

René Bormann, Lothar Binding, Markus Henn, Cansel Kiziltepe,  
Carsten Kühl, Manfred Lehmann, Achim Truger

## Gestaltende Finanzpolitik

Handlungsfähigkeit sichern, soziale Gerechtigkeit  
stärken, wirtschaftliche Leistungspotenziale fördern

gute gesellschaft –  
soziale demokratie  
#2017 plus

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

## gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG  
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürger\_innen aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

[www.fes-2017plus.de](http://www.fes-2017plus.de)

### Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

### Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

**René Bormann** ist Leiter des Arbeitsbereiches Steuerpolitik, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

René Bormann, Lothar Binding, Markus Henn, Cansel Kiziltepe,  
Carsten Kühl, Manfred Lehmann, Achim Truger

# Gestaltende Finanzpolitik

Handlungsfähigkeit sichern, soziale Gerechtigkeit  
stärken, wirtschaftliche Leistungspotenziale fördern

2	<b>1</b>	<b>GESTALTENDE FINANZPOLITIK IST ERMÖGLICHUNGSPOLITIK</b>
4	<b>2</b>	<b>SECHS HANDLUNGSFELDER GESTALTENDER FINANZPOLITIK</b>
5	2.1	Bildung ermöglicht Chancengleichheit und Gerechtigkeit
5	2.2	Alterssicherung ermöglicht Teilhabe und gutes Leben
7	2.3	Gesundheit ermöglicht hohe Lebensqualität und Wohlstand
8	2.4	Integration ermöglicht Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit
8	2.5	Infrastruktur ermöglicht Wohlstand und Zukunftsfähigkeit
9	2.6	Geschlechtergerechtigkeit ermöglicht Teilhabe und Prosperität
10	<b>3</b>	<b>HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR EINE GESTALTENDE FINANZPOLITIK</b>
10	3.1	Leistungsfähigkeit der Verwaltung steigern
12	3.2	Steuerpolitik sozial gestalten
15	3.3	Infrastruktur- und -weiterentwicklung finanzieren
17	3.4	Bund-Länder-Finanzbeziehungen weiterentwickeln
18	3.5	Steuerverwaltungen stärken und effizient gestalten
19	3.6	Steuer- und Ausgabensystem geschlechtergerecht gestalten
22	<b>4</b>	<b>FAZIT</b>
26		Literaturverzeichnis
27		Autor_innen
27		Mitdiskutant_innen

## 1

# GESTALTENDE FINANZPOLITIK IST ERMÖGLICHUNGSPOLITIK

Ein starker Staat, der in die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft sozial gerecht investiert, verfolgt eine Steuer- und Finanzpolitik, die bewusst gestaltet – auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite. Denn Finanzpolitik prägt entscheidend und ganz konkret das alltägliche Leben der Menschen. In diesem Papier geht es uns deshalb darum, zu zeigen, worin gestaltende Finanzpolitik besteht, wo sie konkret ansetzt und wie sie sich umsetzen lässt.

Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung ist Voraussetzung für Chancengleichheit und Gerechtigkeit. Gesundheitliche Versorgung und Absicherung im Alter sind für Teilhabe und ein gutes Leben, für hohe Lebensqualität und Wohlstand, der allen zugutekommt, entscheidend. Gelungene Integration schafft Gerechtigkeit und stärkt die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft. Intakte Infrastruktur garantiert Wohlstand und Zukunftsfähigkeit. All diese gesellschaftlich zentralen Fragen sind eng verwoben mit finanzpolitischen Entscheidungen. Finanzpolitik kann Geschlechtergerechtigkeit fördern, bezahlbaren Wohnraum in lebenswerten Städten und Gemeinden schaffen oder durch die Qualität der Schulen sowie des öffentlichen Personennahverkehrs beispielsweise Einfluss darauf nehmen, wie die Menschen zum Arbeitsplatz gelangen oder Kindern schon früh Zugang zu guter Bildung ermöglicht wird. Die gezielte finanzpolitische Förderung von Forschung und Entwicklung trägt zu Produktivitätssteigerung und Wachstum bei. Die Begegnung mit einer möglichst bürgernahen öffentlichen Verwaltung ist wiederum von entscheidender Bedeutung für das Vertrauen der Menschen in den Staat. Das aber muss die Verwaltung personell, finanziell und auch strukturell leisten können.

Gestaltende Finanzpolitik, die sich bewusst an der Lebensqualität orientiert, wirkt sich deshalb auch unmittelbar auf Alltag und Lebensperspektiven der Menschen aus. Sie muss sich dabei an einer Vielzahl von Herausforderungen messen lassen: Der Staat muss nicht nur dafür sorgen, dass er über Steuern die notwendigen Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben bekommt, er muss dies auch sozial gerecht und wirtschaftsfreundlich tun. Starke Schultern können und sollen bei der Besteuerung mehr tragen als schwache. Eine ganz wesentliche Voraussetzung für soziale Stabilität ist, dass die Einkommens- und Vermögens-

verteilung als gerecht empfunden wird. Dazu kann die Steuerpolitik ebenfalls einen wichtigen Beitrag leisten. Die Begrenzung der Einkommens- und Vermögensungleichheit ist aber auch für die ökonomische Dynamik von Vorteil. Finanzpolitik muss dennoch stets Sorge dafür tragen, dass Steuern weder die Wirtschaft noch die arbeitenden Menschen über Gebühr belasten. Darüber hinaus beeinflusst die Finanzpolitik allein aufgrund des Umfangs öffentlicher Ausgaben und Einnahmen viele wirtschaftliche Entscheidungen und übt so gewollt oder nicht erhebliche Lenkungseffekte aus. Gestaltende Finanzpolitik muss gegensteuern, wenn diese Effekte in die falsche Richtung gehen, z. B. zulasten von Geschlechtergerechtigkeit oder ökologischer Nachhaltigkeit. Im Idealfall lenkt sie gezielt in die Richtung gesellschaftlich gewünschter Prozesse. Mit unserem Entwurf einer gestaltenden Finanzpolitik wollen wir deshalb Wege aufzeigen, wie soziale Gerechtigkeit, Wachstumsorientierung und finanzielle Nachhaltigkeit miteinander versöhnt werden können, um allen Menschen eine möglichst gute Zukunftsperspektive zu eröffnen.

Die öffentliche Debatte zur Finanzpolitik wird gegenwärtig von Schlagworten wie „Schuldenbremse“, „schwarze Null“ oder „Steuersenkung“ dominiert. So wichtig es ist, fiskalisch nachhaltige Staatsfinanzen zu erhalten und die Bürger\_innen nicht mit Steuerlasten zu überfordern, so wenig lassen sich die komplexen Anforderungen an die Finanzpolitik auf diese eindimensionalen Schlagworte reduzieren. In entwickelten Volkswirtschaften ist Finanzpolitik als Ermöglichungspolitik zu verstehen. Sie sorgt für eine nachhaltige positive Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven der Menschen und erhält zugleich unsere natürlichen Lebensgrundlagen. Sie garantiert bei entsprechender Ausgestaltung eine hohe Lebensqualität für alle Menschen, Chancengleichheit, soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet werden, dass ein leistungsfähiger und flexibler öffentlicher Sektor Steuermittel effizient nutzt, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft stärkt und eine steigende öffentliche Schuldenstandsquote vermieden wird.

Wie Finanzpolitik mittel- bis langfristig ihre Ausgaben und Einnahmen gestalten sollte, um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, wollen wir in den folgenden Kapiteln aufzeigen.

Wir stellen zentrale Politikbereiche vor, in denen aktuell ein hoher Handlungsdruck besteht. Für Bildung, Alterssicherung, Gesundheit, Integration, Infrastruktur und Geschlechtergerechtigkeit wollen wir umreißen, wie diese Politikfelder weiterentwickelt werden müssen. Strukturelle Reformen sind notwendig. Erforderlich ist aber auch ein starker Staat, der Lösungen entwickelt und implementiert. Damit die öffentliche Hand erforderliche öffentliche Leistungen erbringen kann, muss der Staat die adäquate Finanzierung zur Verfügung stellen. Den Schwerpunkt des Papiers bildet Kapitel 3: Wir formulieren die Eckpunkte einer gestaltenden Finanzpolitik, mit der die notwendigen Reformen begleitet und finanziert werden müssen. Wir umreißen, wie der Erhalt, aber auch die Weiterentwicklung der Infrastruktur finanziert und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gesteigert werden sollte. Wir zeigen auf, wie die Steuerverwaltungen verbessert, die Steuerpolitik sozial gestaltet und die Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf eine neue Basis gestellt werden könnten. Wir skizzieren, wie das gesellschaftliche Ziel der Geschlechtergerechtigkeit durch das Steuer- und Ausgabensystem flankiert werden müsste.

## 2

## SECHS HANDLUNGSFELDER GESTALTENDER FINANZPOLITIK

Fragen der Verteilungs- und Steuergerechtigkeit rücken wieder verstärkt in den Fokus der öffentlichen Debatte. Die Forderung nach höheren Steuern auf hohe Einkommen und große Vermögen findet bei den Bürger\_innen zunehmend Unterstützung. Gleichzeitig wird für die unteren und mittleren Einkommen eine steuerliche Entlastung gefordert. Die schwache Entwicklung der Realeinkommen in den vergangenen Dekaden, die viele Menschen in Deutschland betrifft, ist dafür eine wichtige Ursache. Dabei werden die Auswirkungen von Steuersenkungen auf Geringverdiener\_innen häufig überschätzt. Auch die Mittelschicht erzielt dadurch oftmals keine oder nur geringe finanzielle Vorteile. Deutlich stärker profitieren die genannten Gruppen hingegen von einer verbesserten Qualität bei öffentlichen Dienstleistungen. Bei den Bezieher\_innen hoher Einkommen ist das Gegenteil der Fall. Hier sind die finanziellen Vorteile aus Steuersenkungen hoch. Auf der anderen Seite hat die Qualität von öffentlichen Dienstleistungen einen vergleichsweise geringeren Einfluss auf den persönlichen Nutzen von Bezieher\_innen hoher Einkommen. Deshalb ist uns in der Debatte um Verteilungs- und Steuergerechtigkeit wichtig, zu sehen, dass beispielsweise eine wohnortnahe kostenfreie Kinderbetreuung mit angemessenen Öffnungszeiten den meisten Menschen deutlich mehr helfen dürfte als eine geringe Steuersenkung.

### ENTWICKLUNG DER EINKOMMENS- UND VERMÖGENSVERTEILUNG IN DEUTSCHLAND

Deutschland ist im internationalen Vergleich der Industrieländer ein Land mit einer (gemessen am Gini-Koeffizienten) relativ gleichmäßigen Verteilung der Nettohaushaltseinkommen und einem hohen Maß an staatlicher Umverteilung. Allerdings ist die Verteilung der Markteinkommen im internationalen Vergleich sehr ungleich – sie liegt auf einem Niveau mit den Vereinigten Staaten. Ähnlich wie in den meisten Industrieländern ist Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland über die vergangenen Jahr-

&gt;

&gt;

zehnte deutlich gestiegen. Aber auch beim Nettoeinkommen nach staatlicher Umverteilung sieht die Ungleichheit nicht besser aus, was verdeutlicht, dass das Ausmaß der staatlichen Umverteilung spürbar zurückging. Bemerkenswert ist auch, dass die Ungleichheit trotz der raschen wirtschaftlichen Erholung und der guten Beschäftigungsentwicklung insgesamt nicht geringer geworden ist und Einkommensreichtum sowie -armut trotz zuletzt leichter Rückgänge weiterhin auf hohem Niveau verharren (Spannagel 2015). Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit ist bedenklich, dass die Einkommensmobilität in Westdeutschland seit den 1980er Jahren sehr deutlich abgenommen hat. Wer einmal arm ist, der bleibt mit hoher Wahrscheinlichkeit arm, wer einmal reich ist, bleibt mit hoher Wahrscheinlichkeit reich (Spannagel 2015).

Noch weitaus ungleichmäßiger als die Einkommensverteilung ist die Vermögensverteilung. Nach dem Household Finance and Consumption Survey (HFCS), einer euro-raumweiten Untersuchung im Auftrag des EZB-Rats (EZB 2013), waren die Haushaltsnettovermögen in Deutschland im Vergleich zu den übrigen untersuchten Ländern des Euroraums bemerkenswert ungleich verteilt. Nur Österreich wies eine gleich hohe Vermögenskonzentration auf (Fessler/Schürz 2013).

Wir sollten uns also immer wieder fragen: Welche öffentlichen Güter und Dienstleistungen brauchen wir? Welche Qualität und Quantität ist notwendig und angemessen? Erst in einem zweiten Schritt ist dann die Frage zu klären: Wie können sie gerecht über Steuern finanziert werden? Gerade in den Politikfeldern Bildung, Rente, Gesundheit, Integration, Infrastruktur und Geschlechtergerechtigkeit bestehen akute Probleme, die vor allem Personen mit geringen und mittleren Einkommen belasten. Hier sind Reformen erforderlich, um wirklich allen Menschen eine hohe und wachsende Lebensqualität und Chancengleichheit zu gewährleisten. Diese Re-

formen müssen durch adäquate Finanzausstattung des Staates abgesichert sein, die bei effizienter Aufgabenerfüllung auch tatsächlich ausreichend ist. Wir wollen uns in den folgenden sechs Abschnitten mit den bestehenden Problemen auseinandersetzen und die erforderlichen Reformen benennen.

## 2.1 BILDUNG ERMÖGLICHT CHANCEN- GLEICHHEIT UND GERECHTIGKEIT

Bildung ist entscheidend für Chancengleichheit, Integration und soziale Gerechtigkeit. Ziel sozialer Bildungspolitik ist daher, allen Menschen – unabhängig von ihrer sozialen oder ethnischen Herkunft, von ihrem Geschlecht, ihrem Wohnort oder von möglichen Beeinträchtigungen – Zugang zu guter Bildung zu sichern. Unser Bildungssystem erfüllt diese Anforderungen aktuell nur teilweise. Trotz aller Bemühungen bestimmt die soziale Herkunft immer noch den Bildungserfolg, das Schulsystem kann herkunftsbedingte Ungleichheiten nicht ausgleichen. Hinzu kommt, dass der Wohnort einen großen Einfluss auf den Bildungserfolg hat.

Die Folgen sind vielfältig. Mangelhafte Bildungschancen bedeuten für bestimmte Gruppen, dass die von ihnen präferierten Abschlüsse – und damit Berufsziele – nicht erreicht werden können. Sie unterminieren aber nicht nur die Chancengleichheit, sondern auch die soziale Mobilität. Das wiederum ist ein Einflussfaktor für die steigende Ungleichheit der Einkommen und Vermögen. Gleichzeitig erzeugt die Chancengleichheit neben diesen persönlichen auch volkswirtschaftliche Schäden.

Die zunehmende Diversität, die Integration von Geflüchteten, die Digitalisierung und viele weitere gesellschaftliche Entwicklungen stellen unser Bildungssystem vor zusätzliche Herausforderungen. Aus diesem Grund muss die Bildungspolitik wieder stärker ins Zentrum politischen Handelns gestellt werden. Erforderlich ist eine Bildungspolitik, die Angebote für Kleinkinder bis hin zu Berufstätigen weiter verbessert. Bei den Kleinsten angefangen, gehört dazu ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges und kostenfreies Kindertagesbetreuungsangebot zur frühkindlichen Förderung. In die „Gute Schule“, also Ganztagschulen, in längeres gemeinsames Lernen, mehr gut ausgebildetes Lehrpersonal und multiprofessionelle Teams, individualisiertes Lernen und Unterstützungsangebote muss ebenfalls investiert werden. Aber auch bei der beruflichen Ausbildung besteht Nachbesserungsbedarf. Statt Maßnahmen des Übergangssystems brauchen Jugendliche eine qualifizierte duale Ausbildung, die bei Förderungsbedarf begleitet werden sollte (u. a. in Form assistierter Ausbildung oder mithilfe der Jugendberufsagenturen). Notwendig ist eine Ausbildungsgarantie für jede\_n Jugendliche\_n – durch betriebliche Ausbildungsplätze und unterstützende Bildungsprogramme für Regionen mit einem angespannten Ausbildungsmarkt. Eine zentrale Rolle spielen dabei gut ausgestattete Berufsschulen.

Die Ausbildung an Hochschulen muss ebenfalls weiterentwickelt werden. So steht die Zahl von 330 Ausbildungsberufen in keinem Verhältnis zur den derzeit angebotenen ca. 18.000 Bachelor-Studiengängen in Deutschland. Die Zahl der Studiengänge sollte deshalb massiv gesenkt werden. Neben dem weiterhin erforderlichen Ausbau der Studienplätze

ist ebenso eine sichere Grundfinanzierung erforderlich sowie Investitionen in die Hochschulinfrastruktur. Das gilt sowohl für Baumaßnahmen als auch für die Lehr- und Forschungsinfrastruktur.

