

Am 26. September 2021 wurde der 20. Bundestag gewählt. Auf die Abgeordneten und die neue Bundesregierung kommen große Aufgaben zu. Demografie, Klimawandel und Digitalisierung sind drei zentrale Herausforderungen, die es in der neuen Legislaturperiode anzupacken und nachhaltig zu bewältigen gilt. Diese Themen sind nicht neu, sollten aber grundlegend neu angegangen werden. Dafür müssen Rahmenbedingungen richtig gesetzt und die knappen Finanzmittel zielgenau eingesetzt werden.

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, schlägt der neuen Bundesregierung in der vorliegenden Studie konkrete Maßnahmen vor, um den Herausforderungen mit einer verantwortungsvollen, zukunftsgerichteten Wirtschafts- und Finanzpolitik adäquat zu begegnen. Diese Maßnahmen würden maßgeblich dazu beitragen, die Finanzierung der heutigen Renten-, Pflege- und Gesundheitspolitik auf tragbare und generationengerechte Füße zu stellen, globalen Klimaschutz wirksam und effizient zu betreiben und mithilfe einer innovationsfreundlichen Digitalisierungsstrategie die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu stärken.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-130-2

Die Herausforderungen jetzt annehmen! Demografischer Wandel, Klimaschutz, Digitalisierung

Die Herausforderungen jetzt annehmen!

Demografischer Wandel

Klimaschutz

Digitalisierung

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2021

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-130-2

	Executive Summary	5
I	Große Herausforderungen für Bevölkerung und Regierung	9
II	Demografischer Wandel	15
	2.1 Demografische Trends	15
	2.2 Gesetzliche Rentenversicherung	18
	2.3 Weitere demografieabhängige Aufgaben des Bundes	25
	2.4 Den Bundeshaushalt demografiefester machen	29
III	Klimaschutz	31
IV	Digitalisierung	41
V	Finanz- und Steuerpolitik	45
VI	Fazit	55
	Literaturverzeichnis	59

Executive Summary

Auf die neue Bundesregierung kommen große Aufgaben zu. Sie muss die Transformation der deutschen Wirtschaft, die im Zuge von Digitalisierung, Dekarbonisierung und demografischem Wandel ansteht, mit den richtigen Rahmenbedingungen begleiten und dabei die knappen Finanzmittel unter Einhaltung der Schuldenbremse möglichst zielgenau und effizient einsetzen. Keines dieser Themen ist neu. Bislang wurde ihnen aber – vor allem im Vertrauen darauf, dass viel öffentliches Geld viel hilft – mit mangelnder Konsequenz und Konsistenz begegnet.

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, schlägt der neuen Bundesregierung in der vorliegenden Studie konkrete Maßnahmen vor, um diesen drängenden Herausforderungen mit einer verantwortungsvollen, zukunftsgerichteten Wirtschafts- und Finanzpolitik adäquat zu begegnen.

Der demografische Wandel wird die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme viel stärker als bisher belasten. Es wäre somit unverantwortlich, zusätzliche Leistungen in Aussicht zu stellen. Stattdessen sollte die Finanzierung der heutigen Renten-, Pflege- und Gesundheitspolitik auf langfristig tragbare und generationengerechte Füße gestellt werden:

- Kurzfristig würde die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors in der Rentenformel eine nennenswerte finanzielle Entlastung bieten und für eine fairere Lastenverteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise zwischen Erwerbstätigen und Rentnern sorgen.
- Zur langfristigen Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung ist eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit anzustreben. Das gesetzliche Renteneintrittsalter sollte ab dem Jahr 2031 angehoben und an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden.
- Die Potenziale von Automatisierung und Digitalisierung sollten im Gesundheits- und Pflegesektor stärker genutzt werden, um eine bessere Gesundheitsversorgung zu gewährleisten.

- Der Bundeshaushalt sollte besser gegen finanzielle Ansprüche der Sozialversicherungen abgesichert werden. Eine solche Trennung könnte institutionell durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit abgesichert werden.
- Um die zusätzlichen Lasten generationengerecht zu verteilen, ist das Steuer-Transfer-System insgesamt anzupassen. Es wäre insbesondere zu überlegen, den Konsumsteuern ein relativ größeres Gewicht innerhalb der staatlichen Einnahmen zu geben.

Im Unterschied zum demografischen Wandel hat die deutsche Politik bei ihrem Versuch, den Klimawandel aufzuhalten, große Anstrengungen unternommen und mit bemerkenswertem Aktionismus reagiert. Für sehr viel Geld wurde jedoch sehr wenig erreicht. Die neue Bundesregierung muss wirksamere Antworten auf den Klimawandel finden:

- Die Bepreisung von CO₂ muss Leitinstrument der Klimapolitik werden und sollte sozialpolitisch durch die Abschaffung der EEG-Umlage und die Senkung der Stromsteuer auf das in der EU vorgegebene Minimum flankiert werden.
- Der Europäische Emissionshandel (EU-ETS) sollte um weitere Sektoren und Staaten ausgeweitet und global verzahnt werden, wie etwa durch Gründung eines sogenannten Klima-Clubs. Ein CO₂-Grenzausgleich kann internationale Koordination nicht ersetzen.
- Innovationen müssen eine stärkere Rolle in der Klimapolitik einnehmen. In erster Linie auf diese Weise kann Deutschland einen global relevanten Beitrag leisten, indem hier entwickelte neue klimafreundliche und zugleich bezahlbare Technologien international genutzt werden. Klimaschutz erfordert staatliche Investitionen, vor allem eine technologieoffene Förderung von Forschung und Entwicklung. Allerdings sind die zu erbringenden privaten Investitionen um ein Vielfaches höher. Steuerpolitische Maßnahmen wie Abschreibungserleichterungen könnten hierbei zielgenau und effizient wirken.

Die Corona-Pandemie hat erkennen lassen, dass in Deutschland im Bereich der Digitalisierung erheblicher Aufholbedarf besteht – im öffentlichen wie im privaten Sektor:

- Die öffentliche Verwaltung, das Gesundheits- und das Bildungswesen sind von modernen Digitalisierungsstandards weit entfernt und erfordern nennenswerte Investitionen in Infrastruktur, Hardware und Software.
- Eine erfolgreiche Digitalisierungsstrategie beinhaltet jedoch vor allem die Umorganisation von Prozessen. Der Bund sollte hier mit einer Fortführung des Digitalpakts helfen, diesen aber mit Auflagen versehen, um einheitliche Standards unter Nutzung der Innovationsstärke des privaten Wettbewerbs zu gewährleisten.
- Die Entwicklung interessanter Angebote und Plattformen scheitert nicht an mangelndem Breitband, sondern an einer verbotsorientierten Regulierung. Es sollte schnellstmöglich eine Sachverständigenkommission eingesetzt werden, die zügig Vorschläge für ein innovationsfreundlicheres Datenrecht entwickelt. Nur wenn private Datenkooperationen gefördert, Dateninteroperabilität gesteigert und Datennutzung für Zwecke von besonderem öffentlichem Interesse erleichtert werden, können Deutschland und Europa im internationalen Innovationswettbewerb mithalten.

Die drei großen Herausforderungen der neuen Legislaturperiode – Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung – erfordern eine eindeutige Prioritätensetzung in der Finanzpolitik des Staates. Mehr Investitionen statt mehr staatliche Transfers sollte die Devise sein. Die festgestellten Investitionsbedarfe des Staates sind im Rahmen der geltenden Schuldenbremse finanzierbar. Die neue Bundesregierung darf bestehende Konsolidierungserfordernisse jedoch nicht ignorieren, damit sie bei künftigen Krisen gegebenenfalls wieder mit expansiver Fiskalpolitik reagieren kann. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sollte in erster Linie über Wirtschaftswachstum erfolgen. Für eine dynamischere Wirtschaftsentwicklung kommt es vor allem auf die private Investitionstätigkeit an, die günstige Investitions- und Wettbewerbsbedingungen voraussetzt:

- Im Bereich der Unternehmensbesteuerung besteht erheblicher Reformbedarf. Fiskalisch wenig aufwendig wäre eine Verbesserung der steuerlichen Abschreibungen. Steuerzahlungen werden dadurch nicht gesenkt, sondern in die Zukunft verlagert.
- Eine lockerere Handhabung der steuerlichen Verlustverrechnung könnte ebenfalls zielgenau wirken und, je nach Ausgestaltung, vor allem junge und innovative Unternehmen mit riskanten Investitionsprojekten entlasten.
- Unter den G7-Staaten hat Deutschland die höchste Steuerbelastung, die weit über der geplanten globalen Mindestbesteuerung von 15 Prozent liegt. Eine Senkung der steuerlichen Belastung einbehaltener Gewinne von derzeit rund 30 Prozent auf 25 Prozent wäre ein klares positives Signal für Investitionen in Deutschland.
- Reformbedarf besteht zudem bei den Kommunalfinzen. Anstelle einer Übernahme sogenannter Altschulden durch den Bund, die mit erheblichen Fehlanreizen verbunden wäre, sollten die Kommunen ein größeres Maß an Handlungsfähigkeit erhalten. Die Kommunalfinzen sollten durch ein weniger volatiles und resilienteres Modell auf eine neue Grundlage gestellt werden.

I Große Herausforderungen für Bevölkerung und Regierung

1. Noch ist Deutschland mit der Bewältigung der Corona-Pandemie beschäftigt. Angesichts eines fortschreitenden Anteils Geimpfter und Genesener an der Bevölkerung ist aber ein Ende absehbar. Umso mehr kann sich die neue Bundesregierung jenen Aufgaben widmen, die Deutschland auch nach der Pandemie beschäftigen werden: demografischer Wandel, Klimaschutz und Digitalisierung. Keines dieser Themen ist neu. Die damit verbundenen Herausforderungen dürften aber schon bald deutlich spürbarer werden als bisher. Die Zeit, in der die Politik diesen Themen mit mangelnder Konsequenz und Konsistenz begegnen konnte, geht zu Ende.

2. Dass die Politik Antworten auf den demografischen Wandel, insbesondere die Alterung der Gesellschaft, finden muss, ist im Grunde schon seit dem drastischen Rückgang der Geburten in den 1970er Jahren bekannt. Bislang hat der demografische Wandel aber gesamtgesellschaftlich und insbesondere finanzpolitisch eher zu einer Entlastung als zu einer Belastung geführt. Während die geburtenstarken Jahrgänge im Erwerbsleben standen und zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beitrugen, war die Anzahl noch nicht oder nicht mehr erwerbstätiger Personen vergleichsweise gering.

3. Mit dem anstehenden Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand und dem Nachrücken geburtenschwacher Jahrgänge ins Erwerbsleben wird sich diese Relation in den nächsten Jahren dramatisch verschieben. In Zukunft werden deutlich weniger erwerbstätige Steuer- und Beitragszahler einer deutlich höheren Anzahl von Empfängern öffentlicher Leistungen gegenüberstehen. Verstärkt wird diese Entwicklung durch eine – durchaus erfreuliche – Zunahme der Lebenserwartung.

4. Auch das Thema Klimaschutz hat eine lange Geschichte. Die Extremwetterereignisse im Juli 2021 haben aber einen aktuellen Vorgeschmack darauf geliefert, welche Veränderungen der Klimawandel in Deutschland auslösen dürfte. Zwar sollte man klimatische Veränderungen nicht am aktuellen Wetter festmachen. Überschwemmungen wie jüngst in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gab es schon in der Vergangenheit. Klimastudien lassen jedoch kaum einen Zweifel daran, dass sich solche Ereignisse in Zukunft in Deutschland häufen werden.

5. Anders als im Umgang mit dem demografischen Wandel hat die deutsche Politik auf den Klimawandel in jüngerer Zeit mit bemerkenswertem Aktionismus reagiert. Für die sogenannte Energiewende sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten mehrere hundert Milliarden Euro an Subventionen geflossen. Die Erfolge dieser Klimastrategie sind überschaubar, denn weder Klima noch Wetter werden in nationalen Grenzen bestimmt. Die neue Bundesregierung muss wirksamere Antworten auf den Klimawandel finden.

6. Auch die Konsequenzen der Digitalisierung – oder genauer: der fehlenden Digitalisierung – hat die deutsche Bevölkerung in jüngster Zeit zu spüren bekommen. Die Corona-Pandemie hat die Kosten einer verfehlten Digitalisierungsstrategie schonungslos offengelegt. Mit einer systematischen digitalen Nachverfolgung von Corona-Infektionen wie etwa in Südkorea hätten Infektionsketten deutlich schneller durchbrochen werden können. Aus Datenschutzgründen wurde hingegen weitgehend auf eine digitale Nachverfolgung verzichtet. Stattdessen hat man sich auf handschriftliche Einträge in Papierlisten gestützt, die von Gesundheitsämtern allein schon deshalb kaum ausgewertet wurden, weil die Handschriften nicht entziffert werden konnten.

7. Wie beim Klimaschutz scheint die deutsche Politik beim Thema Digitalisierung vor allem darauf zu vertrauen, dass viel öffentliches Geld viel hilft. Eine erfolgreiche Digitalisierungsstrategie wird insbesondere daran festgemacht, ob es gelingt, selbst die entfernteste Region mit Breitbandanschluss zu versorgen, alle Schulen mit Smartboards auszurüsten und möglichst jedem Schulkind ein Tablet an die Hand zu geben.

8. Digitalisierung hat aber nicht nur mit Infrastruktur zu tun. Sie erfordert nicht zuletzt einen kulturellen Wandel und eine Neuorganisation von Abläufen innerhalb von privaten und öffentlichen Institutionen. Selbstverständlich verlangt Digitalisierung einen verantwortungsvollen Umgang mit Daten. Dabei sollte aber nicht aus dem Blick geraten, welche Chancen die gesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzung von Informationen mit sich bringt. Wenn digitale Geschäftsmodelle unterbunden werden, digitalen Unternehmen der Marktzutritt erschwert wird und sich Bundes- und Landesdatenschutzbeauftragte einen Wettbewerb darum liefern, wem die restriktivsten Maßnahmen zum Datenschutz einfallen, werden sich öffentliche Investitionen in die digitale Infrastruktur als wenig produktiv erweisen. Was nutzen schließlich schnelles Internet und moderne Endgeräte, wenn deren Nutzung immer weiter eingeschränkt wird?

9. Wie sollte sich die neue Bundesregierung den drei Themen Demografie, Klimaschutz und Digitalisierung stellen? Bei der Demografie hat die Politik die Zeichen der Zeit am wenigsten erkannt. Der demografische Wandel wird insbesondere die Gesetzliche Rentenversicherung belasten. Deshalb erscheint es fast unverantwortlich, zusätzliche Leistungen in Aussicht zu stellen. Die neue Bundesregierung muss sich damit befassen, wie sie die Beitragsseite der Gesetzlichen Rentenversicherung nachhaltig stärken will. Neue Ausgaben zu definieren, würde die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung weiter destabilisieren.

10. Der demografische Wandel wird den Altenquotienten, d.h. das Verhältnis der Anzahl nicht mehr im erwerbsfähigen Alter befindlicher Personen zur Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, in den nächsten Jahren stark steigen lassen. Eng verbunden mit dem Altenquotient ist der Rentnerquotient, der die Anzahl der Rentner zur Anzahl der Beitragszahler ins Verhältnis setzt. Eine finanziell stabile Rentenversicherung erfordert, dass der Rentnerquotient nicht zu stark steigt. Vereinfacht ausgedrückt stabilisiert ein geringerer Rentnerquotient die Finanzierung der Rentenversicherung und ein höherer Rentnerquotient destabilisiert sie. Den Rentnerquotienten kann die Politik beeinflussen. Ansatzpunkte sind eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung, die Ausdehnung des Versichertenkreises, eine verstärkte Zuwanderung von erwerbsfähigen Personen und ein höheres gesetzliches Renteneintrittsalter.

