunkturerfekte berücksichtigt werden.

Entsprechend können zwei Positionen zur Frage, inwieweit die **Tilgungsvorgaben der Schuldenbremse** berücksichtigt werden sollen, gegenübergestellt werden. Zum einen, dass diese Vorgaben nicht weit genug gehen und eine darüberhinausgehende Tilgung angebracht wäre, und zum anderen, dass die Tilgung grundsätzlich nicht angezeigt wird.

Aus ökonomischer Sicht sind hier zwei Aspekte zu berücksichtigen. Die Schuldentragfähigkeit hängt nicht so sehr vom absoluten Schuldenstand, sondern von der Verschuldung in Relation zur Wirtschaftsleistung ab. Bei einer entsprechend des Durchschnitts der vergangenen Jahre nominal steigenden Wirtschaftsleistung wird der Bruttoschuldenstand in Relation zur Wirtschaftsleistung bereits merklich zurückgeführt, wenn der laufende Haushalt entsprechend der Vorgaben der Schuldenbremse aufgestellt wird, ohne dabei die Tilgungsvorgaben zu berücksichtigen. Als weiterer Aspekt ist zu bedenken, dass derzeit das **Zinsniveau ausgesprochen günstig aus Sicht der öffentlichen Hand** ist. Die Tilgung würde kaum eine Entlastungswirkung für die kommenden Jahre entfalten. Derzeit werden selbst Papiere mit relativ hohen Laufzeiten und Nullkuponen über dem Nennwert ausgegeben, was sich in negativen Renditen widerspiegelt (Abbildung 3). Anders gesagt erzielt die öffentliche Hand derzeit durch die Ausgabe von Wertpapieren zusätzliche Einnahmen.

Beides spricht dafür, dass die Einhaltung der Tilgungsvorgaben der Schuldenbremse für sich genommen nicht entscheidend für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sein dürfte. Insbesondere sind darüberhinausgehende Tilgungsmaßnahmen nicht notwendig.

Abbildung 3:
Renditen von Bundesanleihen mit einer Restlaufzeit von 9-10 Jahren in %



Quelle: Deutsche Bundesbank (2020), eigene Darstellung.

Allerdings zeigen die zuvor dargelegten Ausführungen, dass die **Tilgungsvorgaben der Schuldenbremse keine ausgeprägten Belastungen** mit sich bringen. Ein Aufweichen der Schuldenbremse könnte ferner dazu führen, dass nicht nur die Tilgungsvorgaben, sondern das Konzept in Gänze in Frage gestellt wird. Ferner ist anzumerken, dass die günstigen Finanzierungsbedingungen des Staates als dessen Bonität von der Ausrichtung der Finanzpolitik und der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen abhängen. Glaubwürdige und verlässliche Fiskalregeln stützen die Bonität. Fiskalregeln grundsätzlich in Frage zu stellen kann hier mittel- bis langfristig Risiken bergen.

Kasten 1:

Zu den Tilgungsverpflichtungen des zweiten Nachtragshaushalts

Die Schuldenbremse sieht eine strukturelle Kreditaufnahme von höchstens 0,35 Prozent in Relation des Bruttoinlandsprodukts vor. Diese Zahl wird mit dem nominalen BIP der Haushaltsaufstellung des vorangegangenen Jahres multipliziert (hier 2018^a). Dies ergibt einen Wert von 11,7 Mrd. Euro (Tabelle K1). Zudem sind konjunkturbedingt Defizite von 53,6 Mrd. Euro zugelassen (Konjunkturkomponente). Die Kredite, die der Bund an die Sozialversicherungen aushändigt, werden zudem als finanzielle Transaktionen ebenfalls nicht in die zu tilgende Summe aufgenommen. Schließlich können Kredite zurückbezahlt werden. Der vielleicht ursprüngliche Gedanken, finanzielle Transaktionen rauszurechnen, war, dass für die Einhaltung der Schuldenbremse der Bund nicht sein Finanzvermögen verkaufen soll („Tafelsilber verscherbeln“). Durch das Aushändigen eines Kredites erhält der Bund nun Finanzvermögen (Forderung gegen die Sozialversicherungen).

Neben dem Kernhaushalt werden in der Schuldenbremse zusätzlich die Sondervermögen berücksichtigt. Hier fließen die Finanzierungssalden ein. Da ein Teil der Nettokreditaufnahme des Bundes auf eine deutliche Aufstockung des Energie- und Klimafonds zurückgeht, dieser den Mittelzufluss aber nicht im laufenden Jahr, sondern erst in den Folgejahren in zusätzliche Ausgaben wird ummünzen können, weist dieses Sondervermögen einen erheblichen Überschuss aus. Zusammen mit anderen Sondervermögen, bei denen in der Summe mit einem leichten Defizit gerechnet wird, ergibt sich schließlich ein positiver Finanzierungssaldo von immerhin fast 20 Mrd. Euro.

Schließlich verbleiben als zu tilgender Betrag der ursprünglichen Nettokreditaufnahme des Bundes etwa 118 Mrd. Euro, was bei einem Tilgungshorizont von 20 Jahren einer jährlichen Belastung von 6 Mrd. Euro entspricht.

Tabelle K1:

Herleitung der Tilgungsverpflichtung aus dem zweiten Nachtragshaushalt des Bundes

	Mrd. Euro
Nettokreditaufnahme	217,8
- Maximal zulässige Nettokreditaufnahme	11,7
- Konjunkturkomponente	53,6
- Summe finanzielle Transaktionen	14,6
- Finanzierungssaldo Sondervermögen	19,8
Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme	118,1

Quelle: Deutscher Bundestag (2020b), eigene Darstellung.

^aDie Haushaltsaufstellung für 2020 erfolgte 2019, daher bezieht sich die strukturelle Verschuldungskomponente der Schuldenbremse auf das nominale BIP vom Jahr 2018.

4 Diskussion einer Vermögensabgabe

Vor dem Hintergrund der hohen zu erwartenden Neuverschuldung für das Jahr 2020 wurden Rufe nach der Einführung einer Vermögensteuer zur Finanzierung der COVID-19-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen laut (Bach, 2020). Im Folgenden sollen zunächst die ökonomischen Vor- und Nachteile einer Vermögensteuer allgemein diskutiert werden. Anschließend wird auf die verfassungsrechtliche Situation in Deutschland mit Bezug auf den infrage kommenden Artikel 106 Abs. 1 Nr. 5 GG eingegangen, der eine einmalige Vermögensabgabe auf Bundesebene vorsieht.

Vermögensteuer allgemein

Für viele Länder lassen sich die erhobenen Steuern in drei Kategorien einteilen: Verkehrssteuern (z.B. Umsatzsteuer), Ertragssteuern (z.B. Einkommenssteuer) und Substanzsteuern (z.B. Vermögensteuer). Bei letzterem ist die Bemessungsgrundlage eine Bestands- und keine Stromgröße.

Für die Substanzbesteuerung spricht ihre **Verteilungswirkung**, denn durch sie kann die Vermögensungleichheit in einer Gesellschaft verringert werden. Da sich Vermögen aus vergangenen Erträgen speisen, kann eine Vermögensteuer auch eins-zu-eins durch höhere Ertrags- und Erbschaftssteuern abgebildet werden. Ein Vorteil der Vermögensteuer ist allerdings, dass mit ihr auf vergangene Erträge zurückgegriffen werden kann. Dies mag gerechtfertigt sein, wenn die Ertragssteuern in der Vergangenheit als zu gering angesehen wurden. Zum Schutz vor staatlicher Willkür legte das Bundesverfassungsgericht allerdings sehr eng gefasste Grenzen der Substanzbesteuerung fest.