Um die Menschen auf die neuen gesellschaftlichen Anforderungen einer digitalisierten Arbeitswelt vorzubereiten und Bildungsabstiege zu verhindern, muss außerdem lebenslanges Lernen ermöglicht werden. Hierzu sind bessere Weiterbildungsmöglichkeiten erforderlich. Eine Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung hin zu einer Arbeitsversicherung könnte für Erleichterungen sorgen. Neben dem Einkommen bei Arbeitslosigkeit könnten so auch Weiterbildung ermöglicht und riskante Übergänge zwischen verschiedenen Arbeits- und Beschäftigungsformen abgesichert werden. Die Arbeitsversicherung könnte die bestehenden Angebote des lebenslangen Lernens zusammenführen, ergänzen und finanzieren.

Bildung ist eine Investition in die Zukunft. Entsprechend dieses Leitbildes müssen wir Zugänge für alle ermöglichen, Durchlässigkeit steigern und Übergänge erleichtern. Die hierfür erforderliche gesellschaftliche Bildungsoffensive benötigt neben nationalen Mindeststandards und strukturellen Reformen auch mehr öffentliche Mittel.

## 2.2 ALTERSSICHERUNG ERMÖGLICHT TEILHABE UND GUTES LEBEN

Seit den Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung, der Einführung der sogenannten Riester-Rente im Jahr 2001, sind alle Beschäftigten „mit geänderten rentenrechtlichen Regelungen und der Aufforderung zur Eigenvorsorge konfrontiert. Zugleich sind sie Neuregulierungen und Umstrukturierungen ihres Arbeitsumfeldes ausgesetzt, die es ihnen schwieriger machen, den neuen Anforderungen zu genügen und individuelle Ansprüche gegenüber dem Alterssicherungssystem aufzubauen“ (Schulz/Blank 2015: 32). Trotz dieser Reformen wird befürchtet, dass die Altersarmut als weit verbreitetes soziales Problem wiederkehren wird. Begründet ist diese Sorge zum einen in der Absenkung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung – die erfolgt ist, um den Anstieg der Beitragssätze zukünftig zu begrenzen. Zum anderen sind zunehmend gebrochene Erwerbsbiografien zu beobachten. In ihnen führen Phasen der Erwerbslosigkeit, geringfügiger Beschäftigung und/oder prekärer Selbstständigkeit zu geringeren Ansprüchen gegenüber der Rentenversicherung. Neben der Armutgefährdung werden für das Rentensystem deshalb auch Gerechtigkeits- und Legitimitätsprobleme entstehen, wenn eine zunehmende Zahl an Menschen trotz jahrzehntelanger Beitragszahlungen nicht über eine Rente auf Grundsicherungsniveau hinauskommen könnte.

Die Absenkung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung soll von den Beschäftigten individuell durch private, kapitalgedeckte Vorsorge kompensiert werden. Nach 15 Jahren Altersvermögensgesetz ist aber ersichtlich, dass die private Vorsorge diese Lücke nicht füllen können – unter anderem, weil die Leistungsfähigkeit der Kapitalmärkte deutlich überschätzt wurde. Gerade bei Geringverdiener\_innen, aber auch bei gebrochenen Erwerbsbiografien führt dies aller Voraussicht nach zu deutlichen Sicherungslücken.

## PREISWERTER WOHNRAUM IST VORAUSSETZUNG FÜR GUTES LEBEN

Jeder Mensch braucht ein Heim, ein „Dach über dem Kopf“. Die eigene Wohnung oder das eigene Haus, gemietet oder gekauft, bilden den Lebensmittelpunkt der Menschen. Sie sind nicht nur eine Unterkunft, sie schützen, wärmen, sind Rückzugsort und sichern unsere Privatsphäre – sie sind somit Voraussetzung für ein gutes Leben. Die Anforderungen an den Wohnraum verändern sich jedoch im Laufe des Lebens. Singles und Paare kommen mit kleineren Wohnungen zurecht, Familien mit Kindern benötigen hingegen mehr Platz, und Ältere brauchen barrierearmen Wohnraum. Wer die eigene Wohnung verliert, rutscht an den Rand der Gesellschaft.

In vielen Städten kann sich schon heute ein Großteil der Bevölkerung keine Wohnung mit einer ihren Lebensumständen entsprechenden Größe leisten. Hinzu kommt, dass durch energetische Sanierung vielfach die Bestandsmieten steigen und vormals bezahlbarer Wohnraum für einige unbezahlbar wird. Ziel muss es sein, möglichst vielen Gruppen den Verbleib sowie den Zuzug in den gewünschten Stadtteil zu ermöglichen.

Um alle Menschen mit adäquatem und bezahlbarem Wohnraum langfristig zu versorgen, ist eine starke, am Gemeinwohl orientierte Wohnungswirtschaft notwendig. Hierzu gehören neben Genossenschaften vor allem öffentliche Wohnungsunternehmen. Statt öffentliche Wohnungen zu verkaufen, muss Wohnungsbestand der öffentlichen Hand gehalten und ausgebaut werden. Auch am Gemeinwohl orientierte Unternehmen müssen ihren Wohnungsbestand ausbauen. Gleichzeitig müssen diese Unternehmen stärker zum Neubau motiviert werden. Zentral für den Neubau preiswerten Wohnraums ist eine aktive öffentliche Grundstücks politik, die Grundstücke nicht nach dem Höchstpreisgebot verkauft, sondern die diese selber bebaut oder per Konzeptvergabe geeigneten Bewerber\_innen die Nutzung der Grundstücke ermöglicht. Dabei sollten die Nutzungsrechte nur per Erbpacht mit Auflagen für eine angemessene Zeit weitergegeben werden. Dies sichert der öffentlichen Hand langfristige Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten. Zu einer aktiven Grundstücks politik gehört auch, dass die Kommunen am Markt befindliche Grundstücke erwerben und einer sozialen Nutzung zuführen. Wichtig ist dabei eine starke öffentliche Verwaltung, die auf Augenhöhe mit Unternehmen und Investor\_innen verhandelt. Um Impulse zum Bau preiswerten Wohnraums zu geben, müssen aber auch die bestehenden Förderprogramme ausgebaut werden.

Aber nicht nur beim Neubau, sondern auch bei der Pflege des Bestands müssen soziale Aspekte im Vordergrund stehen. Statt Angst vor Modernisierung zu haben, müssen sich Menschen wieder darauf freuen dürfen, dass ihr Haus, ihre Wohnung erneuert werden. Das bedeutet, dass es nicht mehr passieren darf, dass ein Haus moderni-

&gt;

&gt;

siert wird und die alten Mieter\_innen sich infolge ihre Wohnungen nicht mehr leisten können. Helfen können hier eine weitere Begrenzung der überwältigbaren Kosten sowie eine entsprechende Weiterentwicklung der Förderprogramme. Noch wichtiger ist die Abkehr von der Fokussierung der energetischen Optimierung auf das Einzelgebäude zugunsten einer Quartiersbetrachtung – so könnten Maßnahmen von Mobilität bis hin zum Gebäude aufeinander abgestimmt und Fragen der Energiegewinnung, -versorgung und -speicherung berücksichtigt werden.

Auch wenn Standards bei der Sanierung und beim Neubau als Preistreiber verunglimpft werden, sichern sie die Qualität der Wohnungen. Es gilt, sie weiterzuentwickeln, aber auch zu verstehen und sinnvoll anzuwenden. Bezüglich DIN-Normen urteilte der Bundesgerichtshof am 14.6.2007, das DIN-Normen „keine Rechtsnormen (...), sondern nur private technische Regelungen mit Empfehlungscharakter“ (BGH 2007) darstellen. Neben der Weiterentwicklung aller bestehenden Normen und Standards muss auch die Frage beantwortet werden, ob sich nicht mit innovativen Bauweisen die Ziele dieser Empfehlungen preiswerter erfüllen lassen als bisher.

Menschen mit adäquatem und bezahlbarem Wohnraum zu versorgen wäre deutlich leichter, wenn Umziehen einfacher möglich wäre. So wohnen viele Familien mit Kindern heute in zu kleinen Wohnungen und Senior\_innen haben vielfach zu viel und nicht ihren Bedürfnissen entsprechenden Wohnraum. Für ältere Menschen ist dies rational, würden sie doch beim Umzug in kleinere, barrierearme Wohnungen den teuren Umzug und eine höhere Miete zahlen müssen. Hier müssen Genossenschaften und öffentliche Wohnungsunternehmen mit gutem Beispiel vorangehen und aktiv Familien, deren Kinder ausgezogen sind, ansprechen und im gleichen Haus oder gleichen Stadtviertel eine Wohnung zum selben Preis anbieten. Sogar die finanzielle Unterstützung beim Umzug ist denkbar, um mehr Bewegung in den Wohnungsmarkt zu bringen.

Preiswerter, der aktuellen Lebenslage entsprechender Wohnraum ist zentral für ein gutes Leben. Um dies zu ermöglichen, sind strukturelle Reformen erforderlich, und es braucht mehr und vor allem zielgerichtete Förderprogramme, aber auch einen starken, ausreichend finanzierten Staat, der mit eigenen Wohnungen in allen Stadtteilen bezahlbares Wohnen ermöglicht.

Eine Rente, die ein gutes Leben ermöglicht, kann letztlich nur durch höhere versicherungspflichtige Einkommen und ein soziales Rentenversicherungssystem abgesichert werden. Dafür sind Reformen am Arbeitsmarkt und dem Rentenversicherungssystem notwendig. Sie umfassen beispielsweise die Ausweitung der Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung unter Einbeziehung von Beamten\_innen und Selbstständigen. Um die Einkommen der Arbeitnehmer\_in-



nen zu steigern, muss die Reichweite der Tarifverträge erhöht werden, z. B. durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen.

Ziel muss es sein, das Leistungsniveau anzuheben, mindestens aber zu stabilisieren. Darüber hinaus muss der soziale Ausgleich wieder gestärkt werden – z. B. durch die Aufwertung von Zeiten mit niedrigem Einkommen und die höhere rentenrechtliche Bewertung von Zeiten ohne Erwerbseinkommen.

Um ein Alterssicherungssystem zu gewährleisten, das Teilhabe und ein gutes Leben ermöglicht, müssen vielfältige Reformen greifen. Sie zielen auf eine bessere Finanzierung des Systems. Wo dies erforderlich ist, muss die Rentenversicherung stärker als bisher durch Zuschüsse aus Steuermitteln unterstützt werden.

## 2.3 GESUNDHEIT ERMÖGLICHT HOHE LEBENSQUALITÄT UND WOHLSTAND

Wohlstand hat nicht nur materielle, sondern auch soziale Komponenten. Gesundheit ermöglicht die Teilhabe am ökonomischen und sozialen Leben und trägt damit zum Wohlstand unserer Gesellschaft entscheidend bei. Das deutsche Gesundheitssystem ist eines der besten der Welt. Es ermöglicht allen Menschen unabhängig von ihrem Einkommen eine gute medizinische Versorgung. Die Gesundheitsausgaben entwickelten sich in den vergangenen Jahren ähnlich wie das Bruttoinlandsprodukt. Deshalb kann nicht, wie es stellenweise geschieht, von einer Kostenexplosion gesprochen werden. Problematisch ist dagegen, dass die Kostensteigerungen seit der Einführung des Zusatzbeitrages ausschließlich von den Arbeitnehmer\_innen getragen werden. Wie sich die Kosten für das Gesundheitssystem in Zukunft entwickeln, wird unter anderem davon abhängen, ob Menschen auch im hohen Alter gesund bleiben. Prävention und Rehabilitation können dazu beitragen, die Gesundheit zu erhalten, und sind auch deshalb ein wichtiger Faktor, wenn es um die Frage der Finanzierbarkeit unseres Gesundheitssystems geht.

Die deutsche Bevölkerung altert schnell. Steigt die Lebenserwartung, sind einerseits höhere Kosten durch mehr medizinische Versorgung und Medikamente möglich. Andererseits benötigen insbesondere gesunde sehr alte Menschen vergleichsweise kürzere und damit weniger medizinische Versorgung. Die Alterung der Gesellschaft muss somit nicht zwangsläufig zu einem Anstieg der Gesundheitsausgaben führen. Allerdings trifft dies nur zu, wenn die älteren Menschen länger gesund bleiben und sich möglichst lange in ihrer gewohnten Umgebung selber versorgen können. Denn sollte die Zahl der Pflegebedürftigen von aktuell 2,6 Millionen wie prognostiziert auf 3,4 Millionen im Jahr 2030 ansteigen, würde dies zu deutlichen Mehrausgaben bei der Pflegeversicherung führen. Anders sieht es bei neuen Medikamenten und Behandlungsmethoden aus. Diese führen bereits heute zu hohen Kostensteigerungen – und die zukünftige Entwicklung der Ausgaben ist nicht absehbar. Eine weitere Problematik: Gute gesundheitliche Versorgung und Pflege erfordern gute Arbeit und gut ausgebildete Fachkräfte. Doch an beidem fehlt es bereits heute. Wenn sich die Qualität verbessern soll, muss die Personalintensität zunehmen, womit auch die Kosten steigen werden.

Antworten auf diese Herausforderungen finden wir, wenn wir unser Gesundheits- und Pflegesystem noch stärker an den Bedürfnissen der Patient\_innen ausrichten. So können wir sicherstellen, dass die Gesundheitsversorgung zukunftsfest ist und zugleich solidarisch bleibt. Die hohe Versorgungsqualität zu wahren und zu steigern, auch auf innovativen Wegen, muss dabei im Mittelpunkt all unserer Bemühungen stehen – und nicht die Zahl von Ärzt\_innen oder Krankenhausbetten. Aber auch eine stärkere sektorübergreifende Versorgung, in der verschiedene Leistungserbringer (niedergelassene Ärzt\_innen, Krankenhausärzt\_innen sowie nichtärztliche Leistungserbringer) und Leistungsbereiche (ambulant, stationär, Rehabilitation, Pflege) integriert gesundheitliche Versorgung vornehmen, hilft, die Patientenorientierung zu verbessern und die Effizienzreserven im System zu mobilisieren.

Die absehbaren kostensteigernden Entwicklungen im Gesundheitssektor müssen nicht zwangsläufig zu einer entsprechenden Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge oder zu wachsenden steuerfinanzierten Zuschüssen des Staates führen. Durch eine Optimierung der Struktur der Leistungsanbieter können Effizienzreserven gehoben werden, ohne dass dies zulasten der im Gesundheitssektor beschäftigten Menschen erfolgen müsste. Hinzu kommt: Die Lebensqualität der Menschen zu steigern heißt auch, Krankheit möglichst zu vermeiden. Deshalb muss Prävention gestärkt und besser in die konkreten Lebenswelten der Menschen, also in Arbeit, Schule, Kindertagesstätten integriert werden. Darüber hinaus muss die medizinische Rehabilitation ausgebaut werden, um Berufsunfähigkeit oder gar Pflege möglichst zu vermeiden. Beides hilft auch, die Kosten der Versorgung zu senken.

Ein solidarisches Gesundheits- und Pflegesystem muss aber auch Patient\_innen, Pflegebedürftige und Familienangehörige besser über Therapien, Alternativen sowie weiterführende Angebote informieren. Hier sind die Krankenkassen, die Ärzt\_innen, der Bund, die Länder und die Kommunen gefordert.

Die Herausforderungen im Gesundheitswesen werden wir aber nicht allein durch strukturelle Anpassungen bewältigen. Auch die Finanzierung unseres Gesundheitssystems müssen wir weiterentwickeln, damit die hohe Lebensqualität unserer Gesellschaft erhalten bleibt und zukünftig weiter steigen kann. Ein wichtiger Ansatz ist, Prävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln und nicht aus Krankenkassenbeiträgen zu finanzieren. Auch sollte die Kranken- und Pflegeversicherung wieder solidarisch und paritätisch von Arbeitnehmer\_innen und Arbeitgeber\_innen finanziert werden. Ein weiterer dringend notwendiger Schritt ist die Einführung einer paritätisch finanzierten Bürgerversicherung, in der Arbeitnehmer\_innen, Selbstständige, freie Berufe und Beamt\_innen gemeinsam versichert sind. In einer Gesellschaft, in der immer mehr Menschen ihr Leben aus Arbeits- und Kapitaleinkommen finanzieren, sollten dann auch Kapitaleinkommen zur Finanzierung der Gesundheit mit herangezogen werden.

