

Eine andere Meinung

124. Zwei Mitglieder des Rates, Isabel Schnabel und Achim Truger, können sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates bezüglich der fiskalpolitischen Implikationen der Konjunkturdiagnose nicht vollständig anschließen. Die **abweichende Meinung** betrifft die Einschätzungen zur möglichen **Ausgestaltung einer aktiven Konjunkturpolitik** im Fall einer weiteren Abkühlung der konjunkturellen Lage. Die Frage der möglichen Begrenzung der automatischen Stabilisatoren durch die Schuldenbremse wird an anderer Stelle diskutiert. ↘ ZIFFER 574
125. Obwohl sich gegenwärtig noch keine gesamtwirtschaftliche Rezession diagnostizieren lässt, ist das **Rezessionsrisiko spürbar gestiegen** und beträgt gemäß den Schätzungen des Sachverständigenrates rund 36 %. Laut anderen Schätzungen liegt es sogar deutlich darüber. ↘ ZIFFER 87 Erste Anzeichen eines Übergreifens der Abschwächung auf den Dienstleistungsbereich und den Arbeitsmarkt sind bereits zu erkennen. Daher wäre es sinnvoll, dass die finanzpolitischen Akteure von Bund, Ländern und Kommunen die im Rahmen der Schuldenbremse vorhandenen **Spielräume für antizyklische Maßnahmen ausloten**, um diese falls notwendig rechtzeitig einsetzen zu können.
126. Zwar sind die von der Ratsmehrheit beschriebenen Probleme diskretionärer antizyklischer Fiskalpolitik durchaus von Bedeutung. Dennoch sollten im Fall einer weiteren konjunkturellen Eintrübung die **Probleme** solcher Maßnahmen **gegen deren Vorteile abgewogen** werden. Sinnvoll könnten vor allem temporäre Maßnahmen sein, die – ähnlich wie einzelne Maßnahmen der Konjunkturpakete des Jahres 2009 – schnell umgesetzt werden und dabei zielgerichtet eine spürbar stabilisierende Wirkung entfalten könnten.

Möglich wäre etwa die befristete Wiedereinführung der **degressiven Abschreibung**, die zu einem Vorziehen von Unternehmensinvestitionen führen könnte. Dies könnte von den Unternehmen beispielsweise dazu genutzt werden, die Möglichkeiten der Industrie 4.0 wahrzunehmen oder energieeffizienter zu produzieren. Da sich bereits eine deutliche Abschwächung **bei den Unternehmensinvestitionen** zeigt, könnte es sinnvoll sein, eine solche Maßnahme frühzeitig zu aktivieren, um die gewünschten **Vorzieheffekte zu erzielen** und eine prozyklische Wirkung zu vermeiden. Im Transferbereich wären Maßnahmen wie ein **Kinderbonus** möglich, der nicht auf die Grundsicherung angerechnet würde und so den privaten Konsum stimulieren könnte, falls die aktuelle konjunkturelle Schwäche auf diesen übergreift. Ein **Vorziehen der** für 2021 vorgesehenen **Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags** oder vorübergehende Abschläge auf die Einkommensteuer wären ebenfalls denkbar. Schließlich könnten spezifische Maßnahmen in Betracht gezogen werden, etwa Prämien für emissionsarme Autos.

127. **Öffentliche Investitionen** sind aufgrund des langen Vorlaufs bei ihrer Umsetzung trotz eines besonders hohen Multiplikators **weniger gut als konjunk-**

turpolitisches Instrument geeignet. Dies gilt zumindest so lange, wie Bund und Länder nicht über einen Vorrat an umsetzungsreifen Investitionsprojekten verfügen, deren Durchführung vorgezogen werden kann. Dennoch könnte eine **längerfristig angelegte Investitionsstrategie** zeitnah auf den Weg gebracht werden, was günstigstenfalls als Nebeneffekt die Konjunktur stützen könnte. ↘ ZIFFER 575 FF.

128. **Dauerhafte Steuersenkungen** können unter manchen Bedingungen sinnvoll sein. Dies gilt unabhängig von der konjunkturellen Situation, ähnlich wie bei einer langfristig angelegten öffentlichen Investitionsstrategie. Dauerhafte Steuersenkungen **als Instrument der aktiven Konjunkturpolitik** ↘ ZIFFERN 121 F. zu verwenden ist hingegen zumindest **fragwürdig**. Es ist zweifelhaft, dass strukturelle Maßnahmen, einschließlich der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, eine diskretionäre antizyklische Fiskalpolitik ersetzen können.
129. Zudem wäre es auch bei solchen Maßnahmen schwierig, sie **rechtzeitig** zu implementieren. So würde etwa eine Körperschaftsteuersenkung ergänzende Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung erforderlich machen, um „Verwerfungen im System der Unternehmensbesteuerung“ zu vermeiden, (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2019) und wäre somit eine technisch und politisch komplexe Aufgabe. Bei einer kompletten Abschaffung des Solidaritätszuschlags wäre zu bedenken, dass in hohen Einkommensklassen nur geringe Effekte auf den Konsum zu erwarten wären. Insofern könnte man infrage stellen, wie **zielgerichtet** eine solche Maßnahme wäre. Die von dauerhaften Steuersenkungen ausgehenden strukturellen fiskalischen Belastungen bergen zudem **Risiken für die öffentlichen Haushalte**. Die Finanzpolitik könnte zu erheblichen Steuererhöhungen an anderer Stelle oder zu Ausgabenkürzungen gezwungen werden, um die Schuldenbremse trotz Steuersenkung einzuhalten. Dies könnte **zulasten dringend notwendiger Investitionen** gehen. ↘ ZIFFERN 575 FF.

LITERATUR

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2019), Zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland, Stellungnahme des unabhängigen Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, Berlin.

Eine andere Meinung

229. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates zum Thema „Produktivität: Wachstumsbedingungen verbessern“ nicht anschließen. Die **abweichende Meinung** betrifft die Einschätzungen zu den **Leistungsbilanzungleichgewichten**, einige der **wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen zum Produktivitätswachstum** sowie die fast ausschließliche Behandlung des Produktivitätswachstums unter dem Aspekt der Steigerung des (potenziellen) BIP-Wachstums.
230. Die Ratsmehrheit sieht in den deutschen Leistungsbilanzüberschüssen kein wesentliches, wirtschaftspolitisch zu behandelndes Problem. So stelle ein **konkreter Wert für den Leistungsbilanzsaldo** keine sinnvolle Zielgröße der Wirtschafts- und Fiskalpolitik dar. Die Erfahrungen aus Krisen, nicht zuletzt im Euro-Raum, zeigten, dass mit übermäßigen Leistungsbilanzdefiziten das **Risiko starker Anpassungsreaktionen** einhergehen könne, was jedoch nicht in gleichem Maße für Leistungsbilanzüberschüsse gelte. Zudem hänge der Leistungsbilanzsaldo von einer Vielzahl von Faktoren ab und sei wirtschaftspolitisch nur schwer beeinflussbar.
231. Allerdings stellen Hünnekes et al. (2019a, 2019b) fest, dass die **deutsche Neigung zu Leistungsbilanzüberschüssen** im langfristigen historischen Vergleich eine **Anomalie** darstellt. Sie weisen darauf hin, dass der darin zum Ausdruck kommende fast permanente und hohe Kapitalexport für die deutsche Volkswirtschaft seit dem Jahr 1950 kein gutes Geschäft gewesen sei. Erstens seien die **Renditen auf das deutsche Auslandskapital** deutlich **niedriger** als die Renditen, die andere Volkswirtschaften mit Auslandskapital erzielten. Zweitens seien die **Renditen im Ausland geringer als im Inland**, weshalb höhere Investitionen im Inland sinnvoller gewesen wären. Drittens leisteten die Auslandsanlagen auch **keine effektive Risikoabsicherung**. Ein Teil ihres Fazits lautet: „[...]Es] geht [...] nicht darum, die Exportorientierung der deutschen Industrie in Frage zu stellen oder Exportvolumina zu drosseln. Es geht darum, neue Wege auszuloten, wie die substantiellen deutschen Ersparnisse mit höheren privaten und sozialen Renditen im Inland angelegt werden können, statt immer wieder beträchtliche Abschreibungen auf das Auslandsvermögen hinzunehmen“ (Hünnekes et al., 2019b).
232. Die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse sind aber nicht nur aus isolierter nationaler Perspektive ein Problem, sondern von ihnen gehen auch **beträchtliche destabilisierende Wirkungen auf den Euro-Raum** und die globale Wirtschaft aus. Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite bedürfen einer symmetrischen Betrachtung. Wie der französische nationale Produktivitätsausschuss argumentiert, entstehe durch eine Kombination aus permanent relativ langsamem binnenwirtschaftlichem Wachstum bei gleichzeitig relativ geringem Lohnstückkostenwachstum ein **permanenter Druck auf die Partnerländer**, insbesondere in der Währungsunion, innerhalb derer kein Wechselkursmechanismus zur Anpassung der realen effektiven Wechselkurse mehr existiert. Die resultie-

rende Tendenz zu deutlichen Leistungsbilanzüberschüssen in der gesamten Währungsunion über zwei negative externe Effekte auf die Mitgliedstaaten aus: Erstens führe sie zu einer Aufwertungstendenz beim Euro und disinflationärem Druck, den die Zentralbank an der Nullzinsgrenze zunehmend schwer bekämpfen könne. Zweitens führten die Leistungsbilanzüberschüsse in einzelnen Mitgliedstaaten des Euro-Raums – zumal in Zeiten des US-Präsidenten Trump – zu handelspolitischen Konflikten (Conseil National de Productivité, 2019, Seiten 109 ff.).

