



Wirtschaftspolitische Informationen

Nach Corona

Spardiktat oder Investitionsoffensive

Die Prognosen erwarten eine Erholung der Weltkonjunktur. Diese ist abhängig vom Stand der Seuchenbekämpfung und den wirtschaftspolitischen Impulsen der Staaten und der Notenbanken. Die Krise hat hohe Kosten und wirtschaftliche Verlierer erzeugt. Notwendige Investitionen für die ökologische und digitale Transformation führen auch wirtschaftlich aus der Krise. Krisenlasten und Investitionen müssen dauerhaft über Kredite und Steuern finanziert werden. Unsinnige Schuldenregeln und mangelnde Steuereinnahmen führen unweigerlich in ein Spardiktat mit verheerenden Folgen.

Die Politik steht am Scheideweg. Schon vor der Corona-Krise war klar, dass unsere Gesellschaft vor allem zur Bewältigung des ökologischen Umbaus vor gigantischen Herausforderungen steht. Der Aufbruch in eine dekarbonisierte Gesellschaft erfordert riesige Investitionen in praktisch alle Wirtschaftsbereiche. Mit der Krise ist diese Aufgabe nicht einfacher geworden. Die Bewältigung der Krise hat viele finanzielle Mittel verschlungen, und die Digitalisierung hat sich weltweit noch einmal beschleunigt.

Deutschland hat noch viele Möglichkeiten, für die Kreditfinanzierung dieser Herausforderungen. Das gilt insbesondere in Anbetracht der niedrigen Zinsen. Die deutschen und die europäischen Schuldenregeln schränken diese Möglichkeiten aber stark ein. Das gilt um so mehr, weil sie erhebliche Konstruktionsfehler aufweisen. Diese Regeln gehören abgeschafft oder zumindest reformiert. Aber nur mit mehr Verschuldung lassen sich die Herausforderungen nicht finanzieren. Vor allen Dingen, weil die Krise noch einmal deutlich gemacht hat, wie wichtig ein funktionierender Sozialstaat ist. An dieser Stelle darf nicht gespart werden. Mit dem DGB-Steuerkonzept haben die Gewerkschaften ein Programm für höhere Einnahmen und mehr Steuergerechtigkeit vorgelegt.



Bildquellen: Siehe Impressum

Kurz & bündig

Impffortschritte lassen in vielen Ländern auf eine Überwindung der Pandemie hoffen. Die wirtschaftliche Erholung hängt aber auch von der Schlagkraft der Krisenprogramme ab.

Die Länder des globalen Südens drohen die großen Verlierer der Pandemie zu werden. Aber auch in Deutschland haben vor allem prekär Beschäftigte unter der Krise gelitten.

Deutschland investiert zu wenig. Vor allem der Anteil der öffentlichen Investitionen ist im internationalen Vergleich niedrig. Wir leben von der Substanz.

Die Gewerkschaften fordern zur Überwindung der Krise und zur Bewältigung der ökologischen und digitalen Herausforderungen ein Investitionsprogramm von mindestens 450 Milliarden Euro für die nächsten zehn Jahre.

Die deutsche Schuldenbremse und die europäischen Fiskalregeln schränken den Finanzierungsspielraum langfristig ein. Sie wirken prozyklisch.

Bei einer Reform muss mindestens die ‚Goldene Regel‘ wieder zur Anwendung kommen: Investitionen werden nicht mitgerechnet.

Das DGB-Steuerkonzept stärkt die Einnahmen der öffentlichen Hand und sorgt für mehr Steuergerechtigkeit.

Autor*in:

Wilfried Kurtzke und Beate Scheidt

Nr. 1 | Juni 2021



1. Lage und Perspektive der Weltwirtschaft –

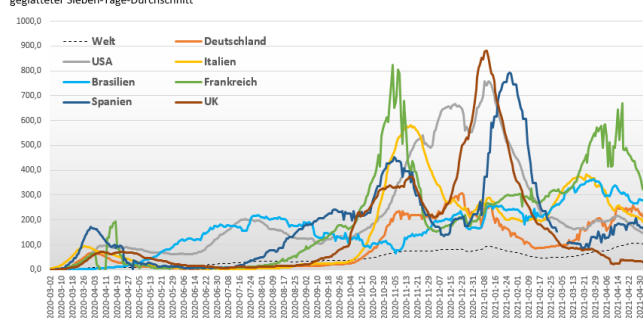
Erholung bei anhaltender Unsicherheit und zunehmender Ungleichheit

1.1 Fortschritte bei der Seuchenbekämpfung bestimmen die Konjunktur

Auch ein Jahr nachdem die Covid-19-Ausbreitung am 12. März 2020 durch die Weltgesundheitsorganisation zur Pandemie erklärt wurde, ist es nicht gelungen, das Virus und seine Mutanten vollständig in den Griff zu bekommen. Stand Anfang Mai 2021 haben sich weltweit insgesamt 154 Millionen Menschen mit dem Virus infiziert, 3,2 Millionen davon sind verstorben. 1,164 Milliarden Menschen wurden mittlerweile geimpft. Die dritte Welle ebbt zwar ab, aber von einer weitreichenden Immunisierung der Bevölkerung, entweder durch Impfung oder eine überstandene Infektion, sind die meisten Staaten weit entfernt. Es gibt große Unterschiede darin, wie dynamisch das Virus sich in den Ländern ausbreitet und Menschenleben kostet, und auch, wie gut es gelingt, eine Immunisierung der Bevölkerung zu erreichen.

Das Virus grassierte massiv in den USA, aber auch in einigen europäischen Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Italien. Vielen asiatischen Staaten ist es durch umfassende Lockdowns oder aber auch durch intelligente digitale Systeme und Tests gelungen, die Infektion (zunächst) zu stoppen oder zumindest aufzuhalten. So sind die Inzidenzwerte in China aktuell so gering, dass sie kaum erwähnenswert sind. Nach anfänglichem Zögern sind Regierungschefs, die das Virus sich am liebsten selbst überlassen hätten, aufgrund der verheerenden Folgen schnell eines Besseren belehrt worden. Dazu gehören Donald Trump und auch Boris Johnson. Umso mehr trieben sie anschließend ihre Impfkampagnen voran.

Entwicklung der täglichen bestätigten neuen Covid-19 Fälle pro Millionen Einwohner geglätteter Sieben-Tage-Durchschnitt



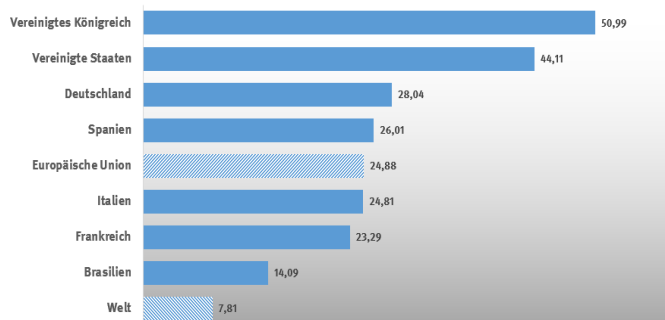
Quelle: Max Roser, Hannah Ritchie, Esteban Ortiz-Ospina und Joe Hasell (2020) – "Coronavirus Pandemic (COVID-19)".
Published online at OurWorldinData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/coronavirus>

Grafik: IG Metall Koordination Branchenpolitik

Mittlerweile gilt der Zugriff auf die in unglaublicher Geschwindigkeit entwickelten Impfstoffe als wichtigste Waffe im Kampf gegen die Pandemie. Und obwohl es eigentlich keinen Zweifel darüber geben dürfte, dass nur ein globaler Erfolg den Nationalstaaten zur Normalität zurück verhelfen könnte, greift im Wettrennen mit der Ausbreitung des Virus ein rigoroser ‚Impfstoff-Nationalismus‘ um sich.

Anfang Mai 2021 zeigte sich eine hohe Impfdynamik in Israel (62,5 Prozent der Bevölkerung), dem Vereinigten Königreich (51 Prozent) und in den Vereinigten Staaten (44,1 Prozent), die auf den ersten drei Rangplätzen der globalen Statistik lagen. In Deutschland waren zu diesem Zeitpunkt etwa 28 Prozent (erstmalig) geimpft und damit etwas mehr als im Durchschnitt der Europäischen Union. Europa lag im globalen Vergleich weit über dem Durchschnitt, was auf eine extreme Ungleichheit der gesundheitlichen Versorgung in den Ländern hindeutet.

Anteil der Bevölkerung, der mindestens einmal mit einem COVID-19-Impfstoff geimpft wurde
Stand: 3. Mai 2021

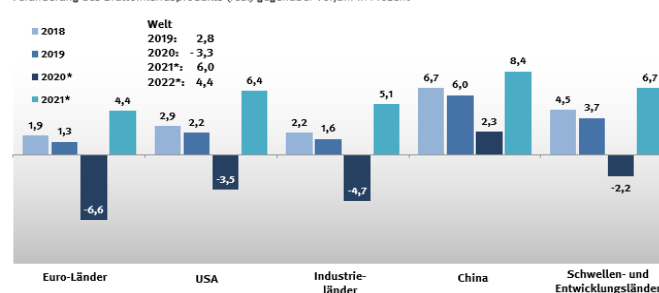


Quelle: Official data collected by Our World in Data

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Abgesehen von den vielen menschlichen Schicksalen, die mit jedem einzelnen Todesfall zu beklagen sind, sind auch die **ökonomischen und sozialen Auswirkungen** durch die Kontaktbeschränkungen und das bewusste Herunterfahren der wirtschaftlichen Aktivitäten **gravierend**. Die globale Ökonomie stürzte im Sommer 2020 in die Rezession und verlor über das Gesamtjahr 3,3 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung. Damit übertraf die Corona-Krise die Auswirkungen der Finanzkrise 2009, die zumindest auf globaler Ebene einen kaum spürbaren Rückgang der Wertschöpfung verursachte. Für 2021 stellte der **Internationale Währungsfonds (IWF)** (2021 a) in seiner Januar-Prognose bereits wieder einen kräftigen Zuwachs um plus 5,5 Prozent in Aussicht, den er auf plus sechs Prozent im April nach oben korrigierte (IWF 2021 b).

Entwicklung und Prognosen zur Weltwirtschaft
Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (real) gegenüber Vorjahr in Prozent



Anteile an der Weltwirtschaftsleistung 2020 (IWF, World Economic Outlook, April 2021):
USA: 24 Prozent, Europäische Union: 17,9 Prozent, China: 17,4 Prozent, Restliche Welt: 39,9 Prozent

Quelle: IWF, April 2021 (* = Prognose)

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

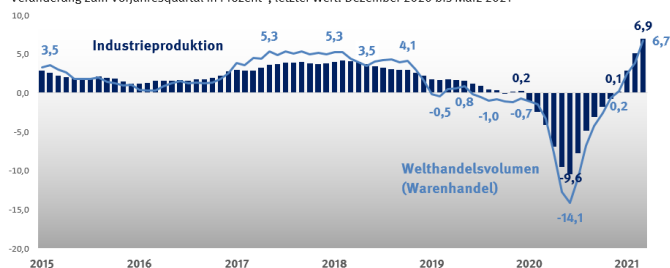
Die Jahresdaten 2020 überdecken den dramatischen Verlauf der Krise. Massiv war der **Produktionsrückgang in der Industrie** im ersten und zweiten Quartal 2020. Mit den Bewegungs-



einschränkungen ging auch der globale Handel zurück. Aufgrund der zwischenzeitlichen Besserung der Infektionslage über die Sommermonate zogen die Industrieproduktion und der Handel wieder an und erreichten zum Jahresende 2020 wieder ihr Vorkrisenniveau.