11. Höhere Erwerbsbeteiligung und ein größerer Versichertenkreis senken den Rentnerquotienten, indem sie die Anzahl der Beitragszahler erhöhen. Keines von beidem kann aber den demografisch bedingten, stetigen Anstieg des Rentnerquotienten verhindern, weil die Erwerbsbevölkerung dadurch nicht dauerhaft anwächst. Auch die Zuwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter kann die Anzahl der Beitragszahler erhöhen. Sie ist zudem geeignet, die Rentenversicherung dauerhaft zu entlasten. Dazu wäre aber eine deutlich höhere Nettozuwanderung nach Deutschland nötig als heute und zudem eine erfolgreiche Integration der Zuwanderer in Beschäftigung.

12. Eine sehr wirksame Maßnahme zur finanziellen Stabilisierung der Rentenversicherung ist eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Sie reduziert die Anzahl der Empfänger und erhöht gleichzeitig die Anzahl der Beitragszahler. Mit einem höheren Renteneintrittsalter lassen sich insbesondere die finanziellen Folgen einer steigenden Lebenserwartung abfedern. Die Regelaltersgrenze sollte deshalb an die Entwicklung der ferneren

Lebenserwartung gekoppelt werden, sodass eine höhere Lebenserwartung automatisch zu einer längeren Lebensarbeitszeit führt. Würde jede weitere Erhöhung der Lebenserwartung zu zwei Dritteln auf eine höhere Lebensarbeitszeit und zu einem Drittel auf eine längere Rentenbezugsdauer entfallen, so ließe sich die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung damit erheblich stabilisieren.

13. Im Unterschied zu den Folgen des demografischen Wandels hat die Politik in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten einiges für den Schutz des Klimas unternommen. Das mag man für erstaunlich halten, denn dem demografischen Wandel in Deutschland lässt sich deutlich besser mit nationalen Maßnahmen begegnen als der Veränderung des globalen Klimas. Für die Wirksamkeit klimapolitischer Maßnahmen ist entscheidend, dass global weniger Treibhausgase emittiert werden. Wenn dagegen lokal weniger emittiert wird, zugleich aber anderswo Anreize für zusätzliche Emissionen entstehen, ist für das Klima nichts gewonnen.

14. An dieser einfachen Einsicht gemessen hat Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten klimapolitisch trotz hoher Ausgaben wenig erreicht. Das hat insbesondere mit zwei Unzulänglichkeiten der deutschen Klimapolitik zu tun. Zum einen ist die deutsche Klimapolitik noch immer unzureichend mit der europäischen Klimapolitik verzahnt. Das hat zu Inkonsistenzen geführt mit der Folge, dass sich klimapolitische Maßnahmen teilweise wechselseitig neutralisieren. Wenn beispielsweise europaweit Emissionen von Treibhausgasen begrenzt und Emissionsrechte gehandelt werden, Deutschland aber zugleich emissionsarme Technologien subventioniert, hat das zur Folge, dass in Deutschland weniger Emissionsrechte nachgefragt werden, der Preis dafür sinkt und deshalb anderswo in Europa mehr Treibhausgase emittiert werden können.

15. Zum anderen wird die deutsche Klimapolitik zu sehr von der Wunschvorstellung geleitet, Deutschland könne durch nationale Emissionseinsparungen direkt einen substantiellen Beitrag gegen die Klimaerwärmung leisten. Erstens ist Deutschland dafür trotz seiner wirtschaftlichen Bedeutung zu klein. Der gegenwärtige Anteil Deutschlands an den weltweiten CO₂-Emissionen liegt bei unter zwei Prozent. Selbst wenn Emissionseinsparungen in Deutschland einen messbaren Effekt auf das globale Klima hätten, wäre zweitens fraglich, ob Deutschland mit einer Vorreiterrolle andere Länder zu einer

klimafreundlicheren Politik bewegen würde. Es könnten im Gegenteil andernorts Anreize entstehen, sich beim Klimaschutz eher zurückzuhalten. Zudem laden die hohen Kosten, die Deutschland für die Klimapolitik aufwendet, andere Länder nicht gerade dazu ein, diese Politik nachzuahmen.

16. Das soll nicht bedeuten, dass Deutschland keinen wichtigen Beitrag gegen die Erderwärmung leisten kann. Eine effiziente Klimapolitik erfordert aber erstens eine bessere internationale und europäische Abstimmung. Zweitens sollte sich Deutschland in der Klimapolitik mehr auf seine Stärken besinnen. Dazu gehört die Innovationskraft seiner Unternehmen. Auch in der Corona-Krise hat der Rest der Welt nicht unbedingt davon profitiert, dass die deutsche Politik ein nachahmenswertes Beispiel für Pandemiebewältigung geliefert hat. Der globale Beitrag Deutschlands lag vielmehr darin, dass hier ein hochwirksamer Impfstoff entwickelt wurde. Aufgabe der Klimapolitik sollte es deshalb sein, innovationsfreundliche Rahmenbedingungen für neue, exportfähige Klimatechnologien zu schaffen. Das gelingt nicht dadurch, dass selektiv einzelne Technologien staatlich gefördert werden. Notwendig ist vielmehr ein möglichst technologieoffener Wettbewerb, in dem sich die effizientesten Technologien durchsetzen.

17. Innovationsfreundliche Rahmenbedingungen gehören auch zu einer erfolgreichen Digitalisierungsstrategie. Die neue Bundesregierung sollte möglichst bald eine Sachverständigenkommission einberufen, die Vorschläge dafür entwickelt. Zentrales Element einer erfolgreichen Digitalisierungsstrategie ist ein innovationsfreundliches Datenrecht. Zwar sind auch öffentliche Investitionen in die Digitalisierung notwendig. Der Staat sollte aber insbesondere dafür sorgen, günstige Bedingungen für private Investitionen zu schaffen. Verbotsorientierte Regulierungen, mit denen digitale Geschäftsmodelle eingeschränkt werden, wirken investitionshemmend.

18. Zu einer erfolgreichen Digitalisierungsstrategie gehören deutschland- oder noch besser europaweite digitale Standards. Gegenüber den USA und China ist Deutschland aufgrund einer geringeren Nutzerreichweite digitaler Angebote naturgemäß im Nachteil. Umso wichtiger ist es, einer Zersplitterung des europäischen Marktes durch einheitliche Standards für digitale Dienstleistungen entgegenzuwirken. Das gegenwärtige Nebeneinander einer Vielzahl von Corona-Apps hat eindrücklich gezeigt, welche Nachteile entstehen, wenn es einzelnen digitalen Angeboten an Nutzerreichweite fehlt.

19. Demografischer Wandel, Klimaschutz und Digitalisierung werden in den nächsten Jahren erhebliche öffentliche und private Ressourcen in Anspruch nehmen. Die neue Bundesregierung muss deshalb Sorge dafür tragen, dass der staatliche Haushalt solide finanziert wird, ohne den privaten Sektor zu stark zu belasten. Hohe öffentliche Schuldenstände erfordern eine auf Wachstum ausgerichtete Finanzpolitik. Die neue Bundesregierung sollte nicht der Versuchung erliegen, die öffentlichen Haushalte durch Steuererhöhungen zu konsolidieren. Dadurch würde Deutschland weiter an Standortattraktivität und Wachstumsdynamik verlieren.

20. Um ein investitions- und innovationsfreundliches Klima zu schaffen, sollte die neue Bundesregierung vielmehr eine Verbesserung der steuerlichen Abschreibungen und eine Erleichterung der steuerlichen Verlustverrechnung auf den Weg bringen. Damit würden sich insbesondere für junge, innovationsintensive Unternehmen die Rahmenbedingungen verbessern. Durch Innovation kann Deutschland die kommenden Herausforderungen meistern.

21. In den folgenden Kapiteln befasst sich der Kronberger Kreis detaillierter mit den drei großen politischen Herausforderungen Demografie, Klimaschutz und Digitalisierung. Für alle drei Politikbereiche werden Handlungsstrategien entwickelt. Anschließend werden die Grundzüge einer Finanz- und Steuerpolitik skizziert, die dem Staat und dem privaten Sektor die nötigen Handlungsspielräume geben, um die Herausforderungen zu bewältigen.

II Demografischer Wandel

2.1 Demografische Trends

22. Spätestens seit den 1980er Jahren wird über die Folgen des demografischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland diskutiert. Ausgelöst wurde diese Diskussion durch den starken Geburtenrückgang seit dem Ende der 1960er Jahre. Zwischen 1965 und 1975 ging die Anzahl der Lebendgeborenen in Deutschland um mehr als 40 Prozent zurück. Seither hat sie sich auf niedrigem Niveau stabilisiert.

23. Neben dem Geburtenrückgang verändert sich die Demografie wegen steigender Lebenserwartungen. In den Jahren zwischen 1949 und 1951 betrug die Lebenserwartung eines männlichen Neugeborenen in Westdeutschland 65 Jahre und die weitere Lebenserwartung eines 65 Jahre alten Mannes 13 Jahre. Nur 65 Prozent der in diesem Zeitraum geborenen Männer erreichten ein Alter von 65 Jahren. In den Jahren zwischen 2015 und 2017 lag die Lebenserwartung für männliche Neugeborene bei 78 Jahren und die weitere Lebenserwartung eines 65 Jahre alten Mannes lag bei 18 Jahren. 86 Prozent der in diesem Zeitraum geborenen Männer werden voraussichtlich ein Alter von mindestens 65 Jahren erreichen. Bei Frauen sind die Effekte nicht ganz so stark ausgeprägt, aber in der Tendenz ähnlich.¹

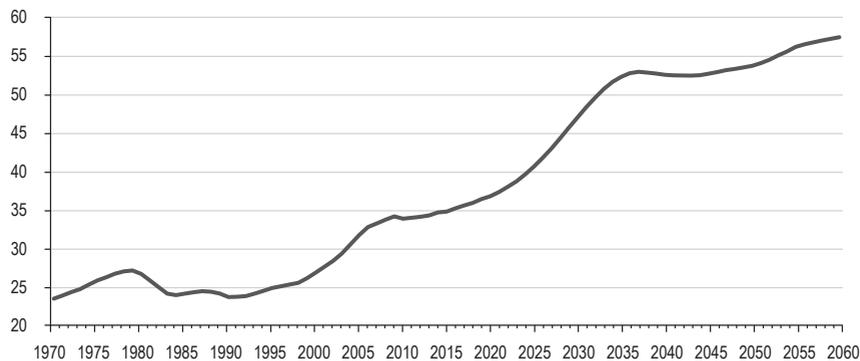
24. Gesunkene Geburtenzahlen und gestiegene Lebenserwartungen haben zu erheblichen Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland geführt. Wegen weiter steigender Lebenserwartungen werden sich diese Verschiebungen in Zukunft fortsetzen. Für die öffentlichen Finanzen sind die demografischen Veränderungen von zentraler Bedeutung. Das gilt in besonderem Maße für die künftige öffentliche Finanzierung der Alterseinkommen. Sie ist von allen Bereichen der öffentlichen Finanzen am stärksten vom demografischen Wandel betroffen.

25. Eine einfache Kennzahl, mit der sich die zu erwartenden Veränderungen in der Finanzierung der Alterseinkommen illustrieren lassen, ist der sogenannte Altenquotient. Dieser setzt die Anzahl der sich nicht mehr im erwerbsfähigen

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2021).

Alter befindlichen Personen zur Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ins Verhältnis. Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung des Altenquotienten zwischen 1970 und 2060. Darin basieren die Zahlen bis 2019 auf tatsächlichen Realisationen und ab 2020 auf Vorausberechnungen. Zu den erwerbsfähigen Personen werde alle 20- bis 64-Jährigen gezählt und zu den nicht mehr erwerbsfähigen alle Personen ab 65 Jahren.

Abbildung 1: Entwicklung des Altenquotienten* in Deutschland (1970-2060**)



* Anzahl Personen über 65 Jahren je 100 Personen im Alter 20-64 Jahre, ** 1970 bis 1989 früheres Bundesgebiet und Gebiet der ehemaligen DDR insgesamt, ab 1990 Deutschland. Ab 2020: Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder, Variante 2 (moderate Entwicklung der Fertilität, Lebenserwartung und Wanderung).

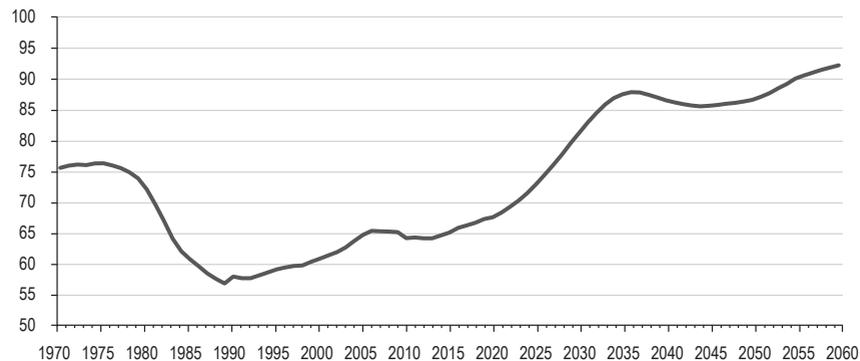
Quelle: Statistisches Bundesamt.

26. Wie Abbildung 1 zeigt, kamen im Jahr 1970 noch vier Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person im Rentenalter, im Jahr 2030 werden es nur noch zwei Personen sein und im Jahr 2060 sogar nur noch wenig mehr als eineinhalb. Abbildung 1 zeigt zudem, dass der Altenquotient seit Beginn der 2000er Jahre kontinuierlich steigt. Der Anstieg wird allerdings in den kommenden Jahren noch einmal deutlich an Fahrt gewinnen. Bis zum Jahr 2035 wird er von heute 37 Prozent auf 54 Prozent steigen.

27. Der steile Anstieg des Altenquotienten bedeutet, dass die Arbeitseinkommen der Erwerbstätigen in immer stärkerem Ausmaß für die Finanzierung von Alterskonsum in Anspruch genommen werden oder, alternativ, dass der Alterskonsum eingeschränkt werden muss. Im engeren Sinne gilt das zwar nur für die umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung, weil dort Beiträge aus Arbeitseinkommen der Erwerbstätigen direkt in Alterseinkommen umgemünzt werden. Mittelbar gilt das aber auch für nicht aus Beiträgen der Erwerbstätigen finanzierte Transfers an den nicht mehr erwerbstätigen Teil der Bevölkerung. Wie später noch gezeigt wird, gehen auch solche Transfers hauptsächlich zu Lasten der Arbeitseinkommen.

28. Aus Arbeitseinkommen fließen freilich nicht nur Teile an nicht mehr erwerbstätige, sondern auch an noch nicht erwerbstätige Bevölkerungsteile. Vereinfacht ausgedrückt sind die noch nicht und die nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerungsteile Nettoempfänger im System der öffentlichen Finanzen und der erwerbstätige Bevölkerungsteil Nettozahler. Eine einfache Maßzahl für das Verhältnis von Nettoempfängern und Nettozahlern ist der sogenannte Abhängigenquotient. Er setzt die Größe der noch nicht oder nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerungsteile zur Größe des erwerbstätigen Bevölkerungsteils ins Verhältnis. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Abhängigenquotienten in Deutschland von 1970 bis 2060. Im Zähler des Quotienten steht die Summe der Anzahl der unter 20- und über 64-Jährigen, im Nenner die Anzahl der 20- bis 64-Jährigen.

29. Mit Beginn der 1980er Jahre ist der Abhängigenquotient zunächst deutlich gefallen. Seit den 1990er Jahren steigt er wieder. War der Anstieg bislang eher moderat, so wird der Abhängigenquotient ähnlich wie der Altenquotient in den nächsten 15 Jahren deutlich zunehmen. Wie Abbildung 2 zeigt, hat der demografische Wandel in den vergangenen Jahrzehnten finanziell zunächst sogar zu einer Entlastung der Erwerbstätigengenerationen geführt (demografische Atempause). Zahlenmäßig großen Generationen von Erwerbstätigen standen insbesondere wegen des deutlichen Geburtenrückgangs vergleichsweise kleine Generationen von Transferempfängern gegenüber. Was den Zusammenhang von öffentlichen Finanzen und Demografie angeht, könnte man deshalb davon sprechen, dass Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten goldene Zeiten erlebt hat. Allerdings gehen diese goldenen Jahre nun zu Ende. Im kommenden Jahrzehnt werden die öffentlichen Finanzen nicht mehr durch rückläufige Geburtenzahlen entlastet, sondern nur noch durch die Alterung der Gesellschaft belastet.