## 2.4 INTEGRATION ERMÖGLICHT GERECHTIGKEIT UND LEISTUNGSFÄHIGKEIT

Integration garantiert und festigt gesellschaftlichen Zusammenhalt. Wer gut integriert ist, fühlt sich als wertvoller Teil seiner Lebenswelt. Das gilt für Geringverdiener\_innen genauso wie für ältere Menschen, für Zugezogene und für Geflüchtete. Ohne gelungene Integration kann es keine politische oder gesellschaftliche Teilhabe geben. Damit aber Menschen gleichberechtigt in alle Bereiche des öffentlichen Lebens einbezogen werden können, müssen unterschiedliche Bedingungen erfüllt sein.

Bildung ist dafür gleich in mehrfacher Hinsicht von besonderer Bedeutung. Schon deshalb sollte der Zugang zu ihr allen Menschen offen stehen. Dabei gilt: Bildung ist mehr als die Vorbereitung auf ein erfolgreiches Berufsleben. Die verschiedenen Bildungseinrichtungen, die ein Mensch im Laufe seines Lebens durchläuft, müssen interkulturelles Lernen ermöglichen, sie müssen die Menschen dazu befähigen, mit anderen Kulturen angemessen zu interagieren. Da ca. 20 Prozent der Einwohner\_innen in Deutschland einen Migrationshintergrund haben, ist der Erwerb solcher interkulturellen Kompetenzen entscheidend, um den Anforderungen unserer Gesellschaft gerecht zu werden.

Integrationsprojekte von Wohlfahrtsverbänden, Vereinen und Bürger\_innen sollten unterstützt und gefördert werden. Die Angebote sind vielfältig und greifen oft da, wo der Staat Angebotslücken aufweist oder Zielgruppen nicht erreicht werden. Die Angebote reichen von Kinderbetreuung über Jugendarbeit bis hin zu Sprachkursen. Diese Projekte dürfen nicht aufgrund fehlender Infrastruktur oder Sachmittel scheitern. Hierfür gilt es, mit Räumen und Sachmitteln sowie Qualifizierungs- und Informationsangeboten verlässliche Rahmenbedingungen für langfristige Projektarbeit zu schaffen.

Ausreichend Kindergartenplätze, Weiterbildungsmöglichkeiten und Ausbildungsplätze sind weitere Faktoren, um Menschen in die Gesellschaft zu integrieren. Ein anderer wichtiger Faktor, der oft unterschätzt wird, ist die interkulturelle Öffnung unserer öffentlichen Institutionen. Sie ist ebenso notwendig wie wünschenswert. Ziel interkultureller Öffnung ist es, Zugangshindernisse für Menschen mit Migrationshintergrund abzubauen. Ein aktiver Prozess muss in Gang gesetzt werden, damit mehr Menschen mit Migrationshintergrund in Institutionen beschäftigt werden und sich in politischen Organisationen an der politischen Willensbildung beteiligen. Der Erfolg unserer Demokratie ist davon abhängig, dass sich Menschen mit Migrationshintergrund politisch engagieren. Durch die interkulturelle Öffnung von Institutionen und Organisationen können Informationsdefizite und Hemmschwellen abgebaut werden. Dadurch sollen Lernprozesse ermöglicht werden, die auf die kulturelle Vielfalt unserer Gesellschaft reagieren.

Integration setzt auch beim Wohnraum an. Ein gemischtes Quartier spiegelt nicht nur unsere Gesellschaft wider, sondern trägt auch zur Integration bei. Angesichts der Wohnungsnot muss neuer bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden. Das darf aber nicht dazu führen, dass bestimmte Gruppen oder Schichten aus der Stadt gedrängt werden. Ein soziales Quartier bietet Lebensraum für unterschiedliche Menschen und trägt so zur Integration bei.

Der Zugang zu Arbeit ist von entscheidender Bedeutung. Abschlüsse müssen anerkannt werden, der Einstieg in den Arbeitsmarkt sollte nicht verzögert werden. Eine bessere Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sorgt für eine bessere wirtschaftliche Auslastung. Weiterbildungsmöglichkeiten bieten bessere Jobs und neue Aufstiegschancen. Bei der Integration von Geflüchteten wird bislang davon ausgegangen, dass die Berufsausbildung ca. 6,5 Jahre dauert, da ein hohes Sprachniveau für einen Abschluss notwendig ist. Dieser Prozess muss weiter optimiert werden, damit ein Berufseinstieg schnell möglich ist. Eine Verzögerung würde auch die Integration verlangsamen. All diese Forderungen sind mit Ausgaben verbunden. Erfolgreiche integrationsfördernde Maßnahmen helfen aber, zukünftige finanzielle Belastungen des Staates und der Zahler\_innen von Sozialversicherungsbeiträgen zu vermeiden. Gelungene Integration ermöglicht zugleich Gerechtigkeit, Leistungsfähigkeit und Wohlstand für alle.

## 2.5 INFRASTRUKTUR ERMÖGLICHT WOHLSTAND UND ZUKUNFTSFÄHIGKEIT

Zwar verfügt Deutschland im internationalen Vergleich über eine relativ gute Infrastruktur. In den vergangenen Jahren hat die Qualität aber spürbar abgenommen. Diese Einschätzung bestätigen sowohl der Internationale Währungsfonds (IMF 2014: 79–81) wie auch die Expertenkommission zur Stärkung der Investitionen in Deutschland aus dem Jahr 2015, und beide konstatieren einen erheblichen Investitionsbedarf. Diese Entwicklung hat Gründe: Nicht nur ist die öffentliche Investitionsquote in den letzten Jahrzehnten stark zurückgegangen. Auch die gesamtstaatlichen Nettoinvestitionen waren in den vergangenen 15 Jahren häufig negativ – die kommunalen Nettoinvestitionen sind es seit 2003. Damit hat sich im Bereich der Infrastruktur eine Situation ergeben, die dringend, auch finanzpolitisch, Lösungen erfordert. Denn allein um den weiteren Verfall der bestehenden Infrastruktur zu verhindern, besteht für einen langen Zeitraum Investitionsbedarf in Höhe zweistelliger Milliardenbeträge. Verfolgt die Finanzpolitik zusätzlich eine offensive Zukunftsstrategie im Bereich ökologischer Infrastruktur und Digitalisierung, wachsen die Investitionsbedarfe noch mal stark an.

Dabei ist unstrittig, dass eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur für Wohlstand und Beschäftigung eine bedeutsame ökonomische Voraussetzung darstellt. Denn die meisten Produktionsprozesse sind auf den öffentlichen Infrastrukturkapitalstock angewiesen. Öffentliche Investitionen in diesem Bereich wirken deshalb direkt produktivitäts- und wachstumssteigernd (IMF 2014). Das gilt insbesondere für die Kernbereiche Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Autobahnen, Eisenbahnen, Häfen, Flughäfen), Kommunikationssysteme sowie Energieversorgung. Öffentliche Infrastruktur ist ein unabdingbarer Produktionsfaktor. Deshalb ziehen öffentliche Investitionen stets zusätzliche private Investitionen nach sich und schaffen zusätzliches Arbeitsangebot. Dabei können Ersatzinvestitionen häufig genauso produktiv wie Erweiterungsinvestitionen sein. Empirisch sind die Größenordnungen der ökonomischen Wirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen umstritten. Aktuelle Metastudien zeigen jedoch sehr hohe langfristige Renditen öffentlicher Investitionen (IMF

2014: 86; Bom/Lighthart 2014: 907–908). Zusätzlich zu den langfristig positiven (Angebots-)Effekten müssen auch die kurzfristigen Nachfrage-Effekte einbezogen werden. Grundsätzlich bestand schon immer weitgehend Konsens darüber, dass öffentliche Infrastrukturmaßnahmen das fiskalpolitische Instrument mit dem höchsten Multiplikator sind. Diese Einschätzung wurde auch im Rahmen der jüngsten Multiplikatordebatte bestätigt (vgl. Gechert 2015). Gerade vor dem Hintergrund der derzeitigen Krise im Euroraum (Geldpolitik auf absehbare Zeit an der Nullzinsgrenze) hat sich gezeigt, dass die Fiskalmultiplikatoren hoch und vermutlich deutlich über eins liegen.

Deshalb ist nicht zu akzeptieren, dass sich die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in den vergangenen Jahrzehnten rückläufig entwickelt hat. Weil die positiven ökonomischen Wirkungen öffentlicher Investitionen sowohl kurz- wie langfristig besonders stark ausfallen, ist die Steigerung der Investitionstätigkeit notwendig. Die positiven Wirkungen beschränken sich dabei nicht auf den traditionellen Bereich der Infrastruktur. Von besonderer Bedeutung sind gerade öffentliche Investitionen in die ökologische Infrastruktur (erneuerbare Energien, energetische Gebäudesanierung und öffentlicher Verkehr) sowie die Digitalisierung. Wir verstehen gestaltende Finanzpolitik stets als Ermöglichungspolitik, die durch zielgerichtete Investitionen die Lebensqualität aller Menschen und zugleich die wirtschaftlichen Leistungspotenziale erhöht. Deshalb ist neben Reformen bei der Auswahl sowie Steuerung der Investitionen vor allem eine solide Finanzierungsbasis erforderlich, die Erhalt und Neubau gleichermaßen absichert.

## 2.6 GESCHLECHTERGERECHTIGKEIT ERMÖGLICHT TEILHABE UND PROSPERITÄT

Der Staat verfügt über zahlreiche Instrumente, Geschlechtergerechtigkeit zu fördern. Sie reichen von Regulierungen und gesetzlichen Vorgaben (z. B. das Recht auf Elternteilzeit oder nicht übertragbare Elternzeitmonate für den zweiten Elternteil) über Information (z. B. über Berufswahlmöglichkeiten) bis hin zu moralischen Appellen (z. B. an die Unternehmen zur Schaffung familienfreundlicher Rahmenbedingungen) und freiwilligen Selbstverpflichtungen der Unternehmen (z. B. Frauenquote in Führungspositionen), die mit unterschiedlicher Verbindlichkeit und Wirksamkeit einhergehen. Aber auch mit ihrer Finanzpolitik nimmt die öffentliche Hand wichtigen Einfluss auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

Mit Staatsquoten, die sich langfristig zwischen ca. 40 und 45 Prozent des BIP bewegen, löst der öffentliche Sektor in Deutschland über seine Ausgaben und Einnahmen beträchtliche (intendierte und nichtintendierte) geschlechterspezifische Effekte aus. Sie betreffen den Einsatz der menschlichen Arbeitskraft (allokativ) und die Verteilung der Einkommen (distributiv). Hier verfügt der Staat über großes, finanzpolitisches Potenzial, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Für eine geschlechtergerechte Finanzpolitik ist es besonders wichtig, Defizite in der ökonomischen und sozialen Teilhabe von Frauen gegenüber Männern aufzulösen. Dabei ist wichtig, zu sehen, dass sich Gleichstellungsdefizite bezüglich bezahlter Arbeit und Arbeitseinkommen in unterschiedlicher Weise manifestieren. Einerseits bestehen sie in der anhaltenden

Ungleichverteilung der Geschlechter auf unterschiedlichen Hierarchieebenen, andererseits machen sie sich in unterschiedlichen Berufen fest. Damit einher geht eine Ungleichverteilung der unbezahlten Arbeit im Haushalt, der verfügbaren Einkommen und des Vermögens zuungunsten der Frauen.

Gleichstellungsdefizite, die eine Umgestaltung der Finanzpolitik erfordern, gibt es aber auch aus Männerperspektive. So entspricht die bestehende Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit – insbesondere wenn es um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie geht – auch immer weniger den Präferenzen der Männer. Zudem gibt es Aufgaben- und Ausgabenbereiche des Staates, in denen spezifische Bedarfe bzw. Bedürfnisse der Männer zu wenig berücksichtigt werden, wie etwa der Bildungs- oder der Gesundheitsbereich.

Finanzpolitik, die sich ihrer gestaltenden Verantwortung und Potenziale bewusst ist, muss wie alle Regulierungen und gesetzlichen Vorgaben folglich sowohl bei der Ausgestaltung des Steuer- und Abgabensystems als auch der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben des Staates darauf achten, dass Geschlechtergerechtigkeit ermöglicht wird. Nutzt die gestaltende Steuer- und Finanzpolitik hier ihre Handlungsspielräume, dann fördert sie zugleich soziale Teilhabe und die Prosperität aller Geschlechter und der Gesellschaft insgesamt.

# 3

## HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR EINE GESTALTENDE FINANZPOLITIK

Gestaltende Finanzpolitik ist Ermöglichungspolitik. Ihr Anspruch ist es, Chancengleichheit, soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten, durch gezielte Investitionen die Lebensqualität aller Menschen und zugleich die wirtschaftlichen Leistungspotenziale zu steigern. Die nachhaltige Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven muss zugleich den Anspruch haben, unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten.

Wir haben gesehen, welche Herausforderungen und Defizite in den Politikfeldern Bildung, Rente, Gesundheit, Integration, Infrastruktur und Geschlechtergerechtigkeit gegenwärtig bestehen. Zugleich wurden damit die Notwendigkeit einer gestaltenden Finanzpolitik und die an sie zu richtenden Anforderungen verdeutlicht. In den folgenden Abschnitten soll dargestellt werden, welche Gestaltungsspielräume Finanzpolitik hat und wie sie sich nutzen lassen. Wir werden konkrete Handlungsempfehlungen für die zentralen Bereiche der gestaltenden Finanzpolitik vorstellen und erörtern.

### 3.1 LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER VERWALTUNG STEIGERN

Finanzpolitik soll die Lebenssituation möglichst vieler Menschen kontinuierlich verbessern. Stetiges und ökologisch nachhaltiges Wirtschaftswachstum, hoher Beschäftigungsgrad und angemessene Entlohnung sind dafür notwendig. Durch stetige Einkommenszuwächse aller Arbeitnehmer\_innen würde nicht nur der individuelle Wohlstand wachsen, sondern sich auch die Besteuerungsgrundlage zur Finanzierung staatlicher Leistungen verbessern. Der Staat ist gefordert, durch einen geeigneten Ordnungsrahmen und öffentliche Infrastruktur die Grundlagen für Wachstum, Beschäftigung und gerechte Entlohnung zu schaffen.

#### **Verwendung öffentlicher Mittel permanent prüfen und optimieren**

In der Konkurrenz um die knappen öffentlichen Mittel werden jedoch gelegentlich finanzpolitische Schwerpunkte falsch gesetzt. Immer wieder kommt es zu Fehlentscheidungen und

punktuell unwirtschaftlichen Verhaltensweisen. Dem Ziel, dies in möglichst großem Umfang zu begrenzen, dienen verschiedene Institutionen. Zu nennen sind insbesondere das Parlament, die Rechnungshöfe, der Stabilitätsrat und unabhängige Beiräte. Die Verwendung öffentlicher Mittel immer wieder zu prüfen und auf diesem Weg zu optimieren ist ein unverzichtbares Element gestaltender Finanzpolitik. Deshalb ist wichtig, dass die politischen Entscheidungsträger\_innen hier ihre Verantwortung wahrnehmen und durch interne sowie externe Untersuchungen, Ländervergleiche und interkommunale Vergleiche diese Überprüfung der Mittelverwendung realisieren.

Ebenso wichtig ist aber, dass der Staat sowohl in seiner Gesamtheit als auch in seinen Teilen, also in allen Gebietskörperschaften, ausreichend finanziert ist. Nur so ist gewährleistet, dass Entscheidungen sachgerecht getroffen und die anfallenden öffentlichen Aufgaben angemessen erfüllt werden. Darüber hinaus leidet die Akzeptanz des Gemeinwesens, wenn die öffentlichen Mittel ineffizient und nicht dem Mehrheitswillen entsprechend ausgegeben werden. Es gilt, Bildung, öffentliche Fürsorge, öffentliche Sicherheit, kulturelle Teilhabe und anderes mehr allen Menschen in ausreichender Qualität und Quantität zur Verfügung zu stellen. Dafür müssen Ineffizienzen und Unterfinanzierung im öffentlichen Sektor vermieden werden.

#### **DER STAAT ALS INNOVATIONS- UND WACHSTUMSMOTOR**

Freie Märkte, smarte junge Erfinder\_innen und Wagniskapital treiben die Wirtschaft voran; der Staat stört dabei nur und muss nach Kräften zurückgedrängt werden. Wie ein Mantra wird dieser oberste Glaubenssatz des Neoliberalismus seit Jahrzehnten wiederholt – aber stimmt er auch? Die Ökonomin Mariana Mazzucato, die über den Zusammenhang zwischen Innovation und Wachstum forscht, beweist in ihrem Buch „Das Kapital des Staates: Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum“

das Gegenteil. Sie entlarvt die Mythen der staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteure und stellt damit die aktuelle Diskussion über die Zukunft der Wirtschaft und die Rolle des Staates vom Kopf auf die Füße: Wann und wo immer wichtige technologische Innovationen zu wirtschaftlichem Aufschwung und Wohlstand geführt haben, hatte ein aktiver Staat maßgeblich die Hand im Spiel. Von der Elektrifizierung bis zum Internet – Motor der Entwicklung, oft bis zur Markteinführung, war stets der Staat.