Welthandel und Industrieproduktion

Veränderung zum Vorjahresquartal in Prozent*, letzter Wert: Dezember 2020 bis März 2021



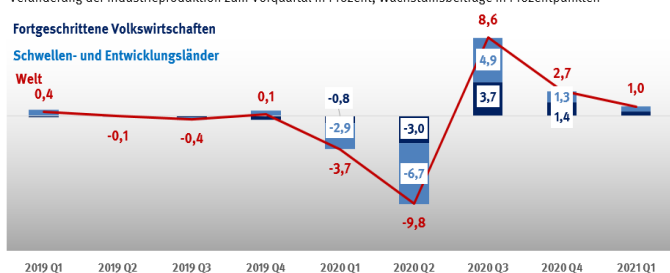
* gleitender Dreimonatsdurchschnitt, saisonbereinigt, letzter Monatswert: März 2021

Quelle: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, World Trade Monitor, 21. Mai 2021, eigene Berechnungen
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Im ersten Quartal 2020 waren es vor allem die Schwellenländer, einschließlich China, die den Rückgang der **globalen Industrieproduktion** erklärten. Erst im zweiten Quartal trugen die fortgeschrittenen Volkswirtschaften spürbar dazu bei. Der Rückgang belief sich auf beinahe zehn Prozent. Doch schon im dritten Quartal konnten sich sowohl die Schwellen- und Entwicklungsländer wie auch die Industrieländer kräftig erholen. Der Zuwachs um knapp neun Prozent machte den Einsturz im zweiten Quartal beinahe komplett wieder wett. Und das Plus zum Jahresende trug dazu bei, dass das Ausgangsniveau wieder erreicht werden konnte.

Globale Industrieproduktion und Wachstumsbeiträge

Veränderung der Industrieproduktion zum Vorquartal in Prozent, Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten



Quelle: CPB, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, World Trade Monitor, 21. Mai 2021, eigene Berechnungen
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Aufgrund der relativ raschen Erholung der Industrieproduktion und mit Blick auf die anstehenden Lockerungen ging der IWF (IMF 2021 a) davon aus, dass bezogen auf die **gesamte Wirtschaftsleistung** sowohl die Schwellen- als auch die Entwicklungsländer zum **Jahresende 2021 wieder ihr Vorkrisenniveau** erreicht haben werden. Alle Ländergruppen haben ihren langfristigen Wachstumspfad verlassen und liegen teilweise deutlich unter der noch wesentlich günstigeren Prognose der Vorjahres-Projektion (IMF 2020 a).

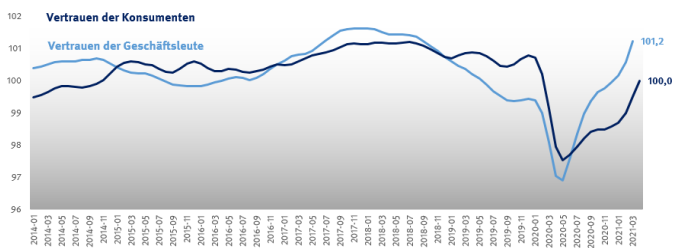
In den Ländergruppen zeigen sich sehr unterschiedliche Verläufe in Abhängigkeit von der Wirtschaftsstruktur — ob zum Beispiel touristisch geprägt und exportabhängig, oder nicht — und der finanzpolitischen Schlagkraft. **Bestimmte gesellschaftliche Gruppen wie die Jugend, Frauen und Arbeiter mit geringeren Bildungszugängen wurden und werden nach Einschätzung des IWF am härtesten von der Krise getroffen.** Sie sind eher von Job- und Einkommensverlusten bedroht als andere. Die Einkommensungleichheit wird in Folge der Pandemie sehr wahrscheinlich zunehmen. Die Schwellenländer entwickeln sich erheblich unter den noch zu Anfang 2020 prognostizierten Möglichkeiten. Um einiges besser stellt sich jedoch die Situation für China dar, das schon im zweiten Quartal 2020 über das Vorkrisenniveau hinauswuchs und beinahe unbeschadet dem vor einem Jahr prognostizierten Wachstumspfad folgen konnte.

Zur Erholung beigetragen haben die weltweiten **Krisenprogramme der Regierungen**, die durch die **Notenbanken mit einer expansiven Geldpolitik** unterstützt wurden. Mit niedrigen Leit-Zinssätzen und massiven Anleihekäufen ist es ihnen gelungen, die mit sinkender Beschäftigung und Einkommen einbrechende Nachfrage zu stabilisieren und der Deflationsgefahr zu begegnen. Im Unterschied zu üblichen nachfrageseitig ausgelösten Krisen ist außerdem in der Corona-Krise der Nachfrageausfall zu einem gewissen Teil durch umfassende Beschränkungen im Zuge des Lockdowns angebotsseitig erzwungen worden, was das Sparvolumen und die Sparquoten in die Höhe trieb. Die Ersparnis wird sich mit der zunehmenden Lockerung der Einschränkungen Bahn brechen und **zumindest vorübergehend das Preisniveau** in die Höhe treiben.

Die Unsicherheit über die weitere Entwicklung ist noch relativ hoch. Dazu tragen die verzögerten und ungleichen Impferfolge sowie die rasche Verbreitung der hoch ansteckenden Covid-19-Mutationen bei. Die Stimmungskurven der Geschäftsleute und der Konsumenten gleichen im Corona-Jahr 2020 einer atemberaubenden Achterbahnfahrt. Im Frühjahr stürzte der **OECD-Index für das Konsumentenvertrauen** von einem relativ hohen Niveau von 100,7 Punkte, das allerdings bereits damals nur sehr knapp im expansiven Bereich war, auf einen Wert von 97,6 (OECD 2021 a). Seitdem verbesserten sich die Kauflaune und das Vertrauen der Konsumenten zwar. Sie deuten aber erst wieder seit März 2021 auf Wachstum. Das **Vertrauen der Geschäftsleute** folgte schon seit Anfang 2018 mit den zunehmenden geopolitischen Spannungen und deren Auswirkungen auf den internationalen Handel einem fallenden Trend, stürzte aber erst im März 2020 dramatisch ab. Über die Sommermonate verbesserte sich die Lage. Anfang 2021 erreichte das Stimmungsniveau wieder die Wachstumsschwelle. Die Fortschritte bei den Impfkampagnen lassen auf eine weitere Besserung in den kommenden Monaten hoffen. **Allerdings könnten anhaltende Versorgungsengpässe in der Industrie und steigende Preise die Stimmung dämpfen und die Erholung verzögern.**



Vertrauen der Geschäftsleute und Konsumenten in den OECD-Mitgliedsländern*
Index, Januar 2014 bis April 2021



*Werte über 100 signalisieren eine verbesserte Stimmung und lassen auf eine verbesserte Industrieproduktion und eine verbesserte Auftragslage, bzw. mehr Konsum und weniger Ersparnisbildung schließen, sinken die Werte unter 100, so verschlechtern sich die Zukunftserwartungen.

Quelle: OECD Data, Mai 2021

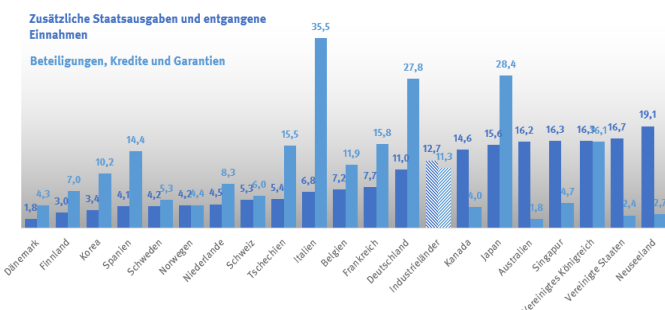
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

1.2 Globale Krisenpolitik und Erholung laufen nicht synchron

Wie schnell sich die Ökonomien von der Krise erholen, hängt entscheidend von der **Handlungsfähigkeit der Staaten** und vor allem von deren Möglichkeit ab, die gesundheitspolitischen Maßnahmen zu organisieren und zu finanzieren. Zu den unmittelbaren gesundheitspolitischen Kosten kommen die Ausgaben für Konjunktur-Programme zur Stabilisierung des Konsums und der Investitionen sowie von Instrumenten, die Unternehmen und Haushalte in einer angespannten finanzielle Lage unterstützen.

Allein aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten zeichnet sich schon jetzt ab, dass sich das Wohlstandsniveau der Länder auseinanderentwickeln wird. Den Industrieländern wird voraussichtlich die Erholung schneller gelingen als anderen. Die fortgeschrittenen Volkswirtschaften haben nach Berechnungen des Internationalen Währungsfonds (IMF 2021 c) im Durchschnitt im Jahr 2020 einen Konjunkturimpuls von knapp **13 Prozent** des Bruttoinlandsprodukts gesetzt, indem sie trotz entgangener Steuereinnahmen zusätzliche Staatsausgaben getätigt haben. Auf weitere **elf Prozent** beliefen sich die Beteiligungen, Kredite und Garantien zur Konjunktur-stabilisierung.

Fiskalischer Impuls der Krisenprogramme der Industrieländer im Jahr 2020
in Prozent des BIP



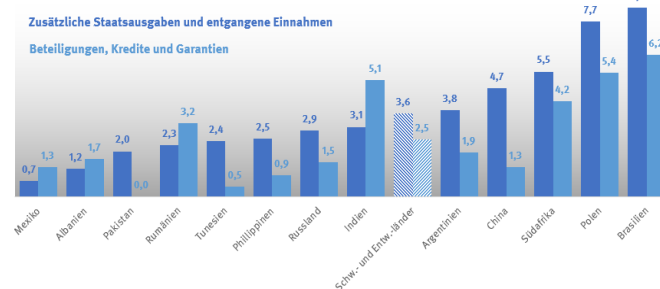
Quelle: IMF (2021 c), Fiscal Measures Database, last update: Januar 2021
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Dabei gibt es erhebliche Differenzen zwischen den Industriestaaten. Die stärksten Impulse bei den zusätzlichen Staatsausgaben und entgangenen Einnahmen konnten Neuseeland (19,1

Prozent), die Vereinigten Staaten (16,7 Prozent) und das Vereinigte Königreich (16,3 Prozent) geben.