Abbildung 2: Entwicklung des Abhängigenquotienten* in Deutschland (1970-2060**)

* Anzahl Personen unter 20 Jahren und über 65 Jahren je 100 Personen im Alter 20-64 Jahre, ** 1970 bis 1989 früheres Bundesgebiet und Gebiet der ehemaligen DDR insgesamt, ab 1990 Deutschland. Ab 2020: Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder, Variante 2 (moderate Entwicklung der Fertilität, Lebenserwartung und Wanderung).

Quelle: Statistisches Bundesamt.

2.2 Gesetzliche Rentenversicherung

30. Am deutlichsten schlägt sich die finanzielle Last des demografischen Wandels in der Gesetzlichen Rentenversicherung nieder. Wie Abbildung 1 gezeigt hat, war der Altenquotient bereits in den 2000er Jahren erstmals stark angestiegen. Die Politik hat auf das damit verbundene steigende Verhältnis von Rentempfängern zu Beitragszahlern in den 2000er Jahren mit einer Reihe von Reformen reagiert, um das Rentenversicherungssystem zu stabilisieren.

31. Mit Hilfe eines Beitragssatzfaktors und eines Nachhaltigkeitsfaktors sollte das weitere Anwachsen der Rentenzahlungen gedämpft werden. Der Beitragssatzfaktor sorgt dafür, dass die Renten langsamer steigen, wenn der Beitragssatz zur Rentenversicherung steigt. Der Nachhaltigkeitsfaktor koppelt die Entwicklung der Renten an die Veränderung des Verhältnisses von Beitragseinnahmen und Rentenauszahlungen. Verändert sich dieses Verhältnis aufgrund des demografischen Wandels zuungunsten der Beitragszahler, so dämpft der Nachhaltigkeitsfaktor die Anpassung der Renten an die

Lohnentwicklung. Bei guter konjunktureller Entwicklung kann sich der Nachhaltigkeitsfaktor durchaus positiv auf die Höhe der Renten auswirken.

32. Die wichtigste Reform zur Stabilisierung der Rentenversicherung in den 2000er Jahren war das Gesetz zur Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Danach wird das Rentenalter zwischen 2012 und 2029 schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 gilt für alle Versicherten eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren. Begleitend dazu wird auch für Beamte das Eintrittsalter in den Ruhestand auf 67 Jahre erhöht.

33. Seither hat die Politik allerdings einige Reformen zur Stabilisierung der Rentenversicherung teilweise wieder zurückgenommen und zudem neue Leistungen auf der Ausgabenseite der Rentenversicherung definiert. Bereits im Jahr 2008 wurde eine Schutzklausel in die Berechnung der Altersrenten eingeführt, die verhindert, dass die Renten wegen der Dämpfungsfaktoren sinken. Seither bleiben die Renten unverändert, selbst wenn die reguläre Anwendung der Rentenanpassungsformel eine Rentenkürzung ergeben würde. Nicht umgesetzte Rentenkürzungen werden nachgeholt, indem spätere Rentenerhöhungen nur halb so hoch ausfallen wie die sich aus der Rentenanpassungsformel ergebende Erhöhung.

34. Auch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wurde teilweise wieder zurückgenommen. Im Jahr 2014 wurde die sogenannte Rente mit 63 Jahren für langjährige Versicherte eingeführt. Danach können Arbeitnehmer, die mindestens 45 Jahre in der Rentenversicherung versichert waren, mit 63 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen. Wie die Regelaltersgrenze steigt auch die Altersgrenze für langjährig Versicherte schrittweise an, sodass Personen aller Jahrgänge ab 1964 mit 65 statt mit 67 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen können, wenn sie über mindestens 45 Beitragsjahre verfügen.

35. Als neue Leistung ist im Jahr 2014 die sogenannte Mütterrente hinzukommen. Die Mütterrente bedeutet eine Ausweitung der Anrechnung von Erziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder als Beitragszeiten. Im Jahr 2019 erfolgte eine zweite Ausweitung. Seither bekommen Rentenversicherte, egal ob Mütter oder Väter, für jedes Kind, das vor 1992 geboren wurde, zweieinhalb statt wie früher ein Jahr als Erziehungszeit für die Rente angerechnet. Die Kosten der Mütterrente betragen jährlich rund 11 Mrd. Euro.

36. Die jüngste Leistungsausweitung in der Rentenversicherung betrifft die Grundrente. Damit soll seit Januar 2021 die Rente von langjährig Rentenversicherten aufgebessert werden, die andernfalls trotz langjähriger Beitragszeiten ein Renteneinkommen haben, welches das Niveau der Grundsicherung nicht überschreitet. Anspruchsberechtigt sind Versicherte mit mindestens 33 Jahren Beitragszeiten, wenn ihr beitragspflichtiges Einkommen im Durchschnitt weniger als 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes der Versicherten betragen hat, wobei Beitragsjahre mit einem Einkommen von weniger als 30 Prozent nicht berücksichtigt werden. Zwar wurde die Grundrente von Beginn an mit der Vermeidung von Altersarmut in Zusammenhang gebracht, der Anspruch auf Grundrente setzt aber keine Bedürftigkeit voraus. Statt einer Bedürftigkeitsprüfung findet nur eine Einkommensprüfung statt. Danach haben Alleinstehende (Paare) mit einem Einkommen von bis zu 1.250 Euro (1.950 Euro) Anspruch auf einen Grundrentenzuschlag in Höhe von maximal rund 418 Euro. Oberhalb dieser Einkommen wird der Grundrentenzuschlag bis zu einem Einkommen von 1.600 Euro (2.300 Euro) für Alleinstehende (Paare) zu 60 Prozent auf den Grundrentenzuschlag angerechnet, darüber liegende Einkommen zu 100 Prozent. Vorhandenes Vermögen bleibt unberücksichtigt. Zudem erhalten Grundrentenbezieher Freibeträge bei sozialen Leistungen wie Wohngeld.²

37. Noch ist nicht absehbar, wie viele Personen einen Grundrentenzuschlag erhalten werden. Schätzungen gehen davon aus, dass der Rentenversicherung zusätzliche Belastungen von 1,3 Mrd. bis 1,5 Mrd. Euro pro Jahr für den Grundrentenzuschlag entstehen.³ Die zusätzlichen Kosten sollen aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden.

38. Die Ausweitungen auf der Leistungsseite der Rentenversicherung bei gleichzeitigem Anstieg des Verhältnisses von Rentenempfängern zu Beitragszahlern hat in einem umlagefinanzierten System zur Konsequenz, dass entweder der Beitragssatz zur Rentenversicherung steigt, oder dass sich das Nettorentenniveau, also die Rente, die ein Durchschnittsverdiener nach 45 Beitragsjahren erhält, im Verhältnis zum durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen der Erwerbstätigen nach Steuern fällt. Um beides zu verhindern, hat die Politik eine sogenannte doppelte Haltelinie eingeführt, die zunächst für die Jahre von 2019 bis 2025 gelten soll. Danach soll in diesem Zeitraum der

Beitragssatz nicht über 20 Prozent steigen und das Nettorentenniveau nicht unter 48 Prozent fallen. Für diesen Zeitraum sind entsprechend die ohnehin bereits abgeschwächten Dämpfungsfaktoren ausgesetzt. Insbesondere der mit der Rentengarantie verknüpfte Nachholfaktor wird nicht angewendet. Dadurch kommen die Rentner trotz der Corona-Krise in den Genuss von Rentensteigerungen, ohne dies zukünftig durch Mindersteigerungen ihrer Renten kompensieren zu müssen. Ein erster Schritt zur finanziellen Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung würde daher in der Wiedereinsetzung des Nachholfaktors bestehen.

39. In einem umlagefinanzierten System, in dem die Altersrenten allein durch Beiträge der Erwerbstätigen finanziert werden, ist das Nettorentenniveau bei gegebenem Verhältnis von Rentenempfängern und Beitragszahlern eindeutig bestimmt. Deshalb lassen sich Beitragssatz und Nettorentenniveau nicht unabhängig voneinander steuern. In der deutschen Rentenversicherung werden die Leistungen aber nicht allein durch Beiträge finanziert, sondern daneben aus Mitteln des Bundes, den sogenannten Bundeszuschüssen zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Steigt das Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern, ohne dass Beitragssatz oder Nettorentenniveau entsprechend angepasst werden, sind mehr Bundesmittel zur Finanzierung der Renten erforderlich.

40. Tatsächlich ist der Anteil der Bundeszuschüsse an den Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung nach einer starken Ausdehnung in den 1990er und 2000er Jahren zwischen 2010 und 2019 trotz eines gestiegenen Altersquotienten und erweiterter Rentenleistungen nicht etwa gestiegen, sondern von 32,4 auf 30,1 Prozent sogar leicht gesunken, wie Abbildung 3 veranschaulicht. Das ist aber insbesondere der langen Wachstumsperiode in diesem Zeitraum zu verdanken, in der die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 28,3 auf 33,7 Mio. Menschen gestiegen ist.⁴

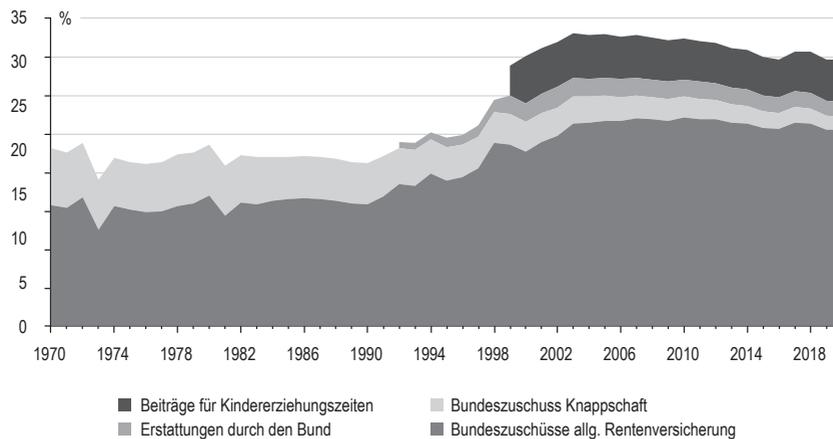
41. In den nächsten Jahren wird der Anteil der Bundesmittel an den Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung voraussichtlich steigen. Im Jahr 2019 beliefen sich die Bundesmittel auf 97,9 Mrd. Euro, im Jahr 2024 werden sie voraussichtlich 119,4 Mrd. Euro betragen.⁵ Die gesamten Ausgaben des

² Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021).

³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020).

⁴ Vgl. Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit 2021: statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Beschaeftigung.

⁵ Vgl. Bundesrat (2020).

Abbildung 3: Anteil der Bundesmittel an den Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung

Quelle: BMAS.

Bundes beliefen sich im Jahr 2019 auf 356,7 Mrd. Euro und betragen im Jahr 2024 voraussichtlich 393,3 Mrd. Euro. Das bedeutet, dass fast 60 Prozent der Ausgabensteigerungen des Bundes in den nächsten Jahren auf zusätzliche Mittel für die Gesetzliche Rentenversicherung entfallen werden.

42. Indessen kann eine Ausdehnung von Bundesmitteln für die Rentenversicherung keine langfristige Lösung der durch den demografischen Wandel ausgelösten Finanzierungsprobleme in der Alterssicherung darstellen. Denn auch eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes geht letztlich in hohem Maße zu Lasten der Einkommen aus Erwerbsarbeit. Vordergründig mag die Finanzierung aus Bundesmitteln so scheinen, als würde zusätzlich der Faktor Kapital an der Finanzierung der Rentenversicherung beteiligt. In einer offenen Volkswirtschaft sind einer steuerlichen Beteiligung des Kapitals aber relativ enge Grenzen gesetzt. Durch Gewinn- und Standortverlagerung ins Ausland kann sich der Faktor Kapital einer zusätzlichen steuerlichen Belastung wirksam entziehen. Es ist ein bekanntes Resultat der Steuerlehre, dass die Belastungswirkung einer Besteuerung von Kapitaleinkommen in einer offenen Volkswirtschaft zu großen Teilen auf den Faktor Arbeit und andere immobile Produktionsfaktoren überwältigt wird. Insofern wird in Zukunft

weiterhin ein Großteil der Finanzierungslast der Rentenversicherung auf den Faktor Arbeit entfallen.

43. Allenfalls trägt eine stärkere Beteiligung des Bundes dazu bei, dass die tatsächlichen Finanzierungslasten der Rentenversicherung weniger transparent sind. Aus politischer Sicht mag eine solche Weichzeichnung der Finanzierungslast opportun sein. Für die Erwerbstätigen ist damit aber in der Summe nichts gewonnen. Ob die steigenden Finanzierungslasten nun über zusätzliche Beiträge oder zusätzliche Steuern gedeckt werden, im einen wie im anderen Fall wird der Faktor Arbeit effektiv die Hauptlast tragen.

44. Welche Maßnahmen versprechen eine wirksamere Stabilisierung der Finanzierung der Rentenversicherung? Eine Möglichkeit besteht darin, den Kreis der Beitragszahler auszudehnen. Tatsächlich hat der oben beschriebene Zuwachs an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Rentenversicherung in den vergangenen zehn Jahren trotz zusätzlicher Rentenleistungen erheblich stabilisiert. Gespeist wurde der Zuwachs sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Wesentlichen durch einen Abbau der Arbeitslosigkeit und einen Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Beide Faktoren werden aber in Zukunft keinen wesentlichen Beitrag mehr zur Stabilisierung der Rentenversicherung leisten können. Der frühere Arbeitskräfteüberhang ist in vielen Regionen Deutschlands längst einem Arbeitskräftemangel gewichen und die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist im internationalen Vergleich bereits hoch.⁶ Die gelegentlich erhobene Forderung, Selbständige und Beamte in die Gesetzliche Rentenversicherung aufzunehmen, würde nur eine einmalige Ausdehnung des Kreises der Beitragszahler bedeuten und könnte die Rentenversicherung nicht dauerhaft stabilisieren.

45. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Zuwanderung von Personen im Erwerbsalter. Bei fortgesetzter Zuwanderung würde im Unterschied zu den zuvor genannten Maßnahmen ein dauerhafter Effekt auf die Finanzierung der Rentenversicherung ausgelöst. Um die Effekte des demografischen Wandels auf die Finanzierung der Rentenversicherung zu neutralisieren, wäre dazu aber eine unrealistisch hohe Nettozuwanderung notwendig. Laut dem Munich Center for the Economics of Aging müssten dazu jährlich rund 1,5 Mio. mehr Menschen im Erwerbsalter nach Deutschland einwandern als aus Deutschland

⁶ Vgl. Bick et al. (2019).

auswandern.⁷ Zum Vergleich: Im Jahr 2020 betrug die Nettozuwanderung nach Deutschland 220.000 Personen. Die Zuwanderung müsste also deutlich zunehmen, um allein damit die längerfristige Finanzierung der Rentenversicherung zu gewährleisten. Das freilich dürfte schon daran scheitern, dass viele der Länder, aus denen die Zuwanderer in den deutschen Arbeitsmarkt stammen, ihrerseits mit demografischen Problemen zu kämpfen haben. Soweit es sich bei den Herkunftsländern um Mitglieder der Europäischen Union handelt, dürfte die Migration von Arbeitskräften nach Deutschland zudem den Ruf nach finanzieller Unterstützung aus Deutschland verstärken.

46. Die wirksamste Maßnahme zur Stabilisierung der Rentenversicherung besteht in einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters löst einen doppelt stabilisierenden Effekt auf die Finanzierung der Rentenversicherung aus, weil zugleich der Kreis der Beitragszahler ausgedehnt und der Kreis der Rentenempfänger reduziert wird. Zudem stellt die Verlängerung der Lebenszeit eine ursachengerechte Maßnahme dar, weil die Finanzierungslast in der Rentenversicherung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vor allem durch eine weitere Erhöhung der Lebenserwartung bedingt wird.