Der Bestandsgrößencharakter der steuerlichen Bemessungsgrundlage erfordert eine **regelmäßige Bewertung** derselben. Diese ist – sofern nicht erhebliche Vermögensarten ausgenommen werden und auf vereinfachte Bewertungsregeln zurückgegriffen wird – wiederum mit großem Aufwand verbunden, weshalb die Vermögensteuer als Steuer mit hohen Erhebungskosten gilt (Fuest et al., 2017). Dies gilt insbesondere bei Immobilien. Schon bei der wertbasierten Grundsteuer, die eine spezielle Form der Vermögensteuer darstellt, liegen die Erhebungskosten bei sechs Prozent des Steueraufkommens und damit mehr als doppelt so hoch wie bei anderen Steuerarten (IW, 2011). Vereinfachte Bewertungsregeln, wie z.B. das Verwenden von nicht aktuellen Einheitswerten, wurden vom Bundesverfassungsgericht für die Erhebung der Grundsteuer im Jahr 2018 für grundgesetzwidrig erklärt. Im Jahr 1995 erklärte das Bundesverfassungsgericht außerdem die bis 1997 erhobene Vermögensteuer für grundgesetzwidrig, da eine Besserstellung von Immobilienvermögen gegenüber anderen Vermögen dem Gleichheitsgrundsatz nicht entspricht. Damit einhergehen auch erhebliche Abgrenzungsprobleme, ob zum Beispiel Sozialversicherungsansprüche unter den Vermögensbegriff zu fassen sind.⁵ Einerseits Immobilienbesitz zur privaten Altersvorsorge einer Besteuerung zu unterziehen und andererseits Rentenansprüche von gesetzlich Versicherten unberücksichtigt zu lassen, ist offenkundig eine Diskriminierung einer speziellen Vermögensart. Mit Bezug auf die Verfassungs-

⁵ Aufgrund der Umlagefinanzierung weiter Teile der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland leiten sich beträchtliche Vermögen aus den Ansprüchen gegenüber den Sozialversicherungen ab. Diese Vermögen wären auch für eine Vermögensteuer zu berücksichtigen, was wiederum entsprechende Bewertungsprobleme mit sich brächte. Um aber einen selbständigen Unternehmer, dessen Altersvorsorge mithin sein Unternehmen oder Immobilien sind, nicht schlechter zu stellen als einen Sozialversicherungspflichtigen mit Ansprüchen gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung, müssten auch implizite Vermögenswerte zur steuerlichen Bemessungsgrundlage herangezogen werden.

konformität bei einer möglichen Wiedereinführung der Vermögensteuer leiten sich daraus einige Probleme ab.

Gleichwohl sieht auch die Grundsteuerreform von 2019 eine Vermögensbewertung vor, auch wenn einzelne Länder über eine Öffnungsklausel von diesem Prinzip abweichen können und damit keine Neubewertung von Grundstücken und Immobilien vornehmen. Für die Wiedereinführung einer Vermögensteuer müsste zunächst sichergestellt werden, dass eine verfassungskonforme Bewertung aller Vermögen vorliegt. Es ist davon auszugehen, dass die umfassende **Bewertung sämtlicher Privat- und Firmenvermögen** den Bewertungsaufwand bei der Grundsteuer um ein Vielfaches übersteigt. Vermutlich müsste ein Großteil der Bewertungen anhand von Selbstauskünften der Steuerpflichtigen vorgenommen werden. Seim (2017) zeigt anhand schwedischer Daten, dass es bei solchen Verfahren zu erheblichen Verzerrungen und Falschauskünften kommt.

Das **Aufkommen einer Vermögensteuer** hängt von den gewählten Freibeträgen, der Bemessungsgrundlage sowie den zugrunde gelegten Steuersätzen ab. Fuest et al. (2017) simulieren mithilfe eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells die volkswirtschaftlichen Effekte einer Vermögensteuer. In ihrem Referenzszenario (umfassende Vermögensteuer) wird durch eine 1-prozentige Vermögensteuer ein langfristiges Aufkommen von 17,4 Mrd. Euro pro Jahr erzielt. Gleichzeitig sinkt in allen gewählten Szenarien das Gesamtsteueraufkommen durch Rückgänge bei den Einkommenssteuern, der Umsatzsteuer und den Gewerbesteuern. Der Grund für diese negative Gesamtsteueraufkommenswirkung ist modellinhärent, denn das Modell nimmt an, dass Staatsausgaben wachstumsneutral sind, während die Steuererhebung verzerrend wirkt. Mit Blick auf die Tilgung der Neuverschuldung durch die COVID-19-Pandemie ist diese Annahme allerdings sehr realistisch, da die zusätzlichen Staatsausgaben eher den Konjunkturzyklus glätten, und nicht darauf abzielen, das Trendwachstum positiv zu beeinflussen.

In der zitierten Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finden Fuest et al. (2017) in allen Szenarien ein Absinken des BIPs durch die Einführung einer Vermögensteuer. Dies liegt insbesondere daran, dass eine Vermögensteuer die **volkswirtschaftliche Kapitalakkumulation** weniger attraktiv macht und zu geringeren Investitionen führt, was sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Deutschland verlöre damit als Investitionsstandort an Attraktivität. Zudem schafft eine Vermögensteuer einen zusätzlichen Anreiz für Unternehmen, sich stärker über Fremdkapital zu finanzieren und belastet Firmen mit hohen Eigenkapitalquoten überproportional. Gerade hohe Eigenkapitalquoten sind aber in Krisenzeiten ein wichtiger Puffer, ohne den Unternehmen schnell in Schieflage geraten. Davon abgesehen wirkt die Vermögensteuer prozyklisch, das heißt sie verstärkt Krisen. Dies liegt daran, dass sie selbst bei negativer Ertragslage anfällt, dadurch an der Substanz der Unternehmen zehrt und das Eigenkapital schmälert. Auch für die wirtschaftliche Erholung nach einer Krise kommt dem Eigenkapital eine bedeutende Rolle zu: Kalemli-Ozcan et al. (2018) zeigen für Firmen einen stark positiven Zusammenhang zwischen Eigenkapitalquote und Investitionen in den Folgejahren.

Mit Blick auf andere Substanzsteuern ist aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ein vordringliches Argument für die Grundsteuer, dass Grund und Boden immobil sind und man sie durch Verlagerung nicht der Besteuerung entziehen kann (Fuest et al., 2018). Bei einer allgemeinen Vermögensteuer drohen allerdings erhebliche Ausweichreaktionen, wenn nämlich **Vermögensobjekte in das Ausland verlagert** werden. Es spricht viel dafür, dass gerade die großen Vermögen relativ mobil sind. Brüllhart et al. (2016) ermitteln anhand variierenden Vermögensteuersätzen der Schweizer Kantone, dass eine 1-prozentige Erhöhung des Vermögensteuersatzes zu einer Verringerung des Vermögensbestandes um 1,16 Prozent führt. Im Sinne der steuerlichen Effizienz gilt, dass ein Faktor umso geringer besteuert werden sollte, je mobiler er ist. Dies spricht für eine Staffelung möglicher Vermögensteuersätze nach Vermögensarten, kann aber wiederum mit dem Grundgesetz in Konflikt treten, wie

das Beispiel des Bundesverfassungsgerichtsurteils von 1995 zeigt. Außerdem führte eine Staffelung zu **Portfolioumschichtungen** hin zu Vermögen, die nicht oder nur gering besteuert würden, und verzerrt damit die volkswirtschaftliche Kapitalallokation.

Zwar können auch Immobilien nicht verlagert werden, aber dennoch sind Verhaltensänderungen bei der Besteuerung des Immobilienwerts erwartbar: Überwälzung der Steuer auf Mieter analog zur Grundsteuer sowie geringere Neu- und Ersatzinvestitionen. Ersteres ist verteilungspolitisch problematisch. Insbesondere würden Mieter in ohnehin angespannten Immobilienmärkten getroffen werden. Letzteres mindert die private Investitionsbereitschaft, was einer angebotsseitigen Reaktion auf steigende Mieten in Ballungsräumen entgegenwirkt.

Die Vermögensteuer ist außerdem eine Objektsteuer, die dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** entgegensteht. In der COVID-19-Pandemie zeigt sich, dass die Ertragskraft von Vermögen, insbesondere von Firmenvermögen, stark variiert und vor allem von der Branche und der konkreten Tätigkeit abhängt. Beispielhaft gesprochen: Eine Vermögensteuer kann nicht unterscheiden, ob sie das Eigenkapital eines Messebauers oder eines Lebensmittelherstellers besteuert, auch wenn erster besonders hart und letzterer vermutlich kaum von der Krise betroffen ist. Auch lässt eine Vermögensteuer vollkommen unberücksichtigt, ob Vermieter oder Verpächter ihre Mietenzahlungen und Pachten im Zuge der COVID-19-Krise bereits reduzierten, um ihren gewerblichen Mietern entgegenzukommen, oder von Insolvenzen ihrer Mieter und Pächter betroffen sind. Auch bereits getroffene politische Maßnahmen wie die temporäre Absenkung der Umsatzsteuer kommen allein jenen Unternehmen zugute, die noch Umsätze aufweisen (und die Steuersenkung nicht an Konsumenten durchreichen), nicht aber den Unternehmen, deren Umsätze ganz wegbrechen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen sollten deshalb dahingehend geprüft werden, ob sie wirklich zielgerichtet im Sinne einer gewünschten Lastenverteilung sind.

Aus diesem Grund ist eine Vermögensteuer ungeeignet, die Lasten der Krise so zu verteilen, dass es zu einer Umverteilung von den weniger Betroffenen hin zu den Krisenverlierern kommt. Ein solches Ziel kann über die Mittel der Ertragssteuern weit besser verfolgt werden. Dies gilt umso mehr, da Vermögensverluste infolge der Krise bei einer im Nachgang einsetzenden Vermögensteuer keine Rolle spielen.

Da auch die Kosten der COVID-19-Pandemie einmaliger Natur sind, ist nicht ersichtlich, warum eine permanente Vermögensteuer zu ihrer Finanzierung herangezogen werden sollte. Nach Artikel 106 Abs. 2 Nr. 1 GG steht das Aufkommen aus einer allgemeinen Vermögensteuer außerdem den Ländern zu. Sie kann also auch nicht herangezogen werden, um die gestiegenen Belastungen des Bundeshaushalts zu tragen.

