



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik

*Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)*

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 13. Oktober 2023, mit dem Thema

Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt:

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwk.de

Stand

13. Oktober 2023

Diese Publikation wird ausschließlich als Download angeboten.

Gestaltung

PRpetuum GmbH, 80801 München

Zentraler Bestellservice für Publikationen der Bundesregierung:

E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
Telefon: 030 182722721
Bestellfax: 030 18102722721

Diese Publikation wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht zur Wahlwerbung politischer Parteien oder Gruppen eingesetzt werden.

Inhalt

I. Anlass.....	2
II. Die Rolle von Verschuldung und Steuern zur Finanzierung von Staatsaufgaben.....	5
Kasten 1 – Makroökonomische Grundlagen.....	7
Kasten 2 – Politische Ursachen übermäßiger Staatsverschuldung.....	9
III. Schuldenbremse und europäische Fiskalregeln.....	11
1. Schuldenbremse: Herausforderungen und Fehlanreize.....	12
2. Reform der Fiskalregeln und Anreize für öffentliche Investitionen.....	14
3. Europäische Reformdebatte.....	16
IV. Herausforderungen der Finanzpolitik und Lösungsansätze.....	19
1. Sondervermögen.....	20
2. Subventionskürzungen, höhere Ausgaben, Steuererhöhungen.....	22
Kasten 3 – Die Rolle der Inflation.....	25
V. Schluss und Empfehlungen.....	29
Literatur.....	33
Mitglieder.....	38
Anhang: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats seit April 1948.....	41



I. Anlass



Die Finanzpolitik in Deutschland steht vor großen strukturellen Herausforderungen: die Bevölkerung altert, die digitale und ökologische Transformation muss vorangebracht werden und die Verteidigungs- und Außenpolitik ist neu auszurichten. Die öffentliche Infrastruktur muss wieder leistungsfähig werden und ist weiter auszubauen. Es ist zu entscheiden, wo Prioritäten gesetzt und wie diese finanziert werden können.

Diese Aufgaben sind während der Krisen der vergangenen Jahre in den Hintergrund getreten, weil Haushalte und Unternehmen entlastet und negative Verteilungseffekte der Krisen abgemildert werden mussten. Dies ging einher mit einer massiven Schuldenaufnahme, allein im Bundeshaushalt in Höhe von rund 460 Mrd. Euro in den Jahren 2020–22. Diese Schuldenaufnahme war möglich, weil mit einer guten fiskalischen Ausgangslage vor der Krise der Kapitalmarkt bereit war, diese Schulden zu finanzieren, soweit es nicht bereits die Europäische Zentralbank auf dem Wege des Pandemic Emergency Purchase Programme tat. Außerdem griff die Notfallklausel der Schuldenbremse, die eine temporäre Erhöhung der Verschuldung erlaubte. Seit diesem Jahr gilt allerdings wieder die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme des Bundes von 0,35 Prozent des BIP, die der Bundestag aus Gründen nachhaltiger Staatsfinanzierung im Jahr 2009 im Grundgesetz verankert hatte. Dies macht Anpassungen bei Steuern und/oder Ausgaben notwendig, auch deshalb, weil sich im Vergleich zur Zeit vor den Krisen die Rahmenbedingungen (z.B. geringeres Wirtschaftswachstum, höheres Zinsniveau) geändert haben.

Die Finanzpolitik ist unübersichtlicher geworden: Ausgaben wurden in Extrahaushalte ausgelagert und aus über Kredite finanzierten Rücklagen konnten Ausgaben in den Folgejahren geräuschlos bewältigt werden. Dies ist aber nur eine vorübergehende Option, denn die Rücklagen sind bald aufgebraucht, und die hierfür seinerzeit aufgenommenen Kredite

müssen gemäß Art. 115(2) GG in einem angemessenen Zeitraum getilgt werden. Die Politik muss auch aus diesem Grund zu einem Normalmodus zurückkehren.

In diesem Gutachten entwickelt der Beirat Prinzipien für eine nachhaltige Finanzpolitik und macht Vorschläge, wie eine Reform der deutschen und europäischen Fiskalregeln aussehen kann, die gleichzeitig die Anreize für öffentliche Investitionen verstärkt. Der Beirat sieht eine nachhaltige und auf Prioritäten konzentrierte Finanzpolitik als zentralen Baustein für die erfolgreiche Bewältigung der strukturellen Herausforderungen.

Im Abschnitt II dieses Gutachtens wird auf ökonomische Prinzipien der Steuer- und Schuldenfinanzierung von Staatsausgaben und politökonomische Gründe für eine Beschränkung der staatlichen Schuldenaufnahme durch Fiskalregeln eingegangen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind regelmäßig wiederkehrende staatliche Daueraufgaben nachhaltig nur durch Steuern und nicht durch Schulden zu finanzieren. Das schafft zugleich Spielräume, um bei künftigen Schocks ähnlich wie bei Corona durch Schuldenaufnahme flexibel reagieren zu können und die Zusatzlasten dieser Schocks über die Zeit zu glätten. Sogenannte Sondervermögen, also spezielle Schuldenfonds zur Finanzierung spezifischer Aufgaben, sind dagegen nur als Ausnahme und bei klar abgegrenzten und verteilungspolitisch wenig umstrittenen Zielen sinnvoll.

Schuldenregeln sind ein grundsätzlich sinnvolles Selbstbindungsinstrument, weil im politischen Prozess immer die Versuchung besteht, durch Verschuldung die Finanzierungslasten auf Dritte zu verlagern.

Abschnitt III dieses Gutachtens geht auf bestehende Fehlanreize unter der deutschen Schuldenbremse ein und stellt Reformvorschläge vor. Die Schulden-

bremse ist in Teilen als eine Antwort auf die Unvollkommenheiten der vorherigen Regel des Grundgesetzes zu sehen, die durch vage Ausnahmetatbestände gekennzeichnet war und nur auf die Haushaltsplanung, aber nicht auf den Vollzug abstellte. Die Schuldenbremse wirkt diesen Schwächen wie erwartet entgegen.

Allerdings beseitigt die Schuldenbremse nicht den Anreiz, staatliche Konsum- und Transferausgaben zu Lasten staatlicher Investitionen zu begünstigen. Dieses Problem kann auf verschiedene Weisen gelöst werden. Der Beirat macht dazu zwei Vorschläge: erstens die Gründung von Investitionsfördergesellschaften (Wissenschaftlicher Beirat, 2020). Zweitens eine Fiskalregel „Goldene Regel Plus“, unter der schuldenfinanzierte Nettoinvestitionen erlaubt sind, bei der jedoch ein unabhängiges Gremium überprüft, ob eine Ausgabe, die die Regierung als Investition einstuft, als solche anerkannt wird.

Die nationalen Fiskalregeln sind in der EU zumindest dem Prinzip nach durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt gebunden. Allerdings werden diesen Fiskalregeln unter verschiedenen Aspekten und von verschiedenen Seiten kritisiert, z. B. wegen deren mangelnder Durchsetzung in der Praxis. Die Europäische Kommission (2023a, b) hat kürzlich Reformvorschläge vorgelegt. Einige Elemente des Vorschlags könnten in einer idealtypischen Welt zielführend sein, beispielsweise die Fokussierung auf einen mehrjährigen (statt jährlichen) Haushaltsplan basierend auf einer Schuldentragfähigkeitsanalyse. Der Beirat hat jedoch die Sorge, dass die damit verbundenen zusätzlichen Spielräume der Europäischen Kommission wie schon in der Vergangenheit zu Lasten der Durchsetzung der Regeln gehen. Eine stärkere Einbindung der nationalen Fiskalräte und des European Fiscal Board, ebenso wie die Festlegung klarer numerischer Regeln, können dem entgegenwirken.

Abschnitt IV analysiert aktuelle Fragen der Finanzpolitik, u. a. die Verwendung von Sondervermögen und Optionen der Steuer- und Ausgabenpolitik. Der Bund hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Sondervermögen geschaffen. Dies führt dazu, dass der Kernhaushalt des Bundes die Finanzpolitik des Bundes nur unzureichend abbildet und Kernaufgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert werden. Zudem werden über die Kreditaufnahme und Rücklagenbildung während der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse Ausgaben in den Folgejahren finanziert und damit de facto die Schuldenbremse ausgehebelt. Diese Praxis ist nicht nachhaltig.

Die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft, die dauerhafte Sicherung der Verteidigungsfähigkeit und die Bewältigung des demographischen Wandels sind enorm kostspielige Staatsaufgaben, die in einer Zeit anfallen, in der auch die Renten- und Sozialausgaben stark ansteigen werden. Eine Finanzierung all dieser Aufgaben allein durch (zusätzliche) Steuern und Beiträge droht angesichts der Höhe der damit verbundenen Ausgaben zu einer Überforderung der wirtschaftlichen Akteure zu führen. Unter Beachtung dieser Beschränkung muss von den durch Wahlen legitimierten politischen Gremien entschieden werden, wo die finanzpolitischen Prioritäten gesetzt werden sollen. Dass eine Prioritätensetzung erfolgt, ist jedoch unumgänglich.

Im letzten Abschnitt stellt der Beirat seine Schlussfolgerungen und Empfehlungen vor.

II. Die Rolle von Verschuldung und Steuern zur Finanzierung von Staatsaufgaben



Es besteht Konsens, dass produktive Staatsausgaben zur Verbesserung der Infrastruktur und der Verteidigungsfähigkeit heute in Deutschland geboten sind. Zur Finanzierung kommen grundsätzlich vier verschiedene Möglichkeiten des Budgetausgleichs in Frage:

1. Minderausgaben für andere Güter und Dienstleistungen, die der Staat bezieht oder selbst bereitstellt.
2. Senkung von Transfers und Subventionen.
3. Erhöhung von Steuern.
4. Verschuldung.

Welche dieser Optionen vorzuziehen sind, ist eine eminent politische Entscheidung der Parlamente. Die Entscheidung hängt auch von einer Reihe von Faktoren ab, die in der wissenschaftlichen Literatur in der Makroökonomik und in der Politischen Ökonomie behandelt wurden. Die Grundsätze nachhaltiger Finanzpolitik lassen sich wie folgt zusammenfassen (für eine ausführlichere Darstellung, auch verschiedener Literaturhinweise, siehe Kasten 1 – Makroökonomische Grundlagen, und Kasten 2 – Politische Ökonomie):

1. Um die Zusatzlast von Steuern über die Zeit zu minimieren, sollten die Steuersätze im Laufe der Zeit möglichst stabil sein. Daraus folgt, dass ein vorübergehender Ausgabenmehrbedarf nicht durch temporäre Steuererhöhungen finanziert werden sollte, sondern dass die Steuerlast mittels Verschuldung über die Zeit gestreckt werden sollte. Umgekehrt gilt, dass dauerhafte Mehrausgaben, die nicht anderweitig ausgeglichen werden, in der Regel eine kongruente Steuererhöhung erfordern.
2. Es kommt nach einer Schuldenfinanzierung nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der Bürger in der Zukunft, wenn der Schuldendienst in der Zukunft durch eine Minderung von anderen Staatsausgaben finanziert wird, es also nicht wirklich einen erhöhten Ausgabenbedarf gibt, sondern es sich lediglich um eine Verschiebung der Ausgabenbedarfe über die Zeit handelt. In diesem Fall ist es sinnvoll, das konjunkturelle Umfeld zu beachten, um der Zentralbank nicht zusätzliche Schwierigkeiten in der Sicherstellung der Preisstabilität zu machen.
3. Im Vergleich zu einer Steuerfinanzierung/Transferkürzung führt eine Schuldenfinanzierung temporärer Mehrausgaben dann zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, wenn die Steuerfinanzierung/Transferkürzung vor allem ärmere oder illiquide Haushalte belasten würde.
4. Im politischen Prozess ist die Schuldenaufnahme eine Möglichkeit, die Finanzierung auf noch nicht wahlberechtigte oder noch nicht geborene Bürger zu verlagern. Schuldenregeln sind ein Mittel, diese Form des Politikversagens zu vermeiden.¹
5. Schuldenregeln sollten so gestaltet sein, dass sie Ausnahmen für außerordentliche Situationen vorsehen und verhindern, dass öffentliche Investitionen als Residualgrößen der staatlichen Ausgaben zu Gunsten staatlicher Konsumausgaben vernachlässigt werden. Eine Schuldenfinanzierung öffentlicher Investitionen kann damit begründet werden, dass der Nutzen daraus zukünftigen Generationen zugutekommt und diese darum an der Finanzierung beteiligt werden sollten.

1 Für eine ausführliche Diskussion siehe das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats (2020).

Kasten 1 – Makroökonomische Grundlagen

Schuldenfinanzierung bedeutet in der Regel, dass in Zukunft höhere Steuern erhoben oder Ausgaben gesenkt werden müssen. Insofern ist die Frage der Steuer- oder Schuldenfinanzierung eines gegebenen heutigen Ausgabenvolumens des Staates zunächst und grundsätzlich eine Frage der zeitlichen Verteilung der Steuern und/oder Ausgabensenkungen in der Zukunft. Idealerweise sollten Steuern so in der Zeit verteilt werden, dass ihre gesamte Zusatzlast minimiert und eine kurzfristige Überforderung der Steuerzahlenden vermieden wird. Die Zusatzlast bezeichnet die Effizienzverluste, die mit dem Ausweichverhalten der Besteuerten einhergehen. Eine gute Staatsschuldenpolitik sorgt daher dafür, dass die effektiven Steuersätze stabil bleiben und vorübergehende Schwankungen der Staatsausgaben oder der steuerlichen Bemessungsgrundlage so gering wie möglich ausfallen (Barro, 1979, Aiyagari et al., 2002).

Ein langfristig steigender spezifischer Ausgabenbedarf, z. B. aufgrund demographischer Veränderungen, veränderter geopolitischer Rahmenbedingungen oder langfristiger technologischer Trends, sollte über Steuern und nicht über Schulden finanziert werden. Dies gilt jedenfalls, wenn Staatsverschuldung in ihrem realen Wert stabil sein soll (vgl. aber Lucas und Stokey, 1983, Schmitt-Grohé und Uribe, 2004). Mithin ist die Frage der Fristigkeit einer Aus- und Aufgabenänderung zentral für die Beurteilung, ob eine Schuldenfinanzierung angemessen ist. Dieses Grundprinzip der Staatsschuldenfinanzierung kann – abgesehen von politökonomischen Fragen – an zwei Stellen durchbrochen werden.

Erstens können die Sparmotive der privaten Haushalte so ausgeprägt sein, dass der gleichgewichtige Realzinssatz für risikolose liquide Wertpapiere dauerhaft unter der realen Wachstumsrate der Wirtschaft liegt. Dies kann der Fall sein, wenn sich die Haushalte durch Ersparnisbildung stark gegen Alterungsrisiken (Diamond, 1965) oder Einkommensrisiken (Bewley, 1977, Imrohroglu, 1989, Hugget, 1993, Aiyagari, 1994) absichern wollen. In einer solchen Situation der sogenannten dynamischen Ineffizienz müssen zusätzliche Staatsschulden nicht notwendigerweise zu höheren Steuersätzen in der Zukunft führen. Eine dauerhaft höhere Staatsverschuldung gemessen am Inlandsprodukt kann in einer solchen Situation eventuell den verbleibenden Finanzierungsbedarf des Staates senken. Positive Wachstumsraten-Zins-Differenzen sind hierfür aber nur notwendig, nicht hinreichend. Denn die Zinssätze, die der Staat für seine Schulden bieten muss, steigen mit der Höhe der Staatsverschuldung (Mian et al., 2022, Reis, 2022, Bayer et al., 2023a).