47. Aus der Budgetgleichung der Rentenformel lässt sich ableiten, dass die Rentenversicherten bei einem Beitragssatz von 20 Prozent und einem Nettorentenniveau von 50 Prozent pro hinzugewonnenem Lebensjahr zwei Drittel eines Jahres länger arbeiten müssten, um ein Drittel eines Jahres länger Rente beziehen zu können. Von wissenschaftlicher Seite wird deshalb schon seit geraumer Zeit gefordert, die Lebensarbeitszeit und die Ruhestandszeit automatisch im Verhältnis zwei zu eins an die gestiegene Lebenserwartung anzupassen. In einigen europäischen Ländern wie den Niederlanden, Dänemark und Norwegen sind solche Automatismen bereits eingeführt worden.

48. Die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters, genauso wie andere Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenversicherung, ist freilich politisch schwer durchsetzbar. Stabilisierende Reformen in der Rentenversicherung drohen an einem ähnlichen Zeitinkonsistenzproblem zu scheitern wie Versuche, die Staatsverschuldung einzudämmen. Hier wie dort manifestieren sich die gesellschaftlichen Vorteile in der längeren Frist. Kurzfristig erweisen sich

hingegen kostspielige Geschenke an einzelne Wählergruppen, wie im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung nun schon wiederholt geschehen, und eine Verschiebung der Finanzierungslasten in die Zukunft als politisch opportun.

49. Dem Zeitinkonsistenzproblem im Bereich der Staatsverschuldung ist man in Deutschland mit einer konstitutionellen Regel, der Schuldenbremse, begegnet. Zu überlegen wäre, ob man die Finanzierung der Rentenversicherung ebenfalls einer Regelbindung unterwirft, deren Änderung eine qualifizierte Mehrheit erfordert. Eine solche Regelbindung könnte beinhalten, dass zwischen dem Budget der Rentenversicherung und dem Bundeshaushalt eine striktere Trennung herrscht als bislang. Ebenso könnte eine Kopplung der Lebensarbeitszeit an die fernere Lebenserwartung durch eine qualifizierte Mehrheit abgesichert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine solche Regelbindung zwar zunächst eingeführt, aber bei erster Gelegenheit ausgesetzt wird, wie das Beispiel der Aussetzung der Dämpfungsfaktoren in der gesetzlichen Rentenversicherung gezeigt hat.⁸

2.3 Weitere demografieabhängige Aufgaben des Bundes

50. Die anderen großen Bereiche der sozialen Sicherung sind ebenfalls vom demografischen Wandel betroffen, wenngleich nicht in gleichem Maße wie die Rentenversicherung. In der Arbeitslosenversicherung führt der demografische Wandel zu einer Entlastung, weil das Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung voraussichtlich zu einem weiteren Rückgang der Arbeitslosigkeit führen wird. In der Kranken- und Pflegeversicherung werden dagegen zusätzliche Belastungen entstehen. Diese resultieren nicht per se aus gestiegenen Lebenserwartungen. Vielmehr bedeuten höhere Lebenserwartungen eine größere Anzahl an gesunden Jahren. Zusätzliche Kosten entstehen in den Bereichen Gesundheit und Pflege deshalb, weil der Anteil alter Menschen in den nächsten Jahrzehnten deutlich steigen wird.

⁷ Vgl. www.mpisoc.mpg.de/sozialpolitik-mea/wissen/themen/contentpool-themen/artikel/aktuelle-zuwanderung-und-demografischer-wandel/.

⁸ Zur Einführung von Regelbindungen, die durch qualifizierte Mehrheiten abgesichert werden, vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020).

51. Im Jahr 2017 lag die Anzahl der pflegebedürftigen Personen bei rund 3,4 Mio. Personen. Nach damaligen Schätzungen sollte diese Anzahl auf rund 5 Mio. Personen im Jahr 2050 anwachsen. Allerdings war die Anzahl der pflegebedürftigen Personen bereits im Jahr 2019 auf 4,1 Mio. Menschen gestiegen.⁹ Die starke Zunahme erklärt sich vor allem durch neue, weiter gefasste Pflegebedürftigkeitsbegriffe, wodurch mehr Menschen als pflegebedürftig eingestuft werden.

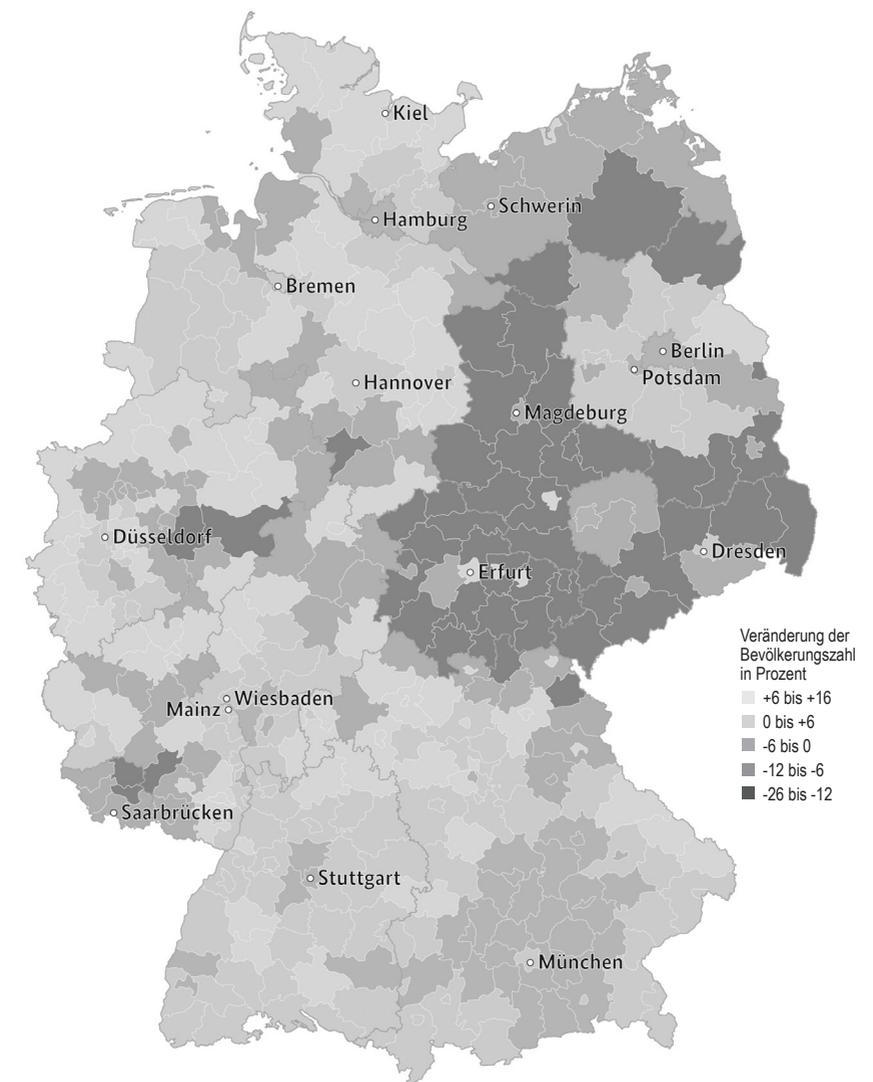
52. Wie in der Rentenversicherung so wurde in den vergangenen Jahren auch in der Sozialen Pflegeversicherung das Leistungsspektrum erheblich erweitert. Durch die sogenannten Pflegestärkungsgesetze aus den Jahren 2015 bis 2017 sind Mehrkosten von rund 6 Mrd. Euro pro Jahr entstanden. Bislang werden diese Mehrkosten aus höheren Beiträgen der Versicherten finanziert. Die Leistungsausweitungen, die jetzt mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Pflege auf die politische Agenda gesetzt worden sind, sollen, zumindest was die zusätzlichen Kosten im Pflegebereich anbelangt, durch eine weitere Beitragssatzerhöhung in der Pflegeversicherung finanziert werden.

53. Der Gesetzlichen Krankenversicherung zahlt der Bund einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 14,5 Mrd. Euro. Damit sollen Aufwendungen der Krankenkassen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben abgegolten werden. Um die Beiträge in der Gesetzlichen Krankenversicherung trotz der Corona-Pandemie stabil zu halten, zahlt der Bund den Krankenkassen im Jahr 2021 einen weiteren Zuschuss in Höhe von 5 Mrd. Euro. Danach soll der Zuschuss wieder auf jährlich 14,5 Mrd. Euro reduziert werden.

54. Die demografisch bedingte stärkere Inanspruchnahme von Gesundheits- und Pflegeleistungen wird sich in Zukunft nicht allein mit höheren Beitragssätzen oder Mitteln aus dem Bundeshaushalt lösen lassen. Um diese Leistungen in Zukunft finanzierbar zu machen, muss die Produktivität in der Bereitstellung solcher Leistungen deutlich steigen. Automatisierung und Digitalisierung können dazu substantielle Beiträge leisten. Eine primär personelle Ausweitung des Gesundheits- und Pflegesektors birgt dagegen neben zusätzlichen finanziellen Lasten die Gefahr, dass ohnehin knapper werdende Ar-

⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2020).

Abbildung 4: Bevölkerungswachstum, 2017–2040



Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

beitskräfte in volkswirtschaftlich bedenklichem Umfang in geringproduktiven Beschäftigungen gebunden werden.

55. Videosprechstunden, elektronische Expertensysteme in der Diagnostik, gesundheitliche Prävention mit Hilfe von Smartphones und Pflegerobotern eröffnen Möglichkeiten einer erheblich kostengünstigeren Bereitstellung von Gesundheits- und Pflegeleistungen. Zu den Aufgaben der Politik gehört es, die Akzeptanz in der Bevölkerung für neue Technologien zu erhöhen. Neben der Förderung von Forschung in diesem Bereich sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere im Hinblick auf den Datenschutz, anzupassen. Defizite in der Nutzung moderner Technologien zur Gesundheitsvorsorge haben sich besonders während der Corona-Pandemie gezeigt. Beispielsweise blieb das Potenzial, das eine digitale Nachverfolgung von Infektionen für die Gesundheitsprävention bietet, weitgehend ungenutzt. Die papierbasierte Kontaktnachverfolgung in der Gastronomie, in Teilen des Einzelhandels und bei Dienstleistungen bedeutete, der Ausbreitung der Pandemie mit den Methoden des 20. Jahrhunderts zu begegnen.

56. In dem Maße, in dem der demografische Wandel das zahlenmäßige Verhältnis von jungen zu alten Menschen verschiebt, treffen seine Kosten vor allem den Bereich der Sozialversicherungen. Der demografische Wandel hat aber zudem eine stark ausgeprägte regionale Dimension. Wie Abbildung 4 zeigt, wird die Bevölkerung in einigen Regionen trotz einer insgesamt schrumpfenden Bevölkerung in Zukunft noch wachsen, während sie in anderen Regionen umso stärker zurückgehen wird. Vom Bevölkerungsrückgang ist insbesondere der Osten Deutschlands mit Ausnahme des Großraums Berlin und der regionalen Zentren Leipzig und Dresden betroffen.

57. Wegen des Bevölkerungsrückgangs werden die betroffenen Regionen einen spürbaren Verlust an Steuerkraft erleiden. Der Rückgang der Steuerkraft in einzelnen Teilen Deutschlands wird den Bundeshaushalt über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern verstärkt in Anspruch nehmen. Finanzschwachen Ländern zahlt der Bund allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Ferner zahlt der Bund den neuen Ländern außer Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Bewältigung struktureller Arbeitslosigkeit und damit verbundener sozialer Kosten. Finanzschwache Länder, deren Kommunen eine besonders ausgeprägte kommunale Steuerkraftschwäche aufweisen oder die nur unterdurchschnittlich von Mitteln der Forschungsförderung des Bundes profitieren, erhalten weitere

Bundesergänzungszuweisungen. Schließlich beteiligt sich der Bund mit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an den Kosten der politischen Führung finanzschwacher kleiner Länder.

58. Das Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen lag im Jahr 2019 bei rund 7,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2024 wird es voraussichtlich 10,5 Mrd. Euro betragen, was einem Anstieg von fast 40 Prozent entspricht. In Zukunft dürfte der demografisch bedingte regionale Verlust an Steuerkraft zu noch erheblich umfangreicheren Ergänzungszuweisungen seitens des Bundes führen. Zwar werden die Bundesergänzungszuweisungen nicht den Ausgaben des Bundes zugerechnet, sondern bereits auf der Einnahmeseite als negative Größe verbucht. Den Ausgabenspielraum des Bundes werden die wegen des demografischen Wandels steigenden Zuweisungen gleichwohl in Zukunft einschränken.

2.4 Den Bundeshaushalt demografiefester machen

59. Der Haushalt des Bundes wird in den nächsten Jahren durch den demografischen Wandel erheblich stärker als bislang in Anspruch genommen werden. Zu den zentralen Aufgaben der künftigen Bundesregierung wird es deshalb gehören, ihren eigenen Haushalt demografiefester zu machen. Drei Maßnahmen bieten sich dazu an.

60. Erstens sollte sich die künftige Bundesregierung für eine weitere Erhöhung der Lebensarbeitszeit einsetzen. Am besten eignet sich dazu eine Kopplung der Lebensarbeitszeit an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung. Soll das bisherige Verhältnis von Beitragssatz zu Nettorentenniveau beibehalten werden, sollte jedes weitere Lebensjahr im Verhältnis zwei zu eins zwischen zusätzlicher Arbeits- und zusätzlicher Rentenzeit aufgeteilt werden. Kurzfristig würde die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors eine gewisse finanzielle Entlastung bieten.

61. Zweitens sollte der Bundeshaushalt besser gegen finanzielle Ansprüche der Sozialversicherungen abgesichert werden. Dem Grundsatz nach entstehen in der deutschen Sozialversicherung Leistungsansprüche aufgrund von Beitragszahlungen. Dieses Prinzip sollte nicht weiter durch neue Ansprüche,

die aus Zuschüssen des Bundeshaushalts finanziert werden, aufgeweicht werden. Dem Wunsch nach Leistungsausweitungen in den Sozialversicherungen mit dem Hinweis auf Konsolidierungszwänge entgegenzutreten, wird keine leichte Aufgabe der neuen Bundesregierung sein, weil die Nutznießer solcher Ausweitungen, die älteren Personen, politisch mehr und mehr an Gewicht gewinnen. Umso wichtiger ist eine klare Trennung zwischen den Haushalten der Sozialversicherung und dem Bundeshaushalt. Am besten wäre es, wenn eine solche Trennung institutionell durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit, beispielsweise einer Zweidrittelmehrheit, abgesichert würde.

62. Drittens sollten die Potenziale von Automatisierung und Digitalisierung in der Bereitstellung von Gesundheits- und Pflegeleistungen deutlich stärker genutzt werden als bislang. Ohne eine systematische Nutzung neuer Technologien im Gesundheits- und Pflegesektor beinhaltet eine demografisch bedingte Ausweitung von Pflege- und Gesundheitsleistungen, dass in Zukunft ohnehin schon knappe Arbeitskräfte nicht mehr für andere, hochproduktive Beschäftigung zur Verfügung stehen.

63. Um die finanziellen Lasten des demografischen Wandels zu meistern, sind freilich nicht nur Anpassungen in den Systemen der sozialen Sicherung notwendig. Das Steuer-Transfer-System sollte insgesamt angepasst werden, um die zusätzlichen Lasten generationengerecht zu verteilen. Innerhalb des individuellen Lebenszyklus entfalten Ertrags- und Konsumsteuern zu verschiedenen Zeitpunkten sehr unterschiedliche Belastungswirkungen. Alte Menschen und Familien mit Kindern sind stärker durch Konsumsteuern betroffen, alleinstehende und ältere Erwerbstätige dagegen stärker von Ertragsteuern.¹⁰ Verschiebt der demografische Wandel die Größenordnungen dieser Bevölkerungsgruppen, so sollte das Steuer- und Transfersystem neu austariert werden. Vor dem Hintergrund der Alterung der Gesellschaft wäre insbesondere zu überlegen, den Konsumsteuern größeres Gewicht innerhalb der staatlichen Einnahmen als bisher zu geben.