Dem Bund stünde allerdings die Möglichkeit einer einmaligen Vermögensabgabe nach Artikel 106 Abs. 1 Nr. 5 GG offen, deren Aufkommen ihm ausschließlich zusteht. Die einmalige Vermögensabgabe genießt gegenüber der dauerhaft erhobenen Vermögensteuer außerdem den Vorteil, dass sie – sofern sie im Vorfeld nicht antizipiert werden konnte – nicht zu dynamischen Ineffizienzen bei Unterinvestitionen führt. Ihre Erhebung kann zudem über einen längeren Zeitraum gestreckt werden.⁶ Andererseits sind die Kosten der Bewertung relativ zum erwarteten Steueraufkommen für einen gegebenen Steuersatz höher, wenn sie allein für eine einmalige Vermögensabgabe vorgenommen werden muss.

⁶ Das Lastenausgleichsgesetz von 1952 sah beispielsweise eine Abgabe vor, die über 120 Quartalsraten geleistet werden konnte.

Wenn das politische Ziel ist, eine Vermögensbesteuerung zum Zwecke der Finanzierung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie heranzuziehen, kommt die einmalige Vermögensabgabe aus den genannten Gründen viel eher in Frage als eine allgemeine Vermögensteuer. Deshalb soll im Folgenden ein spezieller Fokus auf die Vor- und Nachteile einer einmaligen Vermögensabgabe liegen.

Einmalige Vermögensabgabe: internationale Erfahrungen

Das Argument, dass eine einmalige Abgabe den Vermögensaufbau nicht behindern dürfte und Ausweichreaktionen vermieden werden können, macht sie aus ökonomischer Sicht deutlich attraktiver als eine wiederkehrende Vermögensteuer. Empirische Erfahrungen mit einmaligen Vermögensabgaben sind allerdings rar und auch die ökonomische Literatur ist knapp. Ein Literaturüberblick des Internationalen Währungsfonds aus dem Jahre 2013 (IWF, 2013) verweist letztlich nur auf eine Studie von Eichengreen (1990), die die damals vorliegenden Beispiele auswertet. Sie schlussfolgert, dass es, sofern den Vermögensabgaben politische Diskussion und Entscheidungsfindungsprozesse vorangingen, zu erheblichen Ausweichreaktionen kommt. In demokratischen Gesellschaften, bei denen gerade zu diesem Thema mit einem in der Öffentlichkeit diskutierten Gesetzgebungsprozess zu rechnen ist, lassen sich die Vorteile einer einmaligen Vermögensabgabe nicht vollkommen ausspielen.

Einmalige Vermögensabgabe in Deutschland

Gemäß Artikel 106 Abs. 1 Nr. 5 GG steht dem Bund das Aufkommen einer „einmaligen [Vermögensabgabe] und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben“ zu. Die verfassungsrechtlichen Hürden für eine solche Sonderabgabe sind allerdings hoch angesetzt. Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags befasste sich im Frühjahr 2020 mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer einmaligen Vermögensabgabe vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

In der einschlägigen Rechtsliteratur gibt es verschiedene Meinungen, was unter einem **„außergewöhnlichen Finanzierungsbedarf“** zu fassen ist, der den einmaligen Rückgriff des Staates auf privates Vermögen zulässt. Aber selbst diejenigen Autoren, die die am wenigsten restriktiven Hürden ansetzen, sprechen immer noch von „eine[r] finanzielle[n] Sonderlage, die mit den üblichen Steuereinnahmen nicht oder nur schwer bewältigt werden kann“. Andere Autoren sehen eine hinreichende Begründung einer einmaligen Vermögensabgabe sogar erst beim Vorliegen einer „existenzbedrohenden finanziellen Notlage“ des Staates verwirklicht (Deutscher Bundestag, 2020c).

Die jüngere deutsche Geschichte kennt insgesamt **drei Beispiele für die Erhebung einer vermögensbezogenen Sonderabgabe** auf zentralstaatlicher Ebene. Alle drei stehen im direkten Zusammenhang mit den beiden Weltkriegen (der Wehrbeitrag von 1913, das Reichsnotopfer von 1919 und der Lastenausgleich von 1952). Nach den aktuellen Schätzungen zum Budgetdefizit, wie in Kapitel 2 dargelegt, darf bezweifelt werden, dass die momentane ökonomische Situation in vergleichbarer Weise den Staatshaushalt belastet wie diese historischen Beispiele.

Bezüglich des „außergewöhnlichen Finanzbedarfs“ des Staates sind auch folgende Beobachtungen mindestens bemerkenswert: Bundestag und Bundesregierung beschließen als Maßnahme zur Krisenbekämpfung Steuersenkungen (z.B. die befristete Umsatzsteuersenkung), halten an geplanten künftigen Steuersenkungen fest (Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags), lassen die Haushaltsreserven i.H.v. 48 Mrd. Euro unangetastet undbürden dem Staatshaushalt mit der Grundrente weitere Belastungen auf. Gerade letztgenannte Maßnahme ist insofern problematisch, als dass sie im Gegensatz zu den Sonderbelastungen durch die COVID-19-Pandemie **jährlich wiederkehrende und**

steigende Staatsausgaben bedeutet. Zudem wurde die Grundrente entgegen vorheriger Ankündigungen ohne eine Finanztransaktionssteuer eingeführt, die ihre Finanzierung sicherstellen sollte. Vor diesem Hintergrund ist es wohlfeil, von einer finanziellen Sonderlage des Staates auszugehen, die eine einmalige Vermögensabgabe rechtfertigt.

Außerdem dient das Aufkommen einer einmaligen Vermögensabgabe ausschließlich des Tragens spezieller Lasten, erfordert also eine **Zweckbindung**. Damit sich eine Finanzierungsverantwortung der zu belastenden Abgabeschuldner ergibt, muss dieser Zweck gleichzeitig auch eine „gruppennützige Verwendung“ finden. Ein weiteres Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags zu einer einmaligen Vermögensabgabe aus dem Jahr 2008 kommt diesbezüglich zu folgendem Schluss: „Nach hiesiger Auffassung wäre die Verwendung des Aufkommens einer Vermögensabgabe zur Schuldentilgung des Staates jedenfalls hinsichtlich dieser Anforderung mithin als verfassungsrechtliches Risiko einzustufen“ (Deutscher Bundestag, 2008).

Dies bedeutet, dass es für die Einführung einer möglichen einmaligen Vermögensabgabe nur ein begrenztes Zeitfenster gibt, solange die Neuverschuldung des Bundes auch eindeutig den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zuzuordnen ist. Gleichzeitig müsste mit der Vermögensabgabe aber vielmehr **eine konkrete Maßnahme** finanziert werden – wie etwa beim Lastenausgleich nach dem zweiten Weltkrieg geschehen – und nicht ein buntes Maßnahmenpaket von Umsatzsteuersenkung, Rentenerhöhung und Kaufprämie für Elektrofahrzeuge. Eine mögliche Abgabe, die allein die Altschuldenreduzierung zum Ziel hat, ist offenbar nicht im Sinne des Artikel 106 Abs. 1 Nr. 5 GG.

Somit bleibt festzuhalten, dass die verfassungsrechtliche Begründung für die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe mindestens fraglich ist. Gleichwohl bedeutet dies nicht, dass das Grundgesetz nicht entsprechend geändert werden könnte, auch wenn die parlamentarischen Hürden dafür relativ hoch angesetzt sind.

Verteilung der Krisenlast

Nach dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit sollten auch die Kosten der Krise vornehmlich durch jene getragen werden, deren **wirtschaftliche Ertragskraft** nur geringfügig beeinträchtigt ist, und die denjenigen ausgespart werden, die besonders hart von der Krise getroffen sind. In der ifo Konjunkturumfrage vom Juni 2020 wurden die deutschen Unternehmen danach befragt, ob die gegenwärtige Krise für sie existenzbedrohende Probleme mit sich bringt (Sauer und Wohlrabe, 2020). Abbildung 4 stellt aufgeteilt nach Branchen dar, welcher Anteil der befragten Unternehmen mit existenzbedrohenden Problemen zu kämpfen hat. Dabei zeigt sich eine **hohe Variation zwischen den Branchen**, die von unter einem Prozent Betroffenheit (Pharma) bis zu 85 Prozent (Reisebranche) reicht. Unter den am stärksten betroffenen Branchen sind Dienstleister wie Hotel- und Gaststättenbetreiber, aber auch Industrieunternehmen aus der Metallindustrie oder stark vom Export abhängige Branchen wie die Automobilindustrie.