Der zweite Faktor, der die oben beschriebene Perspektive der intertemporalen Steuerglättung durchbrechen kann, ist der mögliche konjunkturelle Effekt von Staatsdefiziten. Die traditionelle keynesianische Sichtweise hierzu ist, dass Defizite einen positiven Effekt auf die Nachfrage haben. Ist eine zusätzliche konjunkturelle Stimulierung erwünscht, sind Defizite demnach zielführend. Ob ein Stimulus notwendig ist, hängt allerdings davon ab, ob sich die Wirtschaft in einer Rezession befindet und, wenn ja, um welchen Typus von Rezession es sich dabei handelt. Wenn eine Nachfrageschwäche für die Rezession verantwortlich ist (keynesianische Unterbeschäftigung) und die Geldpolitik allein nicht

ausreicht, ist eine Stimulierung sinnvoll. In einer Angebotsrezession mit stagflatorischen Elementen oder auch bei einer ausgeglichenen Wirtschaftslage ist eine Nachfragestimulierung hingegen nicht sinnvoll, weil sie inflationär wirken würde, oder zumindest weniger wünschenswert (Barro und Grossman, 1971, Sinn, 1980, Acharya et al., 2023).

Die keynesianische Sicht wird seit den 1980er Jahren auf Basis der Arbeiten von Barro (1974) und Kydland und Prescott (1982) nicht mehr allgemein geteilt. Zum Verständnis des Arguments der Kritiker ist es sinnvoll, den Unterschied zwischen Schuldenfinanzierung und Steuerfinanzierung als einen schuldenfinanzierten Transfer an diejenigen Haushalte zu verstehen, die ohne die Schuldenfinanzierung die erhöhten Steuern zahlen müssten. Der Transfer ist gleich der sonst geschuldeten Steuererhöhung. Schuldenfinanzierung trennt den Ausgaben- und den Finanzierungszeitpunkt. Erwarteten die so von der unmittelbaren Steuerschuld verschonten Haushalte eine im Barwert gleiche größere Besteuerung in der Zukunft, verändert die Schuldenfinanzierung nicht ihre Nettovermögensposition. Der aggregierte Multiplikator eines schuldenfinanzierten Transfers ist dementsprechend dann typischerweise null (siehe auch Christiano et al., 2005, Smets und Wouters, 2007, Ramey, 2019).

Die makroökonomische Forschung der letzten Jahre betont aber die Funktion der Staatsverschuldung als die eines zusätzlichen Vermögenstitels bei unvollkommenen Kapitalmärkten oder für eine Situation, in der Haushalte die intertemporale Verschiebung der Besteuerung nicht verstehen. Damit kann die Staatsverschuldung selbst eine Nachfrage- und damit Konjunkturwirkung entfalten. Entscheidend für die Nachfragewirkung bleibt aber in erster Linie das „Wofür“ eines Defizits (McKay und Reis, 2016), also wer von der unmittelbaren Finanzierung der Staatsausgaben verschont wird. Dementsprechend ist auch für die konjunkturelle Wirkung im Falle einer Finanzierung durch Steuererhöhungen oder Transferkürzungen maßgeblich, bei welchen Haushalten der Staat Finanzierungsbeiträge erhebt. Werden durch die Schuldenfinanzierung Haushalte mit hoher Ausgabenneigung geschont (Campbell und Mankiw, 1989) oder Einschnitte in soziale Sicherungssysteme vermieden (Bayer et al., 2023b, Hagedorn et al., 2019), so hat die Schuldenfinanzierung eine stimulierende Wirkung. Schuldenfinanzierung, die Steuern vermeidet, deren Schuldner vermögende Haushalte wären, wie z. B. ein Aufschieben höherer Spitzensteuern, haben keinen nennenswerten aggregierten Nachfrageeffekt.

Kasten 2 – Politische Ursachen übermäßiger Staatsverschuldung

Das Aufnehmen höherer Schulden erleichtert oft das Ringen um politische Kompromisse, weil die Leidtragenden nachfolgende Generationen sind, die eine höhere Steuerlast erben und deren Gewicht bei politischen Entscheidungen geringer ist, da sie noch nicht wahlberechtigt sind. In der Literatur zur politischen Ökonomie der Staatsverschuldung sind weitere Mechanismen untersucht worden: Schulden einzelner Länder – innerhalb eines Bundestaates oder auch innerhalb eines Staatenbundes wie der EU – können andere Länder oder Staaten belasten, beispielsweise, wenn in einer Währungsunion die starke Verschuldung eines Staats einen „bailout“ durch andere Staaten nach sich zieht, um die Gefahr einer Währungskrise zu bannen. Im politischen Wettbewerb kann es zudem den Anreiz geben, Schulden aufzunehmen, um den künftigen Handlungsspielraum des politischen Gegners einzuschränken, siehe etwa Persson und Svensson (1989), Alesina und Tabellini (1990) oder Persson und Tabellini (2004). In der Empirie zeigt sich dieser Effekt besonders, wenn die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass die amtierende Regierung die nächste Wahl verliert.

Wird der politische Kompromiss immer wieder durch Schulden erreicht, die zu Lasten zukünftiger Generationen aufgenommen werden, ergibt sich ein zu hohes Niveau der Staatsverschuldung, das alle belastet. Schuldenregeln sollen dazu dienen, diese Form des Politikversagens zu vermeiden.

Eine mögliche Ursache übermäßiger Staatsverschuldung – und ebenso übermäßig entwickelter Rentensysteme nach dem Umlageverfahren, welche eine implizite Staatsverschuldung darstellen –, ist die alternde Gesellschaft (siehe Jackson und Yariv (2015), Yared (2019) und Sinn und Übelmesser (2002)). Die politischen Präferenzen älterer Menschen bekommen so ein stärkeres Gewicht im politischen Prozess. In einer alternden Gesellschaft haben die Kosten der expliziten oder impliziten Staatsverschuldung für künftige Generationen politisch weniger Gewicht, und die Bereitschaft zur Schuldenaufnahme steigt (Cukierman und Meltzer, 1989, und Tabellini, 1991). Empirisch ist diese Erklärung insofern plausibel, als die vergangenen Jahrzehnte sowohl mit höherer Staatsverschuldung als auch mit einer Alterung der Gesellschaft verbunden waren.

In der Literatur wird die Tendenz zur übermäßigen Verschuldung auf das Problem mangelnder Selbstbindung im politischen Prozess zurückgeführt, siehe Kydland und Prescott (1977). Solche Probleme entstehen, wenn politische Maßnahmen kurzfristigen Nutzen stiften, aber langfristige Kosten haben und dem kurzfristigen Nutzen aus politischem Opportunismus ein zu hohes Gewicht gegeben wird.

Optimal gestaltete Fiskalregeln wirken der Tendenz zu übermäßiger Verschuldung entgegen. Sie müssen aber auch dem Umstand Rechnung tragen, dass es, wie oben ausgeführt, gute Gründe für eine Schuldenfinanzierung von Staatsausgaben gibt, wie etwa die intertemporale Glättung der Steuerlast oder eine angemessene Verteilung der Finanzierungslast von Zukunftsinvestitionen über mehrere Generationen. Eine optimale Regel schafft einen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit, übermäßige Schulden zu vermeiden, und dem Wahren von Flexibilität bei der Ausgabenpolitik (Amador et al., 2006, Yared, 2019).

Das Muster, das den Erklärungen übermäßiger Staatsverschuldung zugrunde liegt, lässt sich auf die Investitionstätigkeit des Staates übertragen. Die Aufnahme von Schulden ist eine Form der Einnahmenpolitik, deren Lasten erst in der Zukunft spürbar werden. Öffentliche Investitionen sind Ausgaben, deren Nutzen vor allem in der Zukunft spürbar wird. Die Mechanismen, die zu einer Vernachlässigung künftiger Lasten bei der Gestaltung der Einnahmenpolitik führen, können auch die Vernachlässigung künftigen Nutzens bei der Gestaltung der Ausgabenpolitik erklären. Übermäßige Schulden und eine marode Infrastruktur sind dann zwei Seiten einer Medaille.

III. Schuldenbremse und europäische Fiskalregeln



1. Schuldenbremse: Herausforderungen und Fehlanreize

Seit den 1970er Jahren ist die Verschuldung des Bundes in mehreren Schritten stark angestiegen (Bundesministerium der Finanzen (ohne Jahr, Kompendium zur Schuldenbremse). Vor der Einführung der Schuldenbremse sah die damalige Regelung des Grundgesetzes (Art. 115 GG alte Fassung) eine Begrenzung der Nettokreditaufnahme vor. Ebenso bestand eine Ausnahmeregel, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdet war.² Von dieser Klausel wurde mehrfach Gebrauch gemacht, sie war aber nicht an präzise gefasste Tatbestände geknüpft und unterlag keiner von der Regierung unabhängigen Überprüfung.

Die damalige Regelung des Grundgesetzes erlaubte eine Verschuldung bis zur Höhe der öffentlichen Investitionen (in Anlehnung an die sogenannte Goldene Regel). Allerdings war diese Regel konzeptionell insofern problematisch, als sich das Konzept der Goldenen Regel auf die Nettoinvestitionen bezieht, also den Anstieg des öffentlichen Kapitalstocks, während mit den deutschen Regeln die Bruttoinvestitionen schuldenfinanziert werden durften. Eine weitere Schwäche der Regel war, dass sie nur in der Haushaltsplanung, nicht aber im Vollzug angewendet wurde. Eine derartige Regel kann durch eine zu optimistische Haushaltsprojektion unterlaufen werden, was die Wirksamkeit der Regel schwächt. Darüber hinaus war die Grenze zwischen öffentlichem Konsum und öffentlicher Investition nicht klar definiert, was zum Missbrauch der Regel einlud.

Die aktuell gültige Schuldenbremse wurde 2009 ins Grundgesetz aufgenommen. Sie beschränkt die Nettokreditaufnahme beim Bund ab 2016 auf 0,35 Prozent des BIP und lässt keine Kreditauf-

nahme der Länder zu. Bei der Berechnung des Defizits werden zwar konjunkturelle und einmalige Faktoren ausgeklammert, ansonsten wird aber keine Rücksicht auf die Art der Einnahmen oder Ausgaben genommen. So nehmen öffentliche Investitionen keine Sonderstellung gegenüber einem öffentlichen Konsum ein. Im Unterschied zur vor-maligen Regelung werden unter der Schuldenbremse nicht konjunkturbedingte Abweichungen von der Haushaltsplanung in einem Kontrollkonto festgehalten.

Die Schuldenbremse wurde 2009, kurz nach dem Ausbruch der Lehman-Krise, auch deshalb eingeführt, weil man in der Eurozone eine allgemeine Aufweichung der Schuldengrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aus dem Jahr 1996 befürchtete, die ebenfalls nicht zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben des Staates unterscheidet und in der Regel eine Obergrenze von 3 Prozent des BIP für die staatliche Neuverschuldung vorsieht. Deutschland wollte den anderen EU-Ländern ein Beispiel geben und sich damit indirekt auch vor den Haftungsrisiken schützen, die es in dem allgemeinen Verlangen nach einer Aufweichung der Budgetbeschränkungen der Staaten sah.

Die neue deutsche Schuldenregel des Jahres 2009 ist nicht völlig rigide und sieht eine Aussetzung der Defizitobergrenze im Falle einer Notlage vor. Auch wurde der Ausnahmetatbestand im Vergleich zur Regelung Art. 115 GG, alte Fassung, klarer formuliert. Die heute existierende Schuldenbremse ist also zum Teil als Antwort auf die Unvollkommenheiten der Regelung zu sehen, die vor 2009 bestand.

Die erstmalige Anwendung der Notfallklausel 2020 wurde mit der unerwarteten Corona-Pandemie gerechtfertigt. Ob die Klausel eine wirksame Krisenbekämpfung ermöglichte und ob sie als expansive

² In Art. 115(2) GG alte Fassung hieß es: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

fiskalpolitische Maßnahme bei der angebotsseitigen Verknappung durch die Pandemie einen kontraproduktiven Effekt hatte und den Keim für die heutige Inflation gelegt hat, ist umstritten (Sinn, 2021, S. 351 ff). Auch für 2021 wurde damit eine außergewöhnliche Notlage begründet. Mit der Entwicklung eines wirksamen Impfschutzes und der weitgehenden Impfung der Bevölkerung im Jahr 2021 war Ende 2021 eine Notlage für 2022 nicht mehr offensichtlich. So wurde in der Projektion der Bundesregierung vom Herbst 2021 ein reales Wirtschaftswachstum von über 4 Prozent für 2022 erwartet. Allerdings haben sich durch die Energiekrise in 2022 neue Herausforderungen ergeben, mit denen auch für 2022 die Anwendung der Notfallklausel begründet werden konnte.

Die Schuldenbremse begrenzt die intertemporale Verschiebung der Finanzierung zu Lasten zukünftiger Generationen. Sie verhindert aber nicht, dass im politischen Prozess staatliche Konsumausgaben auf Kosten staatlicher Investitionsausgaben favorisiert werden. Dieses Argument der Kurzfristorientierung der Politik betrifft beide Aspekte (Wissenschaftlicher Beirat, 2020), wie auch im Kasten 2 in Kapitel II beschrieben. Die Erträge von staatlichen Investitionsausgaben kommen zukünftigen Generationen zugute, was im politischen Prozess zu wenig im Vergleich zu staatlichen Konsumausgaben gewichtet wird. Eine Schuldenfinanzierung der öffentlichen Nettoinvestitionen würde dieser Verzerrung entgegenwirken. Eine goldene Regel, die schuldenfinanzierte öffentliche Nettoinvestitionen bei der Berechnung des Defizits ausnimmt, kann mit dem Äquivalenzprinzip der Besteuerung begründet werden.

In Einklang mit den Ausführungen in Abschnitt II ist eine Schuldenfinanzierung von Investitionen ökonomisch auch dann sinnvoll, wenn damit ein vorübergehender Nachholbedarf gedeckt werden soll und keine Inflationsgefahren bestehen. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur ist eine Daueraufgabe und sollte daher nicht über Schulden finanziert werden. Die Infrastruktur ist in vielen Bereichen in Deutschland aber über Jahre vernachlässigt worden, sodass jetzt ein erhöhter Bedarf besteht, der über die regelmäßige Aufrechterhaltung hinausgeht.³ Außerdem bedarf es für die Energiewende eines Ausbaus der Infrastruktur, etwa im Bereich des Schienenverkehrs. Insofern kann hier unter gewissen Bedingungen eine Schuldenfinanzierung begründet werden.⁴ Schließlich ist eine Schuldenfinanzierung von zusätzlichen Investitionen auch dann gerechtfertigt, wenn öffentliche Investitionen zusätzliche Steuereinnahmen in der Zukunft generieren, beispielsweise durch erhöhte Output- oder Produktivitätseffekte im privaten Sektor, denn selbst bei gegebenen zukünftigen Steuersätzen kann die Tilgung der Schulden mit geringerer Zusatzlast erfolgen, als es heute durch eine Erhöhung der Steuersätze möglich wäre. Dies entspricht dem Argument der Steuerglättung, wie in Abschnitt II ausgeführt.

Mitunter wird eingewandt, dass wir nicht wissen, welche Investitionen zukünftige Generationen heute realisiert sehen wollen, und dass aus der daraus entstehenden Unsicherheit eine Bevorzugung von Investitionen bei den Fiskalregeln, beispielsweise durch eine Goldene Regel, nicht abgeleitet werden kann. Dagegen spricht die Erfahrung, dass viele der seit dem 19. Jahrhundert getätigten Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland (Eisenbahnen, Energiewirtschaft, Schleusen, Brücken) eine

3 In seinem Gutachten zur öffentlichen Infrastruktur (2020) hat der Beirat eine Analyse der Qualität und Leistungsfähigkeit wichtiger Infrastrukturträger in Deutschland vorgelegt.

4 Diese Logik darf nicht als Rechtfertigung für eine sich wiederholende Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur missbraucht werden. Dies sicherzustellen ist Grundlage der weiter unten aufgeführten Empfehlungen des Beirats.

langfristig wachstumsfördernde Entwicklung erst möglich gemacht haben.