Der Unterschied zu den Schwellen- und Entwicklungsländern ist gravierend. Diese konnten im Schnitt nur mit plus 3,6 bzw. zusätzlichen 2,5 Prozent konjunkturelle Impulse geben. Weit abgeschlagen sind die (hier nicht dargestellten) **Entwicklungsländer mit den niedrigsten Einkommen.** Dort standen 2,1 bzw. vernachlässigbare 0,3 Prozent zur Verfügung.

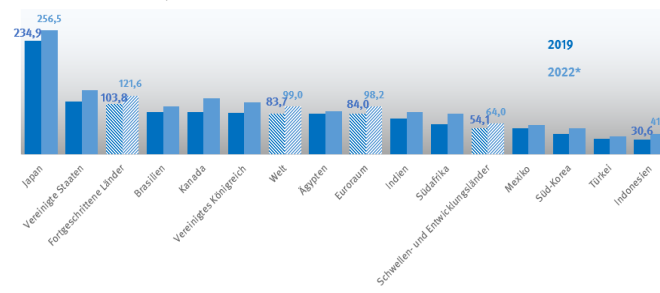
Fiskalischer Impuls der Krisenprogramme der Schwellen- und Entwicklungsländer im Jahr 2020
in Prozent des BIP, Auswahl



Quelle: IMF (2021 c), Fiscal Measures Database, last update: Januar 2021
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Die Krisenprogramme und der Konjunkturerinbruch haben unmittelbare Folgen für die Staatsschuldenquoten (Staats-schulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) aller Länder. Die staatlichen Ausgabenprogramme treiben die Staatsdefizite und damit die Verschuldung; der Konjunkturerinbruch mindert die Wirtschaftsleistung. Die Schuldenlast steigt somit zwangsläufig in der Krise an. Greifen jedoch die Konjunkturprogramme und der Wachstumsmotor springt wieder an, dann steigen mit der Wirtschaftsleistung auch die Staatseinnahmen, die Schuldenlast wird leichter zu tragen sein und die Schuldenquoten sinken. Nach Prognosen des Internationalen Währungsfonds im April 2021 (IMF 2021 b) wird sich in den nächsten Jahren ein sehr deutlicher Anstieg der Bruttostaatsschulden in Relation zur Wirtschaftsleistung zeigen.

Bruttostaatsschulden
in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, in Prozent



Quelle: International Monetary Funds (IMF 2021 b), World Economic Outlook April 2021
International Monetary Funds (IMF 2021 c), Financial Monitor April 2021, * = Prognose
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Alle Weltregionen und Länder sind davon betroffen. Weltweit wird die Staatsschuldenquote von etwa 84 Prozent im Jahr 2019 auf beinahe 100 Prozent im Jahr 2022 ansteigen (IMF 2021 c). Die Fortgeschrittenen Volkswirtschaften müssen vermutlich ei-



nen Anstieg von 104 auf 122 Prozent und die Entwicklungsländer von 54 auf 64 Prozent verbuchen. Der Euroraum liegt im Mittelfeld mit einem Zuwachs um 14 Prozentpunkte von 84 auf etwa 98 Prozent.

Die ungleiche Schlagkraft der Krisenprogramme bestimmt die Erholungsmöglichkeiten der Länder und die soziale Lage der Bevölkerung, was sich unmittelbar an der Entwicklung auf den Arbeitsmärkten ablesen lässt. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO 2021) beobachtete schon im Krisenjahr 2020 besonders starke Beschäftigungseinbußen in Amerika und die geringsten Verluste in Europa und Zentralasien, wo beschäftigungssichernde Maßnahmen zwar die Arbeitsstunden reduzierten, aber die Arbeitsplätze erhielten. **Frauen und junge Beschäftigte waren stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer und ältere.** Der Rückgang der Arbeitseinkommen war am stärksten bei Arbeitern in Amerika und am geringsten in Asien und im Pazifischen Raum. Beschäftigungsverluste trafen vor allem Beschäftigte im Gastgewerbe, in der Kultur, im Handel und im Bau, während Jobs in Dienstleistungsbereichen für höher qualifizierte Beschäftigte wie Information und Kommunikation, Finanzen und Versicherungen eher mit Zuwächsen rechnen konnten und können.

Nach Einschätzung der ILO deutet alles darauf hin, dass die Gefahr besteht, dass auch die Erholung ungleichmäßig verlaufen und die Ungleichheit steigen wird. Der IWF fordert dazu auf, die Ungleichheit im Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und sozialer Sicherheit zu reduzieren. Er sieht in vielen Fällen die Notwendigkeit temporärer Steuererhöhungen für Gutverdiener und Unternehmen zur Finanzierung der steigenden Staatsausgaben. Ein Akt der Solidarität mit denjenigen, die von der Pandemie stärker betroffen sind.

„Bereits existierende Ungleichheiten haben die schädliche Auswirkung der Pandemie verstärkt. Und umgekehrt hat Covid-19 die Ungleichheiten verschlimmert. Ein Teufelskreis der Ungleichheit könnte zu einer verheerenden sozialen und politischen Spaltung führen. Dieses Risiko zu reduzieren erfordert, ... die Ungleichheiten beim Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen — Gesundheitsvorsorge, Bildung und soziale Sicherheit — zu mindern und die Umverteilungspolitik zu stärken. Das wird in vielen Fällen substanzielle Erhöhungen des Steueraufkommens und Verbesserungen in der Effizienz der öffentlichen Ausgaben brauchen.“

Vitor Gaspar

Director of the Fiscal Affairs Department
IMF, Fiscal Monitor — A fair Shot, April 2021

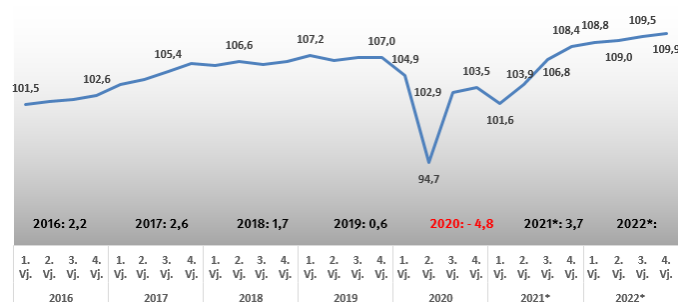
2. Corona-Folgen in Deutschland

2.1 Deutschland kommt nur langsam aus der Krise — Arbeitsmarkt stabil

Deutschland wurde wie die meisten anderen Industrieländer im zweiten Quartal 2020 massiv von den Auswirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie getroffen. Die Wirtschaftsleistung brach wegen des kräftig sinkenden Konsums und der deutlich heruntergefahrenen Ausrüstungsinvestitionen um beinahe zehn Prozent gegenüber dem Vorquartal ein. Überraschend schnell folgte jedoch die Erholung im dritten Quartal mit plus 8,7 Prozent. Und auch die zweite Welle zum Jahresende richtete wider Erwarten keinen größeren Schaden an. Es gab im vierten Quartal noch einen leichten Zuwachs um 0,5 Prozent. Allerdings trugen vor allem die Dienstleistungsbranchen, der Kulturbereich und der Handel die Last des erneuten Lockdowns, während die Industrie davon nicht betroffen war und vom sich erholenden Export profitierte. Über das Gesamtjahr sank das Bruttoinlandsprodukt um 4,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr und damit weniger als in der Finanzkrise 2009 (minus 5,7 Prozent) und auch als manche Szenarien noch im Frühjahr 2020 für möglich hielten.

Bruttoinlandsprodukt

Index 2015 = 100, preisbereinigt, verkettet, saison- und kalenderbereinigt
Jahreswachstumsraten: Veränderung zum Vorjahr in Prozent



Quelle: Destatis, Gemeinschaftsdiagnose April 2021, * = Prognose, Quartale ab 2. Quartal 2021
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Im ersten Quartal 2021 sank die Wirtschaftsleistung erneut um 1,8 Prozent, da die Impfkampagne aufgrund zu geringer Impfdosen nur sehr schleppend in Gang gekommen ist. Einzelne Vakzine gerieten in die Kritik. Die dritte Infektionswelle mit deutlich ansteckenderen Mutationen und stark steigenden Inzidenzzahlen zwangen erneut zu Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung. Nach Einschätzung der Frühjahrsdiagnose der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute wird Deutschland etwa im vierten Quartal 2021 sein Vorkrisenniveau wieder erreichen. Dazu dürfte die starke Dynamik der Ausfuhren beitragen, weniger der sich aufgrund des verlängerten Lockdowns nur langsam erholende Konsum.

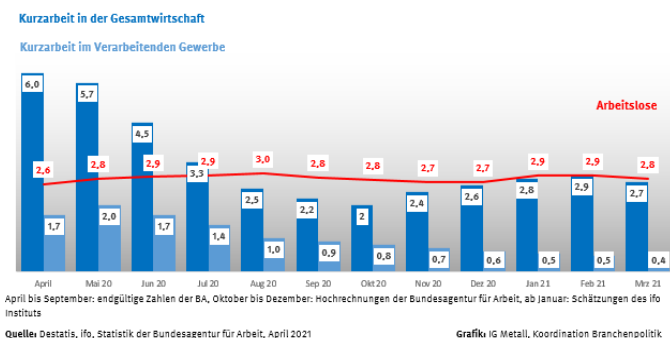
Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich als sehr widerstandsfähig erwiesen, zumindest was den Vergleich der Arbeitslosenquote mit anderen Ländern anbelangt. So stieg die Arbeitslosenquote nach der Definition der Internationalen Arbeitsagentur (ILO)



von 2019 auf 2020 von 3,1 auf 3,8 Prozent. Geringere Werte wurden im April 2021 von der EU Kommission in der Europäischen Union nur für Polen (3,2 Prozent) und Tschechien (2,6 Prozent) ermittelt (EU Kommission, Eurostat). Die Bundesagentur für Arbeit (BA) berichtete für März 2021, dass etwa 2,8 Millionen Menschen in Deutschland arbeitslos waren und damit 509 Tausend (plus 21,1 Prozent) mehr als im März 2020. Die BA schätzt den Corona-Effekt für den Zeitraum April 2020 bis März 2021 auf 493 Tausend Menschen (Bundesagentur für Arbeit 2021). **Problematisch ist die von der BA berichtete Verfestigung der Arbeitslosigkeit:** Die Zahl der Langzeitarbeitslosen (länger als 12 Monate arbeitslos) hat sich von März auf April um 37 Tausend (vier Prozent) auf 1,07 Millionen erhöht, damit stieg auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr sehr deutlich von 28,4 auf 38,6 Prozent.