In vielen dieser Branchen weisen die Unternehmen sogar traditionell hohe Eigenkapitalquoten auf, die durch eine Vermögensteuer somit überproportional getroffen wären. Auch die kleinen und mittleren Unternehmen (**KMUs**) weisen mit **31,2 Prozent sehr hohe Eigenkapitalquoten** aus (KfW, 2019). Auch wäre es einigermaßen bizarr, würde der Staat durch die Einführung einer Vermögensteuer einerseits am Eigenkapital der Unternehmen zehren, während er andererseits Unternehmen gezielt durch Maßnahmen unterstützt, die auf die Bildung von Eigenkapital abzielen.

Analog zur der **asymmetrischen Krisenbelastung** für die einzelnen Branchen lässt sich auch auf privater Ebene keine Trennlinie der wirtschaftlichen Betroffenheit entlang der Vermögensverteilung ziehen. Privates Eigentum wie Immobilienbesitz ist schlichtweg als Indikator ungeeignet um zu be-

stimmen, ob jemand durch die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie betroffen ist oder nicht.

Abbildung 4:
Anteil der Firmen mit existenzbedrohenden Problemen nach Branche, in %



Quelle: Sauer und Wohlrabe (2020), eigene Darstellung.

5 Finanzierungsoptionen

Im Folgenden werden alternative Fiskalmaßnahmen zur Finanzierung der Corona-bedingten Mehrausgaben des Bundes diskutiert. Zunächst wird eine allgemeine ökonomische Bewertung von Konsolidierungsmaßnahmen und deren wachstumstheoretische Wirkungsweise auf Basis des gegenwärtigen Stands der Fachliteratur vorgenommen. Sodann wird der Abbau von staatlichen Subventionsleistungen als zu bevorzugende Konsolidierungsoption vorgestellt. Im Anschluss wird eine Reform von weiteren ausgabeseitigen Positionen des Bundeshaushalts, insbesondere von Bundeszuschüssen zur Rentenversicherung, angesprochen. Zuletzt werden mögliche einnahmeseitige Anpassungen des Steuersystems durch den Abbau von Steuervergünstigungen oder die Erhöhung von Verbrauchs- und Ertragssteuern diskutiert.

Ökonomische Bewertung von Konsolidierungsmaßnahmen

Der aus der Schuldenbremse resultierende Tilgungsplan sieht eine Rückführung der in 2020 aufgrund der Corona-Krise zusätzlich aufgenommenen Staatsschulden in Höhe von jährlich etwa 6 Mrd. Euro vor. Der Bundeshaushalt muss entweder auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite angepasst werden, um dieser Forderung gerecht zu werden. Die finanzwissenschaftliche Frage, ob eine solche Konsolidierung der Staatsfinanzen über eine **Erhöhung von Steuereinnahmen oder eine Reduzierung von Staatsausgaben** erfolgen sollte, ist aus wachstumstheoretischer Sicht jedoch nicht abschließend geklärt.

Auf aggregierter Ebene ist der Effekt von Änderungen am Steuersystem auf das Wirtschaftswachstum unklar. Ältere empirische Studien finden sowohl einen positiven (z.B. Plaut und Pluta, 1982, Helms, 1985) wie auch einen negativen Effekt (z.B. Griesson, 1980, King und Rebelo, 1990) von allgemeinen Steuererhöhungen auf das BIP-Wachstum, wobei die Richtung des Effekts meist von der Verwendung des generierten Steueraufkommens abhängig ist. In einer neueren Studie schätzen Romer und Romer (2010) mit Hilfe von narrativen Daten aus den USA, dass über einen Zeitraum von drei Jahren eine **Steuererhöhung in Höhe von 1 Prozent des BIP die Wirtschaftsleistung um 3 Prozent reduziert**.

Der **Wachstumseffekt unterscheidet sich je nach Steuerart**. Sofern gleichzeitig die Körperschaftsteuer oder die Sozialversicherungsbeiträge gekürzt werden, kann beispielsweise eine erhöhte Mehrwertsteuer zu positiven Wachstumseffekten führen (Castro et al., 2018). Johansson et al. (2008) zeigen auf Basis von OECD-Daten wiederum, dass sich eine Erhöhung der Körperschaftsteuer stark negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Dieser Effekt wird durch Ergebnisse von Lee und Gordon (2005) unterstützt. Die Autoren schätzen, dass eine Erhöhung der Körperschaftsteuer um 10 Prozentpunkte die jährliche BIP-Wachstumsrate um 1 bis 2 Prozentpunkte verringert. Auch eine Erhöhung der Einkommensteuer hat wachstumshemmende Effekte, wie beispielsweise Studien von Acosta-Ormaechea und Yoo (2018), Widmalm (2001) oder Easterly und Rebelo (1993) zeigen.

Für eine Konsolidierung über eine Kürzung von Staatsausgaben sprechen die Ergebnisse von Alesina et al. (2017), die für 16 OECD-Mitgliedstaaten zeigen, dass ein Abbau von Staatsausgaben und -transfers für das Wirtschaftswachstum weniger schädlich ist als Steuererhöhungen. Generell stellt sich die empirische Frage, wie groß der sogenannte **fiskalische Multiplikatoreffekt von Staatsausgaben** ist, das heißt wie stark das Wirtschaftswachstum durch Staatsausgaben beeinflusst wird. Christiano et al. (2011) argumentieren, dass der Multiplikator gerade im Niedrigzinsumfeld größer als 1 ist, das heißt, dass eine expansive Fiskalpolitik besonders wirksam ist. Atems (2019) schätzt für Bundesstaaten der USA, dass der Multiplikatoreffekt über einen Zeitraum von drei Jahren bei etwa 1,2 liegt. Dem widersprechen allerdings Ergebnisse von Ramey und Zubairy (2018), die auf Basis

historischer Daten den Multiplikatoreffekt in den USA auf meist unter 1 schätzen. Chen et al. (2017) finden gar einen negativen Zusammenhang zwischen dem aggregierten Niveau der Staatsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung und dem BIP-Wachstum. Es ist daher empirisch nicht abschließend geklärt, wie Staatsausgaben im Aggregat das Wirtschaftswachstum beeinflussen.

Dörr et al. (2019) unterscheiden daher in ihrer Analyse zwischen verschiedenen staatlichen Ausgabekategorien. Die Autoren finden mit einem dynamischen makroökonomischen Schätzmodell heraus, dass im EU-Vergleich geringere konsumtive Staatsausgaben, wie Aufwendungen für Sozialleistungen, auf längere Sicht positiv mit dem Wirtschaftswachstum korreliert sind. Dies unterstützt frühere Ergebnisse von Kneller et al. (1999), die für 22 OECD-Länder zeigen können, dass höhere Staatsausgaben für nicht-produktivitätssteigernde Ausgabekategorien das Wachstum des BIP nicht unterstützen. Alfonso und Jalles (2014) zeigen auf, dass sich im Besonderen **die Kürzung von Subventionen positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt**.

Abbau von Subventionen

Das IfW Kiel veröffentlicht regelmäßig den Kieler Subventionsbericht, der die wichtigsten Finanzhilfen des Bundes kategorisiert. Basierend auf dem neuesten Bericht von Laaser und Rosenschon (2019) werden im Folgenden Subventionsleistungen identifiziert, die eine marktverzerrende, widersprüchliche und/oder klientelpolitische Ausrichtung haben. Der Abbau von Subventionen ist aus ökonomischer Sicht eine sinnvolle und marktkonforme Möglichkeit, um den Belastungen aus dem Nachtragshaushalt fiskalisch entgegenzuwirken.

Dem Agrarsektor wird in Deutschland eine besondere Förderung zuteil. Zusätzlich zu Agrarzahlen in Höhe von 6,7 Mrd. Euro aus den Agrar- und Fischereifonds der Europäischen Union (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2020) fördert der Bund die Land- und Forstwirtschaft beispielsweise über das Förderprogramm „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit jährlich etwa 350 Mio. Euro⁷ an direkten Subventionszahlungen. Über Zuschüsse unterstützt der Bund die Träger der Krankenversicherung der Landwirte mit etwa 1,4 Mrd. Euro pro Jahr. Die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung erhalten jährliche Subventionszahlungen in Höhe von etwa 150 Mil. Euro. Durch die **Streichung nationaler Subventionszahlungen für den Agrarsektor** könnten damit alleine etwa 1,9 Mrd. Euro pro Jahr eingespart werden.