233. Auch der IWF (2019) kommt in seinem **External Balance Assessment**, bei dem mittelfristig gleichgewichtige und international kompatible Leistungsbilanzsalden berechnet werden, zu dem Ergebnis, dass Deutschland im Jahr 2018 einen gleichgewichtigen Leistungsbilanzsaldo von 2,5 % des BIP aufwies, während der tatsächliche Saldo bei 7,3 % des BIP lag. Dementsprechend wurde eine Unterbewertung beim realen effektiven Wechselkurs von 13 % festgestellt. In den berechneten gleichgewichtigen Saldo geht auch eine demografische Komponente ein, die von der Ratsmehrheit als Erklärungsfaktor für den hohen deutschen Überschuss diskutiert wird. Allerdings rechtfertigt die demografische Komponente laut IWF lediglich einen Überschuss von unter 1 % des BIP. Zudem kommt die Ratsmehrheit selbst zu dem Schluss, dass der reale effektive Wechselkurs zusätzlich etwa 2 Prozentpunkte des Leistungsbilanzüberschusses der deutschen Volkswirtschaft erklären kann.
234. Sowohl der IWF als auch der französische Produktivitätsausschuss kommen zu dem Ergebnis, dass eine zu restriktive Fiskalpolitik zu den Überschüssen beigetragen habe. Dementsprechend könnte eine **expansivere Fiskalpolitik** in den **Überschussländern** einen wichtigen Beitrag zur **Bekämpfung der Leistungsbilanzungleichgewichte** leisten. Laut IWF (2019, Seite 17-18) könne im Euro-Raum, in dem eine akkommodierende Geldpolitik zur Wiederannäherung an das Inflationsziel notwendig bleibe, die Fiskalpolitik in den Hauptüberschussländern Deutschland und den Niederlanden genutzt werden, um das Potenzialwachstum mittels **Infrastrukturinvestitionen** und Innovationsunterstützung anzuheben. Zudem könnten in Deutschland, wo der Leistungsbilanzüberschuss mit steigender Einkommensungleichheit in der Spitze der Verteilung einhergegangen sei, weitere **Steuersenkungen für Geringverdiener** die Binnennachfrage verstärken, während eine **Grund- und Erbschaftsteuerreform** die Überschussersparnis und die Vermögenskonzentration verringern könnte.
235. Zur **Steigerung des Produktivitätswachstums** schlägt die Ratsmehrheit teilweise sehr konkrete Maßnahmen vor. Dabei wird gelegentlich nicht klar, warum genau diese Maßnahmen aus der vorgenommenen Diagnose und Ursachenanalyse folgen und warum und in welchem Ausmaß sie zur Produktivitätssteigerung in Deutschland geeignet sein sollen. Wie im Text immer wieder erwähnt, handelt es sich bei der **Produktivitätsverlangsamung** um einen **langfristigen globalen Trend**, der alle entwickelten Volkswirtschaften betrifft. Überdies war die Entwicklung in **Deutschland** beim Wachstum von Arbeitsproduktivität und Totaler Faktorproduktivität (TFP) **im internationalen Vergleich nicht besonders auffällig**. Die gleitenden Fünfjahresdurchschnitts-

te liegen fast durchgehend nicht am unteren Rand der EU-Spannweite; in den letzten Jahren seit der Finanzkrise für die TFP sowie seit dem Jahr 2012 für die Arbeitsproduktivität liegen sie tendenziell sogar am oberen Rand. ↘ ABBILDUNG 31

236. In der Ursachenanalyse werden die unterschiedlichsten Ansätze diskutiert, was für sich genommen sehr lehrreich ist. Allerdings drängt sich dabei aufgrund der Vielzahl der in der Literatur vertretenen, zum Teil kontroversen Ansichten gerade **keine überzeugende Erklärung** für das Produktivitätsparadoxon oder die Unterschiede im Produktivitätswachstum zwischen den Volkswirtschaften auf. Auf einer solch unsicheren Basis lassen sich **kaum klare wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen** für Strukturreformen in Deutschland ableiten, die eine spürbare Produktivitätssteigerung versprechen. Wenn eine Entfesselung des Produktivitätswachstums durch strukturelle Reformen einfach zu bewerkstelligen wäre, stellt sich die Frage, warum es bei unterschiedlichsten Struktur Faktoren offenbar keiner entwickelten Volkswirtschaft gelungen ist, sich vom internationalen Abwärtstrend beim Produktivitätswachstum zu entkoppeln.
237. Die Ratsmehrheit vertritt die Ansicht, die rückläufige Gründungsdynamik in Deutschland könne möglicherweise auf die zwar ebenfalls rückläufige, aber im internationalen Vergleich immer noch hohe **Produkt- und Arbeitsmarktregulierung** zurückzuführen sein. Insbesondere im Dienstleistungsbereich hält sie daher einen weiteren Abbau von Marktzutrittsbarrieren für angebracht. Abgesehen von generellen Zweifeln an den unterstellten Wirkungsmechanismen liegt **Deutschland** jedoch nach vielen der gängigen OECD-Indikatoren für die **Arbeitsmarktregulierung** (Kündigungsschutz, Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen, Gewerkschaftsdichte, Deckungsgrad von Tarifverhandlungen) im **EU-Vergleich eher im Mittelfeld**. Dasselbe galt im Jahr 2013 für den Gesamtindikator für **Produktmarktregulierung**, der einen **geringen Regulierungsgrad** anzeigt (JG 2015 Abbildung 94). Lediglich für den Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen nahm der Indikator deutlich höhere Werte an und lag damit eher im **oberen Mittelfeld**. Laut OECD lag zuletzt der Indikator für administrative Hürden bei Unternehmensgründungen allerdings spürbar unterhalb des OECD-Durchschnitts.
238. Die Ratsmehrheit plädiert für einen Abbau bestehender Defizite bei der Bereitstellung von privatem Wagniskapital für Unternehmen in der Gründungs- und Wachstumsphase. Einen Grund dafür sieht sie in der steuerlichen Privilegierung von Fremdkapital. Daher spricht sie sich erneut für ihr schon früher entwickeltes Konzept der **Zinsbereinigung des Grundkapitals** im Rahmen der Unternehmensbesteuerung aus. Damit würde jedoch die Dualisierung der Einkommensteuer weiter vorangetrieben und das **Prinzip der horizontalen Leistungsfähigkeit**, also der steuerlichen Gleichbehandlung aller Einkunftsarten, noch gravierender als schon durch die Abgeltungsteuer **verletzt**.
239. **Die Zinsbereinigung des Grundkapitals** würde kurzfristig zudem je nach zugrunde gelegtem kalkulatorischen Zinssatz zwischen 2,8 bis 5,6 Mrd Euro, langfristig zwischen 3,5 bis 7 Mrd Euro an **Mindereinnahmen** bedeuten (JG 2018 Tabelle 25). Von einer solchen steuerlichen Entlastung der Unternehmensgewinne dürfte in einer Größenordnung von 90 % das **oberste Zehntel**

der Steuerpflichtigen profitieren (Bach und Buslei, 2017, Tabelle 3-4). Die Umverteilung der Steuerlast von oben nach unten, die spätestens seit der Jahrtausendwende anhält, \searrow ZIFFER 719 würde also fortgesetzt. Im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien jedoch auf eine **Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Zinserträge** geeinigt mit dem Ziel, die Finanzierungsneutralität herzustellen. Dadurch könnte perspektivisch bei höheren Zinssätzen sogar ein leichtes Mehraufkommen entstehen. Die Mehrbelastung dürfte dabei zu etwa 60 % im reichsten Fünftel der Steuerpflichtigen anfallen, würde also progressiv wirken (Bach und Buslei, 2017, Tabelle 3-4).

240. Nach Auffassung der Ratsmehrheit ist ein international wettbewerbsfähiges Steuersystem von großer Bedeutung für die private Investitionstätigkeit. Aufgrund der **Verschärfung des internationalen Steuerwettbewerbs** mit rückläufigen Gewinnsteuersätzen stehe die Fiskalpolitik vor der Herausforderung, attraktive Rahmenbedingungen für private Investitionen in Deutschland zu bieten und dabei zugleich eine funktionsfähige öffentliche Infrastruktur bereitzustellen. Hierzu ist zunächst zu sagen, dass man keineswegs der Auffassung sein muss, Deutschland solle den internationalen Steuerwettbewerb annehmen, wie **Peter Bofinger** in seinem **letztjährigen Minderheitsvotum** zur steuerpolitischen Position der damaligen Ratsmehrheit ausführte (JG 2018 Ziffern 645 ff.): „Vielmehr sollte Deutschland auf der europäischen Ebene alles dafür tun, um einen **auszehrenden Steuerwettbewerb** wirksam zu **verhindern**.“
241. Wenn man die Bedeutung eines international wettbewerbsfähigen Steuersystems für die private Investitionstätigkeit hervorhebt, ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch eine **hochwertige öffentliche Infrastruktur** eine wesentliche Rahmenbedingung für private Investitionen darstellt. **Senkungen der Unternehmensteuersätze** in relevantem Umfang sind **fiskalisch teuer**, der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2019) rechnet für seinen Vorschlag der Senkung der Körperschaftsteuer von 15 % auf 10 % ohne Anpassungsreaktionen mit Aufkommensverlusten von knapp 14 Mrd Euro. Hinzu kommen nicht quantifizierte Belastungen durch Entlastungen bei den Personenunternehmen. Die von der Ratsmehrheit angeregte vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags zuzüglich Einführung der Zinsbereinigung würde mit 13 Mrd bis 17 Mrd Euro zu Buche schlagen (JG 2018 Ziffern 639 ff.). Solche strukturellen Belastungen der öffentlichen Haushalte bergen angesichts der Schuldenbremse und der zu erwartenden konjunkturbedingten Mindereinnahmen im Zusammenhang mit einer prozyklischen Konjunkturbereinigung **große Risiken für die öffentlichen Haushalte**. Dies würde die Finanzierung einer hochwertigen Infrastruktur erschweren.
242. Nicht systematisch verfolgt werden von der Ratsmehrheit Erklärungsansätze, die das Wachstum der TFP auch über **dauerhafte Auswirkungen eigentlich kurzfristiger Schocks** erklären (Total Factor Productivity Hysteresis). So analysiert Ball (2014) den langfristigen Einfluss der großen Rezession in den OECD-Ländern. Adler et al. (2017) sehen expansive makroökonomische Politik, insbesondere durch **öffentliche Infrastrukturinvestitionen**, als einen Weg zur Erhöhung des Produktivitätswachstums vor allem in den europäischen Krisenstaaten.