¹⁰ Vgl. Wigger (2004) zu den intergenerationellen Belastungswirkungen von Ertrags- und Konsumsteuern.

III Klimaschutz

64. Der Klimaschutz ist unzweifelhaft eine der drängendsten Aufgaben unserer Zeit. Jedoch wird die Reduktion von Treibhausgasen in Deutschland – allein betrachtet – das globale Klima kaum beeinflussen. Dies impliziert zwar nicht, dass die deutsche Politik keine Anstrengungen unternehmen sollte, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Die Wirksamkeit und die Effizienz klimaschutzpolitischer Instrumente hängen allerdings nicht nur davon ab, ob dadurch lokal oder regional Treibhausgase reduziert werden, sondern vor allem davon, ob die Instrumente eine über die lokalen Auswirkungen hinausgehende Reduktion der Treibhausgase anderenorts auslösen. Der starke Fokus der bisherigen Klimaschutzpolitik auf lokale oder nationale Treibhausgasemissionen ist daher problematisch.

65. Aus rechtlicher Perspektive sind gleichwohl nationale Emissionsmengen und deren Minderungspfade von erheblicher Bedeutung. Wie Art. 20a Grundgesetz vorschreibt, muss der Staat „in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ schützen. Zugleich sind aber andere Freiheitsrechte zu wahren. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem weithin diskutierten Klimaschutzurteil vom 24. März 2021 festgestellt hat, war das bisherige Klimaschutzgesetz bis zum Jahr 2030 im Hinblick auf die vom Gesetzgeber akzeptierten, völkerrechtlich vereinbarten Minderungsziele zeitlich nicht angemessen ausbalanciert. In hohem Maße würden Emissionsminderungen unumkehrbar auf die Zeit nach 2030 verschoben. Um die im Pariser Klimaabkommen festgelegte Begrenzung des Temperaturanstiegs zu erreichen – nämlich die Erderwärmung deutlich unter zwei Grad zu halten oder möglichst auf 1,5 Grad zu senken – müssten die nach 2030 noch erforderlichen Minderungen immer dringender und kurzfristiger erbracht werden. Damit sei nach dem Jahr 2030 „praktisch jegliche grundrechtlich geschützte Freiheit gefährdet“.

66. Anders ausgedrückt, bedeute das bis dahin geltende Klimaschutzgesetz mit seinem Ziel, bis zum Jahr 2030 „nur“ 55 Prozent der CO₂-Emissionen im Vergleich zum Jahr 1990 einzusparen, dass 2030 bereits 90 Prozent des „Restbudgets“ an Treibhausgasemissionen bis zur angestrebten Klimaneutralität im Jahr 2050 aufgebraucht und damit nach 2030 bis zum Jahr 2050 nur noch ein minimales Restbudget von 10 Prozent verfügbar sei. Es sei

somit abzusehen, dass nach 2030 massive Eingriffe in grundrechtsgeschützte Freiheitsrechte notwendig würden. Um sicherzustellen, dass künftige Freiheitschancen nicht unzumutbar eingeschränkt werden, müsse die Last der Gegenwart demnach größer sein.

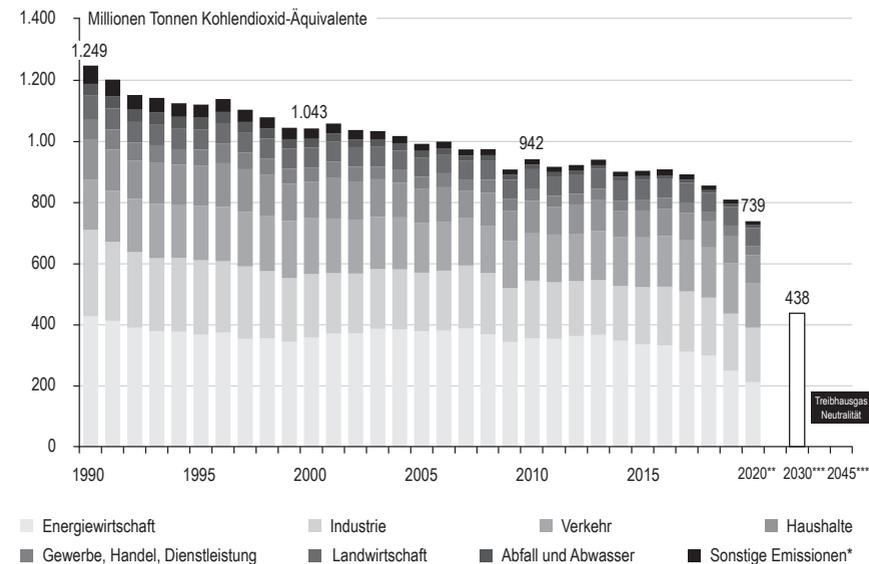
67. Der Gesetzgeber hat auf den Karlsruher Richterspruch geradezu überstürzt reagiert. Obwohl das Bundesverfassungsgericht für die Neuregelung des Klimaschutzgesetzes Zeit bis zum 31. Dezember 2022 einräumte, hat das Bundeskabinett schon zwei Wochen nach der Urteilsverkündung eine Klimaschutznovelle auf den Weg gebracht, die am 24. Juni 2021 vom Bundestag beschlossen wurde und am 25. Juni 2021 den Bundesrat passiert hat. Deutschland soll nicht erst 2050, sondern bereits 2045 klimaneutral werden. Bis zum Jahr 2030 sollen die CO₂-Emissionen zudem um 65 statt um 55 Prozent reduziert werden, und bis 2040 sollen sie bereits um 88 Prozent zurückgegangen sein.

68. Wie Abbildung 5 zeigt, dürfte der Weg zur Klimaneutralität anstrengend werden. Während von 1990 bis 2000 die Emissionen in zehn Jahren um 200 Mio. Tonnen gesunken sind, brauchte es für die nächsten 200 Mio. Tonnen schon fast 20 Jahre. Das Reduktionsziel für das Jahr 2020 wäre wohl ohne die Corona-Pandemie nicht erreicht worden. Nach dem mittlerweile revidierten Klimaschutzgesetz sollen die Emissionen bis zum Jahr 2030 nun um rund weitere 400 Mio. Tonnen (im Vergleich zum Jahr 2019) sinken – also in etwa dieselbe Reduktion, die in den vergangenen 30 Jahren erreicht wurde. Dies dürfte Wirtschaft und Gesellschaft in den nächsten Jahren vor erhebliche Herausforderungen stellen.

69. Die Regelungen sehen zudem konkrete Jahresemissionsmengen für die einzelnen Wirtschaftsbranchen in den Jahren von 2023 bis 2030 vor. Vor allem Energiewirtschaft und Industrie werden dabei in die Pflicht genommen, weniger CO₂ auszustößen, um das Klimaziel für 2030 realisieren zu können.

70. Gleichwohl wird die Reduktion von Treibhausgasen in Deutschland – allein betrachtet – das globale Klima kaum spürbar beeinflussen. Vor allem in China und Indien steigen die Emissionen inzwischen wieder kräftig an wie Abbildung 6 zeigt. China erzeugt inzwischen mehr Treibhausgasemissionen als alle Industriestaaten zusammen. Selbst wenn Deutschland schneller klimaneutral werden sollte, wird dies global am Klima leider nichts ändern, sofern nicht auch in China, Indien und anderswo die Treibhausgasemissionen zurückgehen.

Abbildung 5: Emissionen der von der UN-Klimarahmenkonvention abgedeckten Treibhausgase



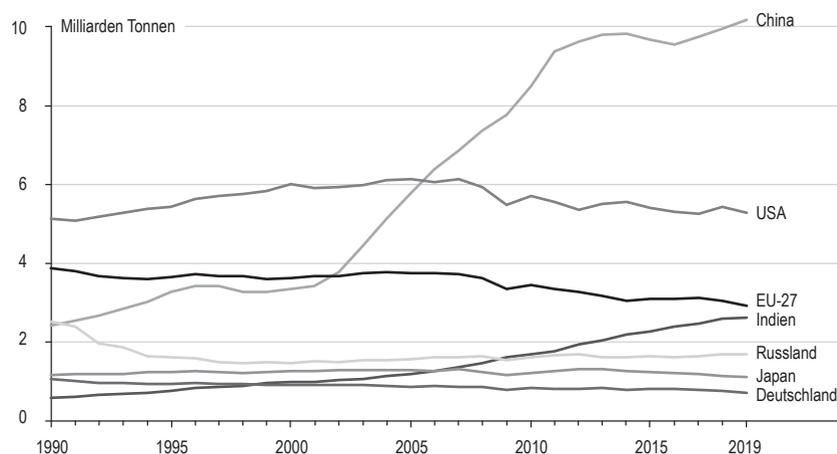
Anmerkung: Emissionen nach Kategorien der UN-Berichterstattung ohne Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft; Sonstige Emissionen: Sonstige Feuerungen und diffuse Emissionen aus Brennstoffen; * Energie- und prozessbedingte Emissionen der Industrie, ** Vorjahresschätzung 2020, *** Ziele 2030 und 2045 gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz-Novelle vom 12.05.2021.

Quelle: Umweltbundesamt.

71. Diese Beobachtungen implizieren nicht, dass die deutsche Politik keine Anstrengungen unternehmen sollte, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Allerdings darf die globale Perspektive bei allem lokalen Handeln nicht aus dem Blickfeld geraten. So ist etwa kaum zu erwarten, dass der globale Klimaschutz vor allem durch einen breitflächigen Umstieg auf Lastenfahräder und eine auf Verzicht ausgerichtete Politik gelingen wird. Entscheidend wird es auf neue Technologien ankommen, die Stromerzeugung, Antriebstechniken und industrielle Produktionsprozesse nicht nur klimaneutral, sondern auch bezahlbar machen, und zwar nicht nur für wohlhabende Staaten wie Deutschland, sondern international, d.h. für deutlich ärmere Länder.

72. Es ist wichtig, die eingesetzten Ressourcen für den Klimaschutz möglichst effizient einzusetzen. Die Kernfrage eines effizienzorientierten Leitbilds wäre, ob für die eingesetzten finanziellen Ressourcen – von privater wie von staatlicher Seite – die größtmögliche Menge an Treibhausgasen eingespart wird. Ein solches Leitbild leitet sich aus der Erkenntnis ab, dass die finanziellen Ressourcen genauso endlich sind wie die natürlichen Ressourcen – und zwar bei Unternehmen, Privatpersonen und auf staatlicher Seite.

Abbildung 6: Jährliche CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe für die Energie- und Zementproduktion*



* Landnutzungsänderung nicht einbezogen; Berechnung auf Produktionsbasis, keine Korrektur für Emissionen aus gehandelten Gütern.

Quelle: Our World in Data.

73. Ein Teil der Anreize und Auflagen zur Reduktion von Treibhausgasen werden maßgeblich durch europarechtliche Vorgaben gesteuert, wie etwa den Emissionsdeckel im Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) oder die Öko-design-Richtlinie. Für eine effiziente Klimapolitik ist es bedeutsam, dass die unterschiedlichen Maßnahmen auf europäischer und auf nationaler Ebene

möglichst konsistent sind und sich nicht konterkarieren oder Redundanzen erzeugen, die den Klimaschutz insgesamt verteuern, ohne dass zusätzlich Treibhausgase eingespart werden. Die bisherige Klimaschutzpolitik in Deutschland war stark von diesen Ineffizienzen geprägt. Für sehr viel Geld wurde sehr wenig erreicht, wie jüngst der Bundesrechnungshof moniert hat.¹¹

74. Vor diesem Hintergrund muss das Thema Innovationen stärker betont werden als bisher. Insbesondere hier kann Deutschland einen global relevanten Beitrag zum Klimaschutz leisten. Anders als die reine Reduktion von Treibhausgasen in Deutschland, die einen kaum spürbaren Effekt für das Weltklima und die Erderwärmung hat, kann die Entwicklung neuer klimafreundlicher und zugleich bezahlbarer Innovationen einen wirklichen Unterschied machen, wenn diese Innovationen auch international genutzt werden können.

75. Im Grunde ist dies genauso wie bei der Corona-Pandemie. Das Impfen in Deutschland wird Corona weltweit nicht ausrotten und auf das weltweite Infektionsgeschehen nur einen marginalen Einfluss haben. Die Entwicklung eines Impfstoffes, die Innovation also, ist das, was weltweit einen Unterschied macht. Im Unterschied zur Klimapolitik schützt lokales Impfen aber immerhin die eigenen Bürgerinnen und Bürger. Die lokale Reduktion von Treibhausgasen wird die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland jedoch nicht vor dem Klimawandel schützen. Dafür sind Innovationen, die sich global nutzen lassen, absolut unverzichtbar.

76. Aus diesem Grund sollte der Fokus der Klimapolitik in Deutschland viel stärker auf Innovationen ausgerichtet werden und jede Maßnahme dahingehend beurteilt werden, welchen Beitrag sie zu Innovationen und der Senkung von Produktionskosten für klimafreundliche Technologien leistet.

77. Der weitere Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist vor diesem Hintergrund im Grunde zweitrangig. Der Impuls, der vom Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Deutschland für weitere Innovationen in diesem Bereich ausgeht, dürfte vernachlässigbar sein. Impulse für die Weiterentwicklung neuer Technologien etwa zur Kostensenkung bei der Produktion grünen Wasserstoffs könnten dagegen eher einen Unterschied für den globalen Klimaschutz machen.

¹¹ Vgl. Bundesrechnungshof (2021).

78. Innovationsanreize werden unter anderem dadurch generiert, dass der Ausstoß von Treibhausgasen für die Verursacher mit Kosten verbunden ist, sodass eine Reduktion von Treibhausgasemissionen zur Reduktion von Kosten führt. Eine Bepreisung von CO₂ erhöht die Nachfrage nach CO₂-sparenden Technologien und CO₂-armen Produkten. In Deutschland werden CO₂-Preise momentan zum einen durch den EU-ETS und den für die vom EU-ETS erfassten Deckel europaweit bestimmt. Zum anderen werden CO₂-Preise in Deutschland durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) determiniert. Das BEHG schafft die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen und sorgt für eine Bepreisung dieser Emissionen, soweit sie nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind.

79. In der Einführungsphase (2021 bis 2025) werden die Zertifikate zu einem Festpreis verkauft. Die CO₂-Bepreisung ist Anfang 2021 mit einem Preis von 25 Euro pro Tonne CO₂ gestartet. Dieser steigt bis zum Jahr 2025 auf 55 Euro pro Tonne CO₂. Ab dem Jahr 2026 sollen Emissionsrechte dann per Auktion versteigert werden, wobei ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Emissionszertifikat festgelegt wurde. Ob auch in den Folgejahren ein Preiskorridor vorgegeben wird, ist noch nicht entschieden.