Eine Reihe von weiteren Subventionsleistungen führt zu einer staatlichen Bevorteilung einzelner Branchen und teils zu einer Verzerrung des Wettbewerbs, ohne dass gesamtwirtschaftlich sinnvolle Effekte in einem substantiellen Ausmaß erkennbar sind. Beispielsweise wird der mautpflichtige Güterkraftverkehr mittels staatlicher Förderprogramme zur Aus- und Weiterbildung sowie bei der Anschaffung von bestimmten Antriebsarten mit etwa 350 Mio. Euro pro Jahr subventioniert. Über das Luftfahrtforschungsprogramm der Bundesregierung werden industriegeführte Forschungsverbünde mit etwa 150 Mio. Euro jährlich gefördert. Das Bundesforschungsministerium stellt jährlich etwa 100 Mio. Euro zur Subventionierung der Mikroelektronikbranche in Deutschland zur Verfügung. Unternehmen mit besonders stromintensiven Produktionsprozessen können ihre Stromkosten dank einer Förderrichtlinie der Bundesregierung teilweise finanziell kompensieren lassen, wobei die staatlichen Beihilfen etwa 200 Mio. Euro pro Jahr betragen. Über das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand für den Mittelstand und die Industrielle Gemeinschaftsforschung für kleine und mittlere Unternehmen subventioniert der Bund mit etwa 700 Mio. Euro jährlich privatwirtschaftliche

⁷ Diese Summe umfasst nicht Fördermittel für den Küstenschutz und Dorferneuerungen sowie für Ausgaben für Wasserwirtschaft. Darlehen werden nicht berücksichtigt.

Forschungsprojekte. Insgesamt könnten durch den **Abbau von weiteren sektorspezifischen Subventionen** zusätzlich 1,5 Mrd. Euro eingespart werden.⁸

Für die **Regionalförderung** werden staatliche Subventionen von etwa 1,5 Mrd. Euro pro Jahr bereitgestellt, ohne dass ein gesamtwirtschaftlicher Effekt klar ersichtlich wird. Für Zuweisungen für betriebliche Investitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ werden exklusive der Infrastrukturmaßnahmen etwa 400 Mio. Euro an Subventionszahlungen pro Jahr geleistet. Für regionale Innovationsbündnisse in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands sind jährlich ca. 100 Mio. Euro vorgesehen. Etwa eine Mrd. Euro pro Jahr sind im Bundeshaushalt für den Breitbandausbau in jenen Regionen, in denen ein Ausbau nicht wirtschaftlich ist, eingestellt.⁹

Weitere Subventionsleistungen umfassen beispielsweise in- und auslandsbezogene Gewährleistungen als Eventualverbindlichkeiten. Laaser und Rosenschon (2019) bewerten diese Subventionsleistungen mit etwa 650 Mio. Euro bis 1,1 Mrd. Euro pro Jahr, wobei diese Schätzung angesichts des erhöhten Ausfallrisikos durch die Corona-bedingt schlechte Konjunkturlage als eher konservativ anzusehen ist. Durch zinsvergünstigte Darlehen und Eigenkapitalhilfen wie Ausfallbürgschaften können Leistungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die mit einer Garantie des Bundes ausgestattet ist, mit etwa 300 Mio. Euro pro Jahr an Subventionsäquivalenten bewertet werden. Der private Wohnungsbau wird durch die Wohnungsbauprämie mit etwa 150 Mio. Euro jährlich subventioniert und auf alle Steuerzahler umgelegt. Städtebauliche Maßnahmen werden mit etwa 600 Mio. Euro pro Jahr subventioniert. Für marktverzerrende Förderprogramme stellt der Bund etwa 600 Mio. Euro pro Jahr für den Kultursektor und 100 Mio. Euro für zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports bereit.

Die **Subventionierung von Energieeffizienzmaßnahmen** erfolgt mittels einer Reihe von Förderprogrammen, die teils miteinander konkurrieren. Dabei ist fraglich, ob die Subventionen die effizientesten Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen darstellen. Gemäß Laaser und Rosenschon (2019) wurde in 2018 beispielsweise die Gebäudesanierung zur CO₂-Minderung durch drei verschiedene Förderprogramme mit einem Gesamtvolumen von etwa 1,6 Mrd. Euro subventioniert. Hinzu kommen Förderprogramme für die Optimierung von Pumpen- und Heizungssystemen über etwa 450 Mio. Euro pro Jahr. Sofern die exakten CO₂-Vermeidungskosten und damit die effizientesten Maßnahmen zur Vermeidung von Treibhausgasen nicht bekannt sind, ist aus ökonomischer Sicht der Einbezug des Sektors Wohnen in einen europäischen Zertifikatehandel mit fixen Emissionsgrenzen und einer Zertifikatezuteilung nach dem aufkommensneutralen Grandfathering-Prinzip gegenüber einem System von teils parallelen Subventionsleistungen zu bevorzugen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass, sofern in der Nachkrisenzeit Konsolidierung notwendig wird, durch ein **Streichen von gesamtwirtschaftlich ineffizienten Subventionsleistungen** Möglichkeiten bestehen, diese ohne die Erhöhung oder Einführung verzerrender Steuern zu erreichen.

⁸ Nicht berücksichtigt sind direkte und indirekte Subventionen für die Automobilwirtschaft durch Maßnahmen zur Förderung der Elektromobilität, deren gesamtwirtschaftlicher Nutzen zumindest fragwürdig erscheint.

⁹ Es sei angemerkt, dass bisher nur geringe Subventionsleistungen tatsächlich abfließen.

Reform der Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung

In Deutschland läuft jährlich etwa jeder zweite erwirtschaftete Euro durch die Staatskasse. Die sogenannte Staatsquote, das heißt die Gesamtausgaben des Staates relativ zur Wirtschaftsleistung, bewegt sich seit Beginn der 2000er-Jahre bis zum vergangenen Jahr konstant bei über 40 Prozent. Eine Abschätzung für das laufende Jahr ist mit hohen Unsicherheiten behaftet, jedoch wird aufgrund der deutlich erhöhten Staatsausgaben bei einer gleichzeitig rückläufigen Wirtschaftsleistung die **Staatsquote in 2020 wahrscheinlich bei deutlich über 50 Prozent** liegen.

Die mit Abstand größte Ausgabeposition im öffentlichen Budget sind dabei Ausgaben für die soziale Sicherung: Seit Mitte der 1990er-Jahre lag der Anteil von Sozialleistungen relativ zu den aggregierten Ausgaben des Gesamtstaats stets bei mehr als 40 Prozent (OECD, 2020). Deutschland wendet damit für die soziale Sicherung relativ zum Gesamtvolumen der öffentlichen Haushalte nicht nur mehr als der Durchschnitt der übrigen OECD-Länder auf, der **deutsche Budgetanteil für die soziale Sicherung ist sogar höher als bei den für ihren starken Sozialstaat bekannten skandinavischen Ländern** (Dorn et al., 2019). Im internationalen Vergleich sind die Aufwendungen des Gesamtstaats für öffentliche Kernaufgaben wie Bildung, Umweltschutz, Verteidigung oder Infrastruktur dagegen eher unterdurchschnittlich.

Im Bundeshaushalt sind für 2020 inklusive der beiden Nachtragshaushalte Staatsausgaben über etwa 508 Mrd. Euro vorgesehen (Bundesministerium der Finanzen, 2020b). Einen deutlichen Anstieg zum Budget im Vorjahr erfährt wie erwartet die allgemeine Finanzverwaltung, unter deren Dach u.a. die Corona-bedingten Überbrückungs- und Soforthilfen veranschlagt sind. Mit einem Anteil von etwa einem Drittel hält jedoch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wie in den vergangenen Jahren den größten Anteil an den Bundesausgaben. Der mit weitem Abstand größte Posten innerhalb des Ministeriums sind dabei die **Leistungen des Bundes an die Rentenversicherungen von 101,8 Mrd. Euro im Jahr 2020**. Die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung sind im Lauf der vergangenen Jahre konstant gestiegen.

Werding et al. (2020) haben in Modellrechnungen, die dem fünften Tragfähigkeitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen zu Grunde liegen, die Einflussfaktoren für die langfristige Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen analysiert. Unabhängig von den unterstellten Szenarien und Parametern zeigen die Projektionen der simulierten Staatsausgaben, dass insbesondere **aufgrund der Aufwendungen für die Alterssicherung die öffentlichen Haushalte langfristig nicht tragbar** sind. Basierend auf den Modellrechnungen müsste der Primärsaldo relativ zum BIP ab sofort und dauerhaft um 1,5 bis 4 Prozentpunkte erhöht werden, um die Folgen des demographischen Wandels abzufangen.¹⁰

Anstatt das Rentenversicherungssystem zukunftsfähig zu machen, wurde mit der Rentenreform im Jahr 2014 der Anspruch auf Rentenleistungen weiter erhöht. Versicherte, die vor dem 1. Januar 1953 geboren sind, können die Altersrente unter bestimmten Voraussetzungen bereits mit Vollendung des 63. Lebensjahres erreichen.¹¹ Dolls und Krolage (2019) schätzen durch erhöhte Rentenversicherungsausgaben und entfallene Sozialversicherungsbeiträge die fiskalischen **Kosten der sogenannten „Rente mit 63“ auf 6,5 Mrd. Euro jährlich**. Durch die sogenannte Mütterrente wird seit 2014

¹⁰ Der Primärsaldo Deutschlands betrug im Jahr 2019 etwa 1,7% des BIP (IMF 2020).