Noch deutlicher als in der Finanzkrise 2009 hat die Kurzarbeit im vergangenen Jahr verhindert, dass die Arbeitslosigkeit sehr viel stärker angestiegen ist und der Konjunkturreinbruch noch dramatischer verlaufen ist. Anders als in der Finanzkrise waren neben der Industrie auch viele Dienstleistungsbranchen betroffen. In der Corona-Krise haben die erleichterten Zugangsmöglichkeiten und die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes die Lage entspannt. Für Entlastung sorgte, dass den Betrieben die Beiträge zur Sozialversicherung voll erstattet wurden und in der zweiten Jahreshälfte 2021 auch weiterhin teilweise werden. Die Aufstockung des Kurzarbeitergeldes stabilisierte ebenfalls die Einkommen, den Konsum und damit die Beschäftigung. Im April 2020 waren knapp sechs Millionen Menschen in Kurzarbeit, während der Höchststand in der Finanzkrise im Mai 2009 mit knapp 1,5 Millionen Menschen erreicht wurde. Mit den Lockerungen über die Sommermonate konnte sie auf zwei Millionen im Oktober reduziert werden, stieg dann allerdings zum Jahresende mit den zunehmenden Bewegungseinschränkungen wieder an. Anfang 2021 kam es auch aufgrund von Engpässen bei der Lieferung von Halbleitern in der Automobilindustrie zu Betriebsschließungen und zu einem erneuten Anstieg.

Kurzarbeit in der Gesamtwirtschaft und im Verarbeitenden Gewerbe in Millionen Personen

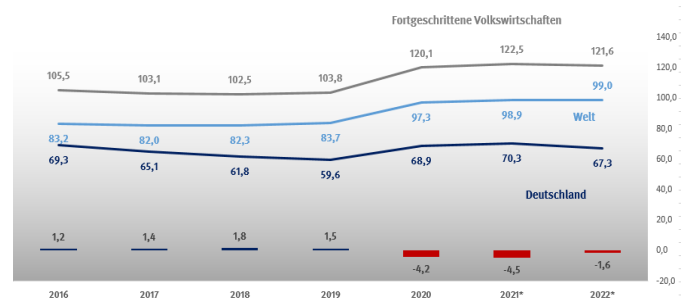


Zusätzlich zu den direkten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen hatten und haben immer noch auch die Einmalzahlungen an Familien, die Überbrückungshilfen für die Unternehmen — wenn auch verzögert — und zumindest teilweise die

Senkung des Mehrwertsteuersatzes sowie die Stärkung der Kommunen, unter anderem durch die hälftige Erstattung der Gewerbesteuer ausfälle, eine stabilisierende Wirkung. Die ebenfalls im Juni 2020 beschlossene Entlastung bei den Stromkosten (Absenkung der EEG-Umlage ab 2021) stärkt darüber hinaus die Realeinkommen und unterstützt die konjunkturelle Erholung. Das Zukunftspaket über 50 Mrd. Euro für Investitionen in die digitale und ökologische Transformation wird vermutlich erst in den nächsten Jahren seine volle Wirkung entfalten.

Die umfassenden Stützungsmaßnahmen führten dazu, dass die Bundesrepublik 2020 zum ersten Mal seit Jahren mit Haushaltsüberschüssen wieder ein Defizit im Umfang von 139,6 Mrd. Euro oder minus 4,2 Prozent des BIP eingefahren hat. **Der fiskalische Impuls durch geringere Einnahmen und höhere Ausgaben betrug 2020 etwa elf Prozent des BIP und übertraf damit um Einiges die Wirkung der italienischen (minus 6,8 Prozent) und spanischen (minus 4,1 Prozent) Maßnahmen.** Hinzu kamen die Bereitstellung von Beteiligungen, Kredite und Garantien im Umfang von 27,8 Prozent (Italien: 35,5; Spanien: 14,4), die allerdings nicht im vollen Umfang in Anspruch genommen und Wirkung zeigen müssen. **In Deutschland wurden diese Programme bisher kaum genutzt.** Nach Prognosen der aktuellen Gemeinschaftsdiagnose wird Deutschland auch 2021 (minus 159,3 Mrd. Euro) und 2022 (minus 58,8 Mrd. Euro) Defizite verbuchen. Die Staatsschuldenquote wird sich nach Einschätzungen des IWF 2021 auf gut 70 Prozent erhöhen. Die Bundesregierung rechnete für 2021 nach ihrem Kabinettsbeschluss im März zum Nachtragshaushalt 2021 und zu den Eckwerten des Bundeshaushalts 2022 mit einem Anstieg der Schuldenquote in 2021 auf 75 Prozent.

Bruttostaatsschulden und Finanzierungssalden des Staates in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Damit kann Deutschland auf eine im Vergleich zu den fortgeschrittenen Volkswirtschaften, zum Euroraum und zur globalen Ökonomie niedrigen Staatsverschuldung blicken. **Die aktuell extrem niedrigen Umlaufrenditen deutscher Staatsanleihen verlangen bei Neuemissionen ebenfalls sehr niedrige Coupon-Zinssätze.** 2019 wurden auch Anleihen mit einem Null-Coupon-Zins begeben. Im April 2021 rentierten Anleihen mit einer Restlaufzeit bis zu 15 Jahren allesamt im negativen Bereich (10-jährige Anleihen: minus 0,27 Prozent). Die anhaltend expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank dürfte in



naher Zukunft den Niedrigzinstrend fortschreiben. Jedoch kann langfristig ein Zinsanstieg nicht ausgeschlossen werden und birgt das Risiko steigender Zinslasten.

2.2 Soziale Folgen der Pandemie – Erste Befunde für mögliche Verteilungseffekte

Ein Jahr nach Ausbruch der Pandemie befindet sich die deutsche Gesamtwirtschaft in einer vergleichsweise komfortablen Situation. Mit der Stabilisierung der Beschäftigung konnten ansonsten drohende massive soziale Einschnitte verhindert werden. Die Pandemie und die Versuche, deren Ausbreitung einzudämmen, haben sich jedoch sehr unterschiedlich auf einzelne gesellschaftliche Gruppen ausgewirkt. **Die soziale Ungleichheit scheint sich zumindest in der frühen Phase der Krise verstärkt zu haben.**

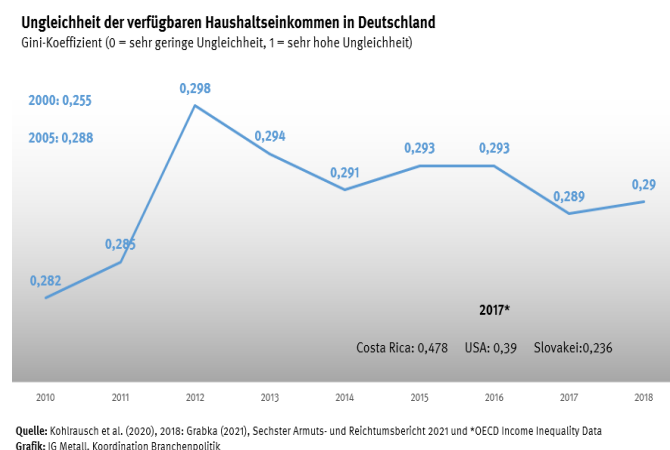
So zeigte beispielsweise die für den **Datenreport 2021** ausgewertete Mannheimer Corona-Studie für die erste Phase der Pandemie, dass zwar zu Beginn der Krise Frauen und Männer in gleicher Weise die Möglichkeiten des **Homeoffice** nutzen konnten, Frauen aber sehr viel früher wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehren mussten und die damit schon zuvor bestehende Ungleichheit wiederhergestellt wurde (Blom /Möhring 2021 und Statistisches Bundesamt et al., 2021). Alleinerziehende Mütter waren in besonderer Weise belastet: Sie mussten häufig die Betreuung ihrer Kinder und eine Tätigkeit vor Ort koordinieren (Laß 2021).

Außerdem belegte der **Datenreport 2021**, dass **Homeoffice ein Privileg der oberen Bildungs- und Verdienstgruppen ist.** Dabei ist es wenig überraschend, dass auch die Art der Tätigkeit eine Rolle spielt bei der Frage, ob mobil gearbeitet werden kann, und dass in personenbezogenen Dienstleistungsberufen und bei produzierenden Tätigkeiten physische Präsenz unerlässlich ist. Außer der Möglichkeit, das Homeoffice zu nutzen, konnten **Arbeitszeitregelungen und Kurzarbeit** vor allem überwiegend von qualifizierten Angestellten, Facharbeiter*innen, Meister*innen mittleren Alters sowie Personen mit höherem Bildungsabschluss in Anspruch genommen werden. Personen mit einem geringeren Verdienst sind dagegen eher von **Freistellungen und Arbeitslosigkeit** betroffen. Hohe Risiken des Arbeitsplatzverlustes trugen zudem insbesondere Personen am Anfang und am Ende ihrer Berufsbiografie, Selbstständige und Personen mit Migrationshintergrund.

Eine im Rahmen des Datenreports 2021 durchgeführte Analyse auf der Grundlage des Sozioökonomischen Panels (SOEP-CoV-Erhebung) ergab, dass Menschen mit Migrationshintergrund, ohne beruflichen Abschluss und Personen, die schon vorher arbeitslos waren, sowie Selbstständige und an- und ungelernte Arbeiter*innen die **höchsten Einbußen beim Haushaltseinkommen** hatten (Goebel/Krause 2021). Die Autoren der Studie gehen davon aus, dass die staatlichen Schutzmaßnahmen nicht nur die Infektionszahlen reduzieren konnten, sondern auch die sozialen und ökonomischen Auswirkungen eindämmen halfen.

Die Ergebnisse des Datenreports 2021 sind nicht überraschend. Schon vor der Corona-Pandemie waren es vor allem Arbeitslose, Personen mit niedrigerem Bildungsabschluss, Singles und Alleinerziehende sowie Menschen mit Migrationshintergrund, die deutlich häufiger von Einkommensarmut betroffen waren. So bestätigte auch die Auswertung der Erwerbspersonenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung (Welle 2) zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf die Einkommen, dass die Einkommenseinbußen umso höher sind, je niedriger die Haushaltseinkommen sind. Knapp 50 Prozent der Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von unter 900 Euro gaben an, Einbußen zu haben, während dies nur 26 Prozent der Haushalte mit einem Einkommen über 4500 Euro von sich behaupteten. Die Autor*innen des WSI-Verteilungsberichts 2020 (Kohlrausch u.a. 2020) vermuteten deshalb, dass die im Zeitraum **2010 bis 2017 gestiegene Einkommensungleichheit mit der Corona-Krise weiter zunehmen wird.** Der leichte Rückgang der Einkommensungleichheit nach 2013 ließe sich mit einer **Verbesserung der mittleren Einkommensgruppe** (das 5. Dezil, das fünfte Zehntel am unteren Ende der Einkommensverteilung) erklären, **während das zweite Dezil (die zweiten zehn Prozent) sowie das erste Dezil (die unteren 10 Prozent) kaum vom Aufschwung der letzten Jahre vor der Corona-Krise profitieren konnten.**