243. Schließlich muss auch die Sichtweise der Ratsmehrheit, die den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktivität fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Steigerung des Potenzialwachstums behandelt, keineswegs geteilt werden. Das **Produktivitätswachstum** muss nicht zwangsläufig nur zur Wachstumssteigerung eingesetzt, sondern kann auch **für geringere Arbeitszeiten** und damit mehr **immateriellen Wohlstand** in Form von mehr Freizeit genutzt werden. Deshalb ist es problematisch, wenn die USA aufgrund ihres im internationalen Vergleich sehr hohen Pro-Kopf-Einkommens als Maßstab für andere Volkswirtschaften verwendet und so implizit zum Vorbild erhoben werden. Das hohe Pro-Kopf-Einkommen dortzulande basiert insbesondere im Vergleich zu Deutschland und Frankreich nicht auf einem nennenswerten Vorsprung bei der Produktivität je Erwerbstätigenstunde, sondern vor allem auf längeren Arbeitszeiten je Erwerbstätigen.
244. Die Verwendung der hohen Produktivität je Erwerbstätigenstunde für kürzere Arbeitszeiten je Erwerbstätigen in Deutschland kann demnach durchaus – wie von der Ratsmehrheit auch erwähnt – als Ausdruck einer **höheren Freizeitpräferenz** (Blanchard, 2004) angesehen werden, deren Umsetzung wiederum nicht zuletzt durch einen höheren **Grad an Arbeitsmarktregulierung und gewerkschaftlichem Organisationsgrad** ermöglicht wird (Alesina et al., 2006). Zudem könnte die im Vergleich zu den USA geringere Einkommensungleichheit dazu beitragen, dass die Individuen in geringerem Maße gesellschaftlichen Konsumnormen ausgesetzt sind, die positiv mit **Ungleichheit** zusammenhängen (Bowles und Park, 2005; Oh et al., 2012). Insofern ist auch die Schlussfolgerung, angesichts der fortschreitenden Alterung der Gesellschaft dürfe eine verlängerte Lebensarbeitszeit unumgänglich sein, alles andere als zwingend.

LITERATUR

[Adler, G., R. Duval, D. Furceri, S.K. Çelik, K. Koloskova und M. Poplawski-Ribeiro \(2017\)](#), Gone with the headwinds: Global productivity, IMF Staff Discussion Note SDN/17/04, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

[Alesina, A.F., E.L. Glaeser und B. Sacerdote \(2006\)](#), Work and leisure in the U.S. and Europe: Why so different?, NBER Macroeconomics Annual 2005, Bd. 20, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 1–100.

[Bach, S. und H. Buslei \(2017\)](#), Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformen der Abgeltungssteuer: Analyse mit dem Einkommensteuer-Simulations-Modell (EStM) auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007/2008, Politikberatung kompakt 124, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

[Ball, L. \(2014\)](#), Long-term damage from the Great Recession in OECD countries, European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention 11 (2), 149–160.

[Blanchard, O. \(2004\)](#), The economic future of Europe, Journal of Economic Perspectives 18 (4), 3–26.

[Bowles, S. und Y. Park \(2005\)](#), Emulation, inequality, and work hours: Was Thorsten Veblen right?, Economic Journal 115 (507), F397–F412.

[Conseil National de Productivité \(2019\)](#), First report - Productivity and competitiveness: Where does France stand in the Euro zone?, Paris.

[Hünnekes, F., M. Schularick und C. Trebesch \(2019a\)](#), Exportweltmeister: The low returns on Germany's capital exports, CEPR Discussion Paper DP13863, Centre for Economic Policy Research, London.

[Hünnekes, F., M. Schularick und C. Trebesch \(2019b\)](#), Gastbeitrag: Kapitalexport ist ein Milliardengrab, FAZ, 5. September.

[IWF \(2019\)](#), External sector report: The dynamics of external adjustment, July 2019, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

[Oh, S.-Y., Y. Park und S. Bowles \(2012\)](#), Veblen effects, political representation, and the reduction in working time over the 20th century, Journal of Economic Behavior & Organization 83 (2), 218–242.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMF \(2019\)](#), Zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland, Stellungnahme des unabhängigen Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, Berlin.

Eine andere Meinung

562. Zwei Mitglieder des Rates, Isabel Schnabel und Achim Truger, können sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 5 mit dem Titel „Die Schuldenbremse: Nachhaltig, stabilisierend, flexibel“ nicht anschließen. Die Mehrheit sieht derzeit **keinen Reformbedarf bei der Schuldenbremse**. Diese biete bereits ausreichende Spielräume sowohl für Zwecke der Konjunktur- stabilisierung als auch für etwaige Bedarfe bei den öffentlichen **Investitionen**. Letztere könnten **durch** eine entsprechende **Priorisierung** der Ausgaben **gedeckt** werden. Solche Bedarfe seien jedoch schwer quantifizierbar. Zudem bestünden **Hürden** für öffentliche Investitionen **nicht wegen fehlender finanzieller Mittel**, sondern etwa aufgrund von ausgelasteten Kapazitäten in der Bauwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung, zunehmenden Regulierungen sowie Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung.
563. Unsere Kritik bezieht sich auf drei Aspekte. Erstens sehen wir durchaus **konzeptionelle Probleme der Schuldenbremse**, die längerfristig für eine Reform sprechen. Zweitens halten wir es für sinnvoll, **bestehende Spielräume pragmatisch zu nutzen**, um konjunkturelle Flexibilität zu bewahren und den erheblichen Investitionsbedarf zu decken, der für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und für die ökologische Wende erforderlich ist. Drittens sehen wir anders als die Ratsmehrheit bei der Lösung der gravierenden **Probleme der Kommunalverschuldung** in einigen Ländern nicht ausschließlich die Länder in der Verantwortung, sondern halten auch eine Beteiligung des Bundes für begründbar.
564. Wir sprechen uns nicht für eine Abschaffung der Schuldenbremse oder gar der europäischen Fiskalregeln aus, da wir durchaus anerkennen, dass hohe öffentliche Schulden problematisch sein können, weil aufgrund des „Deficit Bias“ eine **Tendenz zu einer übermäßigen Verschuldung** bestehen kann und weil bei einer zu hohen Verschuldung Tragfähigkeitsprobleme entstehen könnten. Ebenso wenig geht es um eine Erhöhung der Verschuldung als Selbstzweck. Es geht uns vielmehr längerfristig um konzeptionelle Verbesserungen und kurzfristig um eine sinnvolle Anwendung der Schuldenbremse im bestehenden rechtlichen Rahmen.

So **kann** eine **etwas höhere Verschuldung** zum Zweck öffentlicher (Netto-) Investitionen **sinnvoll sein**, ebenso wie zur Konjunktur- stabilisierung. Eine niedrigere Verschuldung ist einer höheren Verschuldung nicht eindeutig vorzuziehen (Expertise 2007 Ziffer 33). Stattdessen sollte das angestrebte Verschuldungsniveau das Ergebnis einer kontextabhängigen Kosten-Nutzen- Entscheidung sein (Hüther und Südekum, 2019).

565. Den fiskalischen und Wohlfahrtskosten einer höheren Verschuldung stehen mögliche **positive Wohlfahrtseffekte** aus einer konjunkturellen Stabilisierung und aus öffentlichen Investitionen entgegen, die das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft stärken können. Die Sorge vor einem Crowding-out privater

durch öffentliche Investitionen dürfte dabei vor allem dann unbegründet sein, wenn öffentliche Investitionen die Profitabilität privater Investitionen erhöhen. Wie jüngst Blanchard (2019) argumentiert, dürften in einer Situation, in welcher der risikofreie Zins niedriger als das Wirtschaftswachstum und die Kapitalrendite klein ist, die **Kosten zusätzlicher Staatsverschuldung gering** sein. Insofern verringern die auf absehbare Zeit sehr niedrigen Zinsen erheblich die Kostenseite der Abwägung und stärken daher die Argumente für eine moderat höhere Staatsverschuldung für sinnvolle Zwecke.