¹¹ Für jüngere Versicherte wird die Altersgrenze pro Jahrgang ab dem 1. Januar 1953 um jeweils 2 Monate angehoben. Für Versicherte, die ab dem 1. Januar 1963 geboren sind, gilt somit wieder die maßgebliche Altersgrenze von 65 Jahren.

außerdem ein zusätzliches Jahr als Kindererziehungszeit bei Müttern oder Vätern vor 1992 geborener Kinder rentenrechtlich anerkannt. Pimpertz (2017) schätzt, dass bis 2030 die **Mütterrente etwa 8,1 Mrd. Euro pro Jahr kostet**. Eine Rücknahme von nur einer der beiden Reformkomponenten könnte somit nicht nur die Corona-bedingten Tilgungsverpflichtungen kompensieren, sondern die deutschen Staatsfinanzen auch langfristig nachhaltiger gestalten.

Im Zuge des zweiten Nachtragshaushalts 2020 wurde überdies die sogenannte Grundrente beschlossen. Beitragszahler, die mindestens 33 Jahre gearbeitet und unterdurchschnittlich verdient haben, können über die Förderung bis zu 418 Euro zusätzlich pro Monat erhalten. Die **jährlichen Mehrkosten der Grundrente von 1,4 Mrd. Euro** werden durch eine Anhebung des allgemeinen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung finanziert (Bundesregierung, 2020). Bei der Grundrente handelt es sich um eine sozialpolitische Wohltat, die keinen direkten Kausalbezug zur Corona-Krise aufweist. Da die Reform trotz der fiskalischen Belastungen durch die Corona-Krise offenbar finanzierbar war, wäre die Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe, die eine existenzbedrohende finanzielle Notlage des Staates voraussetzt, kaum zu rechtfertigen (siehe Kapitel 0).

Rücknahme von verzerrenden Steuerermäßigungen

Eine Verringerung von Subventionszahlungen oder eine Neuausrichtung der ausgabenseitigen Budgetzusammensetzung ist im Hinblick auf die fiskalische Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen zwar generell zu bevorzugen. Sofern aus (polit-)ökonomischen Gründen jedoch keine Konsolidierung über die Ausgabenseite des Bundeshaushalts möglich oder gewünscht ist, können die fiskalischen Belastungen der Corona-Krise auch über die Einnahmenseite kompensiert werden. Im Vorkrisen-Jahr 2019 erzielte der Bund mit etwa 329,0 Mrd. Euro über 90% seiner Gesamteinnahmen durch die Erhebung von Steuern¹² (Bundesministerium der Finanzen, 2020a). Aufgrund der Corona-Krise ist zwar mit einem hohen, jedoch absehbar nur kurz- bis mittelfristigen Rückgang der Steuereinnahmen auf etwa 264,5 Mrd. Euro in 2020 zu rechnen (Bundesministerium der Finanzen, 2020c). Insgesamt kann von einer gesamtwirtschaftlichen Erholung und einer damit einhergehenden Erhöhung der Steuereinnahmen ausgegangen werden. Eine **Reform des Steuersystems** erscheint daher als geeignetes Mittel, um eine Erhöhung des Fiskalaufkommens zu erzielen.

Zunächst sollte auf den **Abbau von verzerrenden Steuerermäßigungen** im bestehenden Rechtsrahmen hingewirkt werden.¹³ Eine Reihe der Steuerermäßigungen läuft dabei zusätzlich den umwelt- und klimapolitischen Zielen der Bundesregierung zuwider, weshalb ein Reformbedarf auch aus ökologischer Sicht besteht.

Alleine die **Entfernungspauschale** im Einkommensteuerrecht, welche die zu versteuernden Einkünfte für Aufwendungen zwischen dem Wohnort und der ersten beruflichen Tätigkeitsstätte mindert, sorgt für ein verringertes Steueraufkommen von insgesamt etwa 4 Mrd. Euro pro Jahr, wovon etwa 1,7 Mrd. Euro auf den Bund entfallen. Die Wirkung der Steuervergünstigung ist mindestens zweifelhaft, da der steuerliche Abzugsposten das Verkehrsaufkommen fördert und somit u.a. zu einer höheren Lärm-, Gesundheits-, Schadstoff- und Infrastrukturbelastung führen kann.

¹² Weitere Einnahmeposten waren u.a. streckenbezogene Mauteinnahmen von Bundesfernstraßen (7,3 Mrd. Euro), der Bundesanteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (2,4 Mrd. Euro) oder die Abführung der Bundesanstalt für Immobilienfragen (2,3 Mrd. Euro) (Bundesministerium der Finanzen 2020a).

¹³ Siehe Laaser und Rosenschon (2019) für eine Auflistung von widersprüchlichen und verzerrenden Steuervergünstigungen.

Gemäß des Agrardieseldesetzes erfolgt eine **Mineralölsteuerbegünstigung** für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, die sich auf etwa 400 Mio. Euro im Jahr beläuft und gesamtwirtschaftlich nicht nachvollziehbar ist. Fast grotesk erscheint vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Klimapolitik die Energiesteuerbefreiung für den gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen, welches zu Mindereinnahmen von etwa 500 Mio. Euro jährlich führt.

Im Bereich der Energiesteuer sind weitere Reformen denkbar. Widersprüchlich erscheint die **Steuerbegünstigung von Strom**, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird. Es ist nicht ersichtlich, warum diese spezielle Form der Stromnachfrage gegenüber der regulären Stromnachfrage durch kommerzielle Energieversorgungsunternehmen bessergestellt werden soll. Das Einsparpotential dieses Postens beläuft sich auf etwa 1 Mrd. Euro pro Jahr. Gemäß der Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung können Unternehmen des produzierenden Gewerbes durch Nachweis eines betrieblichen Energiemanagementsystems ihre entrichteten Strom- und Energiesteuern teilweise zurückfordern. Die Streichung dieser einseitigen und verzerrenden Begünstigung von energieintensiven Unternehmen könnte etwa 1,5 Mrd. Euro an Steuerrückerstattungen einsparen. Weitere gesamtwirtschaftlich verzerrende Vergünstigungen der Strom- und Energiesteuer für bestimmte industrielle Prozesse und Verfahren, z.B. für die Elektrolyse, die Herstellung von Zement oder chemische Reduktionsverfahren, belaufen sich aggregiert auf etwa 1,3 Mrd. Euro pro Jahr.

Die Abschaffung der genannten Steuervergünstigungen alleine könnte die sich aus dem Tilgungsplan ergebenden Konsolidierungsverpflichtungen finanzieren. Weitere, mindestens diskussionswürdige Steuervergünstigungen umfassen u.a. bei der Umsatzsteuer die vergünstigten Sätze für Beherbergungsleistungen, Zahntechniker und Zahnärzte oder kulturelle und unterhaltende Leistungen sowie bei der Einkommensteuer den Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe, Freibeträge für nebenberufliche Tätigkeiten, Steuerermäßigungen für Renovierungs- und Modernisierungsaufwendungen oder die Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Nacht- und Feiertagsarbeit. Insgesamt würde ein Abbau von gesamtwirtschaftlich nicht nachvollziehbaren Steuervergünstigungen nicht nur das Fiskalaufkommen steigen, sondern gleichzeitig zur Verringerung von wettbewerbsschädlichen Marktverzerrungen beitragen.

Erhöhung von Verbrauchs- und Ertragssteuern

Nach dem Abbau von Steuervergünstigungen ist als Maßnahme auf der staatlichen Einnahmenseite eine Erhöhung von Steuern nach dem Fundamentalprinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit denkbar. Die Belastungen durch die Corona-Krise sind über Branchen und Wirtschaftsakteure sehr heterogen verteilt. Gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip soll jedes Steuersubjekt nach seiner individuellen ökonomischen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung höheren Staatsausgaben beitragen. Um zusätzlich eine horizontale Steuergerechtigkeit zwischen den Steuersubjekten zu gewährleisten, eignet sich eine **Erhöhung der Verbrauchs- und Ertragssteuern**.

Alleinige Regelungskompetenz im Bereich der Verbrauchssteuern hat der Bund beispielsweise bei der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer.¹⁴ Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, dass die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zu diesem Jahr um 40 Prozent gegenüber 1990 sinken sollen. Die aggregierten Kohlendioxid-Emissionen des Personenkraftwagen-Verkehrs sind zwischen

¹⁴ Das Mineralölsteuergesetz wurde im Juli 2006 durch das Energiesteuergesetz abgelöst. Mit ‚Mineralölsteuer‘ ist hier umgangssprachlich die Besteuerung von Kraftstoffen für den motorisierten Individualverkehr, wie z.B. von Benzin, Diesel oder Autogas, gemeint.