Gern wird auf die USA verwiesen, deren Wirtschaftsmodell „unternehmerischer“ als in vielen anderen Teilen der Welt sei. Risikokapitalgeber\_innen würden dort die hoch riskante Finanzierung genialer Garagentüftler\_innen übernehmen, die sich so Innovationen widmen könnten. Das amerikanische Wirtschaftsmodell sei daher erfolgreicher, auch weil es stärker durch freie Märkte gekennzeichnet sei.

Bei genauerer Analyse wird aber das Gegenteil deutlich. Neue, revolutionäre Technologien, die den Kapitalismus in den zurückliegenden Jahrzehnten und Jahrhunderten vorangetrieben haben, sind maßgeblich auf die Investitionen des Staates zurückzuführen. Ob Computer, Internet, Nanotechnologie, Biotechnologie oder grüne Energien, oftmals war es der Staat in den USA und in Europa, der es gewagt hatte, allen Widrigkeiten und trotz das Unmögliche zu denken, der zuerst ins Risiko ging, Forschungsinstitutionen und Forschungsnetzwerke etablierte und massiv in die Entwicklung neuer Technologien investierte. Private Unternehmen bzw. private Risikokapitalgeber\_innen kamen dagegen meist weitaus später ins Spiel, erst nachdem der Staat die riskantesten und kapitalintensivsten Teile des Entwicklungsprozesses finanziert hatte und sich kurz- bis mittelfristig Profite erzielen ließen.

Die wahre Geschichte hinter der Entstehung vieler bahnbrechender Technologien ist also nicht ein Staat, der sich aus der Wirtschaft herauszieht. Es war der aktive, risikobereite und visionäre Staat, der als Investor und Innovator erheblich ins Risiko ging und massiv Geld in die Hand nahm, um in die Grundlagenforschung und in die angewandte Forschung zu investieren. In manchen Fällen erstreckten sich diese Investitionen des Staates sogar soweit, dass er Unternehmen in der Start- und Kommerzialisierungsphase neuer Technologien und Produkte finanziell förderte.

Innovationen und nachhaltiges Wachstum werden Mazzucato zufolge daher kaum von privaten Risikokapitalgeber\_innen oder von der Börse kommen. Viel eher von einem Staat, der sein Kapital nutzt und mit langem Atem Zukunftstechnologien vorantreibt. Denn anders als private Unternehmer\_innen kann der Staat hohe Risiken eingehen und hoch riskante, zugleich aber auch langfristige und verbindliche Finanzierungen anbieten. Private Finanziers und Risikokapitalgeber\_innen scheuen dagegen deutlich stärker das Risiko. Sie denken und handeln bei ihren Investitionsentscheidungen weitaus kurzfristiger.

Probleme entstehen folglich nicht, weil der Staat zu groß ist, sondern weil der Staat nicht genügend investiert und keine langfristige ausgerichtete Finanzierungspolitik

verfolgt. Mit Sparen allein bzw. einer Politik der schwarzen Null ist es daher nicht getan. Kein Land ist je nachhaltig gewachsen, ohne stark in Schlüsselbereiche wie Bildung, Forschung und Entwicklung zu investieren. Diese Ausgaben entscheiden im Verbund mit dem Innovationssystem über die Wettbewerbsfähigkeit und die Wohlstandsentwicklung. Eine gestaltende Finanzpolitik muss daher in diese Bereiche und Strukturen investieren.

Diese Erkenntnisse haben wichtige Implikationen für die Steuerpolitik. Der Staat sollte sich mit Steuergeschenken in Zurückhaltung üben, denn bei Steuersenkungen, ob auf Kapitalerträge oder zur Senkung der Forschungs- und Entwicklungskosten, wird fälschlicherweise unterstellt, dass die Wirtschaft willens und in der Lage ist, zu investieren. Mazzucato zeigt jedoch, dass das nur gilt, wenn der Staat vorangeht und anfänglich das Risiko schultert. Es bedarf somit einer Welle staatlicher Finanzierung, auf der das Risikokapital „surfen“ kann. In einer solchen Situation bewirken niedrigere Steuern nichts, sondern belasten nur den Staatshaushalt. Dem Staat gehen dadurch die Ressourcen verloren, die er benötigt, um visionäre Ideen, Technologien und Produkte zu entwickeln, zu finanzieren und zu kanalisieren.

Gemäß Mazzucato ist es daher für die weitere wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung, anzuerkennen, dass der Staat als aktiver Akteur Märkte oftmals erst schafft und gestaltet, vor allem in den Bereichen, die viel Kapital benötigen und in denen die Technologie und Marktchancen unsicher sind. Nur wenn die zentrale Rolle des Staates als wichtiger Risikoträger und Innovator betont und anerkannt wird, besteht zugleich die Möglichkeit zu verhindern, dass die Risiken und Kosten von steuerfinanzierten Innovationen sozialisiert, d. h. von der Allgemeinheit getragen werden, während die Erträge und Gewinne privatisiert werden, also nur wenigen zugutekommen.

Es muss also sichergestellt werden, dass etwas zurückfließt in den Staatshaushalt bzw. in den staatlichen „Innovationsfonds“, aus dem dann die nächste Runde des technologischen Fortschritts finanziert werden kann. Das gegenwärtige Steuersystem sorgt jedoch nicht für diese Rückflüsse, da globale Konzerne, die ihre Produkte direkt oder indirekt staatlich subventionierter Forschung verdanken, legale Steuerschlupflöcher nutzen und dadurch so gut wie keine Steuern zahlen. Daher muss das Steuersystem überdacht werden. Es müssen neue Wege gefunden werden, um dem Staat zu ermöglichen, stärker in Bildung, Forschung und Entwicklung zu investieren und ihn gleichzeitig wieder stärker an den Gewinnen der durch staatliche Investitionen maßgeblich geschaffenen Innovationen teilhaben zu lassen. Nur so kann der Staat seiner gestaltenden Rolle gerecht werden und den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen effektiv begegnen. Nur so kann ein intelligentes und innovationsorientiertes, aber auch inklusives und nachhaltiges Wachstum gelingen.

### Verwaltung finanziell, personell und strukturell leistungsfähiger machen

Damit der Staat seine Gestaltungsfunktion in der sozialen Marktwirtschaft effizient ausüben kann, muss die Verwaltung leistungsfähig sein. Das setzt ausreichend finanzielle Mittel, aber auch strukturelle Reformen der Verwaltung voraus.

Gerade im Zuge des demografischen Wandels stehen öffentliche Arbeitgeber\_innen stärker denn je unter Konkurrenzdruck gegenüber privaten Arbeitgeber\_innen, wenn es um die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte geht. Deshalb darf sich die Einkommensschere vergleichbarer Berufe zwischen öffentlich Bediensteten und Arbeitnehmer\_innen in der freien Wirtschaft nicht immer weiter öffnen. Andererseits muss der Staat aber auch das öffentliche Dienstrecht kritisch im Hinblick auf Innovations- und Effizienzpotenziale überprüfen und ggf. ändern.

Effizienz- und Einsparpotenziale bietet der technologische Fortschritt. Das gilt insbesondere für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien. Diese müssen genutzt werden. Bei ihrer Implementierung ist aber darauf zu achten, dass die Reihenfolge stimmt: Denn erst wenn der Produktivitätsfortschritt erreicht ist, können die Einsparpotenziale realisiert werden.

#### Handlungsempfehlungen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung

- Verwendung öffentlicher Mittel permanent prüfen und optimieren
- öffentliches Dienstrecht auf Innovations- und Effizienzpotenziale überprüfen und anpassen
- Effizienz- und Einsparpotenziale des technologischen Fortschritts nutzen

## 3.2 STEUERPOLITIK SOZIAL GESTALTEN

Wirtschaftliche Prosperität und soziale Stabilität eines Landes beruhen auf der Verwirklichung und dem Austarieren des Gerechtigkeitsziels in seinen verschiedenen Ausprägungen. Gemäß dem Ziel der Leistungsgerechtigkeit müssen innerhalb marktwirtschaftlicher Ordnungen ausreichende ökonomische Anreize für Unternehmen, Arbeitnehmer\_innen und Selbstständige gewährleistet sein. Ohne sie wären auf Dauer Wachstum und Beschäftigung gefährdet. Allerdings ist klar, dass Märkte aus sich selbst heraus keine Leistungsgerechtigkeit herstellen können: So ergeben sich aufgrund von Marktmacht und Informationsvorsprüngen etwa vielfältige Verstöße gegen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit. Sie rechtfertigen regulierende staatliche Eingriffe. Schon Max Weber hatte darauf hingewiesen, dass die Vertragsfreiheit der Arbeitenden nicht existiert, hier also kein echter Marktprozess zustande kommen kann.

Aber selbst wenn es gelänge, tatsächlich Leistungsgerechtigkeit herzustellen, wäre die sich am Markt ergebende Einkommens- und Vermögensverteilung korrekturbedürftig: Menschen, die aufgrund von Behinderungen, Krankheit, Alter oder

auch einfach mangelnden Glücks kein zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Lebens ausreichendes Einkommen erzielen können, bedürfen der Unterstützung. Zudem sind die am Markt erzielbaren Einkommen in hohem Maße von extrem ungleich verteilten Startbedingungen der Einzelnen abhängig.

Deshalb wollen wir im Folgenden zeigen, welche Handlungsmöglichkeiten bestehen, Steuerpolitik sozial gerecht zu gestalten. Sie muss dafür Sorge tragen, dass der Staat über Steuern die notwendigen Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben erhält, dies sozial ausgeglichen, aber auch wirtschaftsfreundlich geschieht. Zugleich muss Steuerpolitik wieder sicherstellen, dass die Einkommens- und Vermögensverteilung sich einem als gerecht empfundenen Zustand annähert.

#### FINANZPOLITISCHE UMVERTEILUNG UNTERSTÜTZT WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise war insbesondere das Ziel der Herstellung einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung durch eine starke finanzpolitische Umverteilung deutlich in den Hintergrund gerückt. Grund waren häufig befürchtete negative Anreizwirkungen sowie befürchtete internationale Standort- und Gewinnverlagerungen von Unternehmen aufgrund des internationalen Steuerwettbewerbs. Es wurde ein strenger und unauflösbarer Zielkonflikt zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit postuliert. In den vergangenen Jahren hat es jedoch eine Renaissance des Steuergerechtigkeits- und Umverteilungszieles gegeben.

Erstens hat die in den meisten entwickelten Ländern in den zurückliegenden Jahrzehnten zu beobachtende deutliche Zunahme der Einkommens- und Vermögensungleichheit (OECD) das Problembewusstsein verstärkt.

Zweitens sind Analysen der negativen gesellschaftlichen Auswirkungen von hoher Ungleichheit in den Mittelpunkt der Debatte gerückt. So kann eine starke Ungleichverteilung mit negativen sozialen und politischen Externalitäten verbunden sein, wenn besonders Vermögende über ihre wirtschaftliche Macht auch einen erheblichen politischen Einfluss gewinnen (vgl. Bach 2013: 90 f.). Jüngere Forschungsergebnisse deuten zudem darauf hin, dass eine Vielzahl drängender sozialer und individueller Probleme (z. B. Kriminalität, Übergewicht, psychische Erkrankungen) mit dem Grad der ökonomischen Ungleichheit zunimmt (Wilkinson/Pickett 2010).

Drittens mehrten sich seit einigen Jahren die Hinweise, dass nicht – wie zumeist angenommen – ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen Verteilungsgerechtigkeit auf der einen sowie Wachstum und Beschäftigung auf der anderen Seite besteht, sondern zunehmende Ungleichheit ganz im Gegenteil ein ernsthaftes Wachstumshemmnis darstellt (IMF 2014; OECD 2015). So zeigte sich in empirischen Untersuchungen sowohl des IWF als auch der OECD, dass eine höhere Ungleichheit in der Verteilung der verfügbaren Einkommen systematisch mit geringeren Wachstums-

>

&gt;

raten einhergeht. Die OECD sieht vor allem die Ungleichheit am unteren Ende der Einkommensverteilung als schädlich an und verweist auf die dadurch verursachten geringeren Bildungschancen, die angebotsseitig zu einer geringeren Produktivität und einem geringeren Wachstum führten. Nachfrageseitig kann sich eine höhere Ungleichheit über unterschiedliche einkommensspezifische Sparquoten negativ auswirken: Da reiche Haushalte eine höhere Sparquote haben als ärmere Haushalte, führen wachsende Einkommens- und Vermögensunterschiede zu einem geringeren privaten Konsum und damit zu einer schwächeren Gesamtnachfrage. Mittlerweile wird die internationale Zunahme der Einkommensungleichheit in Kombination mit deregulierten Finanzmärkten über zunehmende außenwirtschaftliche Ungleichgewichte auch als eine wesentliche Ursache bzw. als ein wesentlicher Verstärker für die globale Finanz- und Wirtschaftskrise identifiziert (Fitoussi/Stiglitz 2009; Kumhof et al. 2012; Rajan 2010; van Treeck 2014). Insgesamt wird das verteilungspolitische Ziel der Besteuerung durch die neueren Analysen und Erkenntnisse deutlich aufgewertet. Eine gleichmäßigere Einkommensverteilung ist nicht mehr nur aus Gründen des sozialen Ausgleichs erwünscht. Sie unterstützt vielmehr auch das Wirtschaftswachstum. Gleichzeitig sind nach wie vor Grenzen der Umverteilungspolitik zu beachten. Insbesondere aufgrund potenziell negativer Anreiz- und Standortwirkungen darf eine umverteilende Steuer- und Finanzpolitik gesellschaftliche Akzeptanzgrenzen nicht vernachlässigen. Allerdings dürften sich selbst aus dieser Perspektive in den vergangenen Jahren die Spielräume für steuerliche Umverteilung vergrößert haben (Bach et al. 2016; Godar/Truger 2016). Zum einen hat der Konsolidierungsdruck in vielen öffentlichen Haushalten zu einer Verringerung des internationalen Steuerwettbewerbs geführt. Zum anderen wurde der Kampf gegen die internationale Steuerverlagerung jüngst erheblich verschärft.

### **Verwirklichung des Gerechtigkeits- und Verteilungsziels ist eine Querschnittsaufgabe**

Die Verwirklichung des Gerechtigkeits- und Verteilungsziels stellt die gestaltende Finanzpolitik vor große Herausforderungen. Denn in Deutschland besteht nicht nur eine sehr hohe Vermögensungleichheit, auch die Ungleichheit in der Einkommensverteilung hat trendmäßig deutlich zugenommen. Es handelt sich hier allerdings um eine gesellschafts- und wirtschaftspolitische Querschnittsaufgabe, die nicht allein von der Finanzpolitik bewältigt werden kann (Atkinson 2016). Gerade die Herstellung von Leistungsgerechtigkeit bedarf einer entschlossenen Wettbewerbs- und Arbeitsmarktpolitik. Der Lohnpolitik wiederum und schließlich ihren gesetzlichen Rahmenbedingungen kommt die wesentliche Rolle bei der Bestimmung der Primärverteilung und damit der Verringerung der hohen Ungleichheit der Markteinkommen zu. Die Umset-

zung des Mindestlohns war eine wichtige Maßnahme. Die Tatsache, dass verschiedene Politikbereiche zusammen auf das Gerechtigkeitsziel einwirken, darf jedoch nicht dazu führen, dass sich einzelne Bereiche aus der Verantwortung stellen, indem sie selbst untätig bleiben und den Handlungsbedarf nur in den jeweils anderen Bereichen verorten. Nur wenn alle Politikbereiche entschlossen zusammenarbeiten, wird es möglich sein, Gerechtigkeit und wirtschaftliche sowie soziale Stabilität zu sichern. Das bedeutet auch, dass öffentliche Leistungen als Garant von Produktivität und Stabilität gestärkt werden müssen.