Sofern ein Ausbau der Infrastruktur staatlich finanziert wird und keine Inflationsgefahren bestehen, lässt sich eine Schuldenfinanzierung also ökonomisch rechtfertigen. Eine goldene Regel, die schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen in die Infrastruktur bei der Berechnung der Defizitobergrenze ausnimmt, könnte jedoch missbraucht werden, weil eine ökonomische Abgrenzung der Investitionen von Konsumausgaben oft schwierig ist (Deutsche Bundesbank, 2019). Eine Regierung könnte staatliche Konsumausgaben als Investitionsausgaben deklarieren und damit die Defizitregeln unterlaufen. Nimmt man stattdessen die Definition der öffentlichen Investitionen im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die auf Investitionen in Anlagevermögen (dazu zählt physisches Kapital und geistiges Eigentum, siehe Bundesministerium der Finanzen, 2021) und Finanzvermögen abstellt, gibt es zwar weniger Manipulationsmöglichkeiten, allerdings geht dies auf Kosten einer ökonomisch sinnvollen Abgrenzung zukunftsbezogener Ausgaben: So haben Bildungsausgaben Investitionscharakter, auch wenn das in der Statistik nicht so festgehalten wird.

Ein weiteres Abgrenzungsproblem ergibt sich aus der Bestimmung der Nettoinvestitionen, denn nur diese erhöhen den Kapitalstock und rechtfertigen eine Schuldenfinanzierung, während Reinvestitionen aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren sind (Deutsche Bundesbank, 2019). Die Nettoinvestitionen ergeben sich durch den Abzug der Abschreibungen von den Bruttoinvestitionen. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geben Abschreibungen den Wertverlust der Anlagen durch Nutzung wieder, welcher nicht mit dem Verschleiß im Produktionsprozess identisch sein und aufgrund von technischem Fortschritt nicht dem aktuellen Ersatzaufwand entsprechen muss (Grömling et al., 2019).

Da der Bund seine Aktiva nicht bilanziert, müsste der Kapitalbestand an öffentlicher Infrastruktur zur Berechnung der Abschreibungen zunächst ermittelt werden.

2. Reform der Fiskalregeln und Anreize für öffentliche Investitionen

Die geschilderten Probleme können durch eine bessere Governance-Struktur reduziert werden. Zwei Ansätze schlägt der Beirat vor: Investitionsfördergesellschaften (siehe auch Wissenschaftlicher Beirat, 2020) und eine Goldene Regel Plus.

Investitionsfördergesellschaften

Investitionsfördergesellschaften (IFG) sind neu zu schaffende Institutionen, die bindende vertragliche oder gesetzliche Ansprüche auf gleichbleibende Mittelzuweisungen über einen mehrjährigen Zeitraum haben, um damit eine Verstetigung der Investitionen in öffentlichen Haushalten zu garantieren. IFGs geben die Mittel an zu Fördernde wie z. B. Kommunen weiter. Die Verstetigung der Zuweisungen schafft Planungssicherheit für die Beteiligten. Der Rahmen ähnelt den Abmachungen des Bundes mit der DB AG (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, LuFV). Im Innenverhältnis zwischen Politik, IFGs und zu Fördernden kommt den Governance-Strukturen eine entscheidende Rolle zu (Wissenschaftlicher Beirat, 2020).

Eine gute Governance-Struktur umfasst zum einen das Verhältnis der IFG zu den zu Fördernden, deren Autonomie bei Antragstellung und Entscheidung über Durchführung und Ausgestaltung sichergestellt sein muss. Da Autonomie und Antragstellung beim zu Fördernden liegen, bleiben die Anreize für eine sinnvolle Verwendung der Mittel erhalten. Gleichzeitig sind vom Gesetzgeber Kriterien für die Vergabe von Mitteln festzulegen, die dann von der IFG

unter Sachgesichtspunkten angewendet werden. Eine Überprüfung dieses Prozesses durch eine externe Institution wäre sinnvoll, z. B. in Form einer Zertifizierung des Investitionscharakters der Maßnahme. Jedoch muss die IFG Missbrauch bei der Planung, der Auftragsvergabe und der Projektdurchführung kontrollieren können.

Zum anderen muss im Verhältnis der IFGs zu Parlament und Regierung sichergestellt sein, dass die demokratisch legitimierte Institutionen Obergrenzen für die Finanzierung von IFGs festlegen, z. B. im Rahmen einer mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung, die eine Kreditaufnahme der IFGs selbst überflüssig machen würde. Damit bliebe die Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte transparent.⁵ Eine Kreditaufnahmemöglichkeit der IFGs ist gerade dann problematisch, wenn keine Nutzungsentgelte durch die Projekte entstehen, mit denen Zins- und Tilgungszahlungen möglich wären. Eine Finanzierung durch den Staatshaushalt ist dann unvermeidbar.

Goldene Regel Plus

Die Goldene Regel Plus knüpft an die alte Goldene Regel an, korrigiert diese aber in zwei entscheidenden Punkten. Zum einen dürfen nur öffentliche Nettoinvestitionen schuldenfinanziert werden. In den letzten Jahrzehnten schwankte die öffentliche Nettoinvestitionsquote um 0 Prozent, in vielen Jahren waren die öffentlichen Nettoinvestitionen sogar negativ (Wissenschaftlicher Beirat, 2020). Die Möglichkeit, Nettoinvestitionen über Schulden zu finanzieren, würde einen Anreiz geben, mehr zu investieren. Gleichzeitig wäre die Höhe der aufzunehmenden Schulden jedoch überschaubar.

Zum zweiten muss sichergestellt werden, dass die Goldene Regel nicht missbraucht wird, indem öffentliche Konsumausgaben als Investitionen deklariert werden. Das „Plus“ steht dafür, dass die Umsetzung der Investitionsregel durch ein unabhängiges Expertengremium, alternativ den Bundesrechnungshof, kontrolliert wird. Dieses Gremium müsste die geplanten Investitionsausgaben der Regierung auf die Vereinbarkeit mit dem investiven Charakter überprüfen. Die Berechnung der Abschreibungen wäre ebenfalls durch solch ein Gremium überprüfbar, um eine korrekte Ermittlung der Nettoinvestitionen vorzunehmen.

Wenn das Gremium den investiven Charakter einer Ausgabe verneint, gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie zu verfahren wäre: Das Votum des Expertengremiums könnte allein durch die Herstellung von Öffentlichkeit gegen Missbrauch vorbeugen. Stärker und besser wäre es, wenn ein negatives Votum des Gremiums die Regierung zum Handeln nötigte, entweder in Form eines revidierten Vorschlags oder durch einen Zwang, sich öffentlich zu erklären (sogenanntes „Explain or comply principle“). Auch könnte eine Anhörung im Deutschen Bundestag Öffentlichkeit herstellen und das Parlament aktivieren. Ein noch stärkerer Mechanismus würde durch die Gewährung eines Vetorechts gegen die Einordnung eines spezifischen Projekts als Investition entstehen, wenn die Voraussetzung für eine derartige Einordnung aus Sicht des unabhängigen Gremiums nicht vorliegt. Dabei muss darauf geachtet werden, dass ein Veto nicht mit dem Budgetrecht des Parlaments in Konflikt gerät.

Beispiele für unabhängige Gremien, die Maßnahmen oder Beschlüsse der Regierung überprüfen,

⁵ Krebs et al. (2021) schlagen vor, die Finanzierung von öffentlichen Investitionen über Zuführung von Eigenkapital an öffentliche Unternehmen (analog zur Deutschen Bahn) zu erreichen und eine eigene Kreditaufnahme zu erlauben. Die DB ist ein abschreckendes Beispiel für diese Idee, da die Governance-Strukturen im Verhältnis von Bund und Bahn problematisch sind (siehe Wissenschaftlicher Beirat, 2020). Es gibt zwar sehr gute Gründe, warum der Staat sich aus der direkten Kontrolle von Unternehmen heraushalten sollte (politische Einflussnahme auf Investitions- und Personalentscheidungen, weiche Budgetbeschränkung, mangelnde Kostendisziplin). Dies setzt aber voraus, dass anders als bei der Bahn die Governance-Strukturen sinnvolle Anreize setzen. Eine eigene Kreditaufnahme kann zu Intransparenz über den staatlichen Schuldenstand führen. Eine Kompatibilität mit europäischen Fiskalregeln ist je nach Ausgestaltung fraglich

gibt es bereits. Die Gemeinschaftsdiagnose wird durch ein unabhängiges Gremium erstellt, das auf der Basis des Vorausschätzungsgesetzes (EgVG) die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung überprüft. Die Projektionen sind wichtig für die Haushalts- und Finanzplanung der Bundesregierung sowie die Einhaltung der deutschen und europäischen Fiskalregeln. Bei der Einhaltung des europäischen Fiskalpakts kommt in Deutschland seit 2013 der Beirat des Stabilitätsrats zum Einsatz. Er unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG gemäß § 6 des Stabilitätsratsgesetzes.⁶

3. Europäische Reformdebatte

Eine Reform der Schuldenbremse in Deutschland kann nicht in Isolation von der europäischen Debatte gesehen werden. Auch auf europäischer Ebene wurden Notfallklauseln während der Corona- und Energiekrisen gezogen. Auch dort findet ein Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts statt.

Dazu hat die EU-Kommission im April 2023 Vorschläge für ein neues Regelwerk vorgelegt (Europäische Kommission 2023a,b), die Änderungen im präventiven und korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts umfassen. Die Defizitgrenze von 3 Prozent des BIP und die Schuldengrenze von 60 Prozent des BIP sind im Maastricht-Vertrag verankert und können deshalb nicht ohne Weiteres ge-

ändert werden, doch implizieren mehrere Elemente der Kommissionsvorschläge eine signifikante Veränderung des Regelwerks.

Erstens sollen als neue Zielgröße der Überwachung die korrigierten Primärausgaben („Nettoprimärausgaben“) anstelle des strukturellen (konjunkturbereinigten) Haushaltsdefizits herangezogen werden. Die Primärausgaben umfassen alle staatlichen Ausgaben außer den Zinsausgaben. Eine Korrektur erfolgt zudem durch den Abzug der fiskalischen Wirkungen von steuerpolitischen Maßnahmen der Regierung (beispielsweise einer Steuerreform) und der konjunkturell bedingten Ausgaben zur Unterstützung für Arbeitslose.⁷ Der Wechsel zu diesem Indikator der Finanzpolitik erklärt sich aus den Schwierigkeiten, die bei der Nutzung des bisherigen Indikators, der auf das konjunkturbereinigte Haushaltsdefizit abstellt, aufgetreten sind. Dieses Defizit in Echtzeit zu bestimmen, ist schwierig, vor allem wegen der notwendigen Trennung von strukturellen und zyklischen Faktoren bei der Berechnung der Outputlücke, deren Größe für die Berechnung des konjunkturell bedingten Teils des Haushaltsdefizits notwendig ist. Im Ergebnis kann es bei Anwendung der Fiskalregel zu einer prozyklischen Finanzpolitik kommen.⁸ Zudem ist die Berechnung des Konjunkturfaktors komplex und die in der EU anzuwendende Methode zur Potentialschätzung umstritten. Demgegenüber sind die (korrigierten) Primärausgaben besser durch die Politik steuerbar. Allerdings müssen zur Berechnung des korrigierten Primärsaldos die Aufkommenswirkungen von steuerpolitischen Maßnahmen geschätzt werden, was methodisch ebenfalls nicht

6 Ähnliche Gremien und Aufgaben wurden durch den Fiskalpakt in allen Unterzeichnerstaaten verpflichtend eingerichtet und haben zur Einhaltung von Fiskalregeln und soliden Finanzen in Europa beigetragen.

7 Damit soll im Regelwerk des europäischen Fiskalmonitoring sichergestellt werden, dass steuersenkende Reformmaßnahmen mit Senkungen von Ausgaben einhergehen (European Commission, 2013).

8 In seiner Analyse beurteilt das European Fiscal Board (2019) die Prozyklizität der Finanzpolitik in den Staaten der Europäischen Union. Eine prozyklische fiskalische Konsolidierung fand in Europa unter anderem in 2012/13 statt. Die Ursachen dafür können neben Fiskalregeln auch andere Faktoren wie der Druck der Finanzmärkte gewesen sein. In die Periode fallen allerdings die Twopack- und Sixpack-Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die zu einer Verschärfung der europäischen Fiskalregeln geführt haben.

unproblematisch ist, insbesondere wenn es um die dynamischen Anreizeffekte von Steueränderungen geht. Insofern ist der Mehrwert der neuen Regelung nicht so groß wie von manchen reklamiert.

Ein zweites Element des Vorschlags betrifft den Zeitraum und die Indikatoren des fiskalischen Anpassungspfads. Im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der nun vorrangig die Korrektur eines übermäßigen Haushaltsdefizits behandeln soll (Art. 126 AEUV), ist eine Abschaffung der 1/20-Regel zum Schuldenabbau vorgesehen, die während der Eurokrise mit dem sogenannten „Sixpack“ 2011 nachträglich eingeführt worden war. Diese Regel verlangt, dass der über der Grenze von 60 Prozent des BIP betragende Schuldenstand (im Dreijahresdurchschnitt) um 1/20 pro Jahr reduziert wird.

Bei Überschreiten der Schuldengrenze oder der Defizitgrenze soll die Bewertung der Schuldensituation eines Mitgliedsstaates nach den Vorstellungen der EU-Kommission stattdessen mit Hilfe einer Schuldentragfähigkeitsanalyse erfolgen. Diese Art von Analyse, die von mehreren internationalen Institutionen wie dem IWF und der Europäischen Kommission (siehe Debt Sustainability Monitor, European Commission, 2023) verwendet wird, prognostiziert den Schuldenstand als Anteil des Bruttoinlandsprodukts unter verschiedenen Annahmen u. a. über den Zinssatz, das BIP-Wachstum und die demographische Entwicklung. Von deutscher Seite (German technical non-paper, 2023) wurde das Instrument der Schuldentragfähigkeitsanalyse kritisiert, weil die Ergebnisse stark von Annahmen abhängen. Aus Sicht des Beirats ist das kein grundlegendes Problem, denn die Schuldentragfähigkeitsanalyse

macht die Annahmen transparent und muss den komplexen Zusammenhängen zwischen Wachstum, Zinsentwicklung und Risiken bei der Abschätzung gerecht werden. Entscheidend ist vielmehr, wer die Annahmen trifft. Da macht es einen Unterschied, ob der IWF diese Analyse erstellt und auf dieser Basis Kredite an Staaten vergibt oder die EU-Kommission.⁹

Der Kommissionsvorschlag sieht zudem vor, dass auf eine mittelfristige Finanzplanung abgestellt wird (anstelle von jährlichen Salden). Auf der Basis eines von der Kommission vorgeschlagenen mehrjährigen Pfads (mindestens 4 Jahre) für den korrigierten Primärsaldo schlägt der Mitgliedsstaat im Rahmen des neuen präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts einen korrespondierenden Haushaltsplan vor. Es handelt sich also um einen länderspezifischen Anpassungspfad. Bis zu drei Jahre längere Anpassungsperioden sind nach dem Kommissionsvorschlag auf Antrag des Mitgliedsstaats möglich, wenn diese durch Reformmaßnahmen und öffentliche Investitionen begründet werden.

Dieser Ansatz birgt jedoch das Risiko, dass bei einer unsoliden Finanzpolitik der Korrekturmechanismus erst zu spät greift. Zwar bleibt das Verfahren zum Abbau übermäßiger Defizite (Art. 126 AEUV) erhalten. Doch hat das bisherige System der Sanktionierung im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts nur unzureichend funktioniert, was sich daran zeigt, dass die Regeln häufig verletzt wurden.¹⁰ Zu vermuten ist, dass ein erheblicher politischer Druck auf die Kommission zur Genehmigung von langsameren Anpassungspfaden im mehrjährigen Haushaltsplan entsteht. Damit kommt der Kommission ein noch größerer diskretionärer

9 Selbst bei einer in der EU einheitlichen Methode der Haushaltsüberwachung bleiben Spielräume bei der Anwendung. So wurde beispielsweise die Arbeitslosigkeit von Flüchtlingen, die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland kamen, von der EU-Kommission als konjunkturell gewertet, während diese von deutscher Seite vor allem wegen mangelnder Sprachkenntnisse der Flüchtlinge als strukturell angesehen wurde. Die Kommission sah daher mehr fiskalische Spielräume als die Bundesregierung (siehe dazu auch Beirat des Stabilitätsrats, 2015).