Diese Argumentation beruht nicht darauf, dass die Zinsen für sehr lange Zeit niedrig bleiben. Eine Prognose zukünftiger Zinsentwicklungen über lange Zeiträume hinweg ist naturgemäß schwierig. Bei bestehenden Finanzierungsbedarfen kann es in jedem Fall sinnvoll sein, die **Phase niedriger Zinsen zu nutzen** und sich die derzeit geringen Zinsen durch Ausgabe langlaufender Anleihen zu sichern. Denkbar wäre sogar, konkrete Tilgungspläne vorzusehen und so Risiken der Anschlussfinanzierung zu eliminieren (Hüther und Südekum, 2019).

Konzeptionelle Probleme der Schuldenbremse

566. Die Einhaltung der Schuldenbremse würde zu einem **dauerhaften Absinken der Schuldenstandsquote** führen. ↘ ABBILDUNG 74 Die Ausschöpfung des für den Bund zulässigen strukturellen Defizits von 0,35 % und der Länder von 0 % des BIP würde bei einem durchschnittlichen nominalen BIP-Wachstum von 3 % dazu führen, dass die Schuldenstandsquote gegen 12 % konvergiert, wobei der Konvergenzwert erst nach vielen Jahren erreicht würde. Nimmt man noch ein strukturelles Defizit auf kommunaler Ebene von 0,15 % des BIP hinzu, was im historischen Vergleich hoch wäre, würde der Konvergenzwert 17 % des BIP betragen. ↘ ZIFFER 453
567. Es existiert keine überzeugende Begründung für die Sinnhaftigkeit solch niedriger Schuldenstandsquoten, die durch die restriktiven und unflexiblen Defizitvorgaben der Schuldenbremse implizit vorgegeben werden. Vielmehr könnte dadurch mittelfristig möglicherweise ein **Mangel an sicheren Wertpapieren** mit destabilisierenden Wirkungen für die Finanzmärkte vor allem an der effektiven Nullzinsgrenze resultieren (Caballero et al., 2016, 2017). US-amerikanische Staatsanleihen stellen nicht zuletzt aufgrund des Wechselkursrisikos nur ein unvollständiges Substitut für sichere Wertpapiere im Euro-Raum dar.
568. Das **europäische Regelwerk** des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist in dieser Hinsicht flexibler als die deutsche Schuldenbremse. Dort wird die mittelfristige Zielvorgabe für das strukturelle Haushaltsdefizit im präventiven Arm (Medium Term Objective, MTO) alle drei Jahre nach mehreren, unter anderem nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien neu festgelegt. Insgesamt wird eine gesamtstaatliche strukturelle Neuverschuldung von **bis zu 1 % des BIP** zugelassen. Im Fiskalpakt ist eine Erhöhung des zulässigen gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP auf 1 % des BIP möglich.

Selbst wenn der Bund sein maximales strukturelles Defizit von 0,35 % des BIP ausschöpfen würde und die Kommunen ein strukturelles Defizit von 0,15 % aufweisen würden, blieben **Spielräume** bis zur 1 %-Grenze. Laut Rietzler und Tru-

ger (2019) weisen die Sozialversicherungen seit dem Jahr 2003 strukturelle Überschüsse auf, und es ist unwahrscheinlich, dass in Zukunft die bestehenden Spielräume durch strukturelle Defizite in den Sozialversicherungen ausgeschöpft werden. Selbst in der Vergangenheit betrugen diese gemäß Berechnungen des Sachverständigenrates in den Defizitjahren im Schnitt lediglich 0,3 % des BIP.

↘ ZIFFER 445

569. Die Ratsmehrheit räumt ein, dass sich eine Lockerung der Schuldenbremse für Bund und Länder innerhalb der Grenzen der europäischen Fiskalregeln grundsätzlich rechtfertigen lasse, wenn der Schuldenstand einen **hinreichend großen Sicherheitsabstand zur 60 %-Grenze** des Maastrichter Vertrags aufweise. ↘ ZIFFER 446 Es wäre konsequent, dies als identifizierten längerfristigen Reformbedarf bei der Schuldenbremse explizit herauszustellen.

570. Hinzu tritt ein weiteres konzeptionelles Problem der deutschen Schuldenbremse. Sie ignoriert die **Goldene Regel für öffentliche Investitionen**, ein über Jahrzehnte weithin akzeptiertes finanzwissenschaftliches Konzept für den Umgang mit Haushaltsdefiziten. Über die Goldene Regel wird die intertemporale Verwirklichung des Pay-as-you-use-Prinzips angestrebt, indem Nettoinvestitionen im Sinne der Generationengerechtigkeit durch Netto neuverschuldung finanziert werden sollen. Es wird davon ausgegangen, dass Nettoinvestitionen den Kapitalstock erhöhen und Nutzen für zukünftige Generationen spenden. Daher ist es gerechtfertigt, diese über den Schuldendienst zur Finanzierung beitragen zu lassen. Zukünftige Generationen erben zwar die öffentliche Schuldenlast, erhalten dafür jedoch den erhöhten Kapitalstock.

Ein Verzicht auf die Kreditfinanzierung führt aus dieser Sicht wegen höherer Steuern oder geringerer Staatsausgaben zu einer übermäßigen Last für die gegenwärtige Generation, was einen Anreiz für **zu geringe öffentliche Investitionen** zum Nachteil zukünftiger Generationen schafft. Dieses grundsätzliche Anreizproblem dürfte sich in Zeiten der Haushaltskonsolidierung verschärfen, weil eine Reduktion der disponiblen öffentlichen Investitionen häufig als einfachste Option erscheint, um das Budgetdefizit zu verringern. Dies hat sich in der Eurokrise eindrucksvoll bestätigt, in der die öffentlichen Investitionen gerade in den von der Krise besonders stark betroffenen Mitgliedstaaten im Zuge der Sparmaßnahmen besonders stark zurückgefahren wurden (Barbiero und Darvas, 2014).

571. Die Goldene Regel der öffentlichen Investitionen hat viele **Unterstützer in der Wissenschaft**, angefangen mit Richard A. Musgrave, einem der Gründerväter der modernen Finanzwissenschaft (Musgrave, 1939, 1959, Seiten 556–575). Im Kontext der fiskalpolitischen Debatte in der EU haben viele Ökonomen für den Stabilitäts- und Wachstumspakt die Einführung der Goldenen Regel vorgeschlagen (zum Beispiel Fitoussi und Creel, 2002, Seiten 63–65; Blanchard und Giavazzi, 2004; Barbiero und Darvas, 2014; Truger, 2015). Nicht zuletzt hat der Sachverständigenrat in seiner Expertise von 2007 vorgeschlagen, die öffentlichen Nettoinvestitionen von der konstitutionellen Schuldenbegrenzung auszunehmen (Expertise 2007), ohne dass dies dann jedoch politisch verwirklicht wurde.

572. Die **Ratsmehrheit** spricht sich ausdrücklich **gegen die Goldene Regel** aus und begründet dies unter anderem mit Problemen bei der sinnvollen Definition des Investitionsbegriffs, statistischen Abgrenzungsproblemen und Zweifeln an den gesamtwirtschaftlich positiven Effekten. Diese Probleme sind ernst zu nehmen. Insgesamt halten wir die Evidenz für positive kurz- wie langfristige gesamtwirtschaftliche Effekte öffentlicher Investitionen selbst in der Abgrenzung der VGR für ausreichend, um eine Privilegierung der Kategorie im Durchschnitt zu rechtfertigen. Wir schließen uns damit im Grundsatz der Einschätzung des Sachverständigenrates von 2007 an, der den Verzicht auf die Privilegierung der Nettoinvestitionen letztlich für problematischer hielt als die Gefahr von Fehlern in der Anwendung der Regel (Expertise 2007 Ziffern 119 ff.). Würde man zusätzlich eine **Obergrenze für** die im Rahmen der Goldenen Regel **maximal zulässige Nettokreditaufnahme** festlegen, wäre damit gleichzeitig eventuellen Nachhaltigkeitsbedenken Sorge getragen. Darüber hinaus würde eine Konkurrenz um die Priorisierung sinnvoller Investitionsprojekte im demokratischen Prozess in Gang gesetzt.

Bestehende Spielräume pragmatisch nutzen

573. Die zuvor erläuterten konzeptionellen Probleme der Schuldenbremse zeigen einen grundsätzlichen Reformbedarf auf, der jedoch aufgrund der erforderlichen Grundgesetzänderung sowie der Abstimmung mit dem europäischen Regelwerk nur in einem langwierigen Prozess angegangen werden kann. Ein solcher Prozess böte hinreichend Zeit, um einige der schwierigen Abgrenzungs- und Umsetzungsfragen zu klären. Kurzfristig bestehen im derzeitigen rechtlichen Rahmen einige **Spielräume der Schuldenbremse**, die **pragmatisch genutzt** werden können, um die konjunkturelle Stabilisierung zu verbessern und die öffentlichen Investitionen zu stärken.

Wenn zur Nutzung der Spielräume rechtlich selbstständige Extrahaushalte oder Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) eingesetzt werden, geht dies mit Intransparenz und potenziell geringerer demokratischer Kontrolle einher. Dies würde bei angemessener Ausgestaltung voraussichtlich zwar **keine unzulässige Umgehung der Schuldenbremse** darstellen (Hermes und Schmidt, 2016). Dennoch verdeutlichen diese Nebenwirkungen die Notwendigkeit einer Reform der Schuldenbremse. **Handlungsbedarf** besteht auf zwei Problemfeldern, der Konjunkturbereinigung der öffentlichen Finanzierungssalden und der Finanzierung von öffentlichen Investitionen.