80. Durch CO₂-Preise werden Anreize gegeben, CO₂ einzusparen, um somit die mit den CO₂-Preisen verbundenen Kosten einzusparen. Dabei werden Unternehmen immer dann weiter CO₂ einsparen, wenn die sog. Grenzvermeidungskosten – also die Kosten, eine zusätzliche Tonne CO₂ einzusparen – geringer sind als der entsprechende CO₂-Preis, den sie sonst zahlen müssten. Das EU-ETS sorgt mit dem europaweiten Handel und der Einbeziehung verschiedener Sektoren dafür, dass dort CO₂ eingespart wird, wo dies am günstigsten möglich ist. Das muss keineswegs immer in Deutschland sein. Der Markt für CO₂-Zertifikate lenkt die Klimaschutzanstrengungen automatisch dorthin, wo am meisten CO₂ pro Euro eingespart werden kann. Dies ist der ökonomische und klimapolitische Charme des EU-ETS.¹²

81. Zwischen dem EU-ETS und dem BEHG unterscheiden sich die Preise für CO₂-Emissionen nun deutlich. Während im BEHG für das Jahr 2021 ein CO₂-Preis von 25 Euro festgelegt ist, liegt der CO₂-Preis im EU-ETS aktuell bei

über 60 Euro¹³. Damit bietet das EU-ETS deutlich stärkere Anreize, CO₂ einzusparen als das BEHG. Somit wird aktuell nicht dort CO₂ eingespart, wo dies am günstigsten möglich ist. In den vom EU-ETS erfassten Sektoren wird CO₂ eingespart, solange die Grenzvermeidungskosten geringer als 60 Euro sind, während in den vom BEHG erfassten Bereichen nur CO₂ reduziert wird, wenn dies weniger als 25 Euro pro Tonne kostet. Somit sind CO₂-Einsparungen in den vom EU-ETS erfassten Sektoren für die Unternehmen betriebswirtschaftlich deutlich lohnenswerter – hier sparen sie 60 Euro pro Tonne ein – als in den Bereichen Verkehr und Gebäude, in denen nach BEHG günstigere CO₂-Preise gelten und die Akteure somit weniger bei einer CO₂-Vermeidung einsparen. Aus klimapolitischer Perspektive wäre ein möglichst einheitlicher CO₂-Preis in allen Sektoren wünschenswert, damit dort CO₂ eingespart wird, wo dies am günstigsten möglich ist. Aus sozialpolitischen Erwägungen soll jedoch aktuell ein zu hoher CO₂-Preis für den Autoverkehr und das Heizen vermieden werden. Gleichwohl wäre es mindestens mittelfristig wünschenswert, einen einheitlichen CO₂-Preis zu schaffen und für den ggf. erwünschten sozialpolitischen Ausgleich durch andere Maßnahmen wie Transfers oder etwa die Senkung der Stromsteuer auf das in der EU vorgegebene Minimum zu sorgen.

82. Ganz allgemein schafft der CO₂-Preis in der EU und in Deutschland vor allem dort Anreize, CO₂ zu vermeiden. Dies kann zum einen durch die Einführung neuer CO₂-armer Produkte und Technologien gelingen, sodass hier auch entsprechende Innovationsanreize entstehen. Sofern jedoch in anderen Staaten wie den USA, China, Indien etc. nicht ähnliche CO₂-Preise gelten, wird dort keine ähnliche Nachfrage nach CO₂-armen Produkten und Technologien entstehen und die Innovationsanreize – global betrachtet – werden zu gering sein. Dieses Problem ließe sich durch die Gründung eines sog. Klima-Clubs lösen.

83. Zum anderen kann die Zahlung des CO₂-Preises in Deutschland und der EU durch die Verlagerung von Produktionsstandorten oder den Import von Produkten vermieden werden (Carbon Leakage). Für den Klimaschutz ist dies selbstredend kontraproduktiv, für Investitionen und Arbeitsplätze in Europa ebenfalls. Derzeit wird diskutiert, diesen Fehlanreiz mit einem CO₂-Grenzausgleich einzudämmen. Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, in den kommenden Jahren schrittweise einen auf die Importseite (und einige

¹² Vgl. Kronberger Kreis (2014).

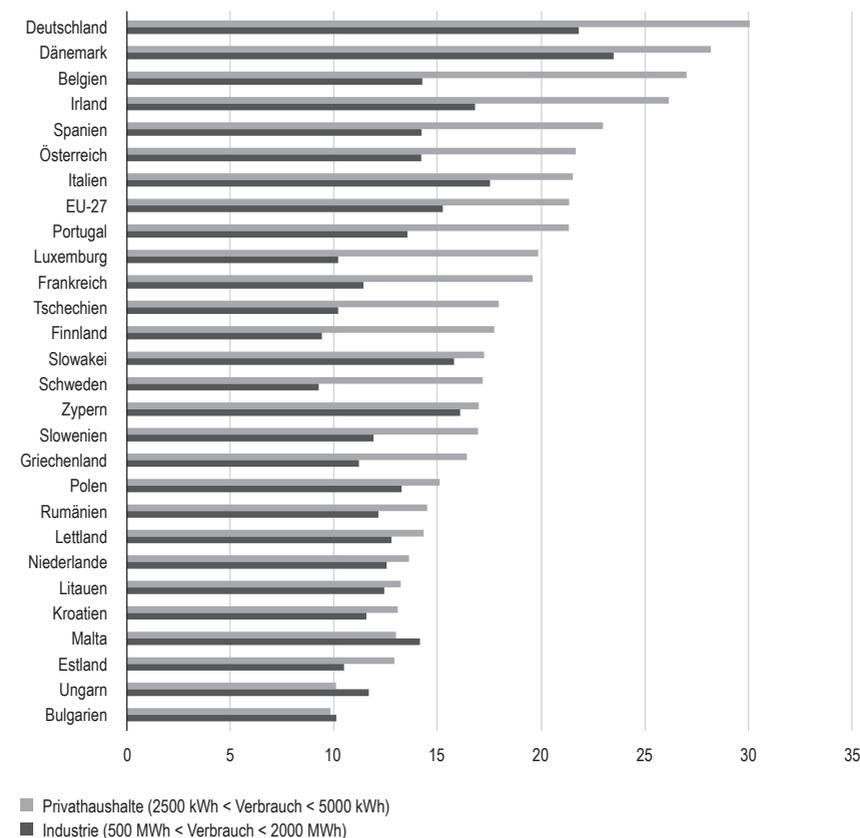
¹³ Vgl. <https://www.theice.com/products/197/EUA-Futures/data>, abgerufen am 14. Oktober 2021.

besonders relevante Sektoren) beschränkten Grenzausgleich einzuführen. Allerdings ist auch dieser aus mindestens zwei Gründen nicht unproblematisch: Zum einen ist es schwierig, treffsicher die korrekte Höhe des Grenzausgleichs zu bestimmen, weil (a) der CO₂-Gehalt verschiedener Produkte variiert und sich im Zeitverlauf ändert und (b) der CO₂-Preis innerhalb der EU selbst nicht fixiert ist, sondern ein Marktpreis im EU-ETS ist, der durch Angebot und Nachfrage determiniert wird und sich laufend ändert. Zum anderen kann die Gefahr des Carbon Leakage durch einen Grenzausgleich zwar reduziert werden, allerdings nur insoweit, wie es um die Produktion für den EU-Binnenmarkt geht. Auf den Weltmärkten außerhalb der EU würde ein hoher EU-CO₂-Preis die europäischen Firmen nach wie vor benachteiligen, sodass eine Produktionsverlagerung zu befürchten wäre. Die Ausdehnung des Grenzausgleichs auf die Exportseite, also eine Entlastung der europäischen Produzenten beim Export, würde allerdings bedeuten, dass die CO₂-Emissionen in der EU nur noch insoweit dem CO₂-Preis unterliegen würden, wie sie durch Konsum in Europa entstehen. Mit dem Ziel der Klimaneutralität der EU einschließlich der dort angesiedelten Industrieproduktion wäre das nicht vereinbar. Zugleich wäre es keineswegs trivial, solche „Exportsubventionen“ WTO-kompatibel zu gestalten. Vielmehr entsteht die Gefahr, dass ein Grenzausgleich als protektionistisches Instrument für industriepolitische Zwecke missbraucht wird.

84. Dieses Dilemma verdeutlicht, dass ein Grenzausgleich internationale Koordination nicht wirklich ersetzen kann. Die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs an den Außengrenzen des Klima-Clubs mag daher zwar theoretisch wünschenswert sein, praktisch und politökonomisch ist er aber keineswegs unproblematisch. Der geplante Grenzausgleich auf der Importseite ist durchaus vernünftig. Er könnte andere Länder dazu animieren, internationaler Koordination der Klimapolitik eher zuzustimmen. Das Problem des Carbon Leakage wird dadurch aber nur teilweise gelöst.

85. Als problematisch können sich die hohen Preise für Strom und für (andere) CO₂-intensive Produkte in Deutschland erweisen. Deutschland hat heute für Privatkunden die höchsten Preise und für Industriekunden mit die höchsten Preise in Europa (vgl. Abbildung 7). Zum einen gefährden stark steigende Preise die politische Unterstützung für die Klimaschutzpolitik, wie etwa die sog. Gelbwesten-Proteste in Frankreich zeigen. Daher gilt es, steigende CO₂-Preise sozialpolitisch zu flankieren. Gute Möglichkeiten sind die Senkung der Stromsteuer auf das in der EU vorgegebene Minimum, die Abschaffung der EEG-Umlage und ggf. anderer klimaschädlicher Elemente im Steuer- und

Abbildung 7: Elektrizitätspreise in der EU (Cent pro Kilowattstunde)



Quelle: Eurostat.

Abgabensystem. Zum anderen gefährden stark steigende Preise für Energie die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen am Standort Deutschland und deren Arbeitsplätze. Dem gilt es entgegenzuwirken. Neben allgemeinen Maßnahmen zur Steigerung der Standortattraktivität, wie etwa eine Reform der Unternehmensbesteuerung, könnten Stromsteuer und EEG-Umlage auf das europäische Mindestniveau gesenkt bzw. abgeschafft werden. Dies erscheint

nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil eine zunehmende Elektrifizierung in Verkehr, Industrie und anderen Bereichen durch hohe Strompreise eher behindert als befördert wird.

86. Über diese Maßnahmen hinaus ist es erwägenswert, die Bürgerinnen und Bürger über ein Energiegeld zu entlasten. Dies könnte etwa pauschal mit dem Rundfunkbeitrag verrechnet oder ausgezahlt werden, um die administrativen Kosten gering zu halten. Eine CO₂-Bepreisung samt Energiegeld hätte gegenüber spezifischen Subventionen, etwa für Elektroautos, den Vorteil, dass ersteres verteilungspolitisch progressiv wirkt und über die CO₂-Preise eine stärkere Marktlenkung der Klimaschutzanstrengungen mit den genannten Effizienzvorteilen erreicht werden kann.¹⁴

¹⁴ Vgl. dazu auch Edenhofer (2021).

IV Digitalisierung

87. Die Corona-Pandemie hat erkennen lassen, dass in Deutschland im Bereich der Digitalisierung erheblicher Aufholbedarf besteht. Die öffentliche Verwaltung und andere staatlich verantwortete Bereiche (wie etwa die Schulen) sind noch immer nicht im 21. Jahrhundert angekommen. Wenn in den vergangenen Jahren über eine unzureichende Digitalisierung geredet wurde, ging es vor allem um Infrastruktur (Breitband, 5G) oder industriepolitische Initiativen wie die Gründung eines KI-Airbus oder die Schaffung einer europäischen Cloud durch staatliche Förderung. Die Corona-Krise hat nun sehr deutlich gezeigt, dass es vor allem die öffentliche Hand mit ihrer Verwaltung, dem Gesundheitswesen und dem Bildungsbereich ist, welche weit hinter den Möglichkeiten und Notwendigkeiten oder gar nur den internationalen Maßstäben hinterherhinkt. Die Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI) der Bundesregierung hat schon vor fünf Jahren von der „digitalen Service-Wüste in deutschen Amtsstuben“ gesprochen¹⁵ und in den gängigen Rankings der Europäischen Kommission sah Deutschland nie gut aus. Bekannt ist die fehlende Digitalisierung im öffentlichen Sektor somit seit vielen Jahren, doch passiert ist kaum etwas.

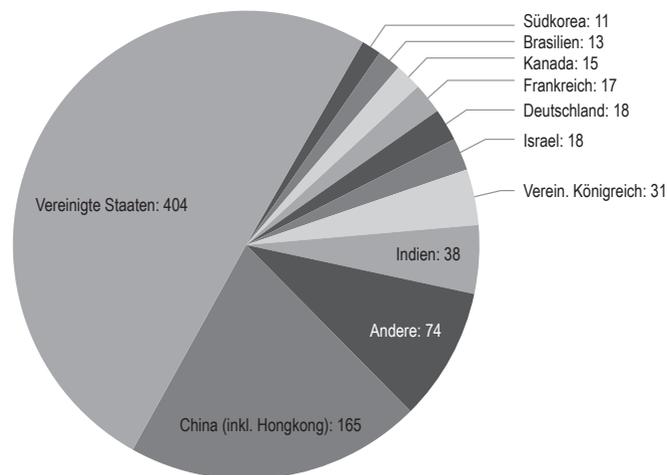
88. Die digitale Lethargie des öffentlichen Sektors überrascht nicht, wenn man bedenkt, dass Digitalisierung zu einem erheblichen Teil die Umorganisation von Arbeitsprozessen bedeutet und dies in Deutschland nirgendwo so schwer ist wie im öffentlichen Dienst. Dann ist es allerdings nicht naheliegend, die Lösung für die anstehenden Herausforderungen allein beim Staat zu suchen.

89. Im privaten Sektor droht Deutschland jedoch ebenfalls den Anschluss zu verlieren. Deutschland hat gewisse natürliche Standortnachteile für Innovationen, die Verbraucher direkt betreffen, wie zum Beispiel Amazon, Google, Facebook, Airbnb, Uber, Ebay etc. Im Gegensatz zu den USA und anderen Märkten ist Englisch nicht unsere Muttersprache, zudem ist der deutsche Markt deutlich kleiner als der amerikanische oder chinesische. Innovationen für Verbraucher werden daher nur selten zuerst in Deutschland entwickelt und getestet. Die Schaffung eines digitalen Binnenmarktes in der EU sollte daher mit Vehemenz vorangetrieben werden.

¹⁵ <https://idw-online.de/de/news645991>.

90. Gerade in Deutschland sind die Rahmenbedingungen für Gründer und Innovatoren oftmals unattraktiv. Viele Bereiche sind sehr strikt reguliert – ein Beispiel ist der gegenwärtig tendenziell unternehmensfeindliche Datenschutz. In der Kombination können natürliche und institutionelle Standortnachteile eine toxische Mischung für den Standort ergeben. In der Tat ist heute unter den 20 größten Internetunternehmen der Welt kein einziges europäisches vertreten. Unter den 20 größten Tech-Unternehmen der Welt findet sich immerhin SAP, allerdings seit langem als einziges deutsches Unternehmen. Deutschland droht den Anschluss in diesem wichtigen Zukunftsfeld zu verlieren. Von über 800 Startup-Unternehmen mit einer Marktbewertung von mehr als einer Mrd. Dollar, die es im August 2021 weltweit gab, kommen nur 18 aus Deutschland. Etwa die Hälfte dieser sog. „Einhörner“ ist in den USA beheimatet, ein weiteres Fünftel in China. Selbst Großbritannien hat mit über 30 „Einhörnern“ deutlich mehr als Deutschland (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Anzahl der "Einhörner" im Ländervergleich*



* Anzahl der Startup-Unternehmen mit einer Bewertung von mindestens einer Mrd. US-Dollar (Stand: August 2021).

Quelle: Eigene Darstellung, Daten basierend auf cbinsights, The Global Unicorn Club, online verfügbar unter <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies>.

91. Das Problem der mangelnden Digitalisierung wird nicht gelöst, wenn im ländlichen Raum mehr Breitband vergraben und 5G ausgebaut wird. Entscheidend ist, dass die Rahmenbedingungen für die Entwicklung interessanter Angebote verbessert werden. Die Entwicklung interessanter Angebote und Plattformen scheitert nicht am mangelnden Breitband in Mecklenburg und der Oberpfalz, sondern an anderen Dingen, wie etwa einer verbotsorientierten Regulierung.¹⁶ Was lange ein deutscher Wettbewerbsvorteil war – eine regelbasierte Verwaltung und ein stabiles Bildungswesen – hat in Zeiten einer Transformation und Flexibilität erfordernden Digitalisierung zum Reformstau geführt.