10 Das European Fiscal Board (EFB) weist die Verletzung der numerischen Haushaltsregeln in seinem Compliance Tracker aus, der auf der Webseite des EFB zugänglich ist.

Spielraum als bisher zu, da die mehrjährigen Anpassungspfade auf jeden Mitgliedsstaat individuell zugeschnitten sind.

Die Einhaltung der Anpassungspfade und mögliche Gründe für eine Abweichung davon sollen durch die nationalen unabhängigen Fiskalräte bewertet werden. Allerdings werden den Fiskalräten in dem Kommissionsvorschlag keine konkreten Mitsprache- oder Vetorechte gewährt, so dass das Potential unabhängiger Kontrolle nicht gestärkt wird. Zudem wird dem European Fiscal Board, das bereits jetzt unter anderem auf die gleichmäßige Anwendung der Fiskalregeln in Europa achtet und diverse Verletzungen konstatiert hat (siehe Jahresberichte des EFB), keine formale Rolle im Überwachungssystem zugewiesen. Insgesamt werden daher im Kommissionsvorschlag von der Kommission und Politik unabhängige Gremien, die zu einer effektiveren Durchsetzung der Fiskalregeln beitragen können, nicht gestärkt. Vielmehr wird stattdessen die EU-Kommission als zentrale Kontrollinstanz ausgebaut. Der Beirat spricht sich gegen eine stärkere Rolle der Kommission aus und befürwortet dagegen eine stärkere Rolle und eine Stärkung der Unabhängigkeit von Gremien wie dem EFB und den nationalen Fiskalräten bei der Einhaltung und Durchsetzung der europäischen Fiskalregeln.

Bei einer Fokussierung auf die korrigierten Primärausgaben als Zielgröße, wie von der Kommission vorgeschlagen, würden Ausgaben für öffentliche Investitionen wie andere Ausgaben behandelt,

auch wenn die Kommission bei der Beurteilung der fiskalischen Situation und im Rahmen der Haushaltsüberwachung öffentliche Investitionen mit einbezieht. Das könnte dazu führen, dass das oben beschriebene Problem der Begünstigung von staatlichen Konsumausgaben nicht zielgenau und nur diskretionär angegangen wird. Zu bevorzugen ist ein regelbasierter Einbezug von öffentlichen Investitionen wie beispielsweise bei einer Goldenen Regel Plus.

Ein weiteres Problem für Deutschland ergibt sich aus dem Nebeneinander von deutscher Schuldenbremse und europäischem Regelwerk. Bisher kann die Einhaltung der Schuldenbremse als weitgehender Garant für die Einhaltung der europäischen Vorgaben angesehen werden.¹¹ Würde Deutschland bei der bisherigen Schuldenbremse bleiben oder zu einer Goldenen Regel Plus wechseln, könnte es zu einer Situation kommen, bei der die Einhaltung eines stark reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts bei gleichzeitiger Verletzung der deutschen Regeln, oder umgekehrt, häufiger möglich wird.¹² Die Steuerung der öffentlichen Haushalte unter Einhaltung gesamtstaatlicher Defizitobergrenzen (wie unter dem Stabilitäts- und Wachstumspakt) würde in einem föderalen Staat wie Deutschland damit (noch) schwieriger. Das Problem ist durch das Bestehen des Fiskalpakts ohnehin virulent.¹³ Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass Deutschland in der europäischen Debatte solche Vorschläge unterstützt, die mit den deutschen Fiskalregeln kompatibel sind.

11 Eine Ausnahme bildet beispielsweise der Einsatz von Rücklagen, da dadurch zwar die haushaltsrechtliche Nettokreditaufnahme des Staates gesenkt wird, was die Einhaltung der Schuldenbremse leichter macht, während das VGR-Defizit nach den europäischen Regeln davon nicht betroffen ist. Zur Kompatibilität deutscher Finanzstatistik und ESVG siehe Deutsche Bundesbank, 2018.

12 Zu Spannungen zwischen der Schuldenbremse und den europäischen Regeln kann es schon jetzt kommen. Eine Rücklagenauflösung reduziert die Nettokreditaufnahme, die die Zielgröße der Schuldenbremse ist. Die EU-Regelungen zielen auf das gesamtstaatliche Defizit auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, welches nicht durch die Rücklagenauflösung positiv beeinflusst wird, siehe Deutsche Bundesbank (2018).

13 Der Vorschlag der Europäischen Kommission (2023a, Erwägungsgrund 32) sieht vor, dass die substanziellen Inhalte des Fiskalpakts in europäisches Recht überführt werden. Allerdings wird nicht näher auf die Problematik eingegangen, die sich aus dem Nebeneinander von zwei Zielgrößen (strukturelles Haushaltsdefizit vs. korrigierte Primärausgaben) ergeben.

IV. Herausforderungen der Finanzpolitik und Lösungsansätze



In diesem Abschnitt werden aktuelle Themen der Finanzpolitik diskutiert, darunter die Rolle von Sondervermögen, Steuererhöhungen und Reformen der Sozialversicherungen. Die Diskussion knüpft an die im Abschnitt II dargelegten Prinzipien und Überlegungen an.

1. Sondervermögen

Der Bund hat in jüngerer Zeit eine Reihe von Sondervermögen eingerichtet, darunter den Klima- und Transformationsfonds, das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021, das Sondervermögen Bundeswehr, den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Sondervermögen können eingerichtet werden, um umfangreiche, mehrjährige Maßnahmen für einen ganz bestimmten Zweck finanzieren zu können, und bestehen außerhalb des Kernhaushalts. Sie können neben Zuführungen aus dem Kernhaushalt eigene Einnahmen haben und – je nach rechtlicher Ausgestaltung – auch Einnahmen aus eigenen Krediten. Sondervermögen können ein sinnvolles Vehikel sein, um bestimmte wirtschaftspolitische Zwecke zielgenau zu verfolgen. Die zuletzt gelebte Praxis der Nutzung und Ausgestaltung der Sondervermögen erscheint jedoch in mancherlei Hinsicht problematisch.

Die in den laufenden und kommenden Jahren geplanten Ausgaben der Sondervermögen sind erheblich und betragen mehr als 10 Prozent des Kernhaushalts (Bundesrechnungshof, 2022, Abb. 1). In der Darstellung der Finanzpolitik der Bundesregierung werden diese Ausgaben mitunter nicht deutlich, siehe z. B. Bundesministerium der Finanzen (2023). Die Berichterstattung zu den Extrahaushalten im Stabilitätsrat ist in dieser Hinsicht ebenfalls nicht transparent (Beirat des Stabilitätsrats, 2023). Die Bedeutung der Sondervermögen findet sich auch bei der Kreditaufnahme, da einige Sondervermögen

eigene Kreditermächtigungen haben, so z. B. der WSF mit 200 Mrd. Euro und das Sondervermögen Bundeswehr mit 100 Mrd. Euro. Die erwarteten gesamtstaatlichen Defizite von 4 ¼ Prozent und 1 ¾ Prozent des prognostizierten BIP in den Jahren 2023 und 2024 werden vor allem durch den WSF getrieben (Beirat des Stabilitätsrats, 2023). Der Kernhaushalt des Bundes zeichnet daher ein verzerrtes Bild der bundesstaatlichen Finanzpolitik.

Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn es sich um staatliche Aktivitäten handelt, die ebenso gut aus dem Kernhaushalt geleistet werden könnten. So sind die Kompensationszahlungen an Haushalte und Unternehmen im WSF aufgrund höherer Energiepreise reine Transferzahlungen, die wie viele andere Transfers ebenso gut aus dem Bundeshaushalt geleistet werden könnten. Für die Natur des Transfers ist es nicht relevant, ob er durch Energie- oder Sozialpolitik begründet wird.

Zudem wurden in erheblichem Maße in den vergangenen Jahren nicht benötigte Kreditermächtigungen, auch in den Sondervermögen, in eine Rücklage geführt, die dann in folgenden Jahren zur Finanzierung laufender Ausgaben genutzt werden soll, so z. B. im Rahmen des WSF (StFG §26b (4)), des Klima- und Transformationsfonds oder zuvor in der Asylrücklage. Die Rücklagen der wichtigsten Sondervermögen (ohne WSF) des Bundes betragen Ende 2022 etwa 100 Mrd. Euro (Deutsche Bundesbank, 2022). Mit der Nutzung von Rücklagen verringert sich die Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse in den Folgejahren, was die Einhaltung der Schuldenbremse erheblich erleichtert oder gar erst ermöglicht (Deutsche Bundesbank, 2023). Im Resultat verschleiert die Konstruktion und Finanzierung des WSF die Tatsache, dass durch die Aufnahme von Krediten zu Zeiten der Notfallklausel in Verbindung mit einer Rücklagenbildung und -auflösung höhere Ausgaben im Kerngeschäft des Bundes finanziert werden.

Ein weiteres Problem im Umgang mit Sondervermögen liegt in der Umwidmung des Zwecks. So wurden im Jahr 2021 nicht genutzte Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro im Corona-Fonds in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) überführt. Ursprünglich sollten damit die Folgen der Corona-Krise bekämpft werden. Der KTF dient jedoch zur Bewältigung der Energiewende und zur Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft, einem *prima facie* anderen Zweck. Die rechtliche Zulässigkeit der Überführung der Kreditermächtigung, die mit den unterlassenen Investitionen während der Corona-Krise begründet wird, ist noch nicht geklärt (siehe Verfahren vor dem BVerfG). Ökonomisch erscheint fast jede Umwidmung des Zweckes begründbar, denn makroökonomische Krisen wie die Coronakrise hinterlassen in fast allen Bereichen der Wirtschaft Spuren. Dass jetzt mit den Mitteln des KTF umweltfreundliche Investitionen angestoßen werden sollen, eine Maßnahme, die an sich sinnvoll ist, zeigt aber, dass es nicht mehr um die Abfederung der allgemeinen Folgen der Corona-Krise geht, sondern die Verwendung der Mittel den aktuellen politischen Prioritäten untergeordnet wird. Damit wird aber die Anbindung an die ursprüngliche Intention der Kreditermächtigung brüchig.¹⁴

Eine Sonderrolle nimmt das Sondervermögen Bundeswehr ein, das eine Kreditermächtigung von bis zu 100 Mrd. Euro erlaubt. Kreditaufnahmen in diesem Sondervermögen sind nicht auf die Nettokreditaufnahme des Bundes im Rahmen der Schuldenbremse anzurechnen (Art. 87a GG 1a). Eine Auslagerung in ein Sondervermögen kann damit gerechtfertigt werden, dass damit der Nachholbedarf bei der Ausstattung der Bundeswehr über mehrere Jahre abgesichert werden soll und gerade wegen der Nichtanrechnung auf die Nettokredit-

aufnahme unter der Schuldenbremse vom Kernhaushalt separat ausgewiesen werden sollte. Dauerhaft höhere Verteidigungsausgaben nach Auslaufen des Sondervermögens sollten jedoch im Rahmen des Kernhaushalts aus Steuern finanziert werden, wie in Abschnitt II dargelegt.

Der Beirat moniert, dass das Sondervermögen Bundeswehr bislang zur Entlastung des Kernhaushalts missbraucht worden ist, statt seinem eigentlichen Zweck zu dienen. Die Kreditermächtigungen im Sondervermögen der Bundeswehr sind mehr als ein Jahr nach Einrichtung noch wenig genutzt und werden im Jahr 2023 voraussichtlich 8,4 Mrd. Euro betragen (Bardt, 2023). Mit dem Sondervermögen soll das 2-Prozent-Ziel der Nato erreicht werden. Da gleichzeitig die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt in den Jahren 2023–2027 stagnieren (entgegen dem Aufwuchs zwischen 2018–2022), wird die Erreichung des 2-Prozent-Ziels nur durch eine starke Zunahme der Mittel aus dem Sondervermögen möglich sein. Durch diese Kombination kommt es *de facto* zu einer Entlastung im Kernhaushalt, denn der zusätzliche Spielraum kann für andere Zwecke als Verteidigung genutzt werden (Dorn und Schlepfer, 2023). Die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands fällt geringer aus, als mit dem Sondervermögen intendiert war, und hebt indirekt die Schuldenbremse aus, da das außerhalb der Schuldenbremse stehende Sondervermögen Bundeswehr genutzt wird, um andere politische Ziele zu verfolgen.

Die Praxis ist zudem nicht nachhaltig, denn nach Auslaufen des Sondervermögens (Ende 2026) klafft dann eine umso größere Lücke zum 2-Prozent-Ziel. Eine Schließung der Lücke erfordert massive Haushaltsanpassungen in der kommenden Legislaturperiode. Alternativ droht eine Verfehlung des

14 Es ist zu befürchten, dass die beschriebene Praxis weitere Auswüchse treiben wird. Wie das Handelsblatt berichtet (23.06.2023), soll aus dem KTF die Subvention an Intel für die Errichtung eines Chipwerks in Magdeburg gezahlt werden. Damit soll vor allem die Versorgungssicherheit Deutschlands in der Chipherstellung verbessert werden. Eine Anbindung an die ursprüngliche Intention der Kreditermächtigung ist abhandengekommen.

2-Prozent-Ziels. Eine weitere Belastung ergibt sich aus den Zinszahlungen zur Bedienung der Kredite des Sondervermögens, die aus dem Bundeshaushalt erfolgen müssen und die Spielräume dort weiter einengen. Dieses Beispiel macht deutlich, dass eine Ausrichtung der Finanzplanung über die mittelfristige Finanzplanung hinaus notwendig ist, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der Frist von 5–15 Jahren im Visier zu behalten.

Schattenhaushalte bzw. Sondervermögen spielen auch auf europäischer Ebene und bei den Bundesländern eine Rolle. Das NextGenerationEU-Programm (NGEU) ist ein auf europäischer Ebene bestehendes Sondervermögen mit einem Schuldenrahmen von über 800 Mrd. Euro, wovon anteilig knapp 24 Prozent oder 190 Mrd. Euro auf die Bundesrepublik Deutschland entfallen dürften, wenn man von der gesamtschuldnerischen Haftung absieht.¹⁵ Hinzu treten noch Sondervermögen der Länder, unter anderem kürzlich eingerichtete oder geplante in Nordrhein-Westfalen, Saarland und Berlin. Die Verbreitung von Sondervermögen ist daher nicht auf die Ebene des Bundes begrenzt und zeigt ein generelles Problem, das die Transparenz der öffentlichen Haushalte verringert.

Sondervermögen können einen sinnvollen Beitrag zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele leisten. Der Beirat sieht die gelebte Praxis der vergangenen Jahre mit Sorge, weil sie zu einer geringeren Transparenz, indirekt zu einer Aushebelung der Schuldenbremse und zu einer Verlagerung der Probleme in zukünftige Legislaturperioden geführt hat. Der Beirat empfiehlt dringend, diese Praxis aufzugeben und stattdessen Aufgaben und Ausgaben in den Kernhaushalt zurückzuführen und mit einer längerfristigen Finanzplanung zu verknüpfen.