574. Das grundlegende Problem der **Konjunkturbereinigung** besteht darin, dass strukturelle und konjunkturelle Faktoren sich in Echtzeit **nie zweifelsfrei** voneinander trennen lassen. Selbst eine Verbesserung der Verfahren kann dieses grundlegende Problem kaum lösen. Die üblichen statistischen Methoden führen daher selbst bei einem vorübergehenden, zyklischen Schock zu einer Anpassung des geschätzten Potenzials. Im Abschwung wird aufgrund der Abwärtsrevision des Potenzials sehr schnell ein Teil der Abschwächung als strukturell verbucht, was im Rahmen der Schuldenbremse einen strukturellen Konsolidierungsbedarf auslöst, sodass die **automatischen Stabilisatoren nur eingeschränkt wirken** können. Dies kann wiederum negativ auf Produktion und Beschäfti-

gung wirken und den Abschwung verstärken. Spiegelbildlich schafft ein Aufschwung aufgrund der positiven Potenzialanpassung strukturelle Spielräume und lässt den Zustand der öffentlichen Finanzen besser erscheinen, als er tatsächlich ist.

Sollte es zu einem stärkeren Abschwung kommen, ist somit aktuell **nicht gewährleistet**, dass die Schuldenbremse **hinreichende Spielräume** bietet. Genauso wenig ist gewährleistet, dass es bei einem Aufschwung zu der eigentlich angezeigten Konsolidierung kommt. Aus diesem Grund sollte zügig eine Anpassung beim Konjunkturbereinigungsverfahren vorgenommen werden. Hierzu müsste wahrscheinlich lediglich die Rechtsverordnung zum Ausführungsgesetz von Artikel 115 GG oder gegebenenfalls das Ausführungsgesetz selbst geändert werden. Beispielsweise könnte auf das **weniger revisionsanfällige Verfahren** von Jarociński und Lenza (2018) umgestellt werden. Zu prüfen wäre zudem die Möglichkeit einer **symmetrischen Nutzung des Kontrollkontos**, so dass sich aus positiven Salden eine Erweiterung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme bei der Haushaltsaufstellung ergäbe. Eine solche Nutzung könnte auf Abschwungphasen beschränkt werden.

575. Zusätzlich stellt sich die Frage, ob die Schuldenbremse in Zukunft die **notwendigen Spielräume für öffentliche Investitionen** lässt. Die Jahre seit Einführung der Schuldenbremse können hierfür kaum einen Anhaltspunkt liefern, da sie durch eine außergewöhnlich gute konjunkturelle Entwicklung und Finanzlage gekennzeichnet waren. Eine Bezifferung der genauen Investitionsbedarfe ist schwierig. ↘ ZIFFER 524 Zudem gibt es bei der statistischen Erfassung der Nettoinvestitionen Probleme, die insbesondere im kommunalen Bereich zu einer Überzeichnung des Rückgangs geführt haben könnten. Allerdings ist unwahrscheinlich, dass die Verzerrungen so groß sind, dass bei korrekter Erfassung kein spürbarer Investitionsrückgang und keine negativen Nettoinvestitionen bei den Kommunen ausgewiesen würden.
576. Der **Sachverständigenrat** weist auf **vielfältige öffentliche Investitionsbedarfe** hin, etwa im Bereich der Grundlagenforschung, digitalen und physischen Infrastruktur (Straßen, Bahn, Öffentlicher Personennahverkehr), Batterieladestationen für Elektroautos oder der regionalen Clusterförderung. Um abschätzen zu können, ob die verfügbaren Spielräume hierfür tatsächlich ausreichen, wäre eine konkrete Bezifferung der Bedarfe hilfreich. Selbst wenn in jedem der vom Sachverständigenrat erwähnten Bereiche nur geringe öffentliche Investitionsbedarfe bestünden, könnten sich die zusätzlichen Bedarfe schnell zu mittleren zweistelligen Milliardenbeträgen pro Jahr aufsummieren. Hüther und Kolev (2019) gelangen für die nächsten zehn Jahre beispielsweise zu einer **Bedarfsschätzung** von 450 Mrd Euro, also 45 Mrd Euro pro Jahr. Solche Berechnungen sind natürlich mit großer Unsicherheit behaftet. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die **steuerpolitischen Vorschläge** des Sachverständigenrates zu weiteren fiskalischen Belastungen in Höhe niedriger zweistelliger Milliardenbeträge führen würden. ↘ ZIFFER 241
577. Eine Finanzierung durch **Priorisierung** über Umschichtungen im Haushalt kann grundsätzlich **sinnvoll** sein. Allerdings dürfte eine Umschichtung solchen Ausmaßes innerhalb der öffentlichen Haushalte ohne höhere Nettokreditauf-

nahme und Steuererhöhungen politisch kaum durchsetzbar sein. Zudem wäre dies wie erläutert nicht sinnvoll, da es bei langfristigen Investitionen aufgrund der Goldenen Regel durchaus angemessen erscheint, zukünftige Generationen an den Kosten zu beteiligen.

578. Alternativ käme die Gründung eines **selbstständigen Sondervermögens** infrage, das der **Finanzierung ausgewählter Zukunftsinvestitionen** dient (Hüther und Kolev, 2019; Hüther und Südekum, 2019). Diesem könnten Mittel entweder über von der Schuldenbremse ausgeklammerte „finanzielle Transaktionen“ zugeführt werden, oder es könnte als rechtlich selbstständiges Sondervermögen mit Kreditermächtigung selbst Kredite aufnehmen. Durch eine eng definierte Zielsetzung könnten Abgrenzungsprobleme abgemildert werden. Für die Abschätzung der Sinnhaftigkeit der Investitionen wäre nach wie vor die Gebietskörperschaft verantwortlich, welche die Mittel in Anspruch nimmt. Es könnte überlegt werden, den Zugriff auf das Sondervermögen von Mindestausgaben für Instandhaltung abhängig zu machen.
579. Ein solches Sondervermögen würde weniger der Konjunktursteuerung als der **langfristigen Erhöhung und Verstetigung der öffentlichen Investitionen** dienen. Die langfristige Ausrichtung der Investitionspläne bei sichergestellter Finanzierung könnte sich positiv auf den Aufbau von Kapazitäten auswirken. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass **nicht-finanzielle Hemmnisse für Investitionen** bestehen, insbesondere in der Bauwirtschaft. Der **Abbau** solcher Hemmnisse sollte ebenfalls **hohe Priorität** besitzen. Dies dürfte zusätzliche (konsumtive oder investive) staatliche Ausgaben erfordern, beispielsweise zum Aufbau von Planstellen in den öffentlichen Verwaltungen. Ob solche Ausgaben ebenfalls aus dem Sondervermögen finanziert werden können, müsste diskutiert werden. Denkbar wäre, die Finanzierung solcher Aufgaben aus dem Haushalt zur Voraussetzung für die Nutzung von Mitteln aus dem Sondervermögen zu machen.

Probleme der Kommunalverschuldung

580. Die Investitionsschwäche und die kommunale Finanzschwäche, die insbesondere in hohen Kassenkrediten zum Ausdruck kommt, weisen eine starke Korrelation auf. Zudem ist das Problem in einigen Ländern (Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen vor der Schuldenübernahme durch ein Sondervermögen außerhalb der Schuldenbremse sowie Niedersachsen) besonders stark konzentriert. Die Ratsmehrheit führt diese Finanzprobleme im Wesentlichen auf **kommunal- oder landespolitische Versäumnisse** zurück. Zudem betont sie die Unterstützung durch den Bund durch die Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und eines größeren Teils der Kosten für Unterkunft und Heizung in den vergangenen Jahren sowie die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, bei der die kommunale Finanzlage stärker Berücksichtigung finde. Aus diesen Gründen sei ein **weiteres Engagement des Bundes** oder der Ländergesamtheit zur Entlastung der Kommunen **nicht angebracht**.