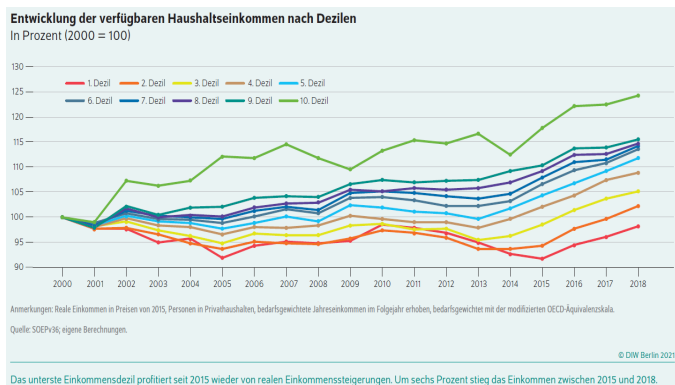
Die aktuelle Auswertung des SOEP bestätigt nun für das vorliegende Jahr 2018 eine Fortsetzung des Trends seit 2015 (Grabka 2021). Der Gini-Koeffizient verharrte 2018 auf dem Niveau von 2017 von 0,29. **Damit ergibt sich für den Gesamtzeitraum 2000 bis 2018 folgendes Bild: Von 2000 bis 2005 stieg die Ungleichheit von 0,26 auf 0,29. Um diesen Wert schwankte sie im weiteren Verlauf bis 2018.**



Die Durchschnittsbetrachtung verstellt allerdings den Blick für ein mögliches Auseinanderlaufen der Verteilung zwischen den Dezilen. Fakt ist: Die verfügbaren Haushaltseinkommen nahmen 2018 in allen Einkommensdezilen weiter zu. Vergleicht man jedoch das verfügbare Haushaltseinkommen des obersten Dezils im Jahr 2018 mit 2000 so war dieses um beachtliche 24 Prozent höher als 2000. Das unterste Dezil erreichte nur durch

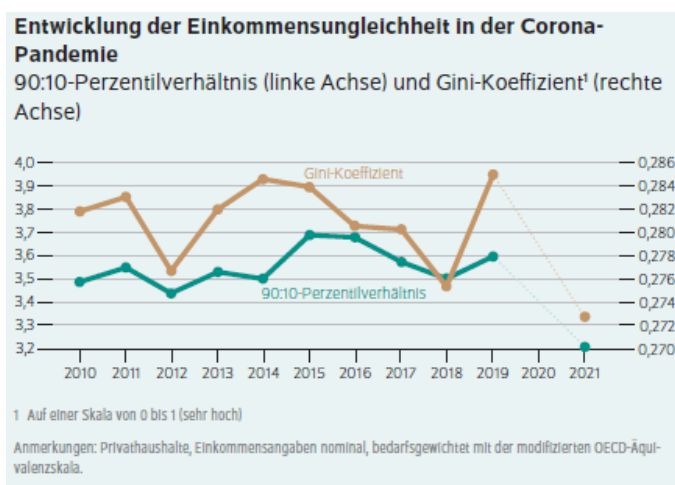


den Zuwachs ab 2015, also seit dem Jahr der Einführung des Mindestlohns, annähernd wieder das Niveau von 2000. Die zweite Dezil erzielte 2017 nach den neusten Berechnungen gerade wieder das Ausgangsniveau und überschritt es 2018 nur leicht.



Quelle: Grabka (2021)

Grabka (2021) kommt im Unterschied zu den frühen Vermutungen des WSI Ende 2020 in seinem Verteilungsbericht aufgrund aktueller Schätzungen zu dem Ergebnis, dass die Corona-Pandemie die Einkommensungleichheit gedämpft haben dürfte. Die Ergebnisse beruhen auf einem Vergleich der monatlichen Haushaltsnettoeinkommen (nominal) zum Zeitpunkt Januar/Februar 2021.



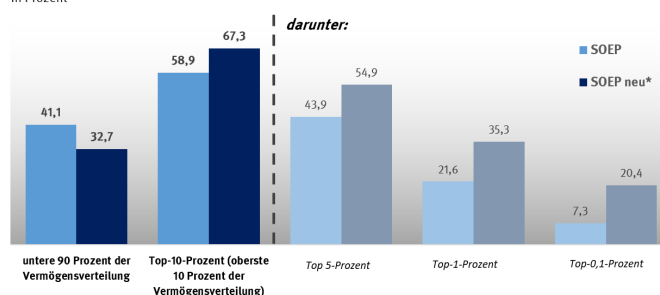
Quelle: Grabka (2021)

Demnach sind die Einkommen im unteren und mittleren Bereich der Einkommensverteilung leicht gestiegen, während die Einkommen am 90. Perzentil leicht rückläufig waren. Der Grund dafür liege darin, dass vor allem die Haushaltsnettoeinkommen der Selbstständigen, die eher im oberen Verteilungsbereich zu finden sind, aufgrund sinkender Umsätze und Gewinne im Durchschnitt um 460 Euro, oder 16 Prozent, gesunken sind, während die Einkommen von Personen in der unteren Hälfte stabil geblieben sind. Dazu beigetragen haben die umfangreichen Wirtschaftshilfen und das Kurzarbeitergeld. Die veränderten Relationen sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass 2019

die Selbstständigen und Beamt*innen mit mehr als 2.800 Euro (bedarfsgewichtetem) Haushaltsnettoeinkommen deutlich besser gestellt waren als etwa die Arbeiter*innen mit 1.700 Euro.

Wesentlich ungleicher als das Einkommen ist das Vermögen in Deutschland verteilt. Während der Gini-Koeffizient für die Einkommensverteilung im Jahr 2017/2018 bei 0,289 lag, erreichte er bei der Verteilung des Nettovermögens einen Wert von 0,78. Nach einer Neuberechnung der Vermögensverteilung auf Grundlage des Sozioökonomischen Panels (SOEP) unter Berücksichtigung von Personen mit besonders hohem Vermögen konnte das DIW eine Datenlücke von rund drei Millionen bis zu einer viertel Milliarde Euro schließen (Schroeder et al., 2020). Der Gini-Koeffizient für das Nettovermögen liegt demnach noch höher, nämlich bei 0,81. Werden die nach dem Manager Magazin Top 700 reichsten Deutschen mit Wohnsitz in Deutschland in die Stichprobe einbezogen, ergibt sich sogar ein Wert von 0,83. **Im internationalen Vergleich liegt Deutschland damit auf einem hohen Niveau.** Transparenter werden die Unterschiede, wenn man die Anteile der vermögenden Personengruppen am Nettovermögen betrachtet. So gingen nach der Neuberechnung auf Grundlage des Sozioökonomischen Panels im Jahr 2017 etwa 67 Prozent des deutschen Nettovermögens an die obersten 10 Prozent der Vermögensverteilung. Die restlichen 33 Prozent entfielen auf die ‚unteren‘ 90 Prozent. **Etwas mehr als ein Drittel des Nettovermögens geht an das obere eine Prozent und folglich teilen sich die restlichen 99 Prozent die verbliebenen zwei Drittel.** Es bleiben dunkle Flecken. Die Auskunftsbereitschaft ist aufgrund des sensiblen Themas und aber auch aufgrund von Bewertungsschwierigkeiten gerade beim Betriebsvermögen reduziert. Die Ergebnisse beruhen trotz der neuen erweiterten Datengrundlage immer noch auf Schätzungen.

Anteile am Nettovermögen im Sozioökonomischen Panel
in Prozent



* SOEP (2017) plus SOEP P-Stichprobe (2019) mit Personen mit Wohnsitz in Deutschland, die an mindestens einem Unternehmen weltweit nennenswertes Anteile halten, plus Top 700 der laut Manager Magazin (2017) reichsten Deutschen mit Wohnsitz in Deutschland im Jahr 2017

Quelle: Schroeder, C. et al. (2020)

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Bei den soziodemografischen Merkmalen zeigt sich ein wenig überraschendes Muster: Vor allem Männer ohne Migrationshintergrund mit einem Wohnort in den alten Bundesländern zählen zu den vermögenden Gruppen. Es sind außerdem eher Selbstständige mit einem Unternehmen von zehn und mehr Mitarbeitenden sowie Angestellte mit Führungsaufgaben darunter vertreten. **Auch Erbschaften und Schenkungen haben einen großen Einfluss auf die Vermögensverteilung.** So



ergab eine Analyse der SOEP-Daten, dass die Hälfte aller Erbschaften und Schenkungen an die reichsten zehn Prozent aller Begünstigten geht (Baresel et al., 2021).

Wie sich die **Corona-Krise auf die Netto-Vermögensverteilung** auswirken wird, lässt sich momentan nur schwer einschätzen und wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen. **Der Konjunkturerinbruch hat 2020 die Gewinn- und Vermögens-einkommen erheblich unter Druck gesetzt, was sich auch an den ersten Schätzungen zur veränderten Einkommensverteilung zeigt.** Die Ertragslage beeinflusst auch die Vermögenswerte. Gleichzeitig stieg die Verschuldung. Vermutlich dürften nach Auslaufen der Insolvenzantragspflicht Ende April 2021 die Zahlungsunfähigkeiten zunehmen. **Andererseits werden nach dem frühen Einbruch im ersten Halbjahr 2020 auf den Finanzmärkten mittlerweile historische Höchststände bei den Unternehmensbewertungen erzielt und die Immobilienwerte blieben von der Krise nicht nur weitestgehend verschont, sondern sind sogar noch weiter gestiegen.** Dies dürfte eher auf eine Stabilisierung der Vermögenswerte des wohlhabenderen Teils der Bevölkerung hindeuten.

3. Investieren gegen die Krise

3.1 Langfristige Investitionsschwäche

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie haben die Wirtschaft in eine der schwersten Krisen gestürzt. Mit öffentlichen Ausgaben zur Stützung der Unternehmen und zur Stabilisierung der privaten Einkommen (z.B. über Kurzarbeitergeld) wurde ein noch schlimmerer Einbruch verhindert. Für eine schnelle wirtschaftliche Erholung ist die Stimulierung der wirtschaftlichen Aktivitäten durch Investitionsprogramme ein adäquates und bewährtes Mittel. Das gilt auch für die aktuelle Krise, obwohl es sich um eine Pandemiesituation und nicht um eine klassische Konjunkturkrise handelt. Es gilt umso mehr, weil diese Krise in Zeiten dramatischer struktureller Umbrüche fällt. Der notwendige ökologische Umbau und die Digitalisierung werden durch die Krise beschleunigt. Auch für die Umsetzung dieser Transformation sind gewaltige Investitionen notwendig.

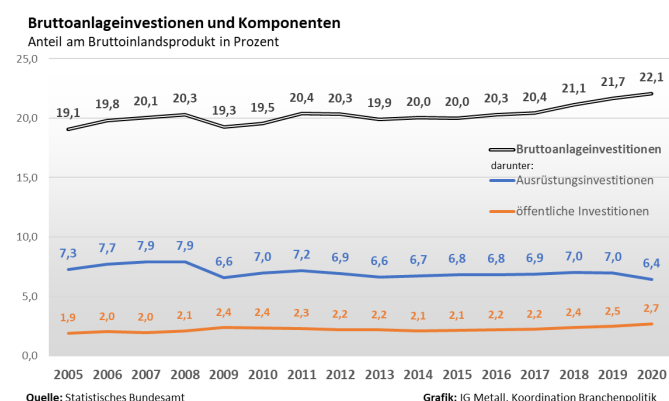
Die Notwendigkeit, die Investitionen deutlich zu steigern, leitet sich nicht nur aus einer Antikrisenstrategie und den Anforderungen der Transformation ab. Es gibt auch einen gigantischen Nachholbedarf. Seit vielen Jahren wird in Deutschland die Debatte über das zu geringe Investitionsniveau geführt. Hergeleitet wird die Notwendigkeit höherer Investitionen über den Rückgang in zurückliegenden Jahren, internationalen Vergleichen, den Zustand der öffentlichen Infrastruktur (marode Straßen, Brücken, Bahnlinien und Schulen) und — vor allem bei privaten Investitionen — über das Alter des Kapitalstocks.