2. Subventionskürzungen, höhere Ausgaben, Steuererhöhungen

Die Begrenztheit der staatlichen Mittel erzwingt eine Priorisierung in der Ausgabenpolitik des Staates. Zwar kann der finanzielle Spielraum durch Steuererhöhungen (nach Ausschöpfung der Schuldenaufnahme im Rahmen der Fiskalregeln) vergrößert werden, aber das Potential dieser Maßnahme ist aufgrund von Ausweichreaktionen der Besteuerten begrenzt. Zu den bereits vor den Krisen auftretenden konkurrierenden Verwendungen der Finanzmittel des Bundes sind aufgrund neuer geopolitischer Erfordernisse und struktureller Herausforderungen wie der beschleunigten klimapolitischen Transformation neue Ausgabenziele hinzugetreten.

Die gestiegene Konkurrenz um Finanzmittel erhöht den Druck, „unnötige“ Ausgaben oder Steuervergünstigungen zu beseitigen.¹⁶ Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes, wie im Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt, können sinnvolle Ziele erfüllen und daher nicht ohne Verlust gestrichen werden. Allerdings zeigt eine vom FiFo Institut Köln geleitete tiefergehende Analyse (Thöne, 2019) von Steuervergünstigungen im Umfang von 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2018, dass bei Subventionen im Wert von 1,8 Mrd. Euro eine nur „schwache“ Bewertung vorliegt, darunter einige Energiesteuerbegünstigungen. Bei weiteren Subventionen in Höhe von 2,9 Mrd. Euro wird die Note „ausreichend“ vergeben, also ein hohes Verbesserungspotential ausgemacht. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat, dass alle aktuellen Finanzhilfen des Bundes, die im Übrigen ein viel größeres Volumen als die in der Studie von Thöne (2019) untersuchten ausmachen, systematisch evaluiert werden, um mögliche Einsparpotentiale zu identifizieren.

15 Die zukünftigen Verpflichtungen bei der Tilgung dieses Sondervermögens sind im Übrigen in keiner Statistik enthalten.

16 Die Beurteilung einer Steuervergünstigung oder Finanzhilfe als unnötig setzt einen Bewertungsmaßstab voraus, der unterschiedlich gesetzt werden kann. In der Studie des FiFo Instituts werden Relevanz des Subventionszwecks, Wirksamkeit der Steuervergünstigung, Nachhaltigkeit, Instrumentelle Eignung sowie Transparenz und Monitoring bewertet.

Die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungen machen bereits heute einen beachtlichen Teil des Bundeshaushalts aus. So betrug der Zuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2022 rund 109 Mrd. Euro. Hinzu kommt der Bundeszuschuss für die Gesetzliche Krankenversicherung von 28,5 Mrd. Euro und zur Sozialen Pflegeversicherung in Höhe von 1 Mrd. Euro. In der Summe waren dies 31 Prozent des Bundeshaushaltes 2022. Die Ausgaben im Bereich der Sozialversicherungen werden wegen der Alterung der Bevölkerung weiter ansteigen und einen noch höheren Anteil des Bundeshaushalts beanspruchen, sofern dem nicht durch Reformen entgegengewirkt wird.

Die langfristige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung fällt wegen ihres großen Volumens besonders ins Gewicht. Vorhaben wie die „doppelte Haltelinie“ gehen in die falsche Richtung, weil sie erhebliche Ausgabensteigerungen implizieren. Bei einem Sicherungsniveau von 48 Prozent und einer Begrenzung des Anstiegs des Beitragssatzes auf 23 Prozent würde die doppelte Haltelinie im Jahr 2040 zusätzliche 10 Prozentpunkte des Bundeshaushalts als Zuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung notwendig machen (Wissenschaftlicher Beirat, 2021). Nimmt man die Entwicklung der Leistungsausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung in den letzten 5 Jahren zum Maßstab, würde sich der Zuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung bis 2030 um etwa 80 Prozent auf 51 Mrd. Euro erhöhen. Eine erhebliche Ausgabensteigerung steht auch der Sozialen Pflegeversicherung bevor. Die Ausgaben pro Versicherten dürften sich von 2020 bis 2040 um über 90 Prozent erhöhen, u. a. weil sich die Pflegequote in der Bevölkerung um fast eineinhalb Prozentpunkte erhöhen wird (Wissenschaftlicher Beirat, 2022). Wenn die Regierung nicht mit entschiedenen Reformen in den Sozialversicherungen gegensteuert, wie sie z. B. in den genannten Gutachten des

Beirats vorgeschlagen werden, dann wird im Jahr 2040 weit mehr als die Hälfte des Bundeshaushalts für die Alimentierung der Sozialkassen verwendet werden. Für Zukunftsinvestitionen in Bildung, Infrastruktur und klimaneutrale Transformation bleibt dann kein Spielraum mehr.

Neben einem Anstieg von Bundeszuschüssen sind höhere Ausgaben in anderen wichtigen Kernbereichen des Bundeshaushalts zu erwarten. Ein Mehrbedarf ergibt sich u. a. daraus, dass der Nato-Zielwert für Verteidigungsausgaben von 2 Prozent des BIP mittelfristig (nach Verwendung des Sondervermögens von 100 Mrd. Euro) höhere Bundesausgaben nach sich ziehen wird. Einer Erhöhung des Verteidigungsbudgets um 0,5 Prozent des BIP entsprechen gegenwärtig ca. 18 Mrd. Euro. Vorbelastungen des Budgets sind zudem bei den Zinsausgaben des Bundes zu erwarten, die von 4 Mrd. Euro in 2021 auf rund 30 Mrd. Euro in 2023 steigen und dauerhaft hoch bleiben dürften.

Hinzu kommt die Tilgung der unter der Notfallklausel aufgenommenen Kredite des Bundes in den Jahren 2020–2022, welche an einen festen Tilgungsplan geknüpft ist und im Zeitraum 2028–2058 (Deutscher Bundestag, 2022) erfolgen soll. Auch die Tilgung der Kredite für das NextGenerationEU-Programm ab 2028 über einen 31-jährigen Zeitraum kommt hinzu.

Die obige Auflistung neuer und zusätzlicher Ausgaben macht deutlich, welche längerfristigen Herausforderungen auf Deutschland zukommen. Die in der Haushaltspolitik übliche mittelfristige Finanzplanung, die drei Jahre umfasst, greift zu kurz und kann die strukturellen Herausforderungen nicht widerspiegeln. Der Beirat empfiehlt daher eine über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende Planung, die die langfristigen Herausforderungen und Finanzierungsprobleme abbildet.¹⁷

17 Der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung dient zur Abschätzung der langfristigen Handlungsfähigkeit des Staates. Allerdings wird er nur einmal pro Legislaturperiode erstellt und ist daher als Steuerungsinstrument wenig operabel. So ist beispielsweise der letzte Tragfähigkeitsbericht von 2020.

Der Staat profitiert in Zeiten hoher Inflation in Form von real höheren Steuereinnahmen, insbesondere von der sogenannten kalten Progression. Insofern stehen den erhöhten Ausgaben auch in realer Rechnung erhöhte Einnahmen gegenüber. Sofern diese Mehreinnahmen durch Anpassung des Einkommensteuertarifs kompensiert werden, wie es zuletzt in Teilen durch das Inflationsausgleichsgesetz von 2022 gemacht wurde, kommt es nicht zu realen Mehreinnahmen. Dies zeigt auch die Anpassung der Steuerschätzung vom Mai 2023, die das Inflationsausgleichsgesetz vom Dezember 2022 einbezieht und zu einer erheblichen Schätzabweichung nach unten im Vergleich zum November 2022 führt. Die Politik hat derzeit keine gesetzliche Verpflichtung, die Effekte der kalten Progression auszugleichen, sondern nur eine Pflicht zur Berichterstattung über die Progression. Aus Sicht des Beirats ist aber eine „heimliche“ Steuererhöhung in einem Umfeld mit einer über dem Inflationsziel von 2 Prozent liegenden Inflationsrate keine sinnvolle Quelle der Staatsfinanzierung. Eine „offene“, diskretionäre Steuererhöhung, die in der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden muss, ist einer heimlichen vorzuziehen.

Kürzlich hat der Sachverständigenrat eine temporäre Steuererhöhung für einkommensstarke Haushalte zur Finanzierung der Entlastungspakete in die Diskussion eingebracht, solange der Staat erhöhte Transfers für gestiegene Gas- und Strompreise bezahlt (Sachverständigenrat, 2022). Dies ist insofern konsequent, als bei einer Finanzierung über erhöhte Schulden die Frage der Lastenverteilung nicht entschärft, sondern nur in die Zukunft verlagert und

damit zukünftigen Generationen aufgebürdet wird. Sofern die Politik mit den Entlastungspaketen vor allem einkommensschwächere Haushalte kompensieren will, die aber aufgrund der Konstruktion der Pakete auch höheren Einkommensbeziehern zugutekommen, lässt sich eine temporär höhere Belastung dieser Schichten rechtfertigen.¹⁸ Allerdings sind mit Steuern in der Regel Zusatzlasten verbunden, die aus dem Ausweichverhalten der Besteuerten resultieren und mit der Höhe des Steuersatzes überproportional ansteigen. Zusatzlasten sind Effizienzkosten der Besteuerung, die über die zu zahlende Steuerschuld hinausgehen.

Das Ausweichverhalten der Besteuerten ist der Grund dafür, dass das Steueraufkommen ab einem gewissen Punkt mit einer weiteren Erhöhung des Steuersatzes abnimmt und nicht weiter steigt. Daher gibt es eine empirisch bestimmbare Obergrenze für das Aufkommen aus der Einkommensteuer. Im Gutachten des Beirats zur Rentenreform wurde das Potential höherer Einkommensteuern auf Basis der wissenschaftlichen Literatur eingegrenzt (Wissenschaftlicher Beirat, 2021).¹⁹

Eine Politik der Umverteilung nach den Krisen steht vor der Schwierigkeit, dass das Einkommensteuerrecht an die jährliche Leistungsfähigkeit anknüpft, nicht aber an die krisenbedingte Veränderung des Einkommens. Ein negativer Einkommenschock führt zu einem niedrigeren Einkommen und damit auch zu einer geringeren Steuerschuld. Dies mag aber als unzureichende Entlastung angesehen werden im Vergleich zu denjenigen, die keinen Einkommenschock erfahren haben. Ein Beispiel für Letztere ist

18 Die intendierte Umverteilung wird unter einer progressiven Einkommensteuer partiell, aber nicht vollumfänglich erreicht, wenn die Kompensationszahlungen versteuert werden müssen.

19 Ayaz et al. (2023) untersuchen in einem kalibrierten Modell für fünf europäische Staaten, darunter Deutschland, wie die Schuldenlasten des COVID-19-Schocks durch eine Anpassung des Einkommensteuertarifs finanziert werden sollten, wenn der vor der Krise beobachtbare Steuertarif das Ergebnis einer Wohlfahrtsmaximierung ist oder ein politisches Gleichgewicht widerspiegelt (sogenannter inverser Optimum-Ansatz). Die Autoren zeigen, dass die zusätzlichen Steuerlasten mit dem Einkommen zunehmen, aber die Verteilung regressiv ist, denn die Zuwächse der durchschnittlichen Steuersätze fallen im Einkommen. Der Grund sind die relativ niedrigen Steuersätze für geringere und mittlere Einkommen vor der Krise, die damit mehr Spielraum für Steuererhöhungen bieten, bevor das Ausweichverhalten der Steuerzahlenden das Aufkommenspotential begrenzt.

die Gruppe der Beamtinnen und Beamten, die während der Corona-Krise nicht von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit betroffen waren. Eine zielgenauere Verteilungspolitik, die die Lasten der von Krisen betroffenen Haushalte abfedern soll, benötigt bessere Instrumente sowie bessere Information über den Zusammenhang zwischen individuellen Krisenfolgen und steuerlichem Einkommen. Die langsame Auszahlung von Energiepauschalen in Höhe von 200 Euro an alle Studierenden in Deutschland zeigt exemplarisch den Mangel an verknüpften Daten auf Bundesebene.

Die Möglichkeit einer steuerfinanzierten Erhöhung der Staatsausgaben ist unter den politischen Parteien und auch innerhalb der Bundesregierung heftig umstritten. Dies liegt zum Teil daran, dass jene, die eine Steuererhöhung befürworten, dies mit einer stärkeren Umverteilung zu Lasten höherer Einkommensgruppen verbinden wollen, während Gegnerinnen und Gegner einer Steuererhöhung

mit dem Verweis auf negative Anreizeffekte genau dies ablehnen oder Möglichkeiten zur Ausgaben-senkung sehen. In dieser Situation könnte die Sichtbarkeit der mit zusätzlichen Ausgaben verbundenen Lasten erhöht werden, wenn diese beispielsweise proportional zur Einkommensteuerzahlung oder proportional zum Vorjahresnettoeinkommen ausgewiesen würden.²⁰ Ersteres ähnelt im Prinzip dem Solidaritätszuschlag in der ursprünglichen Form, der die Kosten der deutschen Wiedervereinigung sichtbar machte. Letzteres wäre neutral bezüglich der Einkommensverteilung. Der Vorschlag zum Ausweis der Lasten knüpft an die Darstellung der Verteilungseffekte finanzpolitischer Vorschläge der Parteien im Wahlkampf durch unabhängige Institute an. Es geht bei diesem Vorschlag also darum, deutlich zu machen, dass und in welcher Höhe in etwa ein Mehr an Staatsaufgaben finanzielle Konsequenzen für die Bürgerinnen und Bürger hat. Im politischen Prozess muss dann entschieden werden, welche konkrete Finanzierung gewählt wird.

Kasten 3 – Die Rolle der Inflation

Seit 2021 muss auch das Problem der Inflation wieder in die Diskussion der staatlichen Finanzpolitik einbezogen werden. Auch wenn die weltweite Inflation inzwischen wieder etwas abebbt, ist sie noch sehr hoch und liegt am aktuellen Rand in der Eurozone noch immer bei 5,3 Prozent (August 2023), weit oberhalb des Wertes, der gemeinhin als Obergrenze der tolerierbaren Inflation angesehen wurde (2 Prozent). Die Gefahr einer anhaltend erhöhten Inflation ist gegeben. Allerdings kommt den Gründen und damit der Dynamik der Preisentwicklung eine entscheidende Bedeutung zu.

Nach der globalen Finanzkrise 2007–2008 war die gemessene Inflation lange Zeit niedrig, häufig deutlich unter dem Inflationsziel von 2 Prozent. Dabei hätten die niedrigen Zinssätze und die massive Ausweitung der von Haushalten und Unternehmen gehaltenen nominalen Vermögenswerte anderes erwarten lassen. Vermutlich war dies dadurch zu erklären, dass die Nachfrage nach nominalen Vermögenswerten, vor allem solchen mit geringem Ertragsrisiko, deutlich angestiegen war. So wurde ein großer Teil der Ausweitung der Zentralbankgeldmenge kaum nachfragewirksam.

20 Die Lastenverteilung des (Einkommen-)Steuersystems nach Einkommensperzentilen kann auf Basis der faktisch anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) und des Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) errechnet werden, siehe z. B. Isaak et al. (2021) und Benoszka und Hentze (2021).



Die massiven Ausweitungen des Zentralbankgeldes haben die staatliche Neuverschuldung erleichtert, dies vor allem in der Corona-Pandemie 2020 und 2021. Zur Finanzierung der staatlichen Hilfsprogramme in der Pandemie wurden staatliche Schuldtitel am Markt abgesetzt und in der Folge von der EZB und den nationalen Zentralbanken in großem Umfang aufgekauft, ohne dass die Marktzinsen angestiegen sind.

Die Wiederkehr der Inflation seit 2021 und die dadurch bewirkte Neuausrichtung der Geldpolitik haben die Rahmenbedingungen der Fiskalpolitik deutlich verändert. Die EZB hat das Wachstum ihrer Wertpapierbestände im Juli 2022 beendet und im März 2023 begonnen, auslaufende Wertpapiere nicht mehr vollständig durch neue Wertpapierkäufe zu ersetzen. Im Übrigen lässt der Anstieg der Zinssätze seit Mitte 2022 erwarten, dass die Kosten des staatlichen Schuldendienstes in Zukunft wieder deutlich höher sein werden als im vergangenen Jahrzehnt.