581. Die Ratsmehrheit erkennt die Notwendigkeit der Lösung der kommunalen Finanzprobleme an. Es ist richtig, dass von einem möglichen Lösungsansatz **keine negativen Anreize** für die betroffenen Kommunen oder Länder ausgehen sollten. Allerdings hängt die Antwort auf die Frage, ob eine Beteiligung des Bundes oder der Ländergesamtheit an einer Lösung gerechtfertigt ist, auch von der **Ursache der Finanzprobleme** ab. Falls die kommunalen Finanzprobleme nur auf Versäumnissen auf kommunaler Ebene oder auf Landesebene beruhten, wäre eine Beteiligung des Bundes in der Tat unnötig und könnte zu negativen Anreizen führen.
582. Eine **Teilverantwortung des Bundes** lässt sich für die regional konzentrierten Probleme der Kommunen herleiten. Zunächst kann man die stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten der kommunalen Sozialleistungen als eine Annäherung an das zuvor verletzte **Konnexitätsprinzip** verstehen, wonach derjenige für eine Leistung aufkommen muss, der sie veranlasst. Da die Sozialleistungen der Kommunen bundesgesetzliche Vorschriften umsetzen, stellt sich die Frage, warum der Bund die notwendige Finanzierung nur zögerlich und schrittweise bereitgestellt hat, wenn er seine Verantwortung dafür nun grundsätzlich anerkannt hat. Das **Ausbleiben der Unterstützung des Bundes über viele Jahre** dürfte ein wesentlicher Erklärungsfaktor vieler regional konzentrierter Finanzprobleme und Liquiditätskredite in Kommunen mit hohen Sozialausgabebedarfen sein, die nun einer Lösung bedürfen.
583. Zusätzlich sind die **Finanzprobleme** der Kommunen **häufig in strukturschwachen Regionen** konzentriert, die negativ vom allgemeinen oder globalisierungsbedingten Strukturwandel betroffen sind. Truger (2018) weist auf Basis der Analysen von Dauth und Südekum (2016) sowie Dauth et al. (2017) darauf hin, dass die Bundesländer mit starken kommunalen Finanzproblemen (Nordrhein-Westfalen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Hessen und Niedersachsen) unter einer ungünstigen Wirtschaftsstruktur mit relativ vielen Kreisen leiden, die durch die Globalisierung besonders negativ betroffen waren. Da einzelne Kommunen und Länder die Herausforderungen von Strukturwandel und Globalisierung kaum alleine meistern können und die **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse** im Grundgesetz verankert ist, spricht einiges dafür, dass zumindest eine Teilverantwortung des Bundes angenommen und seine Beteiligung an einer Lösung der kommunalen Finanzprobleme gerechtfertigt werden kann.
584. Es sollte sichergestellt werden, dass das Konnexitätsprinzip zukünftig eingehalten wird. Wenn der Bund oder die Länder (neue) Aufgaben für die **Kommunen** definieren, müssen sie eine entsprechende Finanzierung bereitstellen. Somit müssen die Probleme **strukturell angegangen** werden, mit einer Lösung der Altschuldenproblematik allein ist es nicht getan.

LITERATUR

- [Barbiero, F. und Z. Darvas \(2014\)](#), In sickness and in health: Protecting and supporting public investment in Europe, Policy Contribution 2014/02, Bruegel, Brüssel.
- [Blanchard, O. \(2019\)](#), Public debt and low interest rates, *American Economic Review* 109 (4), 1197–1229.
- [Blanchard, O.J. und F. Giavazzi \(2004\)](#), Improving the SGP through a proper accounting of public investment, CEPR Discussion Paper 4220, Centre for Economic Policy Research, London.
- [Caballero, R.J., E. Farhi und P.-O. Gourinchas \(2017\)](#), The safe assets shortage conundrum, *Journal of Economic Perspectives* 31 (3), 29–46.
- [Caballero, R.J., E. Farhi und P.-O. Gourinchas \(2016\)](#), Safe asset scarcity and aggregate demand, *American Economic Review* 106 (5), 513–518.
- [Dauth, W., S. Findeisen und J. Südekum \(2017\)](#), Trade and manufacturing jobs in Germany, *American Economic Review* 107 (5), 337–342.
- [Dauth, W. und J. Südekum \(2016\)](#), Globalization and local profiles of economic growth and industrial change, *Journal of Economic Geography* 16 (5), 1007–1034.
- [Fitoussi, J.-P. und J. Creel \(2002\)](#), How to reform the European Central Bank, Centre for European Reform, London.
- [Hermes, G. und A. Schmidt \(2016\)](#), Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse? – Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch öffentliches und privates Kapital im Kontext der Schuldenbremse, Studie, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Öffentliches Recht – Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität, Frankfurt am Main.
- [Hüther, M. und J. Südekum \(2019\)](#), Contra Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, im Erscheinen.
- [Hüther, M. und G. Kolev \(2019\)](#), Aktuelle politische Debattenbeiträge, IW-Policy Paper 10/19, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [Jarociński, M. und M. Lenza \(2018\)](#), An inflation-predicting measure of the output gap in the euro area, *Journal of Money, Credit and Banking* 50 (6), 1189–1224.
- [Musgrave, R.A. \(1959\)](#), *Theory of public finance: A study in public economy*, McGraw Hill.
- [Musgrave, R.A. \(1939\)](#), The nature of budgetary balance and the case for the capital budget, *American Economic Review* 29 (2), 260–271.
- [Rietzler, K. und A. Truger \(2019\)](#), Is the “Debt Brake” behind Germany’s successful fiscal consolidation?, *Revue de l’OFCE Supp.* 2 (6), 11–30.
- [Truger, A. \(2018\)](#), Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen?, in: Junkernheinrich, M., S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 240, Berliner Wissenschafts-Verlag, 451–468.
- [Truger, A. \(2015\)](#), Reform der EU-Finanzpolitik: Die goldene Regel für öffentliche Investitionen, WISO direkt 35/2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

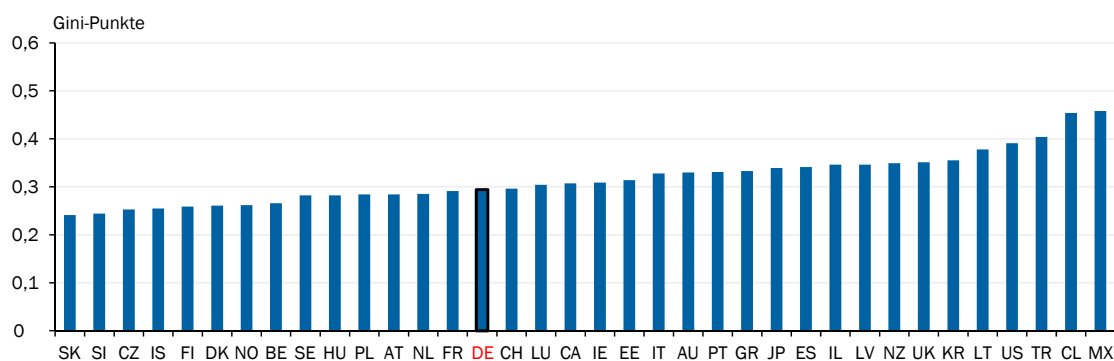
Eine andere Meinung

709. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 6 „Aufstiegchancen sichern und Arbeitsanreize stärken“ nicht anschließen. Die abweichende Meinung betrifft die Einschätzung der **Entwicklung der Nettoeinkommensverteilung** durch die Ratsmehrheit als unauffällig und unproblematisch und die daraus abgeleiteten **verteilungs- und steuerpolitischen Schlussfolgerungen** im Allgemeinen sowie bezüglich der Reform des Steuer-Transfer-Systems für den Niedriglohnbereich im Besonderen.
710. Nach **Ansicht der Ratsmehrheit** sei die **Einkommensverteilung** seit dem Jahr 2005 **weitgehend stabil**, die Ungleichheit der Nettovermögen liege zudem aktuell auf einem niedrigeren Niveau als noch im Jahr 2007. Zudem wird auf die im internationalen Vergleich starke Umverteilungsintensität des Sozialstaats verwiesen, welche die Ungleichheit von den Markt- zu den Nettoeinkommen trotz des relativ bedeutenden Niedriglohnsektors stark verringere. Vor diesem Hintergrund bedürften steuerliche Maßnahmen, die auf eine stärkere Belastung hoher Einkommen oder Vermögen abzielen, einer anderen Begründung als den bloßen Verweis auf eine steigende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen. Daher plädiert die Ratsmehrheit für den **Verzicht auf zusätzliche Maßnahmen** direkter Umverteilung der Einkommen und stellt ganz auf Maßnahmen ab, die auf die Erhaltung der Chancengerechtigkeit abzielen sollen. Hohe Ungleichheit sei weniger problematisch, wenn für jede Person die Chance bestehe aufzusteigen.
711. Die beiden Faktoren – **Ungleichheit und Aufstiegchancen** – **lassen sich** allerdings aus mehreren Gründen **nicht trennen**, weshalb sich eine Gegenüberstellung von Chancengerechtigkeits- und Umverteilungspolitik als problematisch darstellt. Erstens ist im internationalen Ländervergleich die Einkommensungleichheit negativ mit der Einkommensmobilität korreliert (Corak, 2013). Zweitens argumentiert Atkinson (2015, Seite 11), dass zumindest aus einer intergenerationellen Perspektive die Verteilungsergebnisse eine zentrale Determinante der Chancengleichheit darstellen. Drittens ist selbst eine mobilitätsorientierte Bildungspolitik, die typischerweise als Chancengerechtigkeitspolitik und Alternative zur Umverteilungspolitik betrachtet wird, auf eine flankierende **Verbesserung sozioökonomischer Bedingungen** angewiesen, wenn sie die Chancen auf Bildungserfolg tatsächlich erhöhen soll (Goldthorpe, 2016).
712. Jenseits dieser grundsätzlichen Anmerkungen basieren die Aussagen und verteilungspolitischen Schlussfolgerungen der Ratsmehrheit kritisch auf der Wahl des Jahres 2005 als Ausgangspunkt der Betrachtungen. Dabei ist es unstrittig, dass die **Ungleichheit der Nettoeinkommen** von Ende der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2005 **massiv zugenommen** und die Umverteilungsintensität des Sozialstaats parallel dazu spürbar abgenommen hat. Nähme man also die Nettoeinkommensverteilung Ende der 1990er-Jahre zum Maßstab, so könnte man bei

entsprechenden verteilungspolitischen Präferenzen auf dieser Basis durchaus zu einem **Bedarf an „echter“ Umverteilung** kommen.