Schon 2013 veröffentlichte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) eine Studie unter dem Titel: „Investi-

tionen für mehr Wachstum — Eine Zukunftsagenda für Deutschland“ (DIW Wochenbericht 26/2013). Für die Bereiche Energiewende, Verkehrsinfrastruktur und Bildung wurden die bestehenden Defizite herausgearbeitet, wobei Bildungsausgaben, wenn es nicht um Bauten geht, per Definition nicht zu den Investitionen gerechnet werden. Es wurde beklagt, dass die inländische Ersparnisbildung stark im Ausland investiert wurde und dadurch Wachstumspotenziale verloren gingen. **Insgesamt wurden die zusätzlichen Bedarfe mit „... knapp 80 Milliarden mehr Investitionen pro Jahr im öffentlichen und privaten Bereich“ beziffert.**

Viele Veröffentlichungen haben sich seitdem mit dem Thema beschäftigt. Beispielfhaft sei hier nur noch auf das MEMORANDUM 2014 „Kein Aufbruch — Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden“ der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik und den Bericht der Expertenkommission des Wirtschaftsministers (Gabriel Kommission) „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ von 2015 verwiesen. Andere Positionen gab es vor allem zu den privaten Investitionen, wie vom Sachverständigenrat. Dieser bestreitet ein Investitionsdefizit. Dabei wird nicht anhand von Kennzahlen oder Entwicklungen argumentiert, sondern eher marktfundamentalistisch. Das Investitionsniveau, das im Marktprozess zu Stande kommt, ist das optimale. Für die öffentlichen Investitionen besteht dagegen über eine Investitionslücke ein breiter Konsens. Selbst die verschiedenen Bundesregierungen haben das so gesehen. Passiert ist trotzdem in den letzten Jahren wenig.

Moderne Volkswirtschaften werden immer komplexer und ihr Kapitalstock wächst. Deshalb ist es sinnvoll, die Entwicklung der Investitionen nicht in absoluten Zahlen, sondern als Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung zu betrachten. Dieser Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am BIP stagniert in den letzten Jahren bei ca. 20 Prozent.



Wobei die öffentlichen Investitionen — hierbei sind die Investitionen des gesamten staatlichen Sektors eingeschlossen, also Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen — einen relativ kleinen Anteil von etwa 12 Prozent (2020) annehmen. Lediglich in den letzten Jahren hat es einen Anstieg gegeben.



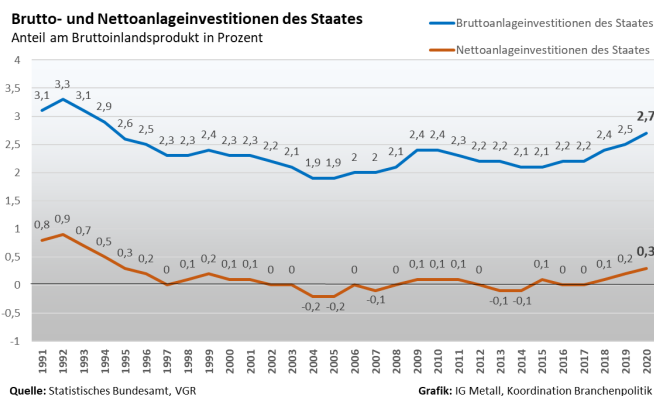
Doch dieser Anstieg bildet leider nicht unbedingt eine Steigerung der Investitionsaktivitäten ab. 2020 sind es rein rechnerische Effekte: Die Bruttoanlageinvestitionen schrumpfen nicht so stark wie die Wirtschaftsleistung, deshalb nimmt ihr Anteil zu. Der entsprechende Rückgang bei einsetzender wirtschaftlicher Erholung ist damit absehbar. **Der Anstieg in den Jahren 2018 und 2019 ist nur zu einem kleineren Teil auf eine leichte Erhöhung der öffentlichen Investitionen zurück zu führen. Der größere Teil geht auf die Steigerung der nicht-staatlichen Investitionen im Wohnungsbau zurück.** Dahinter verbergen sich teilweise überproportionale Preissteigerungen in diesem Bereich. Rückläufig war über die Jahre der Anteil der Ausrüstungsinvestitionen (Maschinen, Anlagen, Fahrzeuge). Der Anteil von vor der Finanzkrise 2007/08 von knapp acht Prozent konnte nicht wieder erreicht werden. Das deutet auf erhebliche Probleme für die Zukunft der Industrieproduktion in Deutschland hin. Insgesamt entfallen die größten Anteile der Bruttoanlageinvestitionen von 735,5 Milliarden Euro im Jahre 2020 auf die nicht-öffentlichen Bereiche: den Wohnungsbau mit 236,7 Milliarden Euro, die Ausrüstungsinvestitionen mit 194,3 Milliarden Euro, die Nicht-Wohnbauten mit 101 Milliarden Euro und die Forschung und Entwicklung mit 82,6 Milliarden Euro. **Bei den öffentlichen Investitionen von insgesamt 90,4 Milliarden Euro war der größte Posten die Nicht-Wohnbauten (öffentliche Gebäude, Straßen usw.) mit 48 Milliarden Euro.**

3.2 Leben von der Substanz – zu wenig öffentliche Investitionen

Die prekäre Situation bei den öffentlichen Investitionen wird noch viel deutlicher, wenn man sich nicht nur die Bruttoinvestitionen, sondern auch die Nettoinvestitionen anschaut. Bei den Nettoinvestitionen werden die Abschreibungen nicht mit einbezogen. Die Abschreibungen stehen für den Substanzerhalt (auch wenn das nicht ganz unumstritten ist, weil die Abschreibungsregeln nicht zwangsläufig den tatsächlichen technischen Verschleiß des Kapitalstocks abbilden). Die Nettoinvestitionen beschreiben damit die qualitative Verbesserung und den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur. **In einigen Jahren war der Anteil der Nettoinvestitionen am BIP allerdings negativ, der öffentliche Kapitalstock konnte nicht erhalten werden. Der Staat lebte von der Substanz.** In anderen Jahren war der Wert null, es kam nur zum Erhalt der Substanz. In den Jahren mit einem positiven Anteil war dieser meist nur 0,1 Prozent. Seit Mitte der neunziger Jahre hat der Anteil an der Wirtschaftsleistung nicht mehr nennenswert zugelegt. Die wachsenden Herausforderungen an die öffentliche Infrastruktur konnten nicht bedient werden.

Eine bedeutende Rolle bei den öffentlichen Investitionen fällt den kommunalen Investitionen zu. Die kommunale Infrastruktur ist sowohl für die Lebensqualität der Menschen als auch für die Standortbedingungen der Unternehmen zentral. Sie deckt viele Lebensbereiche ab, von ÖPNV und Verkehrswegen bis zur Feuerwehr, von der allgemeinen Verwaltung bis zur Gesundheitsversorgung, von der Bildung bis zur Anbindung

von Gewerbegebieten. Mit 33,3 Milliarden Euro tätigten die Gemeinden 2020 noch 37 Prozent der öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen. Mehr als der Bund oder die Länder. Doch die kommunalen Investitionen verlieren an Gewicht. 1992 hatte ihr Anteil noch 51 Prozent betragen. Die Mittel reichen nicht mehr aus, die Kommunen desinvestieren. Seit Jahren sind ihre Nettoinvestitionen negativ, im Jahre 2020 betrugen sie minus 0,6 Milliarden Euro. **Die kommunale Infrastruktur verfällt.**



Weil die Investitionen nicht einmal den Ersatzbedarf abdecken, altert der kommunale Kapitalstock zunehmend. Zur Bestimmung des Modernitätsgrades berechnet das DIW (2019) das Verhältnis der Bruttoinvestitionen eines Jahres zum Kapitalstock des Vorjahres. Diese Erneuerungsrate betrug 1991 noch annähernd vier Prozent, 2005 waren es weniger als zwei Prozent.

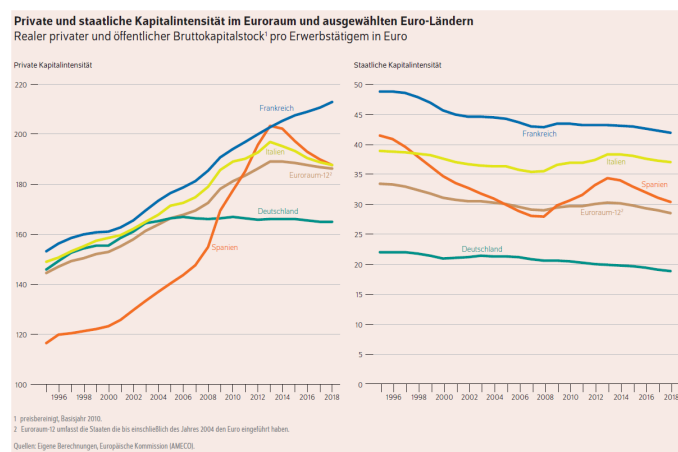
Einen eher qualitativen Ansatz zur Beschreibung der notwendigen kommunalen Investitionen verfolgt die KfW. Sie fragt nach dem Investitionsvolumen, das erforderlich ist, um die Infrastruktur auf einen heute notwendigen Stand zu bringen. Die Ergebnisse aus der Erhebung werden auf einen bundesweiten Stand hochgerechnet. Danach beträgt der kommunale Investitionsrückstand im Jahr 2020 insgesamt 149 Milliarden Euro. Davon entfallen 31,1 Prozent auf die Schulen, 22,5 Prozent auf die Straßen und 11 Prozent auf die Verwaltungsgebäude (KfW Kommunalpanel 2021). Der Investitionsrückstand schwankte in den letzten Jahren zwischen 140 und 160 Milliarden Euro.

Eine andere Möglichkeit, das Niveau und die Entwicklung der Investitionstätigkeit zu bewerten, sind internationale Vergleiche. Kurz vor der Krise, im Jahr 2019, untersuchte das DIW in einer Studie die Situation in verschiedenen Ländern. Um strukturelle Unterschiede auszugleichen, wurde auf den Kapitalstock je Erwerbstätigem (Kapitalintensität) zurückgegriffen. Besonders für den öffentlichen Kapitalstock ist das Ergebnis eindeutig: Schon Anfang der neunziger Jahre war die Kapitalintensität in Deutschland erheblich geringer als in Frankreich, Italien, Spanien und dem Euroraum insgesamt. Bis 2018 war die Kapitalintensität in allen Ländern gesunken. Der Abstand von Deutschland zu den übrigen Staaten blieb in etwa



gleich. Nur in Frankreich war der Rückgang noch erheblich größer, allerdings von einem viel höheren Niveau ausgehend.