In diesem Zusammenhang sind auch Änderungen der realwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die eng mit der Inflation verwoben sind. Einige der Preissteigerungen seit 2021 ergaben sich aus Änderungen von Knappheits- und Wettbewerbsverhältnissen. Die damit einhergehenden Erhöhungen der Preise mindern die Realeinkommen der Nachfrager. Soweit diese Einkommen niedrig sind, ist das eine Herausforderung für die Sozialpolitik.

Ein weiterer Faktor sind die Arbeitsmärkte in Deutschland. In vielen Berufen scheiden mehr Personen aus dem Arbeitsleben aus, um in den Ruhestand zu gehen, als an jungen Personen neu eintreten. Die mit Alterung der Gesellschaft verbundene demographische Verschiebung wird zur Folge haben, dass diese Entwicklung sich noch verstärken und über mehrere Jahre anhalten wird. Die relativ starken Lohnerhöhungen dieses Jahres erklären sich teilweise als Reaktion auf die bereits stattgefundene Inflation, teilweise als Ausnutzung der durch die Veränderungen der Knappheitsverhältnisse gestiegenen Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite.

Einmal-Effekte vs. selbsttragende Inflationsprozesse

Bei der Analyse der Inflation ist zu unterscheiden zwischen Preissteigerungen, die auf Einmal-Effekten beruhen, und Preissteigerungen, hinter denen eine sich selbst tragende Eigendynamik steht. Im Euroraum sind die Preissteigerungen seit 2021 weitgehend auf Kostensteigerungen zurückzuführen, die ihrerseits die Erhöhungen der Frachtraten im Schiffsverkehr und die Verteuerung von Gas, Öl und Getreide widerspiegeln. Dabei dürfte es sich um Einmal-Effekte handeln. Die Überwälzung der Anstoßeffekte braucht eine gewisse Zeit, aber dann beruhigt sich das System wieder. Dem entspricht die Beobachtung, dass die gemessenen Inflationsraten seit Ende 2022 wieder zurückgegangen sind. Auch das Ausscheiden eines Jahrgangs aus dem Arbeitsleben lässt sich als Einmal-Effekt einordnen. Dass dieser Effekt auf mittlere Sicht jedes Jahr neu zu erwarten ist, ist der Altersstruktur der Gesellschaft geschuldet und geht nicht darauf zurück, dass die Entwicklung eines Jahres die Inflation des

nächsten Jahres anheizt. Jedoch können Einmal-Effekte selbsttragende Inflationsprozesse auslösen. Ob das geschieht, hängt von der Reaktion von Geldpolitik, Fiskalpolitik und Tarifpolitik ab.

Realwirtschaftliche Grenzen der Fiskal- und Geldpolitik

Eine selbsttragende Inflationsdynamik kommt regelmäßig dann zustande, wenn Geldpolitik oder Fiskalpolitik unrealistische Ziele verfolgen und auf ihr Scheitern mit neuen Impulsen reagieren, die wieder zu neuen Preiserhöhungen führen. Für den Umgang mit den anstehenden realwirtschaftlichen Umwälzungen und Herausforderungen liegt hierin eine große Gefahr. Eine Politik, die im Vertrauen auf die Finanzkraft des Staates meint, die realwirtschaftlichen Zusammenhänge missachten zu können, kann erheblichen Schaden anrichten, wobei die gesetzten Ziele möglicherweise nicht erreicht werden können.

Beim Vorhaben einer Umstellung der Heizungen in Deutschland auf erneuerbare Energien sollte daher bedacht werden, dass die Marktergebnisse nicht nur von der Nachfrageseite, sondern auch von der Angebotsseite der Märkte abhängen. Die Angebotsseite ist jedoch relativ unflexibel, u. a. weil sich auch hier schon ein Fachkräftemangel zeigt. Eine durch staatliche Vorschriften und Subventionen verursachte massive Erhöhung der Nachfrage nach Heizungen, die mit erneuerbaren Energien arbeiten, wird vermutlich die Preise deutlich steigern, ohne dass die Menge der installierten Heizungen in einem der Nachfrageerhöhung entsprechenden Ausmaß gesteigert würde, wobei die Auswirkung auf den Staatshaushalt, die staatliche Schuldenaufnahme und die späteren Inflationseffekte aufgrund gestiegener Nominalvermögen noch nicht berücksichtigt sind.

Für den Umgang mit den realwirtschaftlichen Auswirkungen der demographischen Verschiebung gilt Ähnliches. Die oben angesprochenen, durch diese Verschiebung verursachten Lohnerhöhungen werden Güter und Dienstleistungen verteuern und die Kaufkraft der in Geldeinheiten ausgedrückten Einkommen und Vermögenswerte senken. Bei unelastischem gesamtwirtschaftlichen Angebot sind Versuche, diese Kaufkrafteffekte etwa für Rentner auszugleichen, zum Scheitern verurteilt und verursachen weitere Preissteigerungen, es sei denn, es werden gleichzeitig andere Maßnahmen zur Drosselung der Nachfrage getroffen.

Die einfachste – und am besten bekannte – Ursache selbsttragender Inflationsprozesse ist dabei noch gar nicht angesprochen. Diese betrifft den Fall, wo die Finanzpolitik aufgrund der Inkonsistenz der politischen Ziele mit den realwirtschaftlichen Gegebenheiten ein reales Defizit verlangt und der Staat seine Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen realisiert, indem Preissteigerungen andere Nachfrager verdrängen. Die Schuldenaufnahme führt den Privaten zusätzliche Vermögenswerte zu, die ihrerseits deren Nachfrage steigern. Die Realisierung der gesetzten politischen Ziele erfordert dann über die Zeit immer höhere Preissteigerungen und immer höhere Staatsverschuldung bzw. eine immer stärkere Umwandlung der Staatsverschuldung in Zentralbankgeld.

Die Kosten eines solchen Prozesses werden zu Beginn meist noch nicht ganz deutlich, da es einige Zeit braucht, bis die Marktteilnehmer die Inflationsdynamik verstehen und ihre Erwartungsbildung entsprechend anpassen. Es ist aber davon auszugehen, dass dies im weiteren Verlauf geschieht, wie in den 1970er Jahren nach den Ölpreiserhöhungen von 1973. Ist die Erwartungsbildung einmal auf Inflation programmiert, so ist die Rückkehr zu einem Regime mit Preisstabilität mit unangenehmen Nebenwirkungen verbunden, denn zunächst versuchen die Marktteilnehmer weiterhin, bei der Setzung von Preisen und Löhnen Steigerungen gegenüber den vorherigen Preisen und Löhnen vorzunehmen, die in einem Regime ohne Inflation (und ohne exogene Inflationstreiber) nicht durchsetzbar sind, so dass die Absätze von Gütern und Dienstleistungen und die Beschäftigung beeinträchtigt werden.

V. Schluss und Empfehlungen



Die seit drei Jahren stattfindende umfangreiche Krisenbekämpfung mag den Eindruck und die Erwartung erweckt haben, dass der Staat alle negativen Folgen von Krisen durch staatliche Maßnahmen beseitigen kann. Die solide Lage der öffentlichen Finanzen vor Krisenbeginn hat umfangreiche schuldenfinanzierte Entlastungspakete während der Krisen ermöglicht, ohne dass die Kreditwürdigkeit des Bundes darunter gelitten hätte. Damit konnten Menschen und Unternehmen in Notsituationen gestützt werden. Jetzt nach den Krisen geht es aber um die Gestaltung einer nachhaltigen Finanzpolitik mit dem Ziel, die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und die ökologische Transformation sowie den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sicherzustellen.

Die Finanzpolitik ist in den letzten Jahren unübersichtlicher geworden. Die Bildung von Sondervermögen und das Vorhalten von umfangreichen Rücklagen, die zum Teil aus Kreditaufnahmen unter der Notfallklausel der Schuldenbremse stammen, haben dazu erheblich beigetragen. Damit können in den Folgejahren erhöhte Ausgaben zwar vorübergehend einfacher finanziert werden. Allerdings ist diese Politik nicht nachhaltig und erzwingt umso stärkere Anpassungen, sobald die Schuldenbremse wieder gilt, die Rücklagen aufgebraucht sind und die zusätzlich aufgenommenen Schulden getilgt werden müssen. In Zeiten hoher Inflation muss zudem bedacht werden, dass ein gegenüber der Zeit vor Corona stark angestiegener Bundeshaushalt in Bereichen mit knappen Produktionskapazitäten zum Preisauftrieb beiträgt.

Für eine Rückkehr zu einer nachhaltigen Finanzpolitik ist es daher unumgänglich, Prioritäten im Bundeshaushalt zu setzen, anstatt auf dem Wege der Verschuldung den Versuch zu unternehmen, die tatsächliche Ressourcenkonkurrenz zu verschleiern. Der Beirat hat dazu in einer Reihe von Gutachten, wie zur Gesetzlichen Rentenversicherung, der

Sozialen Pflegeversicherung und der öffentlichen Infrastruktur, auf konkrete Herausforderungen hingewiesen und Vorschläge zu ihrer Überwindung gemacht.

Im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlichen Haushalts empfiehlt der Beirat:

1. Die Bundesregierung sollte eine zeitlich über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende Finanzplanung entwickeln, die den Zeitraum der zwei folgenden Legislaturperioden umfasst. Dies ist notwendig, um eine nachhaltige Finanzierung von staatlichen Daueraufgaben zu gewährleisten. Regelmäßig wiederkehrende Aufgaben des Staates sind durch Steuern zu finanzieren. Dazu muss die Politik entscheiden, welche Aufgaben Daueraufgaben sind und welche nicht, so beispielsweise im Zusammenhang mit Ausgaben für die Landesverteidigung. Wenn nach Auslaufen des Sondervermögens Bundeswehr die Umsetzung des 2-Prozent-Ziels erfolgen soll, verlangt dies eine Finanzierung über Steuern und nicht über Verschuldung.
2. Sondervermögen können in eng begrenzten Fällen ein sinnvolles Instrument der Wirtschafts- und Finanzpolitik sein. Die gelebte Praxis der vergangenen Jahre macht jedoch die Finanzpolitik intransparent und führt indirekt zu einer Aushebelung der Schuldenbremse und zu einer Verlagerung der Probleme in zukünftige Legislaturperioden. Der Beirat empfiehlt dringend, diese Praxis aufzugeben und stattdessen Aufgaben und Ausgaben in den Kernhaushalt zurückzuführen.
3. Eine Schuldenbremse ist grundsätzlich sinnvoll und notwendig, um der Kurzfristorientierung der Politik entgegenzuwirken, insbesondere der Tendenz, die Kosten heutiger Staatsausgaben auf zukünftige Generationen zu verlagern. Die gleiche Kurzfristorientierung macht es aber auch attraktiver, staatliche Konsumausgaben zu

Lasten staatlicher Investitionen zu tätigen. Darum ist eine Reform der Schuldenbremse sinnvoll.

Eine Schuldenbremse ist auch deshalb sinnvoll, weil sie einer inflationsträchtigen Überforderung des Produktionspotentials durch öffentliche Schulden entgegenwirkt, sofern die Rückzahlung der Schulden von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern nicht vollständig antizipiert wird. Die politischen Entscheidungsträger sind daran zu hindern, die natürliche Knappheit der für die Investitionen nötigen Ressourcen durch eine Verschuldung zu überspielen. Vielmehr sollen sie gezwungen sein, sich unangenehmen Verteilungskonflikten zu stellen und Prioritäten zu setzen.

Der Beirat macht zwei Reformvorschläge, die sich nicht wechselseitig ausschließen.

- a. Die Schuldenbremse sollte zu einer Goldenen Regel Plus weiterentwickelt werden. Danach würden öffentliche Nettoinvestitionen, die schuldenfinanziert sind, nicht auf die maximale Nettokreditaufnahme der Schuldenbremse angerechnet, wenn deren investiver Charakter durch eine unabhängige Institution bestätigt wird. Zudem sollte der Gefahr der Auslösung oder Verstärkung eines inflationären Prozesses Rechnung getragen werden.
- b. Der Beirat schlägt die Einrichtung von Investitionsfördergesellschaften vor, die bindende vertragliche oder gesetzliche Ansprüche auf gleichbleibende Mittelzuweisungen über einen mehrjährigen Zeitraum haben, um damit eine Verstetigung der Investitionen in öffentlichen Haushalten zu garantieren.

4. Dem zu erwartenden starken Anstieg der Staatsausgaben im Bereich der Sozialversicherungen muss entgegengewirkt werden. Die ältere, aber noch im Arbeitsleben stehende Generation sollte stärker an den Kosten der sozialen Sicherung beteiligt werden. Der Beirat hat dazu in seinen Gutachten (2021, 2022) zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung detaillierte Vorschläge gemacht. Die überfälligen Reformen sind lange verschleppt worden und müssen jetzt zügig angegangen werden. Sonst werden Zukunftsinvestitionen in Bildung, Infrastruktur und Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft bald nicht mehr möglich sein.
5. Steuererhöhungen sind vielfach nur eingeschränkt sinnvoll, um Spielräume für zusätzliche öffentliche Investitionen zu schaffen. Sie gehen in der Regel mit Effizienzverlusten einher, da die besteuerten Akteure ihr Verhalten anpassen und damit den Aufkommenseffekt der Erhöhung begrenzen. Die Transparenz über die Finanzierungslasten zusätzlicher Staatsausgaben kann erhöht werden, beispielsweise durch den Ausweis der Lasten einer Steuererhöhung, die sich für alle Haushalte proportional zu ihrer aktuellen Einkommensteuerschuld oder zum Vorjahresnettoeinkommen verhält. Damit werden ähnlich wie bei der Analyse der steuerpolitischen Vorschläge der Parteien im Wahlkampf die Bereitstellungskosten staatlicher Leistungen für die Bevölkerung transparent.

6. Die Bundesregierung sollte darauf dringen, dass sich die europäischen und deutschen Haushaltsregeln nicht zu weit auseinanderentwickeln. Die Vorschläge der Europäischen Kommission sehen eine neue operative Größe zur Haushaltsüberwachung in Form der korrigierten Primärausgaben vor. Dieses Konzept weicht von dem in Deutschland verwendeten Konzept des strukturellen Haushaltsdefizits bzw. der Nettokreditaufnahme ab, wie unter Fiskalpakt und Schuldenbremse vorgesehen. Das Entstehen zweier unterschiedlicher Zielgrößen würde die Einhaltung von Fiskalregeln und die Steuerung von Haushalten, gerade in einem föderalen Staat wie Deutschland, erheblich erschweren.
7. Die Mitwirkung nationaler unabhängiger Fiskalinstitutionen wie auch des European Fiscal Board sollte verstärkt werden, um die Durchsetzung der europäischen Haushaltsregeln zu verbessern. Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Neuausrichtung der Haushaltsregeln und der Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts beinhalten erhebliche diskretionäre Spielräume bei der Beurteilung der finanziellen Lage eines Mitgliedsstaates und der Aushandlung länderspezifischer Fiskalvorgaben. Der Beirat fürchtet, dass diese Struktur, wie bereits in der Vergangenheit, im Ergebnis zu Lasten der Regeleinhaltung geht. Daher sollten unabhängige Institutionen verstärkt zur Überwachung eingesetzt werden.