### **Steuersystem konsequenter auf Leistungsfähigkeitsprinzip ausrichten**

Eine sehr ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung widerspricht den gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen. Aus steuerpolitischer Sicht verlangt das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung zudem eine progressive Besteuerung. Denn starke Schultern sollen mehr tragen als schwache. Verstoßen die tatsächliche Einkommens- und Vermögensverteilung und die Steuerpolitik mittel- bis langfristig stark gegen unsere Gerechtigkeitsvorstellungen, ist der soziale Zusammenhalt gefährdet und das Vertrauen in staatliches Handeln und die Demokratie insgesamt erodieren. Deshalb sollte das Steuersystem wieder konsequenter auf die Verwirklichung des Leistungsfähigkeitsprinzips orientiert werden und mit einer vermögensbezogenen Steuer sollte eine gerechtere Verteilung der zu 80 Prozent ererbten Vermögen angestrebt werden.

### **Steuerflucht auf nationaler und internationaler Ebene bekämpfen**

Für diese Ausrichtung ist die Bekämpfung von Steuervermeidung, -hinterziehung und -wettbewerb von besonderer Bedeutung. Internationale Steuervermeidungsstrategien sowie Steuerhinterziehung durch Privatpersonen und Unternehmen führen zur Aushöhlung des Leistungsfähigkeitsprinzips und der im Steuersystem eigentlich angelegten Umverteilungsabsicht. Auch schaffen sie ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile für einige international tätige Großunternehmen. Sie müssen daher viel energischer als bislang bekämpft werden. Das beginnt auf der nationalen Ebene mit einem deutlichen Ausbau der Steuerprüfung und -fahndung und setzt sich auf internationaler Ebene durch das Eintreten für entsprechende Abkommen fort. Die bislang erzielten Einigungen bezüglich des Informationsaustausches zwischen den Finanzbehörden sowie die Vereinbarungen gegen Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) sind erste wichtige Schritte. Es existieren aber weiterhin Lücken. Deshalb braucht es öffentliche Register über die Eigentümer\_innen, Kontrolleur\_innen und Nutznießer\_innen von Firmen, Stiftungen und Trusts. Auch Geschäftsbeziehungen zu Briefkastenfirmen müssen öffentlich werden. Deutschland und das deutsche Finanzministerium müssen hier vorangehen.

## **Unlauteren Steuerwettbewerb durch Mindeststeuersätze begrenzen**

Die energische Umsetzung der auf G20-Ebene beschlossenen Maßnahmen gegen internationale Steuervermeidung würde Steuervermeidung und Steuerhinterziehung bereits erheblich ausbremsen. Dennoch bedarf es weiterer Initiativen zur internationalen Steuerharmonisierung. Der Steuerwettbewerb wurde durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise lediglich kurzzeitig gebremst. Zuvor sanken die Durchschnittssteuersätze bei den Unternehmensteuern regelmäßig und das weltweit. Dadurch drohen beachtliche Anteile des Steueraufkommens wegzubrechen, weil Unternehmens- und Gewinneinkommen gegenüber anderen Einkunftsarten im Rahmen der Einkommensteuer steuerlich privilegiert wurden. Insofern sind mittelfristig zumindest auf EU-Ebene Mindeststeuersätze geboten. Des Weiteren ist eine gemeinsame Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage in der Europäischen Union dringend erforderlich, um der massiven Steuervermeidung von Unternehmen effektiv entgegenzuwirken.

## **Abgeltungsteuer abschaffen**

Die Einkommensteuer war international stark von zwei Tendenzen geprägt: der sogenannten Dualisierung, d. h. der Privilegierung von Zinsen und Veräußerungsgewinnen gegenüber den Arbeitseinkommen, sowie sinkenden Spitzensteuersätzen (Godar/Truger 2016). Mit dem Informationsaustausch entfällt aber das einzige Argument für die Bevorzugung von Kapitaleinkünften, nämlich der Versuch, sie über geringere Sätze im Inland zu halten, damit sie nicht am Fiskus vorbei wegen günstigerer Konditionen ins Ausland transferiert werden. Daher sollte die 2008 eingeführte Abgeltungsteuer abgeschafft und sollten die Kapitaleinkommen wieder genau wie die anderen Einkunftsarten – unter Berücksichtigung der steuerlichen Vorbelastung der Dividenden auf Unternehmens-ebene – progressiv besteuert werden.

## **Progressivität des Einkommensteuertarifs stärken**

Beim Einkommensteuertarif bieten sich zahlreiche Möglichkeiten für progressive verteilungspolitische Korrekturen. Durch eine sogenannte Reichensteuer, d. h. einen höheren Spitzensteuersatz für sehr hohe Einkommen, würde ein spürbarer Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit geleistet. Spielräume für deutliche Entlastungen der Einkommen im unteren und mittleren Tarifbereich existieren kaum; sie wären fiskalisch sehr teuer und würden auch Bezieher\_innen hoher Einkommen begünstigen.

## **Mit nationaler Finanztransaktionssteuer vorangehen**

Eine internationale Finanztransaktionssteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und geringem Steuersatz (0,01 bis 0,1 Prozent) auf sämtliche Finanztransaktionen könnte einen spürbaren Lenkungseffekt besonders auf den Hochfrequenzhandel entfalten. Dies würde einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung schädlicher Spekulation und zur Stabilisierung der Finanzmärkte leisten. Gleichzeitig ließe sich für Deutschland ein erhebliches Aufkommen in zweistelliger Milliarden-

höhe erzielen. Die beste Lösung bestünde in einer globalen Einführung. Aber schon die zügige Umsetzung des in der EU entwickelten Modells in zehn Mitgliedstaaten würde einen großen Fortschritt darstellen. Und selbst wenn diese Umsetzung noch scheitern sollte, kann eine geeignet ausgestaltete Finanztransaktionssteuer auch im nationalen Alleingang in Deutschland eingeführt werden. Die Beispiele Frankreichs und Italiens zeigen, dass die Steuer auch in einzelnen Ländern erfolgreich und ohne spürbare negative Effekte auf die Finanzmärkte eingeführt werden kann.

## **Umverteilungsmöglichkeiten vermögensbezogener Steuern stärker nutzen**

Aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit sind unter den vermögensbezogenen Steuern insbesondere die eigentliche Vermögensteuer, die Erbschaft- und Schenkungsteuer relevant. Insbesondere die Vermögensteuer könnte nach jüngsten Berechnungen des DIW (Bach et al. 2016) sowohl ein hohes Aufkommen als auch einen erheblichen Umverteilungseffekt bezogen auf die Vermögensverteilung erzielen. Die Vermögensteuer wird außerdem laut der Umfrage von Mau/Heuer (2016) in der Bevölkerung als besonders geeignetes Umverteilungsinstrument eingeschätzt. Allerdings wird diese Steuer häufig wegen ihrer ökonomischen Belastungswirkungen und ihres relativ hohen Erhebungs- und Bewertungsaufwandes kritisiert. Andererseits ist und bleibt die Vermögensteuer eine interessante steuer- und verteilungspolitische Option für den Fall, dass andere – von den Kritiker\_innen der Vermögensteuer häufig als weniger problematisch eingeschätzte – Umverteilungsmöglichkeiten (höhere Ertragsbesteuerung, Erbschaftsteuer) nicht genutzt werden.

## **Betriebsvermögen im Erbfall steuerlich belasten**

Von besonderer Bedeutung ist die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die zwar in der Bevölkerung ein spürbar niedrigeres Ansehen als die Vermögensteuer genießt, dafür aber auch in der konservativen Fachwelt viel Unterstützung erfährt. Sie erfasst leistungslose Vermögenszuwächse und ist damit unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit besonders legitimiert. Anders als in den letzten unter dem Druck der Unternehmenslobby durgeführten Reformen, könnte durch eine systematisch stärkere – und damit der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts folgende – Heranziehung von Betriebsvermögen ein erhebliches Mehraufkommen erzielt werden. Eine Begünstigung des Betriebsvermögens kann zwar ökonomisch sinnvoll sein, um im Erbfall den Fortbestand des Betriebes und Arbeitsplätze zu sichern, jedoch können Unternehmenserb\_innen ohne größere Probleme eine angemessene Erbschaftsteuerlast auf das Betriebsvermögen tragen, solange großzügige verzinsten Stundungsmöglichkeiten von etwa 10–15 Jahren eingeräumt werden. Selbst wirtschaftsliberale oder konservative Beratungsgremien wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium haben in ihren eigenen Reformvorschlägen betont, dass eine moderate Besteuerung des Betriebsvermögens in der genannten Höhe, wie sie sich z. B. bei einer aufkommensneutralen Erbschaftsteuerreform mit einheitlichem Steuersatz auf



alle Erbschaften und Schenkungen ergibt, unter Belastungsgesichtspunkten unproblematisch wäre – sofern sie mit großzügigen Möglichkeiten der Steuerstundung kombiniert würde. Die Erbschaftsteuer auf das Betriebsvermögen kann dann aus den laufenden Erträgen gezahlt werden, ohne dass die Fortführung des Betriebes und damit Arbeitsplätze gefährdet würden. Daher sollten zwar Ermäßigungen für das Betriebsvermögen gewährt werden; sie sollten jedoch nicht größer ausfallen, als zum Erhalt des Betriebes tatsächlich notwendig.

#### Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Steuerpolitik

- die Verwirklichung einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung nicht allein durch entsprechende Steuerpolitik verfolgen
- Verteilungsgerechtigkeit ist eine Querschnittsaufgabe
- das Steuersystem konsequent auf Leistungsfähigkeitsprinzip und Umverteilung ausrichten
- die Steuerflucht auf nationaler und internationaler Ebene bekämpfen
- unlauteren Steuerwettbewerb durch Mindeststeuersätze begrenzen
- Progressivität des Einkommensteuertarifs stärken
- die Abgeltungsteuer abschaffen
- mit nationaler Finanztransaktionssteuer vorangehen
- eine angemessene Mindestbesteuerung von Betriebsvermögen bei der Erbschaftsteuer gewährleisten

### 3.3 INFRASTRUKTURERHALT UND -WEITERENTWICKLUNG FINANZIEREN

Öffentliche Aufgaben sollten langfristig immer über entsprechende Steuereinnahmen finanziert werden. Aber genau wie jedes Unternehmen Investitionen in die eigene Zukunft über Kredite finanziert, ist die Finanzierung der Leistungsfähigkeit eines Landes durch Kreditaufnahme durchaus sinnvoll. Hierzu gehören vor allem Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, die helfen, diese an den sozialen, ökologischen und ökonomischen Bedarf auszurichten.

#### Spielräume von Schuldenbremse und Stabilitäts- und Wachstumspakt nutzen

Trotz Schuldenbremse und Einschränkungen durch den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, die eine enge Begrenzung der Nettokreditaufnahme vorgeben, bestehen Spielräume, die für öffentliche Infrastrukturinvestitionen genutzt werden können. So hat der Bund im Rahmen seiner Politik der „schwarzen Null“ seit Jahren die strukturelle Kreditobergrenze von 0,35 Prozent des BIP (dies entspricht aktuell etwa 10,5 Milliarden Euro) nicht ausgenutzt. Im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bestehen gesamtstaatlich sogar noch weitaus höhere Spielräume, da die mittelfristige strukturelle Grenze für die Nettokreditaufnahme bei

0,5 Prozent des BIP liegt, während der strukturelle Finanzierungssaldo spürbar positiv war. In diesem Rahmen könnten sofort höhere Infrastrukturinvestitionen getätigt werden.

#### Verschuldungsregel zukunftsfähig machen

Die frühere Verschuldungsregel des Grundgesetzes war fiskalisch und makroökonomisch ineffizient: Sie war strategieanfällig (z. B. wann liegt eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor?) und ökonomisch fragwürdig (z. B. Verwendung des kameralen Investitionsbegriffs oder die Vernachlässigung des Werteverzehrs). Deshalb konnte sie weder zu einer nachhaltigen Konsolidierung noch zu einer ökonomisch akzeptablen Kreditfinanzierung gesamtwirtschaftlich rentierlicher Investitionen beitragen.

Die neue Schuldenregel des Grundgesetzes stellt dagegen den Konsolidierungsgedanken ins Zentrum. Sie erlaubt Kreditfinanzierung des Bundes bis 0,35 Prozent des BIP, bei den Ländern ab 2020 null Prozent des BIP. Damit ist für die Länder ab 2020 die Aufnahme zusätzlicher Kredite nicht mehr möglich. In restriktiven Grenzen sieht die neue Schuldenregel für Bund und Länder zwar Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot vor, etwa bei Vorliegen einer Rezession oder einer gesellschaftlichen Notsituation. Der Konsolidierungsgedanke nimmt damit aber einen wachsenden Verschleiß der Infrastruktur zulasten zukünftiger Generationen in Kauf. Dass kreditfinanzierte Investitionen heute den Wohlstand zukünftiger Generationen erhöhen können, wird vernachlässigt. Gerade in Zeiten extrem niedriger Zinsen ist der potenzielle Wohlfahrtsverlust bei dem vorherrschenden öffentlichen Investitionsbedarf besonders gravierend.

Die Tatsache, dass eine wachstumspolitisch adäquate, aber gleichzeitig nicht strategieanfällige Verschuldungsregel gesetzestechnisch anspruchsvoll ist, darf kein Grund dafür sein, quantitative und qualitative Wachstums- bzw. Wohlfahrtspotenziale brach liegen zu lassen. Dass die deutschen Verschuldungsregeln nicht losgelöst vom europäischen Fiskalpakt gesehen werden können, sollte einer Reform grundsätzlich nicht im Wege stehen. Gerade im Zuge der Eurokrise hat sich gezeigt, dass eine rein auf undifferenzierte Konsolidierung und letztlich auf Angebotspolitik fixierte Finanzpolitik für eine wirksame Krisenbewältigung makroökonomisch unzureichend ist.

Deshalb ist eine reformierte Verschuldungsregel notwendig. Sie muss zwar soliden Staatsfinanzen oberste Priorität einräumen. Sie muss aber zugleich eine erweiterte Kreditfinanzierungsregel enthalten, die eine aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effiziente und zugleich begrenzte Kreditfinanzierung erlaubt, soweit eine Steuerfinanzierung aus gesamtwirtschaftlichen Gründen nicht vorzuzugwürdig ist. Das gilt für verschiedene Staatsausgaben, deren Kreditfinanzierung einen höheren Kapitalstock in der Zukunft generieren, wie z. B. in den Bereichen Infrastruktur, Bildung und Forschung. In diesem Kontext muss dann – anders als bisher – über Verpflichtungen zur Vermeidung des Werteverzehrs (periodengerechte Erhaltungsinvestitionen), über (partielle) Tilgungsverpflichtungen und über die bessere Vermeidung sozialer Kosten (intergenerativer Lastverschiebungen) nachgedacht werden.

## Goldene Regel für öffentliche Investitionen nutzen

Ein wesentliches, mittel- bis langfristig anzustrebendes Element zur Ausweitung und Stabilisierung der öffentlichen Investitionen könnte in der Einführung der Goldenen Regel bestehen (Truger 2015). Diese in der finanzwissenschaftlichen Literatur weitestgehend akzeptierte Regel erlaubt die Finanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen, also die Vergrößerung des öffentlichen Kapitalstocks, mittels Budgetdefizit. Um einen Konflikt dieser Goldenen Regel für öffentliche Investitionen mit dem Ziel der Stabilisierung der Schuldenstandsquote bei 60 Prozent des BIP zu vermeiden, sollte eine Obergrenze für die abzugsfähigen Nettoinvestitionen in Höhe von z. B. 1 bis 1,5 Prozent des BIP festgelegt werden. Dadurch wäre gleichzeitig der Generationengerechtigkeit und dem Wirtschaftswachstum gedient, denn öffentliche Investitionen erhöhen den öffentlichen Kapitalstock und schaffen so ein höheres Wachstum zum Wohle auch zukünftiger Generationen. Aus diesem Grund ist es nur konsequent, sie am Schuldendienst zur Finanzierung heranzuziehen. Fällt die Möglichkeit der Kreditfinanzierung mangels Goldener Regel weg, müssen die gegenwärtigen Generationen die Gesamtlast tragen, was zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern – und damit auch zu einem geringeren Wachstum – führt. Gerade die drastischen Investitionskürzungen während der jüngsten Krise des Euroraums bestätigen diese Beobachtung.

## Alle staatlichen Ausgaben mit hohem zukünftigen Nutzen als Investitionen definieren

Aus ökonomischer Sicht sollten alle staatlichen Ausgaben, die einen erheblichen zukünftigen Nutzen in Form höheren Wachstums oder vermiedener Kosten generieren, als Investitionen definiert werden. Aus pragmatischen Gründen könnte zunächst eine technisch schnell implementierbare Definition von Nettoinvestitionen im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abzüglich Militärausgaben (ggf. zuzüglich Investitionszuschüsse an den privaten Sektor) verwendet werden. Die so definierten Nettoinvestitionen sollten dann von den Defizitkennziffern des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und des Fiskalpaktes sowie der nationalen Schuldenbremse abgezogen werden. Damit würden die öffentlichen Investitionen vor Kürzungen geschützt und Investitionssteigerungen ermöglicht. Mit der Zeit könnte die Investitionsdefinition technisch und statistisch verbessert werden und möglicherweise andere öffentliche Ausgaben, wie z. B. im Bereich der Bildung, in geeigneter Abgrenzung enthalten. Der politische Aufwand wäre aufgrund der erforderlichen rechtlichen Änderungen erheblich, aber er würde sich lohnen, geht es doch um nichts anderes als die Korrektur einer ökonomischen Fehlkonstruktion im bestehenden Regelwerk.