1995 und 2018 jedoch um 3,7 Prozent angestiegen (Umweltbundesamt, 2020), weshalb eine Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor unwahrscheinlich erscheint. Der motorisierte Individualverkehr ist auch nicht in den europäischen CO₂-Zertifikatehandel eingebunden, weshalb die **Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölsteuer als Pigou-Steuer** für die Internalisierung von negativen Umwelt- und Klimaeffekten gestärkt werden kann. Eine stärkere Ausrichtung der Besteuerung des Individualverkehrs nach Emissionsbelastungen könnte neben einem erhöhten Fiskalaufkommen auch eine gewünschte klimapolitische Lenkungswirkung entfalten.

Im Bereich der Ertragssteuern besitzt der Bund vor allem über die Lohnsteuer als Gemeinschaftssteuer Gestaltungsmöglichkeiten. Mit dem **progressiven Marginalsteuerverlauf** im deutschen Einkommenssteuersystem wird die individuelle Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen berücksichtigt. Reformen könnten entweder auf Tarifzonen oder eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage abzielen, um ein erhöhtes Steueraufkommen zu erzielen. Es sollte jedoch beachtet werden, dass eine umfangreiche Einkommensteuerreform auch den Abbau der Kalten Progression, ein Abflachen des sogenannten Mittelstandsbauchs oder den Solidaritätszuschlag umfassen kann, was sich im Hinblick auf Steueraufkommen mindernd auswirken würde (siehe z.B. Dorn et al., 2017a, Dorn et al., 2017b, Blömer et al., 2019).

Momentum für Strukturreformen

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass eine ausgabenseitige Konsolidierung gegenüber einer Erhöhung der Steuereinnahmen aus wachstumstheoretischer Sicht generell zu bevorzugen ist. Der zu tilgende Betrag der ursprünglichen Nettokreditaufnahme des Bundes von etwa 6 Mrd. Euro pro Jahr lässt sich alleine durch das **Streichen von gesamtwirtschaftlich nicht sinnvollen Subventionen** erreichen. Alternativ kann eine Reform der Ausgabenseite bei den im internationalen Vergleich hohen Konsumausgaben zur Konsolidierung der Staatsfinanzen beitragen. Im Speziellen sind Reformen im Bereich der Rentenversicherung, wie die Mütterrente, die Rente mit 63 oder die Grundrente, empfehlenswert. Soll eine Konsolidierung über die Einnahmenseite erfolgen, so sind zunächst verzerrenden Steuerermäßigungen abzubauen. Erst in einem zweiten Schritt ist eine erhöhte Besteuerung nach dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit empfehlenswert, welches bei den Verbrauchs- und Ertragssteuern ansetzen sollte.

Aus fiskalischer Sicht stellt die gegenwärtige haushaltspolitische Diskussion ein **Momentum für notwendige Strukturreformen** dar. Die angesprochenen Maßnahmen zur Konsolidierung auf der Ausgaben- und Einnahmenseite des Bundeshaushalts könnten die fiskalische Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen langfristig stärken und sind aus ökonomischer Sicht daher zu begrüßen. Die Einführung einer Vermögensbesteuerung ist aufgrund der heterogenen Verteilung der Krisenlast jedoch ein kaum geeignetes Mittel zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. In der gegenwärtigen Situation entfaltet sie eine ungewünschte regressive Fiskalwirkung, ohne dass ein gezielter Lastenausgleich durch die Beteiligung jener Branchen entsteht, die am wenigsten von der Krise betroffen waren oder durch sie profitierten.

6 Fazit

1. Die zu erwartende Neuverschuldung des Bundes beträgt für das Jahr 2020 voraussichtlich 218 Mrd. Euro, wovon 118 Mrd. Euro nach den Regeln der Schuldenbremse über 20 Jahre getilgt werden müssen. Dadurch entsteht ein jährlicher Tilgungsbedarf i.H.v. 6 Mrd. Euro.
2. Angesichts des niedrigen Zinsniveaus ist ein Anstieg der Schuldenlast vorerst verkraftbar und bedarf keiner drastischen politischen Maßnahmen. Der erwartete Anstieg der Staatsschuldenquote ist nicht ausgeprägter als in Folge des Wirtschaftseinbruchs von 2009.
3. Die Ankündigung von Steuererhöhungen konterkariert die Ziele eines Konjunkturprogramms und führt im Falle von Vermögensteuern zu geringeren Investitionen. Geringere Investitionen gehen ihrerseits einher mit einem Absinken der langfristigen Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft.
4. Für die öffentlichen Haushalte wäre eine Schwächung der künftigen Haushalte durch eine dauerhafte Minderung des Wachstumspfad das größere Problem. Hier müsste nach Ende der Krise mit Eingriffen in die laufenden Haushalte reagiert werden.
5. Eine Vermögensteuer setzt an der finanziellen Substanz von Unternehmen an, ohne dabei die Ertragslage zu berücksichtigen. Die Schwächung des Eigenkapitals von Unternehmen und Selbständigen mindert die Chancen für einen robusten Aufschwung nach der Krise und stehen im scharfen Widerspruch zu den staatlichen Krisenmaßnahmen, die explizit zur Stützung von Unternehmen und Selbständigen gedacht sind.
6. Vermögensteuern führen zu verschiedenen Ausweichreaktionen und sind eine ineffiziente Form der Besteuerung. Ihrem Aufkommen stehen Mindereinnahmen durch andere Steuerarten gegenüber, die zu einem negativen Gesamtsteueraufkommen führen dürften. Die Bewertung sämtlicher Privat- und Unternehmensvermögen ist mit hohen Kosten bei der Steuererhebung verbunden.
7. Durch eine einmalige Vermögensabgabe können zwar gewisse Ausweichreaktionen vermieden werden, doch bereits die Diskussion über die Einführung einer solchen Abgabe führt zu unerwünschten Reaktionen wie Kapitalflucht oder einer Portfolioumschichtung hin zu Anlageformen, die von der Besteuerung ausgenommen sind.
8. Das Bundesverfassungsgericht hat der Erhebung von Substanzsteuern wie der Vermögensteuer oder Grundsteuer in wegweisenden Urteilen enge Grenzen gesetzt. Verfassungsrechtlich dürften sowohl eine allgemeine Vermögensteuer wie auch eine einmalige Vermögensabgabe bedenklich sein.
9. Die Belastungen durch die Tilgungsanforderungen des zweiten Nachtragshaushalts sind nicht so ausgeprägt, dass sie eine entsprechende Verfassungsänderung rechtfertigen würden, die für die Einführung einer verfassungskonformen Vermögensteuer notwendig wäre.
10. Konsolidierungen sollten aus wachstumstheoretischer Sicht eher über die Ausgabe- denn über die Einnahmeseite erfolgen. Die Tilgungsverpflichtungen ließen sich durch einen Abbau von verzerrenden, gesamtwirtschaftlich nicht sinnvollen Subventionen erreichen. Alternativ könnten Ausgaben der öffentlichen Hand moderat gekürzt werden. Angesichts der hohen Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung und der Bundespauschale zur Abgeltung von versicherungsfremden Leistungen würden Reformen der Sozialversicherungssysteme die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen stärken.
11. Sofern bei der Konsolidierung an der Steuereinnahmenseite angesetzt wird, sollten zunächst widersprüchliche Steuervergünstigungen gestrichen werden. Alternativ kann eine Steuererhöhung nach dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit erfolgen, weshalb (moderate) Erhöhungen von Verbrauchs- oder Ertragssteuern denkbar sind.