713. Selbst nach dem Jahr 2005 muss man die Tendenz der Nettoeinkommensverteilung keineswegs als so stabil und unproblematisch wie die Ratsmehrheit einschätzen. So zeigen sowohl der Gini-Koeffizient als auch das 90/10-Perzentilsverhältnis trendmäßig einen weiteren, wenn auch deutlich gebremsten, Anstieg, der bis zum Jahr 2016 lediglich knapp insignifikant ist. Der **Anstieg der Armutsrisikoquote** von 14 % auf 16 % ist dagegen statistisch signifikant. Würde man, wie Grabka et al. (2019) sowie Spannagel und Molitor (2019), das Jahr der Finanzkrise 2009 zum Ausgangspunkt der Betrachtungen machen, wäre sogar der Anstieg des Gini-Koeffizienten und des 90/10-Perzentilsverhältnisses signifikant und rechtfertigt laut Grabka et al. (2019, Seite 349) die Aussage: „Seit der Finanzkrise **steigt die Ungleichheit** der verfügbaren Haushaltseinkommen **wieder an.**“ Die Wahl des Jahres 2009 als Jahr mit einem zwischenzeitlichen Tiefpunkt der Einkommensungleichheit wäre in Analogie zur Vorgehensweise der Ratsmehrheit bei der Analyse der Vermögensverteilung legitim: Obwohl die Vermögensungleichheit von 2002 bis 2017 insgesamt auf hohem Niveau verharrte, nimmt die Mehrheit einen vorübergehenden Anstieg im Jahr 2007 zum Anlass, gegenüber diesem Jahr bis zum Jahr 2017 einen signifikanten Rückgang der Vermögensungleichheit zu konstatieren.
714. Auch im **internationalen Vergleich** ist die Positionierung Deutschlands hinsichtlich der Einkommensverteilung nicht so positiv, wie sie durch die Mehrheit dargestellt wird. ↘ ZIFFER 585 ↘ ABBILDUNG 91 So liegt Deutschland im OECD-Vergleich zwar bezüglich der Umverteilungsintensität auf Rang 7 von 35 OECD-Ländern. Betrachtet man jedoch das verteilungspolitische Ergebnis, den resultierenden Gini-Koeffizienten der Nettoäquivalenzeinkommen, liegt **Deutschland nur auf Rang 15.** ↘ ABBILDUNG 106 Eigentlich ist dieses nur mittelmäßige Abschneiden Deutschlands bezüglich der Nettoeinkommensverteilung bemerkenswert, da seit dem Jahr 2005 ein kontinuierlicher kräftiger Beschäftigungsaufbau stattgefunden hat, der zudem durch eine trendmäßige leichte Abnahme der Ungleichheit der Bruttoarbeitslöhne begleitet wurde. ↘ ZIFFER 596
715. Weitere Probleme weist die Interpretation der Analyse der **Einkommensentwicklung im Lebenszyklus** auf. Zwar zeigt sich, dass für die dort betrachteten Geburtskohorten bis zum Jahrgang 1956 und beschränkt auf Bruttolohneinkommen die intragenerationelle Einkommensmobilität zwischen den Kohorten im Zeitablauf nicht abgenommen hat, was als Ausdruck gleichbleibender Chancengerechtigkeit interpretiert werden kann. Zudem ist erwartungsgemäß die Ungleichheit innerhalb von Kohorten geringer als im Querschnitt der Verteilung. Jedoch weisen Bönke et al. (2015), die als Erste eine vergleichbare Analyse mit einer größeren Stichprobe der Daten der Deutschen Rentenversicherung durchgeführt und dabei auch jüngere Kohorten teilweise einbezogen haben, darauf hin, dass der Gini-Koeffizient in der Lebenszyklusbetrachtung immerhin bei zwei Dritteln des Gini-Koeffizienten im Querschnitt der Verteilung liegt.
716. Darüber hinaus kommen Bönke et al. (2015) zu dem Schluss, dass die **Ungleichheit von** den älteren zu den jüngeren **Kohorten massiv gestiegen** ist;

▸ ABBILDUNG 106

**Gini-Koeffizient der Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen¹
2016²**

1 – SK-Slowakei, SI-Slowenien, CZ-Tschechien, IS-Island, FI-Finnland, DK-Dänemark, NO-Norwegen, BE-Belgien, SE-Schweden, HU-Ungarn, PL-Polen, AT-Österreich, NL-Niederlande, FR-Frankreich, DE-Deutschland, CH-Schweiz, LU-Luxemburg, CA-Kanada, IE-Irland, EE-Estland, IT-Italien, AU-Australien, PT-Portugal, GR-Griechenland, JP-Japan, ES-Spanien, IL-Israel, LV-Lettland, NZ-Neuseeland, UK-Vereinigtes Königreich, KR-Republik Korea, LT-Litauen, US-USA, TR-Türkei, CL-Chile, MX-Mexiko. 2 – 2015: CH, CL, IS, JP, TR; 2014: NZ.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 19-400

der Gini-Koeffizient innerhalb einer in den frühen 1960er-Jahren geborenen Kohorte liege um 85 % oberhalb des Gini-Koeffizienten der Kohorte von 1935. Ihre Schlussfolgerung lautet: „Die diesbezüglichen potenziellen Implikationen sind weitreichend. Für sich genommen könnte eine solche Zunahme der Heterogenität bezüglich der Arbeitsergebnisse einen bedeutenden Einfluss auf kulturelle und politische Einstellungen haben, indem das Gefühl der Menschen, ein gemeinsames Schicksal zu teilen, geschwächt wird. Durch die Auswirkungen auf die Verteilung des Lebenszeitkonsums könnte die Zunahme der Ungleichheit der Lebenszeiteinkommen wesentlich die soziale Wohlfahrt der Generationen beeinflussen.“ (Bönke et al., 2015, Seite 197, eigene Übersetzung). Die Kohortenanalyse deutet zudem darauf hin, dass in Zukunft das allmähliche Ableben der älteren, sehr viel gleicheren Kohorten einen die Ungleichheit weiter verschärfenden Effekt auf die Einkommensverteilung ausüben könnte. Insgesamt können die **Verteilungslage und -entwicklung** damit sowohl aktuell als auch möglicherweise für die Zukunft sehr **viel problematischer** eingeschätzt werden als in der Darstellung der Ratsmehrheit.

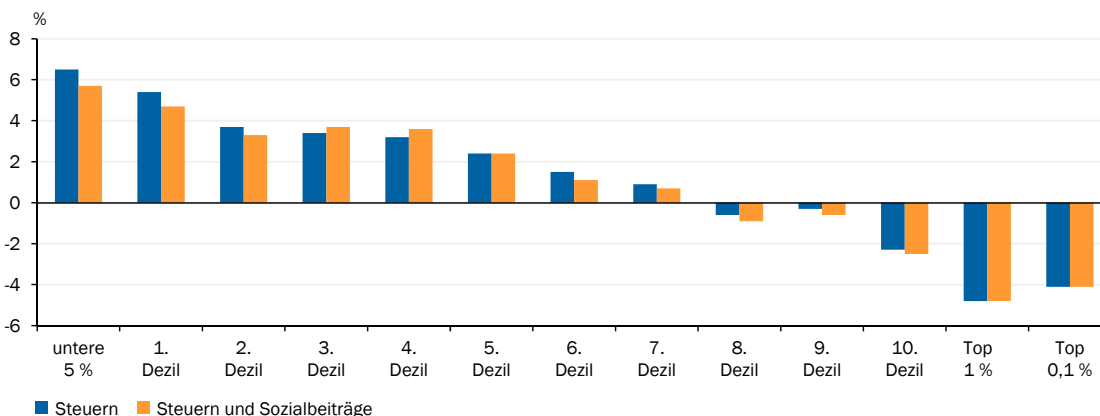
717. Hinzu kommt jenseits der statistischen Analyse, dass (zunehmende) ökonomische Ungleichheit nicht nur normativ problematisch sein kann, sondern mit ernsthaften Konsequenzen für das demokratische politische System der Bundesrepublik Deutschland verbunden sein könnte. So zeigt Schäfer (2015), dass soziale Ungleichheit langfristig die Wahlbeteiligung senkt. Elsässer (2018) kommt zu dem Schluss, dass die Responsivität des deutschen Bundestages bezüglich der Präferenzen oberer Berufs- und Einkommensgruppen deutlich größer ist als bezüglich unterer Einkommen. Daher könnte man zu dem Schluss gelangen, dass der bereits erfolgte und sich weiter abzeichnende Anstieg der Einkommensungleichheit **sozialen und politischen Sprengstoff** birgt, der durchaus Maßnahmen der Einkommensumverteilung, etwa im Bereich der Steuerpolitik, rechtfertigen könnte.
718. Gerade die **Steuer- und Abgabepolitik** hat vom Ende der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2005 über deutliche Steuersenkungen **spürbare Effekte auf die**

Zunahme der Ungleichheit gehabt (Biewen und Juhasz, 2012). Zudem hat sich die Verteilung der Steuer- und Abgabenlast von 1998 bis 2015 massiv zum Nachteil unterer und zugunsten der oberen Einkommensgruppen verlagert (Bach et al., 2016). ↘ **ABBILDUNG 107** In die Steuerlastverteilung gehen Faktoren ein, die im Gini-Koeffizienten auf der Basis der Haushaltseinkommen nicht berücksichtigt werden. Dazu zählen die Unternehmensteuern und die – zumeist deutlich regressiven – indirekten Steuern, die in der Analyse über entsprechende Überwälzungshypothesen einbezogen werden. So zeigt sich in der Simulation für das Jahr 2015, dass der Gini-Koeffizient der Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen um 3 Prozentpunkte steigt, wenn man indirekte Steuern in die Betrachtung einbezieht (Bach et al., 2016, Seite 40).