## Öffentliche Investitionen durch Förderbanken finanzieren

Eine andere Möglichkeit der Finanzierung kommunaler öffentlicher (und privater) Investitionen besteht im Ausbau bestehender oder im Aufbau neuer Förderprogramme durch Förderbanken wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Europäische Investitionsbank sowie die Landesbanken. Solche

Programme werden stark nachgefragt und haben sich beispielsweise im Rahmen der Konjunkturpakete zur Bekämpfung der großen Rezession bewährt. Da hierfür häufig lediglich eine geringe Aufstockung der Garantiesummen erforderlich ist oder ggf. nur teilweise der Schuldendienst aus den öffentlichen Haushalten zu leisten ist, können Investitionsmittel in großer Höhe bei verhältnismäßig geringer Haushaltsbelastung mobilisiert werden.

## Öffentlich-private Partnerschaften zur Finanzierung vermeiden

Ein viel diskutiertes weiteres Instrument zur Finanzierung öffentlicher Investitionen stellen sogenannte öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) dar. Private Investor\_innen vorfinanzieren und tätigen eine öffentliche Investition, die dann später der nutzenden öffentlichen Gebietskörperschaft gegen Entgelt und mit der Absicht der Gewinnerzielung bereitgestellt wird. Dadurch sinkt kurzfristig der Finanzierungsbedarf für die öffentlichen Haushalte. Allerdings sind die Erfahrungen hinsichtlich der langfristigen Effizienz solcher Modelle ernüchternd, sodass mittlerweile die Rechnungshöfe die Unwirtschaftlichkeit monieren. Solche Risiken bestehen erst recht, wenn auf Bundesebene große Infrastrukturgesellschaften gebildet würden, an deren Finanzierung sich private Investor\_innen beteiligen könnten. Bei allen solchen Formen von ÖPP-Projekten stellt sich ohnehin die Frage der statistischen Verbuchung der entstehenden Ausgaben. Würden diese trotz Beteiligung Privater ganz in den öffentlichen Haushalten verbucht, würden durch sie keine neuen Haushaltsspielräume eröffnet.

Ganz grundsätzlich ist deshalb darauf hinzuweisen, dass sowohl ÖPP-Modelle als auch der Einsatz von Förderbanken letztlich eine Umgehung von Budgetregeln wie der Schuldenbremse oder dem Stabilitäts- und Wachstumspakt auf europäischer Ebene darstellen können. In dem Maße, in dem aber die Budgetregeln selbst aus ökonomischer Sicht zu eng gestrickt sind, stellt die – häufig ineffiziente – Umgehung aber nur eine Notlösung dar. Daher wäre eine Überarbeitung der europäischen Fiskalregeln und der deutschen Schuldenbremse die vernünftigste Lösung.

### Handlungsempfehlungen zum Erhalt und Ausbau der Infrastruktur

- Kreditobergrenze für Investitionen in die Infrastruktur ausschöpfen
- investitionsorientierte Weiterentwicklung der europäischen Fiskalregeln und der Schuldenbremse anstreben
- alle staatlichen Ausgaben mit hohem zukünftigen Nutzen als Investitionen definieren
- öffentliche Investitionen ergänzend durch Förderbanken finanzieren
- öffentlich-private Partnerschaften zur Finanzierung vermeiden

### 3.4 BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN WEITERENTWICKELN

Der deutsche Föderalismus des Grundgesetzes ist in besonderem Maße demokratietheoretisch begründet. Nach den Erfahrungen der Weimarer Zeit sollte der horizontalen eine starke vertikale Gewaltenteilung zur Seite gestellt werden. Ein so begründeter Föderalismus wird aber nur dann von den Menschen in den einzelnen Regionen einer Föderation akzeptiert, wenn sie annähernd gleiche Lebensverhältnisse erwarten können. Das setzt wiederum einen funktionierenden bundesstaatlichen Finanzausgleich voraus, der allen Gebietskörperschaften eine aufgabenadäquate Finanzausstattung garantiert. Der von Ländern und Bund gefundene Kompromiss zur Reform des Länderfinanzausgleichs kann diese Ansprüche langfristig nicht erfüllen. Es ist zu befürchten, dass die getroffenen Vereinbarungen langfristig die finanziellen und auch wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Ländern eher festigen als abschwächen. Die Lebensverhältnisse der Menschen gleichen sich nicht an, sondern driften gerade auch im Verhältnis der Länder zueinander weiter auseinander. Diese Entwicklung bestätigt der aktuelle Disparitätenbericht (Albrecht et al. 2016). Aus diesem Grund sind hier weitergehende Reformen notwendig.

#### **Gleichwertige Lebensverhältnisse erfordern einen solidarischen Finanzausgleich**

Der gesellschaftliche Zusammenhalt in der Bundesrepublik ist ein hohes Gut, das nicht durch eine wachsende Kluft zwischen den einzelnen Ländern gefährdet werden darf. In Verbindung mit der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse hat jedoch der geltende bundesstaatliche Finanzausgleich in den zurückliegenden Jahrzehnten eine wachsende Konzentration wirtschaftlicher Tätigkeiten auf eine kleine Anzahl von Wachstumspolen nicht verhindert, sondern sogar noch verstärkt. Bedingt durch ungleiche Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit sowie eine unterschiedliche demografische Entwicklung verfügen die Länder und Kommunen gegenwärtig über eine sehr unterschiedlich verbleibende Finanzkraft (Förster 2016) nach Abzug der wichtigsten Vorbelastungen (Zinsausgaben, Versorgungsausgaben). So klafft zum Beispiel zwischen Bayern und Niedersachsen eine Lücke von rund 500 Euro je Einwohner\_in. Zwischen Bayern und dem Saarland sowie zwischen Hamburg und Bremen beträgt die Lücke sogar jeweils rund 1.000 Euro je Einwohner\_in. Hinzu kommen noch unterschiedliche Belastungen im Bereich der Sozialausgaben. Auch sie treiben die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder und ihrer Kommunen weiter auseinander.

Der aktuelle Disparitätenbericht zeigt, dass sich räumlich ungleiche Entwicklungen in Deutschland verfestigen und zum Teil sogar noch vergrößern (Albrecht et al. 2016). Es ist eine permanente, verfassungsrechtlich verankerte, gesamtstaatliche Aufgabe, im ganzen Bundesgebiet gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Dieser Aufgabe müssen wir künftig wieder besser nachkommen. Das bedingt, dass finanzschwache und strukturschwache Regionen auch zukünftig im Rahmen eines solidarischen Finanzausgleichs und einer gesamtstaatlich verantworteten Strukturpolitik fi-

nanziell unterstützt werden. Die daraus resultierende gesamtstaatliche Stabilität bedeutet Wohlfahrtsgewinne für alle.

Für die konkrete Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind unter Beachtung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse und unter Beachtung des Maßstäbegesetzes, das u. a. die Verteilung der Mittel des Finanzausgleichs regelt, zwei im Folgenden ausgeführte Lösungen denkbar.

#### **Vertikale Einnahmenverteilung bei Verschiebungen neu festsetzen**

Inwieweit die Länderzuständigkeit in der Bildungspolitik ziel führend ist, ist umstritten. Wichtiger ist hier aber, dass die Länderkompetenz in der Bildungspolitik mehr staatspolitisch und weniger ökonomisch begründet ist. Die historische Begründung des deutschen Föderalismus verleiht den Ländern über den Bundesrat eine überproportional starke Stellung im Gesetzgebungsverfahren. Diese starke Stellung impliziert, dass die Landesregierungen und ihre Parlamente nicht nur regierungspräsidiumsähnliche Verwaltungseinheiten sein sollten, sondern „richtige“ gesetzgebende Körperschaften. Die Kultushoheit der Länder ist Ausdruck dieser Stärke. Gleichzeitig hat sich die Bildungspolitik in den letzten Jahren zu dem Politikbereich entwickelt, für dessen Ausbau und Fortentwicklung es einen immer breiteren gesellschaftlichen Konsens gibt. Die Folge ist ein stetig steigender Finanzbedarf der Länder und der Ruf nach Finanzierungsprogrammen des Bundes. Dieser wiederum verbindet diese Wünsche – konsequenterweise – mit der Forderung nach inhaltlicher Mitsprache. Je stärker man diesem Mechanismus folgt – also letztlich eine Aufhebung des bestehenden Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern fordert –, desto mehr untergräbt man aber die Legitimationsbasis für die verfassungsrechtlich gewünschte besondere Stellung der Länderparlamente und ihrer Regierungen.

Der durch den ungedeckten Finanzbedarf der Länder entstehende Konflikt dürfte eigentlich in dieser Schärfe gar nicht auftreten, wenn eine zentrale Vorschrift für die Regelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, nämlich Art. 106 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz in der finanzpolitischen Praxis gelebt würde. Nach dieser Vorschrift sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Seit Jahren können sich Bund und Länder jedoch nicht darauf verständigen, wie dieser unbestimmte Rechtsbegriff in der Praxis konkretisiert wird.

Für einen funktionierenden Föderalismus mit sich wandelnden gesellschaftspolitischen Prioritäten ist ein funktionierendes flexibles Element bei der Einnahmenverteilung unerlässlich. Ein Schlichtungsverfahren kann hier weiterhelfen. Zu prüfen ist deshalb, ob der konstruktive Einigungsdruck auf Bund und Länder nicht dadurch erhöht werden könnte, dass ein Schlichtungsverfahren etabliert wird, das beide Seiten einberufen können, wenn trotz (vermeintlich oder tatsächlich) veränderter Ausgabenverpflichtungen keine Einigung zustande kommt. Es wäre über die bildungspolitischen Finanzbedarfe hinaus wünschenswert, wenn auf diese Weise Transparenz und Konnexität in der finanzpolitischen Praxis wieder stärker zur Geltung kommen würden.

## Länderschulden vollständig auf den Bund übertragen

Ab dem Jahr 2020 greift das Neuverschuldungsverbot des Grundgesetzes für die Landeshaushalte. Bis dahin werden die Schulden der Länder nach einer aktuellen Schätzung auf rund 567 Milliarden Euro angewachsen sein. Die Zinsbelastung ihrer Haushalte (2014: 16,1 Milliarden Euro) wird durch die Niedrigzinsphase bis 2020 auf ca. 10 Milliarden Euro sinken. Die Zinsänderungsrisiken werden bei langfristiger Sicherung des gegenwärtig extrem niedrigen Zinsniveaus und einem Verzicht auf Nettoneuverschuldung bis auf Weiteres keine allzu große Rolle spielen.

So überschaubar sich die Zinsausgaben für die Ländergesamtheit ausnehmen, so ungleich belasten sie die einzelnen Länder je nach Verschuldungsgrad. Unter Einschluss ihrer Kommunen reichte die Spanne der Belastung im Jahr 2015 von 70 Euro pro Einwohner\_in (Sachsen) bis 907 Euro (Bremen) mit der Tendenz weiter zunehmender Spreizung. Die Folge ist ein wachsender und politisch nicht vertretbarer Unterschied in der Leistungsfähigkeit der Landeshaushalte und damit in der öffentlichen Daseinsvorsorge für die Bürger\_innen.

Der Übergang der Verschuldungskompetenz auf den Bund – nur dem Bund ist ab 2020 noch eine Neuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des BIP gestattet – könnte Anlass für eine vollständige Übernahme der bestehenden Länderschulden in die Bundesschuld sein. Die daraus resultierenden Zinsbelastungen können vom Bund mit den Zinsentlastungen bei der Bundesschuld kompensiert werden. Das wäre auch durch eine teilweise Inanspruchnahme des zu diesem Zweck weiter zu erhebenden Solidaritätszuschlages möglich.

Die Haushaltsentlastungen auf Länderseite wären in allen Ländern erheblich, besonders aber in den hoch- und überdurchschnittlich verschuldeten Ländern. Die Leistungsfähigkeit der Landeshaushalte würde sich wieder spürbar annähern. Eine wesentliche Ursache für andauernde Haushaltsnotlagen wäre dauerhaft beseitigt, die Stadtstaaten und die Großstädte erhielten eine solide Wachstumsperspektive, kein Land hätte eine Einbuße zu beklagen und die Landeshaushalte wären wieder gestaltunfähig. Der Bund würde auf diese Weise seiner Einstandspflicht zur Einhaltung des Verschuldungsverbotes der Länder nachkommen. Das theoretische Zinsrisiko verbliebe zudem bei demjenigen fiskalischen Akteur, dem auch das größte Marktgewicht zukommt.

### Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

- Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer bei Verschiebungen neu festsetzen
- Schlichtungsverfahren für die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern etablieren
- Transparenz und Konnexität stärken
- bestehende Länderschulden vollständig durch den Bund übernehmen
- Zinsbelastungen durch Zinsentlastungen bei der Bundesschuld und teilweise Inanspruchnahme des Solidaritätszuschlages durch den Bund kompensieren

## 3.5 STEUERVERWALTUNGEN STÄRKEN UND EFFIZIENT GESTALTEN

Die Steuerverwaltung gehört zu den Bereichen der öffentlichen Administration, die für eine gestaltende Finanzpolitik von besonderer Bedeutung sind. Nur eine effiziente Steuerverwaltung sichert dem Staat die Einnahmen, die er benötigt, um seine vielfältigen Aufgaben zu erfüllen. Gleichzeitig sind die Arbeitsabläufe in der Finanzverwaltung grundsätzlich gut geeignet, um im Zuge einer Automatisierung Effizienzpotenziale zu schöpfen. Aber eine steigende Komplexität von Fällen setzt eine angemessene Personalausstattung voraus.

Die Steuerverwaltung in Deutschland liegt in der Zuständigkeit der Länder und ihrer Landesfinanzminister. Knapp 700 Milliarden Euro Steuereinnahmen erheben die Finanzämter derzeit für das Gemeinwesen. Der Vollzug der Steuergesetze muss effizient, gleichmäßig und gerecht erfolgen. Dass viele spektakuläre Fälle von systematischer Steuervermeidung und -hinterziehung – nicht selten unter Beteiligung von Banken, Finanzdienstleistern und Steuerprüfungsgesellschaften – in jüngerer Zeit durch Medien öffentlich gemacht wurden (Swiss-Leaks, Lux-Leaks, Panama Papers, Cum-Ex etc.), macht eine Verbesserung der Vollzugsqualität politisch dringend erforderlich.

### Steuerverwaltungen personell adäquat ausstatten

Wie in vielen anderen Bereichen des öffentlichen Sektors wurden im Zuge der Schuldenbremse auch in der Steuerverwaltung deutliche Personaleinsparungen in den vergangenen Jahren vorgenommen. Innerhalb von nur zehn Jahren wurde das Personal von 127.990 (2004) auf 119.315 Beschäftigte (2014) abgebaut. Das ist eine Größenordnung, die der gesamten Steuerverwaltung von Hessen entspricht. Zum Vergleich: Die Zahl der Steuerberater\_innen ist von 2000 bis 2016 von rund 62.000 auf rund 85.000 angestiegen. Wenn sich die Entwicklung so fortsetzen würde, gäbe es in wenigen Jahren mehr Steuerberater\_innen als Steuerbeamten\_innen. Die Steuerverwaltung muss grundsätzlich wie jede Verwaltung ihren Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen leisten. Dennoch ist hier auf die besondere Sensibilität von Einsparungen zu verweisen, die mit Leistungseinschränkungen verbunden sind. Gerade im Bereich der Steuerverwaltung besteht die Gefahr, dass die Einsparungen beim Personal durch Steuermindereinnahmen beim Vollzug überkompensiert werden.

Tatsächlich benötigt die Steuerverwaltung der Länder mehr qualifiziertes Personal und bessere Aufstiegschancen. Die Zahlungsstrukturen in den Behörden müssen den gestiegenen qualitativen und quantitativen Herausforderungen auch im Interesse einer zukunftsfesten Nachwuchsgewinnung und Personalsicherung angepasst werden.