Literatur

- Acosta-Ormaechea, Santiago und Jiae Yoo (2012). Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective. IMF Working Paper Series 257.
- Alfonso, Antonio und Joao Tovar Jalles (2014). Fiscal composition and long-term growth. Applied Economics 46 (3), 349-358.
- Alesina, Alberto, Omar Barbiero, Carlo Favero, Francesco Giavazzi und Matteo Paradisi (2017). The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence. NBER Working papers (23385).
- Atems, Bebonchu (2019). The effects of government spending shocks: Evidence from US States. Regional Science and Urban Economics 74, 65-80.
- Bach, Stefan (2020). Steuerpolitik in Zeiten von Corona: Unternehmen und Konsumkurzfristig entlasten, Hochverdienende mittelfristig moderat belasten. DIW aktuell, Nr. 37, April 2020.
- Barro, R. J. (1989). The Ricardian Approach to Budget Deficits. The Journal of Economic Perspectives, 3(2): 37–54. URL <http://www.jstor.org/pss/1942668>.
- Becker, T. (1997). An investigation of Ricardian equivalence in a common trends model. Journal of Monetary Economics 39(3), 405-431.
- Blömer, Maximilian, Luisa Dörr, Clemens Fuest, Martin Mosler, Andreas Peichl und Niklas Potrafke (2019). *Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist*. Ifo Schnelldienst 72(16).
- Brüllhart, Marius, Jonathan Gruber, Matthias Krapf und Kurt Schmidheiny (2016). Taxing Wealth: Evidence from Switzerland. NBER Working Paper Nr. 22376, Juni 2016.
- Bundesregierung (2020). Fragen und Antworten zur Grundrente. Abzurufen unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-grundrente-1722964>
- Bundesministerium der Finanzen (2020a). Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2019. Monatsbericht Januar.
- Bundesministerium der Finanzen (2020b). Bundeshaushalt 2020, Ausgaben Einzelplan. Abzurufen unter: <https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelplan.html>, zuletzt abgerufen am 6. August 2020.
- Bundesministerium der Finanzen (2020c). Bundeshaushalt 2020, Einnahmen Einzelplan, Allgemeine Finanzverwaltung. Abzurufen unter: <https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/einnahmen/einzelplan/60.html>, zuletzt abgerufen am 6. August 2020.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020). Agrarzahlen 2019 veröffentlicht. Anzurufen unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/direktzahlung/veroeffentlichung-eu-zahlungen.html>, zuletzt abgerufen am 6. August 2020.
- Castro, Franciso de Fernandez, Marion Perelle und Romanos Priftis (2018). The Economic Effects of a Tax Shift from Direct to Indirect Taxation in France. EC Directorate-General for Economic and Financial Affairs Discussion Paper Series 77.
- Chen, Chuanglian, Shujie Yao, Peiwei Hu und Yuting Lin (2017). Optimal government investment and public debt in an economic growth model. China Economic Review 45, 257-278.
- Christiano, Lawrence, Martin Eichenbaum und Sergio Rebelo (2011). When is the Government Spending Multiplier Large?. Journal of Political Economy 119(1), 78-121.
- Der Spiegel (2020). SPD-Chefin Esken fordert Sonderabgabe auf Vermögen. Abzurufen unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/coronavirus-krise-spd-chefin-saskia-esken-fordert-vermoegensabgabe-a-0210360b-673b-46a4-bb95-4998e452f1a4>, zuletzt abgerufen am 6. August 2020.
- Deutsche Bundesbank (2020). Zeitreihendatenbanken. Abzurufen unter: <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken>, zuletzt abgerufen am 6. August 2020.

- Deutscher Bundestag (2008). Rechtliche Rahmenbedingungen einer Vermögensabgabe. WD 4 - 3000 - 176/08, Oktober 2008.
- Deutscher Bundestag (2020a). Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020. Drucksache 19/18100.
- Deutscher Bundestag (2020b). Bericht des Haushaltsausschusses. Drucksache 19/20601.
- Deutscher Bundestag (2020c). Verfassungsmäßigkeit einer Vermögensabgabe zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie. WD 4 - 3000 - 041/20, April 2020.
- Fuest, Clemens, Lea Immel, Volker Meier und Florian Neumeier (2018). Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen. Ifo Studie, August 2018.
- Dolls, Mathias und Carla Krolage (2019). The Effects of Early Retirement Incentives on Retirement Decisions. ifo Working Paper 291, 1-31.
- Dorn, Florian, Martin Mosler und Niklas Potrafke (2019). Deutschlands Budget im OECD-Vergleich. Wirtschaftsdienst 99 (5), 368-370.
- Dorn, Florian, Clemens Fuest, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke (2017a). *Steuererhöhungen durch die Hintertür: Fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression*. Ifo Schnelldienst 70(2).
- Dorn, Florian, Clemens Fuest, Fabian Häring, Björn Kauder, Luisa Lorenz und Martin Mosler (2017b). *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs: Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten*. Ifo Schnelldienst 70(9).
- Dörr, Luisa, Klaus Gründler, Martin Mosler und Niklas Potrafke (2019). Der Zusammenhang zwischen Verschuldung, Budgetzusammensetzung und volkswirtschaftlichem Wachstum. Ifo Forschungsberichte 107.
- Dullien, Sebastian (2020). Konjunkturpaket 2020: Temporäre Mehrwertsteuersenkung mit beschränkter Wirkung. IMK Policy Brief 94.
- Easterly, Williams und Sergio Rebelo (1993). Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation. Journal of Monetary Economics 32, 417-458.
- Eichengreen, Barry. (1990). The Capital Levy in Theory and Practice. in Public Debt Management: Theory and History, 191–220. Ed.: R. Dornbusch and M. Draghi. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Eurostat (2020). Datenbanken – vierteljährliche Finanzstatistiken des Staates. Abzurufen unter: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10q_ggdebt&lang=de , zuletzt abgerufen am 6. August 2020.
- Felbermayr, Gabriel und Stefan Kooths (2020a). Stabilitätspolitik in der Corona-Krise. Kiel Policy Brief Nr. 138.
- Felbermayr, Gabriel und Stefan Kooths (2020b). Konjunkturpolitik – post COVID-19: lieber klug statt klotzig. Wirtschaftsdienst 100(7), 481-484.
- Fuest, Clemens, Herman Gauß, Andreas Bolik, Ferdinand Pavel, Cornelia Kindler, Stefan Pryzbilka, Nico Schönberg, Florian Neumeier, Michale Stimmelmayer, Daniel Stöhlker (2017). *Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte*. Studie der Ernst & Young GmbH und des ifo Instituts im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Februar 2017.
- Griessson, Ronald (1980). Theoretical Analysis and Empirical Measurements of the Effects of the Philadelphia Income Tax. Journal of Urban Economics 8, 123-137.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2017). The (In)validity of the Ricardian equivalence theorem—findings from a representative German population survey. Journal of Macroeconomics 51, 162-174.
- Helms, Jay (1985). The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A Time-Series - Cross Section Approach. The Review of Economics and Statistics 97 (4), 574-582.
- IMF (2020). Fiscal Monitor April 2020, Cyclically adjusted primary balance in % of potential GDP. International Monetary Fund, Washington D.C.

- Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2011). *Steuerwerte neu messen*. IW-Dienst, 37. Jg., Nr. 11, S. 2.
- Internationaler Währungsfonds (IWF) (2013). *Fiscal Monitor – Taxing Times*. IWF, Washington.
- Johansson, Asa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys und Laura Vartia (2008). Taxation and Economic Growth. OECD Economics Department Working Paper Series 320.
- Kalemli-Ozcan, Sebnem, Luc Laeven und David Moreno (2018). *Debt Overhang, Rollover Risk, and Corporate Investment: Evidence from the European Crisis*. CEPR Discussion Paper DP12881, April 2018.
- King, Robert and Sergio Rebelo (1990). Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications. *Journal of Political Economy* 98 (5), 126-150.
- Kneller, Richard, Michael Bleaney und Norman Gemmell (1999). Fiscal policy and growth: Evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics* 74, 171-190.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2019). *KfW-Mittelstandspanel 2019: Rekordjahr im Rücken, dunkle Wolken voraus – Unternehmen zwischen Bestmarken und Abwärtssorgen*. KfW Research, Oktober 2019.
- Laaser, C.F. und Rosenschon, A. (2019). *Kieler Subventionsbericht: Steigende Subventionen des Bundes bis zum Jahr 2018. Mit einer Schwerpunktanalyse Verkehrssubventionen*. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 22.
- Lee, Young und Roger Gordon (2005). Tax Structure and Economic Growth. *Journal of Public Economics* 89, 1027-1043.
- OECD (2020). National accounts at a glance: government expenditure by function (COFOG). OECD Publishing Services, Paris.
- Pimpertz, Jochen (2017). Kosten der schwarz-roten Rentenpolitik: eine Heuristik. IW Policy Papers 3/2017, Institut der Deutschen Wirtschaft.
- Plaut, Thomas und Joseph Pluta (1983). Business Climate, Taxes and Expenditure, and State Industrial Growth in the United States. *Southern Economic Journal* 50 (1), 99-119.
- Poterba, J.M. und L.H. Summers (1987). Finite lifetimes and the effects of budget deficits on national saving. *Journal of Monetary Economics* 20(2), 369-391.
- Ramey, Valerie und Sarah Zubairy (2018). Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from US Historical Data. *Journal of Political Economy* 126 (2), 850-901.
- Romer, Christina and David Romer (2010). The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review* 100 (3), 763-801.
- Sauer, Stefan und Klaus Wohlrabe (2020). *Konjunkturmfragen im Fokus: Licht am Ende des Tunnels für die deutsche Wirtschaft*. Ifo Schnelldienst 73(7).
- Seim, David (2017). *Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Sweden*. *American Economic Journal: Economic Policy* 2017, 9(4): 395–421.
- Statistisches Bundesamt (2020). Fachserie 18 – volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Abzurufen unter: https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-18.html, zuletzt abgerufen am 6. August 2020.
- Umweltbundesamt (2020). Emissionen des Verkehrs. Abzurufen unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#pkw-fahren-heute-klima-und-umweltvertraglicher>, zuletzt abgerufen am 6. August 2020.
- Werdning, Martin, Klaus Gründler, Benjamin Läpple, Robert Lehmann, Martin Mosler und Niklas Potrafke (2020). Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF. ifo Forschungsberichte 111.
- Widmalm, Frida (2001). Tax structure and growth: Are some taxes better than others?. *Public Choice* 107, 199-219.