92. Die nächste Bundesregierung muss daher die Digitalisierung im öffentlichen Sektor vehement vorantreiben. Der einfache Verweis auf eine Zuständigkeit von Kommunen oder Ländern hilft hier nicht weiter. Zwar liegen die Kompetenzen tatsächlich zu einem erheblichen Teil auf Landes- oder kommunaler Ebene. Ohne eine aktive Rolle des Bundes ist eine schnelle „Koordination von unten“ aber nicht zu erwarten, da die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung wie im Bildungsbereich zunächst einmal einen Mehraufwand verursacht, sowohl was Investitionen in Hard- und Software als auch die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angeht. Die Bundesregierung sollte daher Maßnahmen für die digitale Transformation auf Landesebene und vor allem bei den Kommunen finanziell fördern. Ohne eine solche Förderung dürfte der dringend erforderliche Kulturwandel illusorisch bleiben, weil der gesamtgesellschaftliche Nutzen eben nicht direkt (sondern bestenfalls langfristig und indirekt) im kommunalen Haushalt (oder Landeshaushalt) durch Mehreinnahmen reflektiert wird, sich die Kosten hingegen direkt und sofort dort niederschlagen.

93. Notwendig erscheint außerdem eine bundesweite Standardisierung von Software, um möglichst hohe Skaleneffekte zu generieren. Daher kann die Förderung an die Einhaltung solcher Standards geknüpft sein, die es schnell und unter Nutzung der Innovationsstärke des privaten Wettbewerbs zu entwickeln gilt.

94. Ratsam ist zudem, nach der Bundestagswahl schnellstmöglich eine Sachverständigenkommission einzusetzen, die zügig Vorschläge für ein in-

¹⁶ Vgl. Kronberger Kreis (2017).

novationsfreundliches Datenrecht entwickelt. Datenschutzvorschriften und ihre praktische Durchsetzung bremsen die Entwicklung und Implementierung innovativer Dienste in Deutschland. Gerade in Bereichen wie dem Gesundheitswesen ließen sich erhebliche Potenziale für Innovationen und verbesserte Therapien heben, wäre der Datenschutz nicht so restriktiv. Der Fokus des Datenschutzes liegt bisher vor allem darauf, neue Entwicklungen zu verhindern, statt diese zu ermöglichen. Hier gilt es eine bessere Balance zu finden. Die EU geht dieses Thema gegenwärtig mit der Arbeit an einem „Datengesetz“ („Data Act“) an. Die künftige Bundesregierung sollte sich hier proaktiv einbringen. Die Förderung privater Datenkooperationen, der Dateninteroperabilität und einer Datennutzung für Zwecke von besonderem öffentlichem Interesse sind zentrale Themen, für die schnell handhabbare Lösungen entwickelt werden müssen, damit Europa und Deutschland im internationalen Innovationswettbewerb mithalten können.

V Finanz- und Steuerpolitik

95. Die Aussichten für die deutsche Wirtschaft, erfolgreich mit den Herausforderungen demografischer Wandel, Klimaschutz und Digitalisierung umzugehen, sind im Zuge der Bewältigung der Corona-Pandemie vergleichsweise günstig. Die Gemeinschaftsdiagnose (2021) geht für das Jahr 2021 zwar nur noch von einem Wachstum des BIP von 2,4 Prozent aus, hat den Wert für 2022 jedoch auf 4,8 Prozent angehoben. Im ersten Quartal 2022 dürfte die deutsche Wirtschaft demnach wieder das Vorkrisenniveau des BIP im Jahr 2019 erreicht haben. Die Produktionslücke könnte im Jahr 2022 schon wieder geschlossen sein, wenngleich es noch ein wenig länger dauern dürfte, bis die deutsche Wirtschaftskraft auf dem alten Wachstumspfad angekommen sein wird.

96. Mit einer solchen Wirtschaftsentwicklung wird eine höhere Einnahmedynamik verbunden sein, als in der jüngsten Steuerschätzung unterstellt wurde. Die in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung enthaltenen, noch offenen finanzpolitischen Handlungsbedarfe für die Jahre 2023 und 2024 können voraussichtlich bereits durch die Aufwärtsrevision der Steuerschätzung vom Mai 2021 gedeckt werden. Hinzu kommen die geringeren Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik, insbesondere für Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit, wenn die Wirtschaft wieder mit einer so starken Dynamik auf ihren Wachstumspfad zurückfindet.

97. Wie Feld et al. (2021) zeigen, lässt sich die Regelgrenze der Schuldenbremse trotz der aktuell hohen Neuverschuldung in den kommenden Jahren vor allem wegen der hohen Rücklagen im Bundeshaushalt und den weiterhin relativ niedrigen Zinsausgaben ohne massive kurzfristige Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen einhalten. Die Handlungsspielräume hängen nicht zuletzt davon ab, ob die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse im Jahr 2023 wieder angewendet wird. Die sich daraus ergebenden Tilgungsverpflichtungen werden in den dann folgenden Jahren die Handlungsspielräume der Bundesregierungen einengen. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie hoch die über die Regelgrenze der Schuldenbremse hinausgehende Neuverschuldung in den Jahren 2021 und 2022 ausfallen wird. Je weniger der bestehende haushalterische Spielraum ausgenutzt wird, umso größer ist die Handlungsfähigkeit in den kommenden Jahren.

98. Die Finanzpolitik wird somit konjunkturgerecht fortgesetzt werden können. Das Konsolidierungserfordernis wird in der kommenden Dekade zudem etwas niedriger ausfallen als nach der Finanzkrise der Jahre 2008/2009. Im Jahr 2010 lag die Staatsschuldenquote noch bei 82,3 Prozent. Im Jahr 2020 lag sie bei 70 Prozent und wird bis 2022 allenfalls auf 75 Prozent ansteigen. Diese relativ entspannte Lage sollte jedoch nicht zum Anlass genommen werden, jetzt noch möglichst viele Ausgabenwünsche zu erfüllen. Die Staatsquote ist schon vor der Corona-Krise insbesondere durch einen Ausbau der Sozialtransfers und der Subventionen ausgeweitet worden. Dies gilt es zurückzuführen.

99. Die neue Bundesregierung wird sich vor den bestehenden Konsolidierungserfordernissen nicht drücken können. Zyklische Entwicklungen der Wirtschaft werden nach der Corona-Krise nicht beseitigt sein. Die nächste Rezession kommt bestimmt – früher oder später. Die Finanzpolitik muss darauf wieder gut vorbereitet sein, um gegebenenfalls mit expansiver Fiskalpolitik gegenhalten zu können. Zudem ist Deutschland wichtigster Haftungsgeber in der Europäischen Währungsunion, nicht nur für die in der Corona-Krise eingeführte und mit Verschuldung der EU finanzierte Aufbau- und Resilienzfazilität, sondern auch für die Bilanz der Europäischen Zentralbank (EZB).

100. In allererster Linie wird die erforderliche Konsolidierung über Wirtschaftswachstum zu leisten sein. Schon von 2010 bis 2019 war der Beitrag des robusten Wirtschaftswachstums für den Konsolidierungserfolg dieser zehn Jahre erheblich. Vor allem sprudelnde Einnahmen leisteten diesen Konsolidierungsbeitrag. Hinzu kamen die deutlich absinkenden Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik, allerdings von einem höheren Niveau struktureller Arbeitslosigkeit. Die wirtschaftliche Dynamik, die eine solche Konsolidierung möglich macht, gilt es wieder zu erreichen.

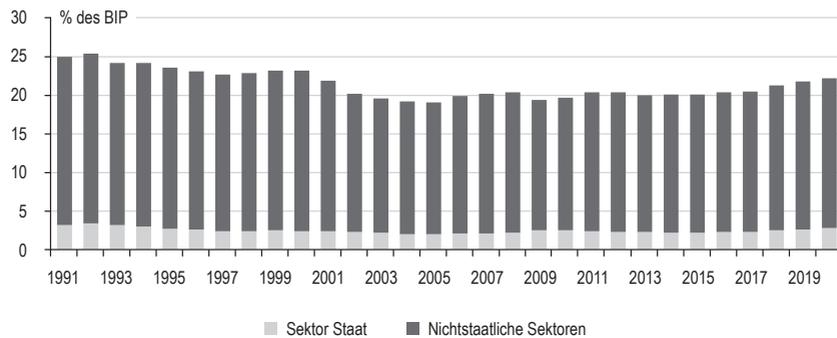
101. Dies dürfte keine leichte Aufgabe sein. Allein die demografische Entwicklung wird nach den durch den Wiederaufholprozess temporär hohen Wachstumsraten des BIP für einen das Wachstum des Produktionspotenzials dämpfenden Effekt sorgen. Die Gemeinschaftsdiagnose (2021) geht nur noch von einem Potenzialwachstum in Deutschland von 1,0 bis 1,2 Prozent jährlich im Zeitraum von 2020 bis 2026 aus. Das ist im Wesentlichen das Resultat eines geringeren Erwerbersonenpotenzials. Hinzu kommt aber der indirekte Effekt, dass eine alternde Bevölkerung weniger innovationsbereit ist.

102. In der Wirtschaftspolitik setzen nicht wenige auf ein stärkeres staatliches Engagement, vor allem durch öffentliche Investitionen und Industriepolitik. In ihrer mittelfristigen Finanzplanung hat die Bundesregierung jährliche öffentliche Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro vorgesehen. Zu den Investitionsmitteln des Bundes kommen öffentliche Investitionen der Länder und der Gemeinden. Insbesondere Letztere sind bislang finanzpolitisch besser durch die Corona-Krise gekommen als der Bund: Die Gemeinden erzielten im Jahr 2020 sogar Überschüsse, werden im laufenden Jahr 2021 durch weitere Kompensationen von Gewerbesteuerausfällen unterstützt und erhalten seit dem Konjunkturpaket vom Juni 2020 eine dauerhafte strukturelle Entlastung im Bereich der Grundsicherung durch eine höhere anteilige Übernahme der Kosten der Unterkunft durch den Bund. Eine weitere Entlastung, etwa über eine teilweise Übernahme der sog. Altschulden durch den Bund ist daher unnötig und begünstigt die drei Länder, die bislang keine eigene Lösung für ihre Kommunen finden wollten, nämlich Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland, gegenüber den anderen Ländern.

103. Für den Klimaschutz allein geht etwa die Europäische Kommission von einem Investitionsbedarf von gut 2 Billionen Euro in den kommenden zehn Jahren aus.¹⁷ Dies erscheint nur auf den ersten Blick unvereinbar mit den eingeplanten Investitionen. Die EU-Kommission nimmt bei dieser Schätzung nämlich private und öffentliche Investitionen zusammen. In der Vergangenheit lag das Verhältnis von privaten zu staatlichen Investitionen in Deutschland bei 8:1 (siehe Abbildung 9). Verteilt auf zehn Jahre bleiben somit gut 20 Mrd. Euro jährlicher Investitionsbedarf des Staates für den Klimaschutz übrig. Ähnliches lässt sich in anderen Investitionsbereichen, etwa für die Digitalisierung, feststellen.

104. Deutlich wird damit, dass es für eine dynamischere Wirtschaftsentwicklung vor allem auf die private Investitionstätigkeit ankommt. Unternehmen benötigen günstige Investitionsbedingungen, wenn sie Risiken übernehmen sollen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und dem damit verbundenen Fachkräftemangel ist mit steigenden Löhnen zu rechnen. Unternehmen müssen daher über Innovation Produktivitätssteigerungen realisieren. Innovationshemmnisse sind allerdings vielfältig. Sie liegen eher nicht in der unzureichenden Qualität von Forschung und Entwicklung. Hier schneidet

¹⁷ Vgl. Europäische Kommission (2019).

Abbildung 9: Entwicklung der privaten und öffentlichen Investitionen in Deutschland*

* Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Quelle: Feld, Grimm und Reuter (2021).

Deutschland, nicht zuletzt im internationalen Vergleich, relativ gut ab, wenn gleich es weiterer Anstrengungen bedarf, um in der Spitzengruppe zu bleiben. Problematischer für die Innovationstätigkeit sind regulatorische und bürokratische Hemmnisse. Darunter leiden staatliche und private Investitionen gleichermaßen. Die Umsetzung von Investitionsprojekten dauert in Deutschland relativ lange und wird durch das Ineinandergreifen der Restriktionen aus unterschiedlichen Rechtsbereichen noch zusätzlich gehemmt. Das muss sich verbessern.

105. Jedenfalls sollte in den kommenden Jahren nicht versucht werden, die öffentlichen Haushalte mit Steuererhöhungen zu konsolidieren. Das würde die Rahmenbedingungen für Investitionen und Beschäftigung verschlechtern und das Ziel, über Wachstum zu konsolidieren, torpedieren. Dies gilt vor allem für Vorstellungen, die Nettovermögensteuer wiederzubeleben oder eine neue Vermögensabgabe einzuführen. Die Kombination aus im internationalen Vergleich bereits hohen Steuern auf Einkommen und Unternehmensgewinne und einer zusätzlichen Vermögenssteuer würde zu einer effektiven Steuerbelastung von Investitionen führen, die weit über dem Niveau unserer Nachbarländer liegt. Das wäre ein deutliches Signal an in- und ausländische Investoren und Unternehmen, nicht in Deutschland zu investieren. Vermögenssteuer und

Vermögensabgabe wären deshalb für die Konsolidierungsaufgabe vermutlich sogar schädlich. Gelegentlich wird argumentiert, Risiken von Vermögenssteuern für die Wirtschaftsentwicklung seien auszuräumen, wenn Betriebsvermögen verschont werden. Das ist jedoch nicht überzeugend. Zum einen gibt es dafür recht enge verfassungsrechtliche Grenzen. Zum anderen bedeuten Ausnahmen für Betriebsvermögen, dass gerade die Steuerzahler mit den höchsten Vermögen von der Steuer ausgenommen werden. Im Ergebnis wäre das Steueraufkommen gering und die Lastenverteilung unfair.

106. Eine Gefährdung der wirtschaftlichen Erholung und der mittelfristigen Wachstumsaussichten würde auch von einer Anhebung der Spitzensteuersätze der Einkommensteuer oder der Körperschaftsteuer ausgehen. Gerade wegen der erheblichen Belastungen vieler Unternehmen durch die Krise und angesichts des sich beschleunigenden Strukturwandels ist es wichtig, dass die Steuerpolitik Investitionen und die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen in Deutschland fördert.

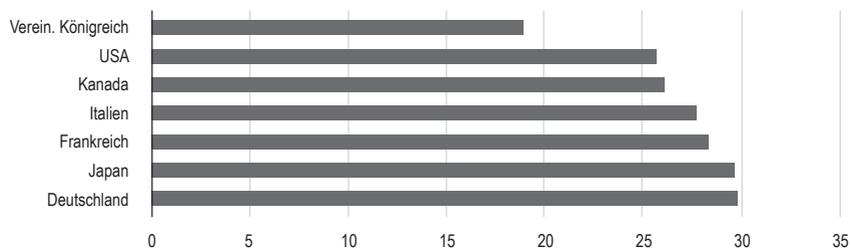
107. Die neue Bundesregierung sollte den Solidaritätszuschlag für alle Steuerzahler abschaffen. Der vielfach geäußerte Einwand, dabei handele es sich um ein „Steuer Geschenk für die Reichen“ verdreht die Tatsachen. Der Solidaritätszuschlag war und ist ein Sonderopfer, das primär von Steuerzahlern mit hohem Einkommen zur Finanzierung der Wiedervereinigung Deutschlands abverlangt wurde. Dreißig Jahre später ist die Abschaffung dieser Sondersteuer überfällig. Der Anstand würde es gebieten, dass die Politik die Steuer für alle abschafft und vor allem den Steuerzahlern dankt, die hier am meisten beigetragen haben. Unabhängig davon kann man durchaus darüber diskutieren, ob der derzeit geltende Einkommensteuertarif reformbedürftig ist. Allerdings ist dabei ebenfalls zu beachten, dass Steuererhöhungen für hohe Einkommen insbesondere mittelständische Personenunternehmen treffen und dort Investitionen und Beschäftigung beeinträchtigen.

108. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung besteht erheblicher Reformbedarf.¹⁸ Die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen, Innovationen und Unternehmensgründungen sind verbesserungsbedürftig. In den vergangenen Jahren haben viele Länder die Unternehmenssteuern gesenkt, um sich im Steuerwettbewerb besser zu positionieren. In Deutschland sind die

¹⁸ Vgl. Kronberger Kreis (2018).