### Elektronische Datenverarbeitung kann Sachbearbeitung unterstützen, nicht ersetzen

Besondere Anstrengungen des Gesetzgebers (bspw. das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens) richten sich auf die Möglichkeiten eines umfassenden Einsatzes elektronischer Datenverarbeitung (Risikomanagement). Das gilt insbesondere für die sogenannten Massenverfahren. Dabei

wird auch der bzw. die Steuerzahler\_in selbst immer stärker in die digitalisierten Verfahren im Sinne von „Customer Self Service“ und „Customer Integration“ leistung eingebunden (ELSTER). Die damit verbundene elektronische Übermittlung der Steuererklärungen ist eine wichtige Voraussetzung für deren sachgerechte und schnelle Bearbeitung. Allerdings ist darauf zu achten, dass sich die Steuersachbearbeitung dadurch nicht immer weiter von der verantwortlich prüfenden Fallbearbeitung und den zugrundeliegenden Lebenssachverhalten entfernt. Die elektronische Datenverarbeitung muss die Sachbearbeitung unterstützen – sie kann sie aber nicht ersetzen. Aus diesem Grund dürfen u. a. Personalpläne erst nach erfolgreicher Einführung von innovativen und effizienteren Verfahren angepasst werden.

### **Bundesweit einheitliche Fallbearbeitung umsetzen**

Der Ausbau der elektronischen Datenverarbeitung in der Steuerverwaltung erzwingt eine intensive bundesweite Kooperation. Sie tendiert zu fortschreitender Vereinheitlichung. Der Weg dorthin ist jedoch mühsam und wird seit 2007 in dem Projekt Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung (KONSENS) verfolgt. Mit dem Bundeszentralamt für Steuern (ca. 1.580 Beschäftigte) hat der Bund gerade bei besonders komplexen Fragen mit internationalem Bezug steuerfachliche Kompetenz an sich gezogen und baut sie weiter aus. Eine weitere umfassende Beteiligung des Bundes an der Umsetzung einer bundesweit einheitlichen Fallbearbeitung ist von großer Bedeutung. Im Projekt KONSENS muss sich der Bund über den bisherigen Stand hinaus finanziell und konzeptionell stärker engagieren. Organisatorisch bedarf es der Weiterentwicklung bundeseinheitlicher Grundsätze zur risikoorientierten Fallbearbeitung bei gleichzeitigem Erhalt temporärer regionaler Entscheidungsspielräume. Damit bleibt den Ländern die Möglichkeit, auf regionale Unterschiede zu reagieren. Durch die zeitliche Begrenzung bleibt es aber ein bundesweit abgestimmtes Grundkonzept. Weitere regionale Differenzen sind im Interesse eines bundesweit einheitlichen Steuervollzuges nicht akzeptabel.

### **Steuerverwaltungen und Finanzgerichte organisatorisch stärken**

Eine deutliche Verbesserung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Bereich des Steuervollzuges ist Grundvoraussetzung eines bürgernahen und gleichmäßigen Steuervollzuges. Die Einrichtung gemeinsamer Verwaltungseinheiten zur Verbesserung der Abläufe, insbesondere von komplexen Ermittlungs- und Besteuerungsverfahren, ist zu prüfen. Möglicherweise bedarf es hier neuer Strukturen, die an die Stelle der früheren Oberfinanzdirektionen treten könnten, die als Doppelbehörde sowohl die Interessen der Länder als auch die des Bundes in den Steuervollzug einbringen konnten. Damit könnten auch Gerechtigkeitsprobleme infolge regional ungleichmäßigen Steuervollzuges strukturell behoben werden. Erforderlich ist ferner eine verbesserte internationale Zusammenarbeit auf allen Gebieten des Steuervollzuges und die Unterstützung des Aufbaus und der Pflege internationaler Verbindungen – auch auf den Arbeitsebenen der Finanzverwaltung. Hier kommt dem Bund eine besondere Verantwor-

tung zu. Die Finanzgerichte bedürfen ebenfalls einer besseren personellen Ausstattung. Um strafrechtlich relevante Ermittlungen zu optimieren, sind bei der Justiz bundesweit Schwerpunktstaatsanwaltschaften einzurichten.

### **Handlungsempfehlungen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Steuerverwaltung**

- Steuerverwaltungen personell und organisatorisch adäquat ausstatten
- Qualität des Steuervollzuges verbessern
- bundesweit einheitliche Fallbearbeitung umsetzen
- Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch gemeinsame Verwaltungseinheiten verbessern
- Finanzgerichte organisatorisch und personell stärken
- Schwerpunktstaatsanwaltschaften einrichten

## **3.6 STEUER- UND AUSGABENSYSTEM GESCHLECHTERGERECHT GESTALTEN**

Im rechtlichen Sinne sind Frauen und Männer in Deutschland zwar gleichgestellt. Die konkrete Lebenssituation gestaltet sich jedoch anders. Die Verteilung der Erwerbsarbeit, der unbezahlten Arbeit, der Einkommen und der Vermögen fällt deutlich zum Nachteil der Frauen aus. Von der Finanzpolitik mit ihren Steuern und Abgaben sowie den Ausgaben gehen hier aktuell negative Lenkungseffekte aus. Gestaltende Finanzpolitik setzt sich deshalb nicht nur zum Ziel, sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltig zu sein, sie will auch die Gleichstellung der Geschlechter ermöglichen.

### **Finanzpolitische Gleichstellungsziele vereinbaren und berücksichtigen**

Geschlechtergerechte Finanzpolitik benötigt politisch vereinbarte Gleichstellungsziele, die bei der Bewertung finanzpolitischer Vorhaben gleichrangig mit anderen zentralen finanzpolitischen Zielen zu berücksichtigen sind. Bei der Diskussion, Beurteilung, konkreten Gestaltung und Umsetzung sowie Evaluierung finanzpolitischer Vorhaben müssen diese Gleichstellungsziele ebenso wie die übrigen Ziele einbezogen werden. Die Prioritätensetzung obliegt den politischen Entscheidungsträger\_innen; sie ist allerdings offenzulegen und zu begründen.

Angesichts der bestehenden Gleichstellungsdefizite zwischen Frauen und Männern kommt folgenden Gleichstellungszielen besondere Bedeutung zu:

- Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit (unter Beachtung der Qualität);
- Verbesserung der Einkommenschancen von Frauen;
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer;
- gleichmäßigere Verteilung bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern;
- Abmilderung der ungleichen Primärverteilung von Ein-

- kommen und Vermögen zwischen Frauen und Männern durch das Abgaben- und Transfersystem;
- gleicher, bedarfs-/bedürfnisgerechter Zugang zu öffentlichen Leistungen.

Die geschlechtergerechte Finanzpolitik muss deshalb zunächst die Ausgestaltung des Steuer- und Abgabensystems in den Fokus nehmen.

### **Wirkung von Steuern und Abgaben auf die Erwerbstätigkeit von Frauen beachten**

Relevant sind hier die Anreizwirkungen von Steuern und Abgaben auf die Erwerbstätigkeit von Frauen sowie auf die Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen. Da Frauen stärker als Männer auf Abgaben auf Arbeitseinkommen reagieren, werden die auf dem Arbeitsmarkt angebotenen Arbeitsstunden sowie die Partizipationsentscheidung selbst stärker von der Höhe der Grenzsteuersätze bzw. Durchschnittssteuersätze beeinflusst als bei Männern.

Auch das System der Haushaltsbesteuerung nimmt Einfluss auf die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit im Haushalt. So zeigen ökonometrische Studien und Modellsimulationen, dass ein Ehegattensplitting, wie es in Deutschland angewendet wird, ein Arbeitsteilungsmodell unterstützt, in dem der Mann der Hauptverdiener und die Frau die Zuverdienerin ist – weshalb sie den Großteil der unbezahlten Arbeit übernimmt. Nur wenn wir diese negativen Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Frauen in die Evaluierung des Steuersystems einbeziehen, können sie bei der künftigen Ausgestaltung von Steuern und Abgaben behoben werden.

### **Effekte von Steuern und Abgaben auf die Verteilung unbezahlter Arbeit berücksichtigen**

Die negativen Effekte von Steuern und Abgaben setzen sich auch bei der Verteilung der unbezahlten Arbeit im Haushalt fort. Hier sind das System der Haushaltsbesteuerung, die Behandlung der Übernahme unbezahlter Arbeit im Sozialversicherungssystem (z. B. beitragsfreie Mitversicherung) sowie die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten relevant. Auch Höhe und Struktur der Verbrauchsteuern können eine Rolle spielen, wenn und insofern sie die Entscheidung zwischen der Eigenproduktion bestimmter Güter und Dienstleistungen durch den Einsatz unbezahlter Arbeit und deren Kauf beeinflussen.

### **Wirkungen von Steuern und Abgaben auf Einkommensverteilung bedenken**

Angesichts der bestehenden Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen gehen von den unterschiedlichen Steuern und Abgaben geschlechtsspezifische Wirkungen auf die personelle Einkommensverteilung aus. Regressive Abgaben und Steuern wie Verbrauchsteuern und Sozialversicherungsbeiträge belasten geringere Einkommen stärker als hohe Einkommen. Das wirkt zugunsten von Männern, da sie im Durchschnitt höhere Einkommen erzielen. Progressive Steuern, insbesondere Lohn- und Einkommensteuer,

wirken dagegen eher zugunsten der Frauen, die in unteren Einkommensgruppen überrepräsentiert sind. Gleiches gilt für Steuern auf Vermögen und Kapitalerträge. Auch sie begünstigen Frauen, da diese im Durchschnitt geringere Vermögen und Kapitalerträge haben als Männer. Der Trend zur Dualisierung von Einkommensteuersystemen, der in den meisten Industrieländern in den letzten Jahrzehnten zu beobachten ist und Kapital- gegenüber Arbeitseinkommen besserstellt, ist günstiger für Männer, deren Gesamteinkommen im Durchschnitt einen höheren Anteil von Kapitaleinkommen aufweisen.

### **Eckpunkte eines geschlechtergerechten Steuer- und Abgabensystems**

Eine geschlechtergerechte Gestaltung des Steuer- und Abgabensystems, die steuerliche Hindernisse für eine gleichmäßige Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern beseitigen und dessen Umverteilungseffektivität auch in Genderperspektive stärken will, weist folgende Eckpunkte auf:

- Ersatz des Ehegattensplittings durch eine Individualbesteuerung oder zumindest Beschränkung der Entlastungswirkung des Ehegattensplittings;
- Stärkung vermögensbezogener Steuern;
- Überprüfung von Steuerausnahmen mit Degressivwirkung (z. B. Kinderfreibetrag, steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten);
- einheitliche progressive Besteuerung unterschiedlicher Einkunftsarten.

### **Öffentliche Ausgaben geschlechtergerecht ausgestalten**

Geschlechtergerechtigkeit erfordert aber nicht nur ein entsprechendes Steuer- und Abgabensystem, sondern auch eine geschlechtergerechte Gestaltung der öffentlichen Ausgaben. Dazu ist erstens die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der ökonomischen und sozialen Teilhabe zu stärken. Zweitens sind auch Gleichstellungsdefizite zulasten der Männer abzubauen. Und drittens sind genderdifferenzierte Anreize und (Verteilungs)wirkungen zu beachten. Die Berücksichtigung dieser Maxime bei der Ausgestaltung der Transfersysteme (Familienleistungen, Rentensystem, Arbeitslosenversicherung), der Bildungs-, Pflege- und Gesundheitsbereiche sowie der öffentlichen Infrastruktur ist zentral für die Stärkung von Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern. Hier ist nicht nur die Bundesebene, sondern auch die Landes- und Gemeindeebene gefordert.

### **Gleichstellungspolitik in der Finanzpolitik institutionalisieren**

Um die Gleichstellungspolitik in der Finanzpolitik fest zu verankern, muss sie institutionalisiert werden. Dies kann in Form einer Verpflichtung geschehen, die vorsieht, dass Gesetzesvorhaben und größere Projekte bereits frühzeitig einer Wirkungsanalyse unterzogen und nach Umsetzung evaluiert werden. Die gleichstellungspolitischen Ziele sollten in die wir-

kungsorientierte Haushaltsführung (z. B. in Form des Performance Budgeting) und in die mittelfristige Finanzplanung überführt werden. Darüber hinaus sollte im öffentlichen Beschaffungswesen die Gleichstellung von Frauen und Männern als Vergabekriterium festgeschrieben werden.

#### **Handlungsempfehlungen zur Absicherung der Geschlechtergerechtigkeit**

- finanzpolitische Gleichstellungsziele vereinbaren und berücksichtigen
- Ehegattensplitting durch eine Individualbesteuerung ersetzen
- vermögensbezogene Steuern stärken
- Steuerausnahmen mit Degressivwirkung begrenzen
- alle Einkunftsarten einheitlich progressiv besteuern
- öffentliche Ausgaben geschlechtergerecht ausgestalten
- Wirkungsanalyse von Gesetzesvorhaben, größeren Projektplanungen und Evaluierung der Umsetzung durchführen
- Gleichstellungsziele in wirkungsorientierte Haushaltsführung und mittelfristige Finanzplanung integrieren
- im öffentlichen Beschaffungswesen die Gleichstellung von Frauen und Männern als Vergabekriterium fest-schreiben

# 4

## FAZIT

Die Finanzpolitik begleitet die Menschen in ihrem täglichen Leben – in der Familie, bei der Arbeit und in der Freizeit. Gestaltende Finanzpolitik unterstützt die Menschen in vielfältiger Weise und ermöglicht ihnen die Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Sie trägt auch zu sozialer Gerechtigkeit bei und erhöht die wirtschaftlichen Leistungspotenziale. Die sich weiter verstärkende hohe Vermögensungleichheit und die Ungleichheit der Einkommensverteilung in Deutschland führen nicht nur zu sozialen, sondern auch ökonomischen Verwerfungen, wie aktuelle Untersuchungen belegen (vgl. Fichtner et al. 2016). Gestaltende Finanzpolitik allein kann diese Fehlentwicklungen nicht beheben. Nur wenn alle Politikbereiche entschlossen zusammenarbeiten, wird es möglich sein, Gerechtigkeit und wirtschaftliche sowie soziale Stabilität zu sichern. Von der Finanzpolitik gehen aber wichtige Impulse aus. Einerseits verfügt gestaltende Finanzpolitik über Handlungsspielräume, die sie nutzen sollte. Andererseits sind aber Reformen notwendig.

### FINANZPOLITIK, DIE GESTALTET

Die verteilungspolitische Debatte ist jüngst um einen grundlegenden Beitrag bereichert worden. Mit „Ungleichheit. Was wir dagegen tun können“ hat einer der prominentesten britischen Ökonomen, Sir Anthony B. Atkinson, einen umfassenden und kreativen politischen Maßnahmenkatalog zur Verringerung der Ungleichheiten unterbreitet.

In drei Abschnitten stellt er eine Diagnose, erarbeitet 15 konkrete Reformvorschläge und zeigt, dass seine Handlungsempfehlungen finanzierbar sind und zugleich einen massiven Rückgang der Einkommensungleichheit bewirken. Wie Atkinson im ersten Teil zeigt, reicht es keineswegs aus, der Ungleichheit mit der Herstellung von Chancengleichheit zu begegnen. Vielmehr bedarf es eines umfassenden Ansatzes der Umverteilung von Einkommen auf zahlreichen Ebenen. Das beginnt bereits auf der Ebene der durch den Markt bestimmten Bruttoeinkommen.

>

>

Dass die notwendigen Reformen weder wachstums- noch beschäftigungsschädlich sind, zeigt Atkinson im dritten Teil seines Buches. Hier finden sich zahlreiche historische, theoretische und empirische Argumente, die verdeutlichen, dass ein umverteilender Sozialstaat gesamtwirtschaftlich effizienzsteigernd sein kann. Atkinson zeigt, dass sobald allzu einfache Grundmodelle oder einseitige normative Grundhaltungen überwunden sind, selbst die Modelle des neoklassischen Mainstreams zu sehr progressiven Schlussfolgerungen gelangen. Damit geraten einflussreiche Gegner\_innen der Umverteilungspolitik, wie hierzulande etwa der deutsche Sachverständigenrat, als normativ und theoretisch völlig einseitig in Erklärungsnot.

Der Kern des Buches sind die „Vorschläge zum Handeln“, mit denen eine ausgeprägte Verringerung der Ungleichheiten erreicht werden kann. Anders als häufig in der politischen Debatte geht es Atkinson nicht nur um ein paar steuerpolitische Umverteilungselemente, sondern um ein umfassendes Konzept, das an den durch den Markt bestimmten Bruttoeinkommen – der Primärverteilung – ansetzt und vor vergleichsweise radikalen Konzepten nicht haltmacht. In fünf Kapiteln fordert er explizit 15 Maßnahmen; weitere fünf Ideen hält er für verfolgenswert.