Literatur

- Acharya, Sushant, Edouard Challe und Keshav Dogra** (2023), *Optimal monetary policy according to HANK*, *American Economic Review*, 113(7): 1741–1782.
- Aiyagari, S. Rao** (1994), *Uninsured idiosyncratic risk and aggregate saving*, *The Quarterly Journal of Economics*, 109(3): 659–684.
- Aiyagari, S. Rao, Albert Marcet, Thomas J. Sargent und Juha Seppälä** (2002), *Optimal taxation without state-contingent debt*, *Journal of Political Economy*, 110(6): 1220–1254.
- Alesina, A., und G. Tabellini** (1990), *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, *The Review of Economic Studies*, 57(3): 403–414.
- Amador, M., I. Werning und G. Angeletos** (2006), *Commitment vs. Flexibility*, *Econometrica*, 74(2): 365–396.
- Ayaz, M., L. Fricke, C. Fuest und D. Sachs** (2023), *Who should bear the burden of COVID-19 related fiscal pressure? An optimal income taxation perspective*, *European Economic Review*, 153, Article 104381.
- Bardt, H.** (2023), *Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem*, ifo Schnelldienst 7/2023 76. Jahrgang: 3–6.
- Barro, Robert J.** (1974), *Are government bonds net wealth?* *Journal of Political Economy*, 82(6): 1095–1117.
- Barro, Robert J.** (1979), *On the determination of the public debt*, *Journal of Political Economy* 87: 940–971.
- Barro, Robert, und Herschel I. Grossman** (1971), *A General Disequilibrium Model of Income and Employment*, *The American Economic Review*, 61(1): 82–93.
- Bayer, Christian, Benjamin Born und Ralph Luetticke** (2023a), *The liquidity channel of fiscal policy*, *Journal of Monetary Economics*, 134: 86–117.
- Bayer, Christian, Benjamin Born, Ralph Luetticke und G. Müller** (2023b), *The Coronavirus Stimulus Package: How Large is the Transfer Multiplier?* *The Economic Journal*, 133: 1318–1347.
- Beirat des Stabilitätsrats** (2015), *4. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit.*
- Beirat des Stabilitätsrats** (2023), *20. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit.*
- Beznoska, Martin, und Tobias Hentze** (2021), *Die Steuerlastverteilung der Einkommensteuer und des Soli von 1998 bis 2021*, IW-Gutachten, Köln.

Bewley, Truman (1977), *The permanent income hypothesis: A theoretical formulation*, *Journal of Economic Theory*, 16(2): 252–292.

Bundesministerium der Finanzen (ohne Jahr): *Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes*.

Bundesministerium der Finanzen (2021), *Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit*, Monatsbericht April.

Bundesministerium der Finanzen (2023), *Sollbericht Haushalt 2023*, Monatsbericht Februar.

Bundesrechnungshof (2022), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, *Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)*.

Campbell, John Y., Gregory N. Mankiw (1989), *Consumption, income, and interest rates: Reinterpreting the time series evidence*, *NBER Macroeconomics Annual*, 4: 185–216.

Christiano, Lawrence J., Martin Eichenbaum und Charles L. Evans (2005), *Nominal rigidities and the dynamic effects of a shock to monetary policy*, *Journal of Political Economy*, 113(1): 1–45.

Cukierman, A., A. Meltzer (1989), *A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework*, *The American Economic Review*, 79(4): 713–732.

Deutsche Bundesbank (2018), *Öffentliche Finanzen*, Monatsbericht August.

Deutsche Bundesbank (2019), *Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen*, Monatsbericht April.

Deutsche Bundesbank (2022), *Öffentliche Finanzen*, Monatsbericht August.

Deutsche Bundesbank (2023), *Öffentliche Finanzen*, Monatsbericht Februar.

Deutscher Bundestag (2022), Drucksache 20/2036.

Diamond, Peter A. (1965), *National debt in a neoclassical growth model*, *The American Economic Review*, 55(5): 1126–1150.

Dorn, Florian, und Marcel Schlepper (2023), *Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögen Bundeswehr auf die Haushaltspolitik*, ifo Schnelldienst 76. Jahrgang, 7/2023. 23–31.

Europäische Kommission (2023a), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates*, Brüssel, den 26.4.2023, COM(2023) 240 final.

Europäische Kommission (2023b), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit*, Brüssel, den 26.4.2023, COM(2023) 241 final.

European Commission (2013), *Discretionary tax measures: pattern and impact on tax elasticities*, European Economy, Economic Papers 499.

European Commission (2023), *Debt Sustainability Monitor 2022*, European Economy, Institutional Paper 199, April.

European Fiscal Board (2019), *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, August.

German technical non-paper following up on selected issues identified by the ECOFIN conclusions, heruntergeladen von <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-04/German%20technical%20non%20paper.pdf> am 25.5.2023.

Grömling, Michael, Michael Hüther und Markos Jung (2019), *Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock?*, Wirtschaftsdienst 99(1): 25–31.

Hagedorn, Marcus, Iourii Manovskii und Kurt Mitman (2019), *The fiscal multiplier*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 25571.

Hugett, Mark (1993), *The risk-free rate in heterogeneous-agent incomplete-insurance economies*, Journal of Economic Dynamics and Control, 17(5-6): 953–969.

Imrohoroglu, Ayşe (1989), *Cost of business cycles with indivisibilities and liquidity constraints*, Journal of Political Economy, 97(6): 1364–1383.

Isaak, Niklas, Philipp Jäger und Robin Jessen (2021), *Die Verteilung der Steuer- und Abgabenlast*, Wirtschaftsdienst 101(4): 284–289.

Jackson, M., und L. Yariv (2015), *Collective Dynamic Choice: The Necessity of Time Inconsistency*, American Economic Journal: Microeconomics, 7(4): 150–178.

Krebs, Tom, Patrick Graichen und Janek Steitz (2021), *Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen*, Agora Energiewende.

- Kydland, Finn E., und Edward C. Prescott** (1977), *Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans*, *Journal of Political Economy*, 85: 473–492.
- Kydland, Finn E., und Edward C. Prescott** (1982), *Time to build and aggregate fluctuations*, *Econometrica*, 50: 1345–1370.
- Lucas Jr, Robert E., und Nancy L. Stokey** (1983), *Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital*, *Journal of Monetary Economics*, 12(1): 55–93.
- McKay, Alisdair, und Ricardo Reis** (2016), *The role of automatic stabilizers in the US business cycle*, *Econometrica*, 84(1): 141–194.
- Mian, Atif R., Ludwig Straub und Amir Sufi** (2022), *A goldilocks theory of fiscal deficits*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 29707.
- Persson, T., und Lars E. O. Svensson** (1989), *Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences*, *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2): 325–345.
- Persson, T., und G. Tabellini** (2004), *Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes*, *American Economic Review*, 94(1): 25–45.
- Ramey, Valerie A.** (2019), *Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?* *Journal of Economic Perspectives*, 33(2): 89–114.
- Reis, Ricardo** (2022), *Debt Revenue and the Sustainability of Public Debt*, *Journal of Economic Perspectives*, 36(4): 103–24.
- Sachverständigenrat Wirtschaft** (2022), *Jahresgutachten 2022/3*.
- Schmitt-Grohe, Stephanie, und Martin Uribe** (2004), *Optimal fiscal and monetary policy under sticky prices*, *Journal of Economic Theory*, 114(2): 198–230.
- Sinn, H.-W., und S. Übelmesser** (2002), *Pensions and the Path to Gerontocracy in Germany*, *European Journal of Political Economy*, 19: 153–158.
- Sinn, H.-W.** (1980), *The Theory of Temporary Equilibrium and the Keynesian Model*, *Journal of Economics/Zeitschrift für Nationalökonomie*, 1980, 40: 281–320.
- Sinn, H.-W.** (2021), *Die wundersame Geldvermehrung. Staatsverschuldung, Negativzinsen, Inflation*, Herder, Freiburg.

- Smets, Frank, und Rafael Wouters** (2007), *Shocks and frictions in US business cycles: A Bayesian DSGE approach*, *American Economic Review*, 97(3): 586–606.
- Tabellini, G.** (1991), *The Politics of Intergenerational Redistribution*, *Journal of Political Economy*, 99(2): 335–357.
- Thöne, Michael** (Hrsg.) (2019), *Evaluierung von Steuervergünstigungen. Ergebnisüberblick, Evaluationschema, Methoden*, FiFo-Berichte No. 28-0, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMWK** (2020), *Gutachten Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf*.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMWK** (2021): *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMWK** (2022): *Nachhaltige Finanzierungen von Pflegeleistungen*.
- Yared, Pierre** (2019), *Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend*, *Journal of Economic Perspectives*, 33(2): 115–40.

Mitglieder

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Professor Dr. Eckhard Janeba

(federführend; Vorsitzender)

Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Christian Bayer

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Professor Dr. Felix Bierbrauer

Professor für Finanzwissenschaften und Center for Macroeconomic Research (CMR) an der Universität zu Köln

Professor Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Friedrich Breyer

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Konstanz

Professor Gabriel Felbermayr, Ph.D

Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO) Universitätsprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien (WU)

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Martin Hellwig, Ph.D.

Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern i.R. Em. Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Albrecht Ritschl

Professor für Wirtschaftsgeschichte an der London School of Economics

Professor Dr. Dr. h. c. Klaus M. Schmidt

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Jens Südekum

Professor für Volkswirtschaftslehre Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Verzeichnis der übrigen Mitglieder

Professor Dr. Dorothea Kübler

(Stellvertretende Vorsitzende)

Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin Direktorin der Abteilung Verhalten auf Märkten am Wissenschaftlichen Zentrum Berlin

Professor Dr. Hermann Albeck

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold

Professor für Immaterialgüterrecht Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dr. Dr. h. c. Peter Bernholz

Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft, an der Universität Basel, Schweiz

Professor Dr. Norbert Berthold

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität
in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart

Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Dr. h. c. Christoph Engel

Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung
von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Wolfgang Franz

Präsident des Zentrums für Europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim i. R.
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph. D.

Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschafts-
forschung (DIW Berlin)
Professor für Makroökonomie und Finanzen
an der Humboldt-Universität Berlin

Professor Nicola Fuchs-Schündeln, Ph. D.

Professorin für Makroökonomie und Entwicklung
an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Christina Gathmann, Ph. D.

Leiterin des Labor Market Department, Institute
for Socio-Economic Research (LISER), Luxemburg
Professorin für Volkswirtschaftslehre
am Departement of Economics, University of
Luxembourg

Professor Dr. Hans Gersbach

Professor für Makroökonomie, Innovation und
Politik
CER-ETH – Center of Economic Research
an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dietmar Harhoff, Ph. D.

Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation
und Wettbewerb, München
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Roman Inderst

Professor für Finanzen und Ökonomie
House of Finance
an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Otmar Issing

Mitglied des Direktoriums der Europäischen
Zentralbank i. R.
Frankfurt am Main

Professor Dr. Günter Knieps

Em. Professor für Wirtschaftspolitik und Direktor
der Abteilung für Netzökonomie,
Wettbewerbsökonomie und Verkehrswissenschaft
an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h. c. Wernhard Möschel

Em. Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und
Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Axel Ockenfels

Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D.

Professorin für Statistik und empirische
Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Olaf Sievert

Präsident der Landeszentralbank in den
Freistaaten Sachsen
und Thüringen, Leipzig i. R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h. c. Hans-Werner Sinn

Präsident des Ifo-Instituts München i. R.
Em. Professor für Nationalökonomie und
Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Roland Vaubel

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und
Politische Ökonomie
an der Universität Mannheim

Professor Achim Wambach, Ph.D.

Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrums für
Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Universität Mannheim

Professor Georg Weizsäcker, Ph.D.

Professor für Mikroökonomik
an der Humboldt Universität Berlin

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Eberhard Wille

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und
Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann

Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dipl.-Ing. Dr. Christine Zulehner

Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Wien

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch

Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank
in Frankfurt am Main

Professor Dr. Veronika Grimm

Professorin für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für VWL, insb. Wirtschaftstheorie
an der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Monika Schnitzer

Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Anhang: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats seit April 1948

Online auf der Website des Wissenschaftlichen Beirats (www.wissenschaftlicher-beirat.de) abrufbar:

<https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Ministerium/Beiraete/Veroeffentlichungen-Wissenschaftlicher-Beirat/veroeffentlichungen-wissenschaftlicher-beirat.html>

Gutachten vom 12. Oktober 2023
Leitplanken zur Stärkung der Versorgungssicherheit

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Dr. Robert Habeck vom 08. August 2023
„Rentenpolitik ist auch Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 25. Juli 2023
„Bundeswehr besser ausrüsten – aber wie?“

Gutachten vom 08.02.2023
„Transformation zu einer klimaneutralen Industrie: Grüne Leitmärkte und Klimaschutzverträge“

Gutachten vom 29.09.2022
„Nachhaltige Finanzierung von Pflegeleistungen“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Dr. Robert Habeck vom 23. Juni 2022
„Ukraine-Krise“

Gutachten vom 7. April 2022
„Menschenrechte und unternehmerische Sorgfaltspflichten“

Gutachten vom 10. Februar 2022
„Die Zukunft der Arbeit in der digitalen Transformation“

Gutachten vom 4. Mai 2021
„Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 12. März 2021
„Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise“

Gutachten vom 22. Februar 2021
„Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs“

Gutachten vom 26. Juni 2020
„Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 24. April 2020
„Corona-Krise“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 17. September 2019
„Moderne Wirtschaftspolitik braucht Evaluierung“

Gutachten vom 28. Juni 2019
„Energiepreise und effiziente Klimapolitik“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 30. April 2019
„Eine marktorientierte Verkehrswende“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier vom 8. Februar 2019
„Nationale Industriestrategie“

Gutachten vom 7. Februar 2019
„Wirtschaftspolitische Probleme der deutschen Leistungsbilanz“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Peter Altmaier vom 9. Januar 2019
**„Bildungsgerechtigkeit als Kernelement der
Sozialen Marktwirtschaft“**

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Peter Altmaier vom 27. November 2018
„Messung der Leistungsbilanzüberschüsse“

Gutachten vom 29. Juni 2018
„Soziale Wohnungspolitik“

Gutachten vom 27. April 2018
**„Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von
internationalen Investitionsförder- und
-schutzverträgen (IFV)“**

Brief an Bundesministerin für Wirtschaft und
Energie Brigitte Zypries vom 21. Dezember 2017
„Europa“

Gutachten vom 15. September 2017
„Sharing Economy und Wirtschaftspolitik“

Brief an Bundesministerin für Wirtschaft und
Energie Brigitte Zypries vom 28. April 2017
**„Zur Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen
mit Großbritannien“**

Gutachten vom 9. Februar 2017
**„Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-
Politik der Zentralbank“**

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Sigmar Gabriel vom 25. November 2016
**„Zu den Vorschlägen des Basler Ausschusses für
Bankenaufsicht zur Behebung von Missständen
bei den Eigenkapitalvorschriften für Banken“**

Gutachten vom 24. November 2016
**„Die essenzielle Rolle des CO₂-Preises für eine
effektive Klimapolitik“**

Gutachten vom 16. September 2016
**„Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung über 2030
hinaus“**

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Sigmar Gabriel vom 16. Juni 2016
„Gesetzliche Rentenversicherung“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Sigmar Gabriel vom 26. April 2016
„Zur Förderung von Elektroautos“

Gutachten vom 5. Februar 2016
„Mehr Transparenz in der Bildungspolitik“

Gutachten vom 25. Juni 2015
„Regionale Wirtschaftsförderung“

Gutachten vom 24. April 2015
**„Potenziale nutzen – mehr Fachkräfte durch
weniger Arbeitsmarkthemmnisse“**

Gutachten vom 26. September 2014
**„Engpassbasierte Nutzerfinanzierung und
Infrastrukturinvestitionen in Netzsektoren“**

Gutachten vom 20. September 2013
**„Langfristige Steuerung der Versorgungssicher-
heit im Stromsektor“**

Gutachten vom 20. September 2013
**„Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaß-
nahmen als Element einer evidenzbasierten Wirt-
schaftspolitik“**

Gutachten vom 30. November 2012
„Altersarmut“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und
Technologie Dr. Rösler vom 16. Oktober 2012
„Zur Stabilität des Europäischen Finanzsystems“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Rösler vom 31. Juli 2012
„Mindestlohn“

Gutachten vom 2. Februar 2012
„Wege zu einer wirksamen Klimapolitik“

Gutachten vom 25. November 2011
„Realwirtschaftliche Weichenstellungen für einen stabilen Euro“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Rainer Brüderle vom 2. Mai 2011
„Zur Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes“

Gutachten vom 27. November 2010
„Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union“