Unternehmenssteuern in den vergangenen zehn Jahren wegen des steigenden Trends bei den Gewerbesteuern eher erhöht worden. Unter den G7-Staaten hat Deutschland heute die höchste Steuerbelastung (siehe Abbildung 10). Eine Senkung der steuerlichen Belastung einbehaltener Gewinne von derzeit rund 30 Prozent auf 25 Prozent wäre ein sichtbares positives Signal für Investitionen in Deutschland. Durch die dadurch ausgelösten Wachstumseffekte würde zumindest ein Teil der damit verbundenen Steueraufkommensverluste mittelfristig refinanziert. Fiskalisch noch weniger aufwendig wäre eine Verbesserung der steuerlichen Abschreibungen. Dadurch werden Steuerzahlungen nicht gesenkt, sondern in die Zukunft verlagert. Da der Staat sich derzeit zu Nullzinsen verschulden kann, ergibt sich dauerhaft keine fiskalische Belastung, gleichzeitig haben die meisten Unternehmen positive Finanzierungskosten und profitieren deshalb.

Abbildung 10: Steuersatz auf Unternehmensgewinne 2021*



* Inklusive dezentrale Gebietskörperschaften.

Quelle: OECD.

109. Seit der Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten hat sich die amerikanische Steuerpolitik verändert. Zum einen hat Joe Biden angekündigt, die massive Senkung der Unternehmenssteuern durch Donald Trump im Jahr 2017 teilweise rückgängig zu machen. Ob es wirklich dazu kommt, ist derzeit unklar und wird unter anderem von der Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse im US-Kongress abhängen, in dem die Republikaner sich gegen Steuererhöhungen zur Wehr setzen. Zum anderen haben die USA sich der im Rahmen des OECD-Projekts gegen Steuervermeidung multinationaler Unternehmen

(Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) entwickelten Reform angeschlossen, mit der die Besteuerung von Unternehmensgewinnen teilweise in die Marktländer verlagert werden sollen (Säule 1) und eine Mindestbesteuerung von Gewinnen in Höhe von 15 Prozent vereinbar wurde. Die Unterstützung durch die USA hat dazu geführt, dass mittlerweile 136 Länder die Vereinbarung unterzeichnet haben.

110. Diese Veränderungen werfen die Frage auf, ob Deutschland nach wie vor Steuerentlastungen für Unternehmen braucht, um sich im Steuerwettbewerb zu positionieren. Wenn die USA ihre Unternehmenssteuern deutlich erhöhen würden, würde der Druck auf Deutschland nachlassen, die Steuern zu senken. Ob es dazu wirklich kommt, ist jedoch unklar. Die Einführung der globalen Mindeststeuer wirft eine Reihe von Umsetzungsfragen auf. Vor allem bedeutet die geplante Konstruktion der Mindeststeuer, dass erhebliche Lücken zur Steuervermeidung erhalten bleiben. Bevor die Mindeststeuer eingeführt werden kann, müssen sich die beteiligten Staaten auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage einigen, also eine Definition dessen, was als steuerpflichtiger Gewinn anzusehen ist. Außerdem sind nur durch Konzernstrukturen verbundene Unternehmen oberhalb einer Umsatzschwelle von 750 Mio. Euro pro Jahr von der Mindestbesteuerung erfasst. Für selbständige Unternehmen und Firmen unter dieser Größenschwelle wird der Steuerwettbewerb also nicht gedämpft. Darüber hinaus liegt Deutschland mit einer Besteuerung der Gewinne auf Unternehmensebene in Höhe von 30 Prozent deutlich über der Mindeststeuergrenze, sodass andere Länder trotz Mindeststeuer erheblich attraktivere Steuerlasten anbieten können. All dies spricht dafür, die steuerlichen Standortbedingungen in Deutschland zu verbessern.

111. Ein wachstumsfreundliches Steuersystem zeichnet sich nicht allein durch niedrige Steuersätze aus. Die vergleichsweise restriktive Handhabung der steuerlichen Verlustverrechnung in Deutschland belastet vor allem junge und innovative Unternehmen mit riskanten Investitionsprojekten. Diese Restriktionen sind im Verlauf der Corona-Krise gelockert worden, jedoch nur sehr zögerlich. In der finanzpolitischen Debatte wird immer wieder der Eindruck erweckt, Verlustverrechnung sei eine Steuervergünstigung. Das ist unzutreffend. Das Recht zur Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen gehört zu den Grundlagen einer fairen und effizienten Besteuerung. Einschränkungen sollten sich auf die Abwehr von Missbrauch beschränken.

112. Reformbedarf besteht darüber hinaus bei der Gewerbesteuer. Deutschland leistet sich mit der Gewerbesteuer neben der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer eine dritte Steuer auf Unternehmensgewinne, die zunächst mit großem Aufwand bestimmt und erhoben, dann aber bei Personengesellschaften zu einem erheblichen Teil an die Steuerzahler zurückerstattet wird. Die Gewerbesteuer ist die wichtigste Einnahmequelle der Städte und Gemeinden, aber wegen ihrer großen Volatilität im Konjunkturzyklus und dem sehr ungleichen Aufkommen unter Gemeinden ist sie als Kommunalsteuer schlecht geeignet. Das ist zuletzt in der Corona-Krise deutlich geworden, als die Gewerbesteuereinnahmen einbrachen und die Kommunen Hilfen forderten und auch erhielten. Die Kommission Steuerreform der Stiftung Marktwirtschaft hat mit dem Vier-Säulen-Modell einen tragfähigen Reformvorschlag für die Kommunalfinanzen vorgelegt, der nach wie vor aktuell ist.¹⁹

113. Neben einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung muss daher eine konsequente Ausgabenkontrolle zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beitragen. Von 2010 bis 2017 blieben die Zuwachsraten der Staatsausgaben hinter diejenigen der Einnahmen zurück und sicherten somit den Rückgang der Staatsschuldenquote ab. Neben den geringeren Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik waren es vor allem die geringeren Zinsausgaben, die diesen Konsolidierungseffekt bewirkten. Der Spielraum für Einsparungen bei den Zinsausgaben ist allerdings durch die bereits realisierten niedrigen Refinanzierungskosten in der öffentlichen Verschuldung geringer geworden. Hinzu kommt, dass die so genannte rentenpolitische Atempause der vergangenen zehn Jahre vorüber ist. In dieser Phase sind noch relativ geringer besetzte Alterskohorten in den Ruhestand gegangen. Ab dem Jahr 2025 steht stattdessen der Ruhestand der Babyboomer an.

114. Konsequenz zu Ende gedacht bedeutet eine Politik der Ausgabenkontrolle daher, die richtigen Prioritäten zu setzen. Im Zeitraum von 1991 bis 2021 sind die Sozialausgaben relativ stärker gestiegen als andere Ausgabenkategorien, wohingegen die Ausgaben für öffentliche Investitionen relativ weniger angestiegen sind. Das ist die falsche Prioritätensetzung. In den kommenden Jahren sollten die Prioritäten umgedreht werden: Staatliche Investitionsausgaben sollten Vorrang vor staatlichem Konsum, insbesondere aber vor staatlichen Transfers im Sozialbereich und vor Subventionen haben.

¹⁹ Siehe dazu Stiftung Marktwirtschaft (2020).

Die festgestellten Investitionsbedarfe des Staates sind im Rahmen der geltenden Schuldenbremse finanzierbar. Eine weitere Erhöhung der Sozialausgaben ist es nicht. Eine Aushöhlung der Schuldenbremse bedeutet daher letztlich die Finanzierung erhöhter Sozialausgaben auf Pump. Mehr staatliche Investitionen muss man sich davon nicht versprechen.

VI Fazit

115. Die neue Bundesregierung steht vor großen wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen. Sie muss die Transformation der deutschen Wirtschaft, die im Zuge von Digitalisierung, Dekarbonisierung und demografischem Wandel ansteht, mit den richtigen Rahmenbedingungen begleiten und dabei die knappen Finanzmittel unter Einhaltung der Schuldenbremse möglichst zielgenau und effizient einsetzen. Dies ist allein schon deswegen kein leichtes Unterfangen, weil der demografische Wandel für sich genommen höhere Sozialausgaben bedingt, wenn an der heutigen Renten-, Pflege- und Gesundheitspolitik festgehalten wird. Diese Mittel fehlen dann an anderer Stelle, insbesondere für staatliche Investitionen und die Verbesserung privater Investitionsbedingungen.

116. In der Rentenpolitik geht es darum, kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgabensteigerungen mit langfristig wirkenden Maßnahmen zur Stabilisierung des Rentensystems zu verbinden. Kurzfristig ermöglicht die Wiedereinsetzung des Nachholfaktors in der Rentenformel eine nennenswerte finanzielle Korrektur. Der Nachholfaktor stellt sicher, dass die aufgrund der Rentengarantie im Zuge der Corona-Krise unterlassene Rentenkürzung durch Mindersteigerungen der Renten in den Folgejahren nachgeholt wird. Dies ist nichts anderes als eine faire Lastenverteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise zwischen den Erwerbstätigen und den Rentnerinnen und Rentnern.

117. Zur langfristigen Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung schlägt der Kronberger Kreis eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2031 vor. Die Regelaltersgrenze sollte ab dann an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden, sodass eine höhere Lebenserwartung automatisch zu einer längeren Lebensarbeitszeit führt. Würde jede weitere Erhöhung der Lebenserwartung zu zwei Dritteln auf eine höhere Lebensarbeitszeit und zu einem Drittel auf eine längere Rentenbezugsdauer entfallen, dann könnte eine erhebliche finanzielle Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung erreicht werden.

118. Diese Maßnahmen erlauben eine deutliche Prioritätensetzung in der staatlichen Ausgabenpolitik hin zu Investitionen. Im Bereich der Digitalisierung sind nennenswerte Investitionen in die Infrastruktur und im Bereich des

öffentlichen Dienstes zudem in Hardware und Software erforderlich. Die Corona-Krise hat schonungslos offengelegt, wie weit die öffentliche Verwaltung, das Gesundheits- und das Bildungswesen von modernen Digitalisierungsstandards entfernt sind.

119. Eine erfolgreiche Digitalisierungsstrategie basiert aber nicht nur auf Investitionen. Zu einem erheblichen Teil bedeutet sie die Umorganisation von Prozessen. Besonders im öffentlichen Dienst Deutschlands ist das sehr schwierig, zumal Länder und Gemeinden den Löwenanteil dieser Reform leisten müssen. Der Bund sollte hier mit einer Fortführung des Digitalpakts helfen, diese aber mit Auflagen versehen. Erforderlich ist beispielsweise eine bundesweite Standardisierung von Software, um möglichst hohe Skaleneffekte zu generieren. Daher kann die Fortführung an die Einhaltung solcher Standards geknüpft sein, die es schnell und unter Nutzung der Innovationsstärke privaten Wettbewerbs zu entwickeln gilt. Außerdem sollte nach dem Amtsantritt der neuen Bundesregierung schnellstmöglich eine Sachverständigenkommission eingesetzt werden, die zügig Vorschläge für ein innovationsfreundlicheres Datenrecht entwickelt.

120. Die deutsche Klimaschutzpolitik wird nur dann als Vorbild für andere Länder erhalten, wenn die CO₂-Ziele erreicht werden, ohne die deutsche Wirtschaft zu schädigen. Dies gelingt nur über Innovationen und technischen Fortschritt. Der Klimaschutz erfordert daher ebenfalls nennenswerte Investitionen des Staates, vor allem eine technologieoffene Förderung von Forschung und Entwicklung. Allerdings dürften die staatlichen Investitionen weitaus geringer ausfallen als die von den Unternehmen zu erbringenden, privaten Investitionen. Es kommt daher vielmehr auf die Rahmenbedingungen für die Unternehmen an. Vorsicht ist geboten angesichts der Forderungen nach hohen Subventionen für die Umstellung auf emissionsärmere Energieträger insbesondere in der energieintensiven Industrie. Denn es besteht die Gefahr von Dauersubventionen vor allem bei Unternehmen mit heute schon schwacher Ertragslage.

121. Steuerpolitische Maßnahmen sind hingegen zielgenauer und effizienter. So können Abschreibungserleichterungen einen wesentlichen Anreiz für Investitionen in den Klimaschutz setzen. Umfassender noch sollte die Unternehmensbesteuerung auf innovationsschädliche Elemente geprüft werden. Eine allgemeine Senkung der Unternehmenssteuerbelastung dürfte jedenfalls hilfreich sein.

122. Leitinstrument der Klimapolitik muss die Bepreisung von CO₂ bleiben. Nur mit ihr gelingt eine effiziente Einsparung dieses Treibhausgases. Die damit verbundene Belastung privater Haushalte lässt sich durch eine Absenkung der Stromsteuer und die Beseitigung der EEG-Umlage sowie ggf. durch ein Energiegeld kompensieren. Die Klimapolitik muss zudem auf internationale Vereinbarungen abzielen, um tatsächlich weltweit zu Reduktionen der CO₂-Emissionen zu kommen.

123. Die drei großen Herausforderungen der kommenden Legislaturperiode – Demografie, Digitalisierung, Dekarbonisierung – erfordern somit eine eindeutige Prioritätensetzung in der Finanzpolitik des Staates. Zukünftige Ausgabensteigerungen sollten viel eher im Bereich öffentlicher Investitionen als bei staatlichen Transfers realisiert werden. Dies muss begleitet sein von verbesserten steuerlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen. Mit so veränderten Prioritäten lässt sich die im Rahmen der Schuldenbremse erforderliche Konsolidierung meistern, wenn das Ausgabenwachstum insgesamt hinter dem mit einer wiedergewonnenen wirtschaftlichen Dynamik einhergehenden Wachstum der Staatseinnahmen zurückbleibt. So lassen sich die drängenden Herausforderungen bewältigen.

Literaturverzeichnis

Bick, A., Brüggemann, B., Fuchs-Schündeln, N. und H. Paule-Paludkiewicz (2019), Long-Term Changes in Married Couples' Labor Supply and Taxes: Evidence from the US and Europe Since the 1980s, *Journal of International Economics* 118, 44–62.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), Die Grundrente kommt, Berlin.

Bundesrat (2020), Finanzplan des Bundes 2020 – 2024, Drucksache 517/20, Berlin.

Bundesrechnungshof (2021), Bericht nach §99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität, Bonn.

Edenhofer, O. (2021), Langfristigkeit ist in der Klimapolitik das A und O, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 22, 247–258.

Europäische Kommission (2019), Der europäische Grüne Deal, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM/2019/640 final, Brüssel.

Feld, L.P., Grimm, V. und W.H. Reuter (2021), Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden, *Wirtschaftsdienst*, 6, 418–424.

Feld, L.P., Nöh, L., Reuter, W.H. und M. Yeter (2021), Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinführung der Schuldenbremse, erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 22.

Gemeinschaftsdiagnose (2021), Krise wird allmählich überwunden – Handeln an geringerem Wachstum ausrichten, Herbstgutachten, Berlin et al.

Kronberger Kreis (2014), Neustart in der Energiepolitik jetzt!, *Kronberger Kreis-Studien Band 58*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2017), Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt?, *Kronberger Kreis-Studien Band 63*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Kronberger Kreis-Studien Band 65, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2020), Pflegestatistik 2019, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2021), Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Stiftung Marktwirtschaft (2020), Kommunalfinanzen: Das Vier-Säulen-Modell, Kurzinformation, Berlin.

Wigger, B. U. (2004), On the Intergenerational Incidence of Wage and Consumption Taxes, *Journal of Public Economic Theory* 6, 1–23.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Berlin.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 68 Demografischer Wandel, Klimaschutz, Digitalisierung: Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)

- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
 – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
 16 Das soziale Netz reißt (1988)
 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
 14 Reform der Alterssicherung (1987)
 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
 8 Für eine neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
 7 Für eine freie Preisbildung (2015) *Positionspapier*
 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
 Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

Mehr Information zum Kronberger Kreis auf: www.kronberger-kreis.de

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts Freiburg, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Professorin für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin, Co-Vorsitzende der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), House of Finance, Frankfurt, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.