Für mehr „Technischen Fortschritt“ fordert Atkinson, dass der Staat stärker Innovationen in die Beschäftigungsfähigkeit und in soziale Dienstleistungen fördere. Hierfür stehen der öffentlichen Hand Richtlinien und Förderprogramme zur Verfügung. Es gilt, die sozialen Folgen neuer Technologien stärker zu berücksichtigen und Antworten auf die Herausforderungen zu finden. So kann es aus gesellschaftlicher Sicht sinnvoll sein, statt in vollautomatische Maschinen, in die Fähigkeiten der Menschen zu investieren.

Für gute „Beschäftigung und Lohn in der Zukunft“ fordert Atkinson die funktionale Einkommensverteilung – die Verteilung des Volkseinkommens auf die Produkti-



onsfaktoren Arbeit und Kapital – über eine entsprechende Wettbewerbspolitik, die Stärkung von Gewerkschaften, die Festsetzung von Mindestlöhnen, aber auch durch Leitlinien für die Entlohnung im hohen Einkommensbereich stärker als bisher zu beeinflussen. Darüber hinaus sollte das Beschäftigungsziel wieder zu einem expliziten Ziel erhoben werden, inklusive einer Beschäftigungsgarantie für Arbeitslose im öffentlichen Sektor zum Mindestlohn.

Unter der Überschrift „Geteiltes Kapital“ fordert Atkinson Maßnahmen, mit denen eine gleichmäßigere Verteilung der Kapitaleinkommen erreicht werden kann. Konkret schlägt er vor, dass Kleinanleger\_innen ein positiver Realzins garantiert werden soll. Darüber hinaus sollen alle Erwachsenen bei Erreichen der Volljährigkeit mit einem Mindestkapital – eine Art Minierbschaft für alle – ausgestattet werden, während der Staat über einen Sozialkapitalfonds Anteile am gesamtwirtschaftlichen Produktivvermögen hält und ausbaut, um die Gemeinschaft an den Kapitalerträgen teilhaben zu lassen.

Mit „Steuerprogression“ sind die Handlungsempfehlungen zur Steuerpolitik überschrieben. Erforderlich ist eine Einkommensteuer, die deutlich progressiv ausgestaltet sein muss, zudem sollen – wie früher üblich – Arbeitseinkommen und nicht Kapitaleinkommen privilegiert werden. Aber auch die Erbschaft- und Schenkungsteuer muss so weiterentwickelt werden, dass sie progressiv und auf sämtliche geschenkte und vererbte Gelder und Vermögenstitel zu entrichten ist. Darüber hinaus ist eine möglichst progressive Grundsteuer unter Zugrundelegung realistischer Immobilienwerte zu erheben. In den von Atkinson als erwägenswerten Vorschlägen bezeichneten Maßnahmen schlägt er in diesem Zusammenhang die Einführung einer allgemeinen Vermögensteuer sowie einer Mindestbesteuerung von Unternehmen vor.

Zur Sicherstellung der „Soziale[n] Sicherheit für alle“ schlägt Atkinson ein erhebliches Kindergeld vor, das für alle Kinder gezahlt werden soll, jedoch einkommensteuerpflichtig ist. Ein soziales Grundeinkommen, basierend auf sozialer Teilhabe, soll gezahlt oder alternativ sollen die bestehenden Sozialtransfers deutlich aufgestockt werden. Schließlich muss im Hinblick auf globale Ungleichheiten die Entwicklungshilfe deutlich gesteigert werden.

In dem vorliegenden Papier wurden sechs zentrale Handlungsempfehlungen identifiziert, die hier noch einmal zusammengefasst dargestellt werden.

### 1) Leistungsfähigkeit der Verwaltung steigern

Öffentliche Mittel sollen die Lebenssituation möglichst vieler Menschen kontinuierlich verbessern. Dies erfordert eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung. Öffentliche Mittel sollten so effizient wie möglich ausgegeben werden. Um sicherzustellen, dass das öffentliche Dienstrecht Effizienzpotenziale ausschöpft und Innovationen ermöglicht, muss es kontinuierlich

überprüft und angepasst werden. Zugleich ist die Qualität des Steuervollzuges zu verbessern. Hierfür sind die Steuerverwaltungen personell und organisatorisch adäquat auszustatten und die Finanzgerichte organisatorisch und personell zu stärken.

### 2) Steuerpolitik sozial gestalten

Die Verwirklichung und das Austarieren des Gerechtigkeitsziels sind zentral für die wirtschaftliche Prosperität und die soziale Stabilität eines Landes. Gemäß dem Ziel der Leistungsgerechtigkeit müssen ökonomische Anreize für Unternehmen, Arbeitnehmer\_innen und Selbstständige gewährleistet sein. Allerdings können Märkte aus sich heraus keine Leistungsgerechtigkeit herstellen. Die vielfältigen Verstöße gegen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit erfordern regulierende staatliche Eingriffe. Erst mit der Herstellung von Chancengleichheit kann Leistungsgerechtigkeit ermöglicht werden. Aus diesem Grund ist das Steuersystem konsequent auf das Leistungsfähigkeitsprinzip und die Umverteilung auszurichten. Steuerhinterziehung und -vermeidung sind auf nationaler und internationaler Ebene zu bekämpfen, die Progressivität des Einkommensteuertarifs muss gestärkt und die Abgeltungsteuer abgeschafft werden. Dazu gehören aber auch eine notfalls nationale Finanztransaktionssteuer und die angemessene Besteuerung von Betriebsvermögen bei der Erbschaftsteuer.

### 3) Infrastrukturerhalt und -weiterentwicklung finanzieren

Zu soliden öffentlichen Finanzen gehört grundsätzlich, dass öffentliche Ausgaben langfristig aus Steuereinnahmen finanziert werden. Genau wie Unternehmen Investitionen in die Zukunft aus Krediten finanzieren, kann jedoch auch eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen sinnvoll sein, die die Leistungsfähigkeit eines Landes steigert. Gestaltende Finanzpolitik sollte die öffentlichen Investitionen steigern und die zur Verfügung stehenden Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Statt die aus ökonomischer Sicht zu engen Regeln von deutscher Schuldenbremse und europäischem Fiskalpakt durch mehr oder weniger kreative Ausweichstrategien wie Förderbanken und öffentlich-private Partnerschaften zu umgehen, sollte mittelfristig eine Überarbeitung des Regelwerks angestrebt werden, um eine Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen (Goldene Regel) zu ermöglichen.

### 4) Bund-Länder-Finanzbeziehungen weiterentwickeln

Der Föderalismus ist ein Anker unsere Demokratie. Er wird aber nur dann von den Menschen in den einzelnen Regionen akzeptiert, wenn sie annähernd gleiche Lebensverhältnisse erwarten können. Dies setzt handlungsfähige Regionen voraus. Hierfür ist ein funktionierender Länderfinanzausgleich Voraussetzung. Um diesen sicherzustellen, sollte der Ausgleich bei Ausgabenverschiebungen neu festgesetzt werden. Hierfür sollte ein Schlichtungsverfahren für die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern etabliert werden. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob der Bund nicht die bestehenden Länderschulden übernehmen sollte und dafür den Solidaritätszuschlag verrechnet. Eine wesentliche Ursache für

andauernde Haushaltsnotlagen wäre damit auch dauerhaft bereinigt. Zugleich sollte die Verschuldungsregel zukunftsfähig gemacht werden.

### **5) Steuerverwaltung stärken und effizient gestalten**

Eine effiziente Steuerverwaltung sichert dem Staat die Einnahmen, die er benötigt, um seine vielfältigen Aufgaben zu erfüllen. Gut ausgebildete Mitarbeiter\_innen in adäquater Zahl, effiziente Verwaltungsstrukturen und zeitgemäße IT-Ausstattungen sind dazu notwendig. Die Steuerverwaltung der Länder benötigt aber nicht nur mehr qualifiziertes Personal, sondern auch bessere Aufstiegschancen und Entlohnungsstrukturen. Um eine bundesweit einheitliche Fallbearbeitung zu gewährleisten, muss die zentrale Bearbeitung besonders komplexer Fragen mit internationalem Bezug durch das Bundeszentralamt für Steuern konsequent ausgebaut werden. Im Steuervollzug sollte die Etablierung gemeinsamer Verwaltungseinheiten für komplexe Ermittlungs- und Besteuerungsverfahren geprüft werden. Aber auch die Finanzgerichte bedürfen einer besseren Ausstattung. Die bundesweite Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften würde helfen, strafrechtlich relevante Ermittlungsverfahren zu verbessern und verkürzen.

### **6) Steuer- und Ausgabensystem geschlechtergerecht gestalten**

Frauen und Männer sind in Deutschland rechtlich gleichgestellt. Die konkrete Lebenssituation, also die Verteilung der Erwerbsarbeit, unbezahlten Arbeit, der Einkommen und der Vermögen, gestaltet sich jedoch anders. Die Finanzpolitik mit ihren Steuern und Abgaben sowie Ausgaben hat starke Lenkungseffekte, die aktuell aber den Status quo festigen. Gestaltende Finanzpolitik hat daher nicht nur zum Ziel, sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltig zu sein, sondern sie will auch die Gleichstellung der Geschlechter ermöglichen. Hierzu muss sie finanzpolitische Gleichstellungsziele vereinbaren und berücksichtigen, das Ehegattensplitting durch eine Individualbesteuerung ersetzen und vermögensbezogene Steuern stärken. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass öffentliche Mittel geschlechtergerecht ausgegeben werden.



# Literaturverzeichnis

Albrecht, Joachim; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2016: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, in: WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Atkinson, Anthony B. 2016: Ungleichheit: Was wir dagegen tun können, Stuttgart.

Bach, Stefan; Beznoska, Martin; Thiemann, Andreas 2016: Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögensteuer in Deutschland, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12339.pdf> (14.12.2016).

Bach, Stefan 2013: Kirchhof oder Hollande: Wie hoch soll der Spitzensteuersatz in Deutschland sein?, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1 (2013): S. 77–99.

Bom, Pedro; Ligthart, Jenny 2014: What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?, in: Journal of Economic Surveys 28 (5): S. 889–916.

Bundesgerichtshof (BGH) 2007: Urteil des VII. Zivilsenats vom 14.6.2007, Aktenzeichen VII ZR 45/06, Karlsruhe, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=8580651b88d136b3f9a77d31dc6fc7c8&nr=40531&pos=0&anz=1> (24.9.2014).

Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie 2015: Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

EZB 2013: The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – results from the First Wave, Frankfurt am Main, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecbsp2.en.pdf> (14.12.2016).

Fessler, Primin; Schürz, Martin: Cross-Country Comparability of the Eurosystem Household Finance and Consumption Survey, Monetary Policy and the Economy Q2/13, <https://ideas.repec.org/a/onb/oenbmp/y2013i2b2.html> (21.12.2016).

Fichtner, Ferdinand; Junker, Simon; Clemens, Marius; Gebauer, Stefan; Kholodilin, Konstantin A.; Albig, Hanne 2016: Zunehmende Ungleichheit verringert langfristig Wachstum: Analyse für Deutschland im Rahmen eines makroökonomischen Strukturmodells.

Fitoussi, Jean-Paul; Stiglitz, Joseph 2009: The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World, OFCE Document de travail, No. 2009–17. Paris, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2009-17.pdf> (21.12.2016).

Förster, Wolfgang 2016: Vergleichende Übersichten 2008 bis 2015, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2 (2016), Berlin.

Gechert, Sebastian 2015: What Fiscal Policy Is Most Effective? A Meta-Regression Analysis, in: Economic Papers 67 (3), Oxford, S. 553–580.

Godar, Sarah; Truger, Achim 2016: Die Rückkehr der progressiven Steuerpolitik? Steuerpolitische Trends in der EU seit der Krise, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12709-20160921.pdf> (14.12.2016).

IMF 2014: World Economic Outlook October 2014, International Monetary Fund, Washington D.C.

Kumhof, Michael; Ranciere, Romain; Lebarz, Claire; Richter, Alexander W.; Throckmorton, Nathaniel. A. 2012: Income Inequality and Current Account Imbalances, in: IMF Working Paper 12 (08), International Monetary Fund.

Mau, Steffen; Heuer, Jan-Ocko 2016: Wachsende Ungleichheit als Gefahr für nachhaltiges Wachstum: Wie die Bevölkerung über soziale Unterschiede denkt, in: gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12516.pdf> (24.11.2016).

OECD 2015a: In It Together: Why Less Inequality Benefits All, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en> (24.11.2016).

Rajan, Raghuram G. 2010: Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy, Princeton.

Schulz, Susanne Eva; Blank, Florian 2015: Beschäftigung im Sozialsektor: Risiken und Nebenwirkungen für die Alterssicherung, in: G&S Gesundheits- und Sozialpolitik, Jahrgang 69 (2015), Heft 1, S. 32–37.

Spannagel, Dorothee 2015: Trotz Aufschwung: Einkommensungleichheit geht nicht zurück, WSI-Verteilungsbericht 2015, WSI Report, Nr. 26, Düsseldorf, [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_26\\_2015.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_26_2015.pdf) (14.12.2016).

Truger, A. 2015: Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe: Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Working Paper-Reihe der AK Wien/Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Wien.

Van Treeck, T. 2014: Did Inequality Cause the U.S. Financial Crisis? in: Journal of Economic Surveys, 28 (3), S. 421–448.

Wilkinson, Richard; Pickett, Kate 2010: Gleichheit ist Glück, Berlin.

## Autor\_innen

### **René Bormann**

Leiter des Arbeitsbereiches Steuerpolitik, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung

### **Lothar Binding**

Mitglied des deutschen Bundestages, Mitglied im Finanzausschuss und finanzpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

### **Markus Henn**

Referent für Finanzmärkte, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung – WEED

### **Cansel Kiziltepe**

Mitglied des deutschen Bundestages, Mitglied im Finanzausschuss und stellvertretende finanzpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion

### **Prof. Dr. Carsten Kühn**

Honorarprofessor an der Universität Speyer im Fach Finanzwissenschaften, Finanzminister Rheinland-Pfalz a. D.

### **Manfred Lehmann**

Landesvorsitzender der Deutschen Steuer-Gewerkschaft Nordrhein-Westfalen

### **Prof. Dr. Achim Truger**

Professor für VWL an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin sowie Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

## Mitdiskutant\_innen

Dieses Papier ist innerhalb eines mehrmonatigen Diskussionsprozesses entstanden. Wir möchten folgenden Personen für die regen und interessanten Beiträge danken:

### **Dr. Stefan Bach**

wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung

### **Georg Feigl**

Referent für öffentliche Haushalte und europäische Wirtschaftspolitik, Arbeiterkammer Wien

### **Wolfgang Förster**

Abteilungsleiter Haushalt, Ministerium für Finanzen und Europa, Saarland

### **Sarah Godar**

wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

### **Alexander Götz**

Abteilungsleiter für den Bereich Kommunal- und Hoheitsangelegenheiten, Ministerium für Sport und Inneres, Niedersachsen

### **Dr. Dierk Hirschel**

Bereichsleiter Wirtschaftspolitik, Europa, Internationales, Ver.di Bundesvorstand

### **Dr. Maria Kraft**

Referentin Wirtschafts- und Finanzpolitik, SPD-Parteivorstand

### **Dr. Jörg Märkt**

Referent Politische Koordinierung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

### **Dr. Mehrdad Payandeh**

Abteilungsleiter Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik, DGB Bundesvorstand

### **Joachim Poß**

Mitglied des Bundestages, Mitglied im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

### **Dr. Katja Rietzler**

Referatsleiterin Steuer- und Finanzpolitik, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung

### **Joachim Rock**

Abteilungsleiter Arbeit, Soziales und Europa, Paritätischer Gesamtverband

### **Thorsten Schäfer-Gümbel**

Stellvertretender SPD-Bundesvorsitzender und Landes- und Fraktionsvorsitzender in Hessen

### **Birger Scholz**

wissenschaftlicher Mitarbeiter Cansel Kiziltepe, MdB

**Dr. Margit Schratzenstaller-Altzinger**

Stellvertretende Leiterin des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

**Markus Schreyer**

Leiter der Arbeitsbereiche Allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung

**Dr. Carsten Sieling**

Präsident des Senats und Bürgermeister der Freien Hansestadt Bremen

**Dr. Matthias Woisin**

Abteilungsleiter im Amt für Haushalt und Aufgabenplanung, Finanzbehörde Hamburg

**Franziska Wehinger**

Referat Asien und Pazifik, Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung

Impressum:

© 2017

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

**ISBN: 978-3-95861-742-1**

Titelmotiv: © ADragan/iStock

Gestaltung: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)

Druck: [www.bub-bonn.de](http://www.bub-bonn.de)