Gutachten vom 16. April 2010
„Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise“

Gutachten vom 16. April 2010
„Zur Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung“

Gutachten vom 6. November 2009
„Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 23. Januar 2009
„Zur Bankenregulierung in der Finanzkrise“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 5. Dezember 2008
„Europäisches System des Handels von CO₂-Emissionen“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 10. Oktober 2008
„Aktuelle Entwicklungen im Finanzsystem“

Brief an Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 17. April 2008
„Kein Staatseingriff bei Mitarbeiterbeteiligungen“

Gutachten vom 24. Januar 2008
„Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 9. Dezember 2007
„Schuldenbegrenzung nach Art. 115 GG“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 9. Juli 2007
„Gesetzentwurf Wagniskapitalbeteiligung (WKBG) und Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBGG)“

Gutachten vom 12. Mai 2007
„Öffentliches Beschaffungswesen“

Gutachten vom 24. März 2007
„Patentschutz und Innovation“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 20. Januar 2007
„Gesundheitsreformgesetz“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 20. November 2006
„Wettbewerbsverhältnisse und Preise der deutschen Energiewirtschaft“

Gutachten vom 16. September 2006
„Mehr Vertragsfreiheit, geringere Regulierungsdichte, weniger Bürokratie“

Gutachten vom 12./13. Mai 2006

„Mehr Wettbewerb im System der Gesetzlichen Krankenversicherung“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 18. März 2006

„Kombi- und Mindestlöhne“

Gutachten vom 21. Januar 2006

„Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter Märkte“

Gutachten vom 8. Juli 2005

„Zur finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates“

Gutachten vom 18. März 2005

„Alterung und Familienpolitik“

Gutachten vom 24. April 2004

„Keine Aufweichung der Pressefusionskontrolle“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 17. Januar 2004

„Ausbildungsplatzabgabe“

Gutachten vom 16. Januar 2004

„Zur Förderung erneuerbarer Energien“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 6. Dezember 2003

„Europäische Verfassung“

Gutachten vom 11. Oktober 2003

„Tarifautonomie auf dem Prüfstand“

Gutachten vom 15./16. November 2002

„Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement vom 10./11. Oktober 2002

„Personal-Service-Agenturen“

Gutachten vom 28./29. Juni 2002

„Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“

Gutachten vom 12. Januar 2002

„Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt“

Gutachten vom 6. Juli 2001

„Wettbewerbspolitik für den Cyberspace“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller vom 16. Dezember 2000

„Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 1. Juli 2000

„Reform der europäischen Kartellpolitik“

Gutachten vom 26./27. Mai 2000

„Aktuelle Formen des Korporatismus“

Gutachten vom 15./16. Oktober 1999

„Offene Medienordnung“

Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller vom 19./20. Februar 1999

„Wechselkurszielzonen“

Gutachten vom 18./19. Dezember 1998

„Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft“

Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte beim BMF und BMWi vom 02.10.1998

„Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer“

Gutachten vom 20./21. Februar 1998

„Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt vom 11. Juni 1997

„Protokoll zu Art. 222 EG-Vertrag bezüglich der Einstandspflichten öffentlich-rechtlicher Körperschaften für ihre öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt vom 11. Juni 1997

„Ein Beschäftigungskapitel im Maastricht II-Vertrag?“

Gutachten vom 25./26. April 1997

„Wagniskapital“

Gutachten vom 9. November 1996

„Anstehende große Steuerreform“

Gutachten vom 30. August 1996

„Anpassung des deutschen Kartellgesetzes an das europäische Recht?“

Gutachten vom 19./20. Januar 1996

„Langzeitarbeitslosigkeit“

Gutachten vom 9. März 1995

„Orientierungen für eine Postreform III“

Brief an Bundeswirtschaftsminister Dr. Günter Rexrodt vom 23. Januar 1995

„Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Verfassungswidrigkeit des sogenannten Kohlepennigs“

Gutachten vom 31. August 1994

„Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union“

Gutachten vom 10./11. Juli 1992

„Gesamtwirtschaftliche Orientierung bei drohender finanzieller Überforderung“

Gutachten vom 24. Januar 1992

„Stellungnahme zu den Vorschriften über eine Industriepolitik in den Verträgen über die Europäische Politische Union und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion“

Gutachten vom 12. bis 14. Juli 1991

„Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern“

Gutachten vom 15./16. Februar 1991

„Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern“

Gutachten vom 14. Dezember 1990

„Stellungnahme zu den GATT-Verhandlungen“

Gutachten vom 19./20. Oktober 1990

„Aufzeichnung der Beratungsergebnisse zu den Belastungen durch die deutsche Einheit“

Gutachten vom 29./30. Juni 1990

„Außenwirtschaftspolitische Herausforderungen der Europäischen Gemeinschaft an der Schwelle zum Binnenmarkt“

Gutachten vom 1./2. März und 27. März 1990

„Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsgebietes in Deutschland“

Gutachten vom 17./18. November und 15./16. Dezember 1989

„Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR“

Gutachten vom 5. Juni 1989

„Stellungnahme zum Bericht des Delors-Ausschusses“

Gutachten vom 20./21. Januar 1989

„Europäische Währungsordnung“

Gutachten vom 26./27. Februar 1988

„Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus den außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten der großen Industrieländer“

Gutachten vom 26./27. Juni 1987

„Gewinn, Investitionen und Beschäftigung“

Gutachten vom 6. Dezember 1986

„Wettbewerbspolitik“

Gutachten vom 21. und 22. Februar 1986

„Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt“

Gutachten vom 11. und 12. Oktober 1985

„Steuerpolitik unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten“

Gutachten vom 14. und 15. Dezember 1984

„Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung“

Gutachten vom 25. Juni 1983

„Vermindert Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosigkeit?“

Gutachten vom 18. Februar 1983

„Konjunkturpolitik – neu betrachtet“

Gutachten vom 23. Januar 1982

„Probleme der Wohnungswirtschaft“

Gutachten vom 23. Februar 1981

„Wirtschaftspolitik bei defizitärer Leistungsbilanz“

Stellungnahme vom 17. Januar 1981

„Probleme der Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft“

Gutachten vom 9. Februar 1980

„Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs“

Gutachten vom 7. und 8. Dezember 1979

„Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Ölverknappung“

Gutachten vom 15. und 16. Dezember 1978

„Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“

Gutachten vom 12. November 1977

„Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik“

Gutachten vom 4. Juli 1977

„Rationalisierungsinvestitionen“

Gutachten vom 20. November 1976

„Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung“

Gutachten vom 14. und 15. November 1975

„Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen“

Gutachten vom 9. und 10. Mai 1975

„Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen“

Gutachten vom 15. und 16. März 1974

„Probleme der Ausländerbeschäftigung“

Gutachten vom 16. und 17. November 1973

„Höchstpreisvorschriften für Energie“

Gutachten vom 19. und 20. Oktober 1973

„Stabilitätspolitische Problematik der gesetzlichen Rentenversicherung“

Gutachten vom 9. und 10. März 1973

„Grundfragen der Stabilitätspolitik“

Gutachten vom 11. Dezember 1971
„Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik“

Stellungnahme vom 3. Juli 1971 zum
„gegenwärtig bestehenden Problem der Wechselkurspolitik“

Gutachten vom 12. Dezember 1970
„Entwicklung der Wohnungsmieten und geplante Maßnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs“

Gutachten vom 24. Oktober 1970
„Problematik der gegenwärtigen hohen Zinssätze“

Gutachten vom 6. Februar 1970
„Einführung einer Fusionskontrolle“

Gutachten vom 1. Februar 1969
„Aktuelle Probleme der außenwirtschaftlichen Absicherung“

Gutachten vom 23. Juli 1968
„Fragen der Staatsverschuldung“

Gutachten vom 25. November 1967
„Zusammenhang zwischen außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und Preisniveaustabilität“

Stellungnahme vom 15. Juli 1967 zum
„Gesetzentwurf zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete“

Gutachten vom 28. Februar 1967
„Subventionen in der Marktwirtschaft“

Gutachten vom 18. Juni 1966
„Staatliche Zinsregulierungen“

Gutachten vom 29. Januar 1966
„Ständige Preiserhöhungen in unserer Zeit“

Gutachten vom 31. Oktober 1964
„Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Kräfte im Bereich der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung“

Gutachten vom 20. Juni 1964
„Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Kräften in der Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 9. November 1963
„Wirtschaftliche Vorausschau auf mittlere Sicht“

Gutachten vom 16. Februar 1963
„Selbstfinanzierung bei verlangsamtem wirtschaftlichen Wachstum“

Gutachten vom 23. Juni 1962
„Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“

Stellungnahme vom 4. März 1961 zur
„Aufwertung der D-Mark“

Gutachten vom 21. Januar 1961
„Gedanken über die Konzeption einer künftigen deutschen Energiewirtschaftspolitik“

Gutachten vom 21. Februar 1960
„Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik“

Gutachten vom 25. Januar 1960
„Probleme einer rationellen Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer unter Berücksichtigung der von der Bundesrepublik zu treffenden Maßnahmen“

Gutachten vom 14. April 1959
„Konjunkturpolitische Situation der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1959“

Stellungnahme vom 3. März 1959 zur
„internationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik, insbesondere zur Frage eines europäischen Konjunkturboards“

Gutachten vom 27. Juli 1958
„Problem Verteidigungslast und volkswirtschaftliches Wachstum“

Gemeinsames Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 26. Januar 1958
„Kapitalmarkt und Besteuerung“

Gutachten vom 30. April 1957
„Wirtschaftspolitische Problematik der deutschen Exportüberschüsse“

Gutachten vom 24. Februar 1957
„Problem von Index- und Preisgleitklauseln“

Gutachten vom 3. Juni 1956 und 7. August 1956
„Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“

Gutachten vom 11. Oktober 1955
„Welche Maßnahmen entsprechen der gegenwärtigen konjunkturellen Situation?“

Gutachten vom 12. Juni 1955
„Probleme einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik“

Gutachten vom 23. Januar 1955
„Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 20. November 1954
„Einführung von direkten Tarifen“

Gutachten vom 14. November 1954
„Anträge und Gesetzentwürfe zur Beschränkung des Wettbewerbs in gewissen Gewerben und Berufen“

Gutachten vom 23. Oktober 1954
„Probleme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ihrer Auswertung“

Gutachten vom 2. Oktober 1954
„Fragen des Kartellproblems, die durch die bevorstehende Gesetzgebung aufgeworfen werden“

Gutachten vom 31. Mai 1954
„Problem landwirtschaftlicher Paritätspolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik“

Gutachten vom 10. Januar 1954
„Sicherung der wirtschaftlichen Expansion“

Gutachten vom 11. Oktober 1953
„Fragen des gemeinsamen Marktes“

Gutachten vom 28. Juni 1953
„Problem der gegenwärtigen deutschen Zahlungsbilanz“

Gutachten vom 1. Mai 1953
„Frage der wirtschaftlichen Integration Europas“

Gutachten vom 22. Februar 1953
„Problem der Integration der europäischen Agrarmärkte (sogenannte Agrarunion)“

Ergebnis der Beratungen vom 17./18. Januar 1953
„Sicherung der wirtschaftlichen Expansion“

Gutachten vom 14. Dezember 1952
„Frage des gemeinsamen Marktes innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“

Gutachten vom 16. November 1952
„Konvertierbarkeit der Währungen“

Gutachten vom 6. Juli 1952
„Wiederaufbau des Kapitalmarktes und Zinspolitik“

Gutachten vom 8. Juni 1952
**„Verteidigungsleistungen und Wirtschafts-
 verfassung“**

Gutachten vom 27. April 1952
**„Ausgleich der Währungsspannen im Rahmen
 einer europäischen Integration“**

Gutachten vom 4. Februar 1952
„Belebung des Wertpapiermarktes“

Gutachten vom 9. Oktober 1951
**„Ist zur Überwindung der gegenwärtigen
 Aufschwunghemmung eine aktive Konjunktur-
 politik anzuraten?“**

Gutachten vom 29. Juli 1951
„Außenhandelspolitik“

Gutachten vom 10. Juni 1951
„Lenkungsmaßnahmen“

Stellungnahme vom 29. April 1951
„Investitionshilfe“

Vorläufige Stellungnahme vom 25. Februar 1951
**„Wirtschaftspolitische Möglichkeiten zur
 Begrenzung der direkten lenkenden Eingriffe“**

Gutachten vom 28. Januar 1951
„Bereinigung des Preisgefüges“

Gutachten vom 10. Dezember 1950
„Kapitalmarktpolitik und Investitionspolitik“

Vorläufige Stellungnahme vom 5. November 1950
**„Deckung des zusätzlichen künftigen Finanz-
 bedarfs“**

Gutachten vom 5. November 1950
**„Einwirkung der Weltkonjunktur auf die deutsche
 Wirtschaftspolitik“**

Gutachten vom 24. September 1950
**„Struktur- und konjunkturpolitische Fragen
 der Einkommensverteilung“**

Gutachten vom 11. Juni 1950
**„Probleme der Kapitalbildung und der Geld-
 schöpfung“**

Gutachten vom 7. Mai 1950
**„Stellung des Wohnungswesens in der sozialen
 Marktwirtschaft“**

Gutachten vom 26. Februar 1950
**„Kapitalmangel und Arbeitslosigkeit in der
 sozialen Marktwirtschaft“**

Gutachten vom 5. Februar 1950
„Europäische Zahlungsunion“

Gutachten vom 18. Dezember 1949
**„Das Dollardefizit Europas im Handel mit USA
 (Problem der Dollarlücke)“**

Gutachten vom 30. Oktober 1949
„Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft“

Gutachten vom 18. September 1949
„Geldordnung und Wirtschaftsordnung“

Gutachten vom 24. Juli 1949
„Grundsatzfragen der Monopolgesetzgebung“

Gutachten vom 8. Mai 1949
„Expansive und kontraktive Kreditpolitik“

Gutachten vom 27. Februar 1949
„Investitionsmittel und ERP-Mittel“

Gutachten vom 17. Januar 1949
„Preispolitik und Außenhandelsgestaltung“

Gutachten vom 24. Oktober 1948
„Agrarpolitik und Agrarpreise“

Gutachten vom 3. September 1948
**„Währungs-, Preis-, Produktions- und Investitions-
politik“**

Gutachten vom 11. Juli 1948
„Investitionspolitik nach der Währungsreform“

Gutachten vom 12. Juni 1948
„Investitionspolitik“

Gutachten vom 1. April 1948
**„Maßnahmen der Verbrauchsregelung, der
Bewirtschaftung und der Preispolitik nach
der Währungsreform“**

Die Wurzeln des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz reichen zurück bis in die Zeit des Zweiten Weltkrieges. Ab 1943 trafen sich einige der späteren Beiratsmitglieder unter dem Vorsitz von Prof. Erwin von Beckerath, um die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands nach dem Krieg vorzubereiten. Diese so genannte „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ ging in dem Anfang 1948 gegründeten Beirat auf, der am 23. Januar 1948 auf Einladung der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, dem Vorläufer des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, in Königstein/Taunus formell konstituiert wurde.

Der Beirat hatte folgende 17 Gründungsmitglieder:

Prof. Dr. Franz Böhm,

Prof. Dr. Walter Eucken,

Prof. Dr. Walther G. Hoffmann,

Prof. Dr. Wilhelm Kromphardt,

Prof. Dr. Adolf Lampe,

Prof. Dr. Elisabeth Liefmann-Keil,

Prof. Dr. Alfred Müller-Armack,

Prof. Dr. Oswald v. Nell-Breuning,

Prof. Dr. Erik Nölting,

Prof. Dr. Hans Peter,

Prof. Dr. Erich Preiser,

Prof. Dr. Ludwig Raiser,

Prof. Dr. Heinz Sauermann,

Prof. Dr. Karl Schiller,

Prof. Dr. Otto Veit,

Prof. Dr. Gerhard Weisser,

Prof. Dr. Theodor Wessels.