- 719. Die Entwicklung der Be- und Entlastung durch Steuerzahlungen bezogen auf das Bruttoäquivalenzeinkommen ist für den Zeitraum 1998 bis 2015 dargestellt. ↘ **ABBILDUNG 107** Während geringere Einkommen im Jahr 2015 deutlich höhere Belastungen zu tragen hatten als im Jahr 1998, sind **einkommensstarke Haushalte in erheblichem Umfang entlastet** worden. Insgesamt wurden nur die obersten 30 % der Haushalte entlastet. Während die Belastung des untersten Zehntels mit Steuern in Relation zum Bruttoeinkommen zwischen 1998 und 2015 um 5,4 % anstieg, wurde das oberste Zehntel in demselben Zeitraum um 2,3 % entlastet. Das reichste 1 % der Bevölkerung wurde sogar um fast 5 % entlastet. Bezieht man die Sozialversicherungsbeiträge ein, ergibt sich ein sehr ähnliches Bild; lediglich der Belastungsanstieg im unteren Einkommensbereich fällt etwas geringer aus, da dort verhältnismäßig geringe Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden.
- 720. Nicht zuletzt solche Verschiebungen in der Steuerlastverteilung in der Vergangenheit könnten durchaus die von der Ratsmehrheit für notwendig befundene zusätzliche Begründung für steuerliche Maßnahmen liefern, die auf eine stärkere Belastung hoher Einkommen abzielen. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass zahlreiche **steuerpolitische Vorschläge der Ratsmehrheit** zu einer weiteren **Polarisierung** der gemessenen **Nettoeinkommensvertei-**

↘ **ABBILDUNG 107**

Veränderung der gesamten Steuer- und Sozialbeitragsbelastung 2015 gegenüber 1998 in Relation zum Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommen



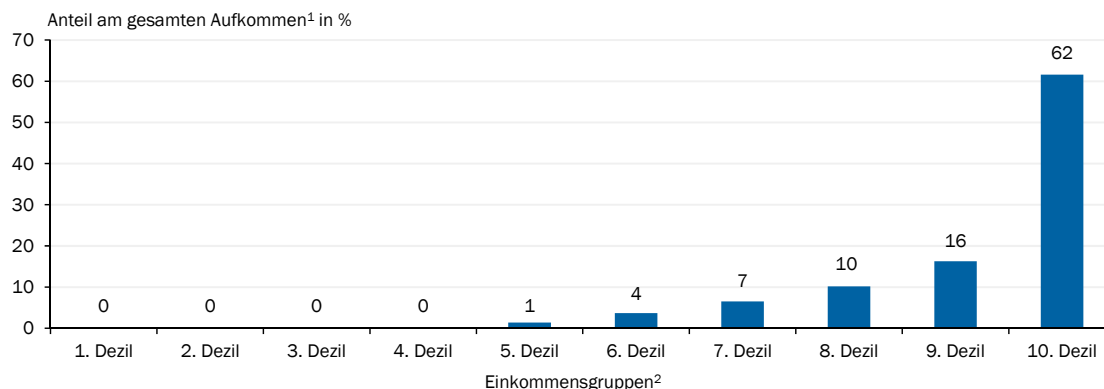
Quelle: Bach et al. (2016)

lung oder der Steuerlastverteilung führen würden.

721. Simulationen von Bach und Harnisch (2017) zufolge würde die erwähnte komplette **Abschaffung des Solidaritätszuschlags** ↘ ZIFFER 658 zu einer starken zusätzlichen Entlastung der sehr hohen Einkommen führen. Der Solidaritätszuschlag fällt erst ab einer Einkommensteuerschuld von 972 Euro an und beginnt mit einer Gleitzone, in der noch nicht der volle Zuschlag fällig wird. Dadurch wirkt er noch progressiver als die bereits stark progressive Einkommensteuer. Die untere Hälfte der Einkommensverteilung zahlt nahezu keinen Solidaritätszuschlag, während sich knapp 80 % des Aufkommens auf das reichste Fünftel der Verteilung konzentrieren, davon allein 62 % auf das oberste Zehntel und 28 % auf das oberste Hundertstel. ↘ ABBILDUNG 108 Entsprechend zeigt sich, dass sich die Entlastung aus einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags auf das obere Ende der Einkommensverteilung konzentrieren würde. Somit würde durch eine Komplettabschaffung des Solidaritätszuschlags eine **Verlagerung der Steuerbelastung von oben nach unten** stattfinden und die Disparität in der Nettoeinkommensverteilung zunehmen.
722. Die Ratsmehrheit weist darauf hin, dass ein **Konflikt zwischen dem Verteilungs- und dem Effizienzziel** der Besteuerung bestehe. Daher könne eine Senkung der Besteuerung im oberen Einkommensbereich zwar die Ungleichheit der Nettoeinkommen erhöhen, jedoch zugleich über eine Erhöhung der Investitionstätigkeit das Niveau der Einkommen insgesamt anheben. Dies gelte auch für den Solidaritätszuschlag, dessen Aufkommen zu rund 40 % aus Unternehmenseinkünften bestritten werde. ↘ ZIFFER 658 Die potenziellen **Anreizwirkungen** einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Unternehmensbereich **sollten jedoch nicht überschätzt werden**: Wie der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2019, Seite 15) feststellt, würde dadurch die tarifliche Belastung bei der Körperschaftsteuer nur um moderate 0,83 Prozentpunkte sinken. Folgt man Hermle und Peichl (2013), so könnte der optimale Einkommensteuerspitzenatz, bei dessen Berechnung auch negative Anzeizeffekte berücksichtigt werden,

↘ ABBILDUNG 108

Verteilung des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag 2018



1 – Ohne Aufkommen juristischer Personen, von Ausländern oder nicht steuerpflichtigen Inländern. 2 – Dezile äquivalenzgewichteter Gesamtbetrag der Einkünfte.

Quelle: Bach und Harnisch (2017)

zudem durchaus spürbar oberhalb des gegenwärtigen Satzes inklusive Solidaritätszuschlag liegen.

723. Die Ergebnisse der **Analyse von Blömer et al. (2019b)** könnten – bei allen Problemen und noch zu klärenden Fragen – durchaus **Anlass zu positiveren wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen** geben. Sie zeigen, dass es durch eine Neugestaltung der Transferentzugsraten im Niedrigeinkommensbereich in Kombination mit einer Anhebung des Grundsicherungsniveaus möglich sein könnte, spürbar positive Arbeitsangebotseffekte mit einer deutlichen Verringerung der in der jüngeren Vergangenheit gestiegenen Armutsrisikoquote zu kombinieren, ohne dabei die öffentlichen Haushalte zu belasten. Würde man weitere Szenarien hinzuziehen, die Mehrbelastungen, insbesondere für Alleinerziehende und Familien mit Kindern, ausschließen und eine automatische Auszahlung der Transferleistungen zur Überwindung des Stigma-Effekts anstreben, könnte dies durchaus mit vertretbarem fiskalischen Aufwand zu einer echten Verbesserung der Effektivität des Sozialstaats mit deutlich geringerer Armutsrisikoquote und tatsächlich stärkeren Arbeitsanreizen führen (Blömer und Peichl, 2018). Die von der Ratsmehrheit ins Spiel gebrachten geringfügigeren Eingriffe dürften gerade die letzten beiden Punkte kaum erreichen.

LITERATUR

- Atkinson, A.B. (2015), *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Bach, S., M. Beznoska und V. Steiner (2016), *Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? – Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems*, Politikberatung kompakt 114, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Bach, S. und M. Harnisch (2017), *Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten*, DIW Discussion Paper 1706, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Biewen, M. und A. Juhasz (2012), *Understanding rising income inequality in Germany, 1999/2000–2005/2006*, *Review of Income and Wealth* 58 (4), 622–647.
- Blömer, M., S. Litsche und A. Peichl (2019b), *Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen*, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 09/2019, Wiesbaden.
- Blömer, M. und A. Peichl (2018), *Ein „Garantieeinkommen für Alle“*, ifo Forschungsbericht 97, ifo Institut, München.
- Bönke, T., G. Corneo und H. Lüthen (2015), *Lifetime earnings inequality in Germany*, *Journal of Labor Economics* 33 (1), 171–208.
- Corak, M. (2013), *Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility*, *Journal of Economic Perspectives* 27 (3), 79–102.
- Elsässer, L. (2018), *Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland*, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 91, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Goldthorpe, J.H. (2016), *Social class mobility in modern Britain: Changing structure, constant process*, *Journal of the British Academy* 4, 89–111.
- Grabka, M.M., J. Goebel und S. Liebig (2019), *Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen*, DIW Wochenbericht 86 (19), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 343–353.
- Hermle, J. und A. Peichl (2013), *Ist die Antwort wirklich 42? Die Frage nach dem optimalen Spitzensteuersatz für Deutschland*, IZA Standpunkte Nr. 60, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Schäfer, A. (2015), *Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 81, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Spannagel, D. und K. Molitor (2019), *WSI-Verteilungsbericht 2019 – Einkommen immer ungleicher verteilt*, WSI Report 53, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2019), *US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland*, Stellungnahme 01/2019, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.