Bei der privaten Kapitalintensität ist die Entwicklung vielschichtiger. Bis etwa 2002 bewegte sich Deutschland beim Niveau und in der Entwicklung im Gleichklang mit den übrigen Staaten (Spanien war zu diesem Zeitpunkt noch auf einem viel niedrigeren Niveau, verzeichnete aber einen rasanten Anstieg). Danach brach die Entwicklung in Deutschland ab. Die private Kapitalintensität stieg nicht mehr, sie ging bis 2018 sogar leicht zurück. Bei den anderen Ländern stieg sie weiter kräftig an. Erst die Eurokrise ab 2012 bremste die Entwicklung vor allem in Spanien und in geringerem Umfang auch in Italien dann ein. In Frankreich legte die Kapitalintensität bis 2018 weiter kräftig zu. **Auch der internationale Vergleich zeigt deutlich die Investitionsschwäche in Deutschland.**



Quelle: DIW Wochenbericht 31/2019

Aber die Studie belegte nicht nur den Investitionsrückstand in Deutschland. Sie zeigte auch den Zusammenhang zwischen privaten und öffentlichen Investitionen auf. In der Vergangenheit wurden die öffentlichen Investitionen oft als Konkurrenz zu privaten Aktivitäten gesehen. Eine solche Crowding-Out-These wurde jüngst noch einmal von Bert Rürup vertreten (Handelsblatt vom 14.05.2021). **Doch die empirischen Untersuchungen des DIW zeigen einen starken Crowding-In-Effekt: öffentliche und private Investitionen konkurrieren nicht, sondern sie bedingen und ergänzen sich. Zum gleichen Ergebnis kommen auch aktuelle Simulationsrechnungen des IMK (Dullien u.a. 2021).**

Die Berechnungen bestätigen damit, was eigentlich naheliegend ist: Die private Wirtschaft, und dabei vor allem die Industrie, ist auf eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur angewiesen. Mehr noch, öffentliche Investitionen stimulieren private wirtschaftliche Aktivitäten. Das bedeutet im Umkehrschluss, die schwachen öffentlichen Investitionen sind ein Grund für die schwache private Investitionstätigkeit.

„Ein Anstieg der öffentlichen Investitionen um eine Milliarde würde folglich mit einem Anstieg der privaten Investitionen nach fünf Jahren um knapp zwei Milliarden Euro einhergehen. Eine Unterteilung in einzelne Investitionstypen zeigt, dass in Deutschland private Investitionen stark durch öffentliche Bau- und Infrastrukturinvestitionen stimuliert werden. Es finden sich keine signifikanten Hinweise darauf, dass die öffentlichen Investitionen in Deutschland private Investitionen verdrängen.“

DIW Wochenbericht 31/2019

Mit der Corona-Krise waren staatliche Aktivitäten zur Stabilisierung der Ökonomie noch einmal stärker in den Fokus gerückt. Im ersten Schritt wurden vor allem Finanz-, Kredit- und Solvenzhilfen für Selbstständige und Unternehmen auf den Weg gebracht. Außerdem gehörten Mittel zur Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme bereitgestellt, die auch den Beschäftigten zu Gute kommen (der wichtigste Posten war die Ausweitung der Kurzarbeiterregelung). Dazu kamen rechtliche Maßnahmen wie die zeitweilige Aussetzung des Insolvenzrechtes. Ziel all dieser Maßnahmen war die Abfederung der Folgen des verordneten Lockdowns für Unternehmen und Beschäftigte.

Um die Wirtschaft nach dem harten Einbruch im zweiten Quartal 2020 wieder anzukurbeln, hatte die Regierungskoalition Anfang Juni 2020 ein Konjunkturprogramm im Volumen von 130 Milliarden Euro auf den Weg gebracht. Das Programm war sehr komplex und kleinteilig, es wurden insgesamt 57 sehr unterschiedliche Maßnahmen beschlossen. Der größte Einzelposten waren mit immerhin 25 Milliarden Euro noch nicht ausgeschöpfte Mittel aus den vorherigen Programmen im Bereich ‚Unternehmen und Branchen‘ (die in dem Gesamtvolumen von 130 Milliarden Euro nicht mitgezählt sind). Danach kamen 20 Milliarden Euro für die zeitweilige Senkung der Mehrwertsteuer. Insgesamt wurden 80 Milliarden Euro im Programm für relativ schnell wirkende Impulse verwendet.

50 Milliarden Euro gehörten zum Zukunftspaket, mit dem eher längerfristig wirkende Investitionen angeregt bzw. gefördert werden sollten. Im Zukunftspaket wurden Maßnahmen für die Bereiche Energie, Mobilität, Digitalisierung und Gesundheitsschutz auf den Weg gebracht. Größter Einzelposten war mit neun Milliarden Euro die Förderung des Ausbaus der Wasserstofftechnologie. Weitere Programme waren die Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms, Prämien für umweltfreundliche Kfz, Mittel für Ladesäulen und Batteriezellenproduktion, Gelder für ein flächendeckendes 5G-Netz, für den öffentlichen Gesundheitsdienst und das Zukunftsprogramm Krankenhäuser. **Damit enthält auch das Zukunftsprogramm kaum direkte öffentliche Investitionen. Der größte Anteil sind diverse Förderprogramme für private Investitionen, mit denen der Strukturwandel besser bewältigt werden soll.** Teile des Zukunftspakets fördern auch den privaten Konsum, aller-

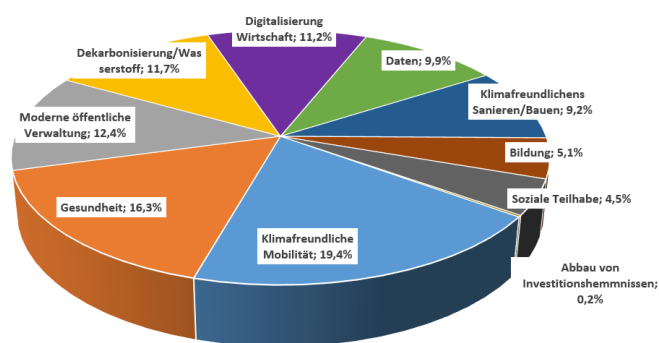


dings mit ökologisch hochwertigeren Gütern. Für seine geringen Investitionsanteile wurde das Programm von den DIW-Forscher*innen kritisiert: „In seiner jetzigen Form setzt das Programm zu einseitig auf Konsum und zu wenig auf Investitionen. Daher kann das jetzt vorgestellte Programm auch nur Startpunkt grundlegender wirtschaftlicher Reformen und Umstrukturierungen sein“ (M. Fratzscher, M. Gornig, C. Kemfert und C. Michelsen 05.06.2020 Süddeutsche Zeitung).

Weitere zusätzliche Investitions- und Fördermittel werden im Rahmen des Kohleausstiegs bereitgestellt. Mit dem im August 2020 in Kraft getretenen Strukturstärkungsgesetz Kohlere Regionen werden die Rahmenbedingungen für den festgelegten Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2038 festgelegt. Danach erhalten die Länder und Gemeinden in den Braunkohleregionen für bedeutsame Investitionen 14 Milliarden Euro. Der Bund gibt für Unterstützungsmaßnahmen weitere 26 Milliarden Euro aus. Beide Programme laufen bis zum Kohleausstieg 2038 und sind damit eher langfristig angelegt.

Eine weitere Möglichkeit für eine öffentliche Investitions offensive bietet das Europäische Programm Next Generation EU, mit dem 750 Milliarden Euro für Wiederaufbau der Wirtschaft nach der Krise bereitgestellt werden. „Zentrales Instrument des temporären Aufbauprogramms Next Generation EU ist die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) im Umfang von 672,5 Milliarden Euro. Die Mittel aus der ARF sollen der wirtschaftlichen Erholung dienen, zugleich die Widerstands- und Zukunftsfähigkeit der EU durch Reformen und Investitionen stärken und dabei besonders den grünen und digitalen Wandel voranbringen“ (BMWE, Deutscher Aufbau- und Resilienzplan). Für den Abruf der Mittel müssen die Mitgliedsländer nationale Pläne erstellen, die auf den jeweiligen Empfehlungen des Europäischen Semesters beruhen. Der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan (DARP) wurde im April 2021 bei der Kommission eingereicht und hat ein Volumen von knapp 28 Milliarden Euro. Das Programm wird erst wirksam, wenn alle Länder ihre Pläne eingereicht und diese von der Europäische Kommission genehmigt wurden.

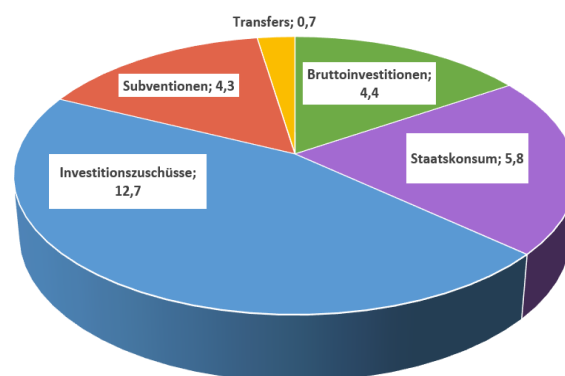
Anteile der Komponenten am DARP
in Prozent



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Aufbau- und Resilienzplan
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Mit etwa 40 Prozent kommt dem ökologischen Umbau in dem Programm das größte Gewicht zu. Größter Einzelposten ist die Förderung klimafreundlicher Mobilität, danach kommen Gesundheit, moderne öffentliche Verwaltung und dann die Dekarbonisierung/Wasserstoffförderung. Mit dieser Struktur ähnelt der DARP stark dem Zukunftspaket aus dem deutschen Konjunkturprogramm vom Sommer 2020. Und es gibt noch eine Parallele: **Nur ein sehr kleiner Anteil von 4,4 Milliarden Euro wird für öffentliche Investitionen verwendet. Der mit Abstand größte Anteil wird für die Förderung privater Investitionen ausgegeben.**

Investitionsanteile im DARP
in Mrd. Euro



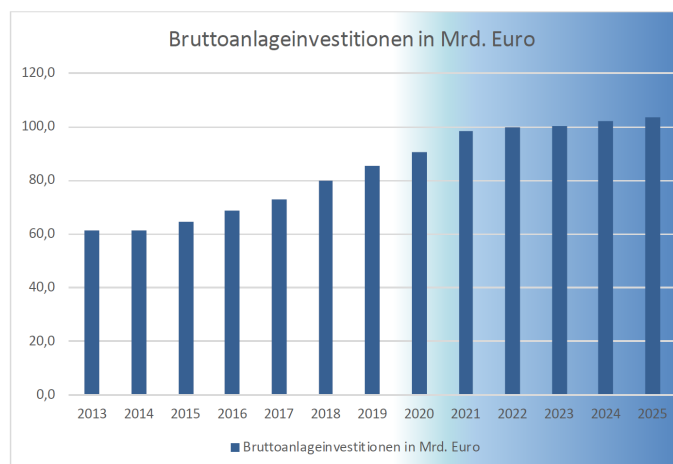
Quelle: DIW-Gutachten zum Impact des deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP), März 2021
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Die Ähnlichkeiten sind weder zufällig noch der gleichen Zielsetzung geschuldet. Die Übereinstimmung ist notwendig, weil die Bundesregierung den DARP gar nicht für zusätzliche Investitionen oder eine zusätzliche Förderung der Wirtschaft nutzen möchte. „Die Mittel aus dem ARF sollen für vom Bund zu finanzierende Vorhaben des Konjunktur- und Zukunftspakets eingesetzt werden“ (BMWE, Jahreswirtschaftsbericht 2021, S. 92). Mit anderen Worten: **Der Aufbauplan dient nicht dem Aufbau, sondern wird weitgehend als Finanzierungsinstrument für andere nationale Programme verwendet.** Möglich wird dies, weil die Programme aus dem Zukunftspaket oft noch gar nicht in Gesetzesform gegossen sind und damit noch kein Mittelabfluss stattgefunden hat. Die Chance für weitere, zusätzliche Investitionen wurde damit erst einmal vertan.

Alles in allem wird die Krise nicht dazu benutzt, um mit einem Abbau der Defizite in der öffentlichen Infrastruktur gleichzeitig die wirtschaftliche Belebung voran zu treiben. Schon der Blick auf den Anteil der öffentlichen Investitionen an der Wirtschaftsleistung hat gezeigt, dass die Investitionen vor der Krise bis in die Krise hinein leicht gesteigert wurden. In absoluten, nominalen Zahlen ist dieser Anstieg von 2015 bis 2021 noch ausgeprägter zu erkennen. Entsprechend der Projektion der Bundesregierung gibt es danach bis 2025 keine nennenswerte Steigerung mehr. **Es ist damit absehbar, dass der Anteil der öffentlichen Investitionen an der Wirtschaftsleistung ab**



2021 wieder deutlich sinken wird. Mit diesem Ausgabenvolumen ist eine Auflösung des über viele Jahre aufgelaufenen Investitionsstaus, vor allem im kommunalen Bereich, nicht möglich. Ein konjunkturell günstiger Zeitpunkt für eine große Investitionsoffensive wurde damit bisher nicht genutzt. Umso aktueller bleiben die Forderungen nach einer erheblichen Ausweitung der öffentlichen Investitionen. Eine Aufgabe, die die zukünftige Bundesregierung schleunigst in Angriff nehmen muss. Auch international wurde die Kritik an den schwachen deutschen Investitionen in letzter Zeit noch stärker.



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Grundlage bis 2020 Statistisches Bundesamt
ab 2021: Jahresprojektion Bundesregierung

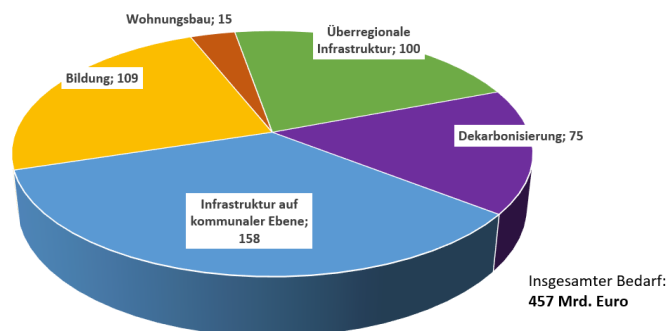
3.3 Breite Investitionsoffensive notwendig

Eine Blaupause, wie eine solche Offensive ausgestaltet werden kann, liefert eine gemeinsame Initiative vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW). In zwei Studien, die im November 2019 und im Mai 2020 vorgelegt wurden, wird das Programm umrissen. Politisch von Vorteil ist, dass diese Vorhaben auf eine breite gesellschaftliche Unterstützung aufbauen können. Sie werden sowohl von den Gewerkschaften als auch vom BDI unterstützt.

Gefordert wird ein Programm von zusätzlich mindestens 450 Milliarden Euro (gerechnet mit Preisen für das Basisjahr) für die nächsten zehn Jahre, also 45 Milliarden Euro pro Jahr. Dabei handelt es sich nicht um öffentliche Investitionen im engeren Sinne, sondern auch Maßnahmen zur öffentlichen Förderung privater Investitionen sind darin enthalten. Die öffentlichen Investitionen erstrecken sich auf die Bereiche Gesundheit, Verkehr, Bildung, Energie, Wohnen, Digitales und Bildung. **Um auch die Investitionskraft der Kommunen zu stärken, gehört eine Altschuldentilgung dazu. Der kommunale Bereich nimmt mit etwa 160 Milliarden Euro (36 Prozent) auch den größten Einzelposten ein. Für den Bereich der Bildung sind 110 Milliarden Euro (24 Prozent) vorgesehen, für die Dekarbonisierung 75 Milliarden Euro (17 Prozent).**

Breitbandausbau und Verkehr schlagen mit etwa 100 Milliarden Euro (22 Prozent) zu Buche. Ausgangspunkt für das Volumen der einzelnen Bereiche sind die konkreten, derzeit bestehenden Defizite.

Öffentliche Investitionsbedarfe in Deutschland in den nächsten 10 Jahren
in Mrd. Euro



Quelle: KfW (2019), Krebs/Scheffel (2016), Baldenius et al. (2018), Berechnungen und Schätzungen des IMK und IW
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Zur Förderung privater Investitionen werden vorgeschlagen:

- verbesserte Abschreibungsregeln
- Abwrackprämien für Ölheizungen
- zusätzliche Mittel für die energetische Gebäudesanierung
- weitere Förderung für den Ausbau von Solar- und Windenergie
- Förderung CO₂-neutraler Produktionsanlagen in der Chemie, Stahl- und Zementindustrie
- Förderung inländischer/europäischer Produktion medizinischer Güter
- verstärkte FuE-Förderung für Schlüsseltechnologien

Auch öffentliche Unternehmen sollen eine größere Rolle spielen. Konkret wird vorgeschlagen, Infrastrukturgesellschaften für Elektro- und Wasserstoffmobilität, für Digitales und für die Wasserstoffentwicklung zu gründen.

„Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, dass öffentliche Unternehmen die Infrastruktur in den Bereichen Digitales, Gesundheit und Verkehr bereitstellen. Anders gesagt: Die Gesellschaft braucht den Staat als investiven Unternehmer in den Netzwerkinfrastrukturen.“

Dullien, Hüther, Krebs, Praetorius, Spieß, 2020

Nicht in diesem Forderungspaket enthalten ist ein anderer Vorschlag, der vom IMK gemeinsam mit der Stiftung Arbeit und Umwelt entwickelt wurde. **Danach könnte ein Transformationsfonds gegründet werden, der sich an privaten Unternehmen beteiligt und zusätzliche Investitionen für den Strukturwandel finanziert.** Gerade aus gewerkschaftlicher Sicht ist es



dabei wichtig, dass dieser öffentliche Fonds nicht nur als Geldgeber auftritt, sondern als Gegenleistung für die öffentliche Subventionierung auch auf die Geschäftspolitik Einfluss genommen wird. Das gilt insbesondere als Gewährleistung, dass die notwendigen Investitionen tatsächlich getätigt werden. Es gilt aber auch für die Gewährleistung von Beschäftigungssicherung und guter Arbeit.

Die IG Metall fordert einen speziellen Transformationsfond für die Stahlindustrie, um die Umstellung auf eine CO2-freie Stahlproduktion zu ermöglichen. In diesem Fond sollen bis 2030 zehn Milliarden Euro bereitgestellt werden. Auch die Unternehmen sollen sich an ihm beteiligen.

Für die öffentlichen Investitionen ist ein solches Programm heute so notwendig wie im Frühjahr 2020. Es hat keine nennenswerten Fortschritte bei der Verbesserung der Infrastruktur gegeben. Etwas anders sieht es bei der Förderung privater Investitionen durch die öffentliche Hand aus. Hier wurde vor allem im Rahmen des Zukunftspakets inzwischen einiges auf den Weg gebracht.

Doch die Investitionsbedarfe, werden mit den ökologischen Anforderungen weiter zunehmen. Die Bundesregierung hat gerade mit ihrem neuen Klimaschutzgesetz ambitioniertere Ziele formuliert. Danach soll der Ausstoß des Klimagases CO₂ bis 2030 (vom Ausgangswert 1990) um 65 Prozent reduziert werden. Bisher betrug das Reduktionsziel 55 Prozent. Klimaneutralität soll anstatt 2050 jetzt bereits 2045 erreicht werden. **Schon um das bisherige Ziel zu erreichen, wären nach verschiedenen Schätzungen zusätzliche gesamtwirtschaftliche Investitionen bis 2050 von 1,7 bis 2,3 Billionen Euro notwendig geworden. Um die Klimaneutralität bereits 2045 zu erreichen, sind natürlich weitere Investitionen notwendig. Auch bei der entsprechenden Förderung privater Investitionen muss deshalb noch einmal nachgeschärft werden.**

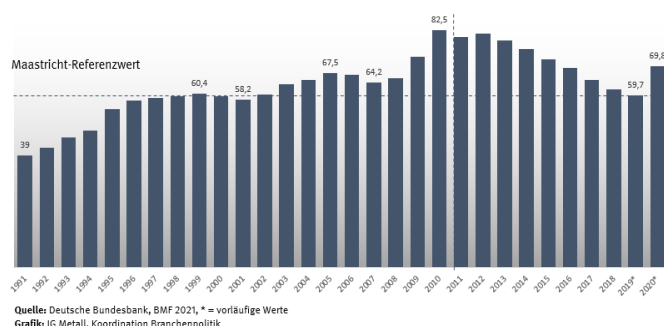
4. Schuldenbremse und europäische Fiskalregeln bestimmen den Handlungsspielraum

4.1 Architektur und Wirkung der Fiskalregeln

Steigende Staatsausgaben zur Bewältigung der Corona-Krise und der Einbruch der Wirtschaftsleistung haben die **Staats-schuldenquote Deutschlands 2020 um etwa zehn Prozentpunkte von 60 auf knapp 70 Prozent** kräftig ansteigen lassen. Das Staatsdefizit betrug nach vorläufigen Berechnungen der Gemeinschaftsdiagnose (April 2021) bezogen auf das BIP im Jahr 2020 minus 4,2 Prozent und dürfte 2021 nochmals mit minus 4,5 Prozent kräftig ausfallen. Auf der anderen Seite stehen die enormen Finanzierungsengpässe für die erforderlichen Investitionen.

Die Handlungsspielräume sind allerdings durch die **europäischen Fiskalregeln** und die **deutsche Schuldenbremse** begrenzt. Im Vorfeld der Gründung der europäischen Währungs-

union wurden mit dem Vertrag von Maastricht (1992) die Konvergenzkriterien und anschließend im Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997) die **Obergrenze für den Schuldenstand mit 60 Prozent** und das (primäre) **Haushalts-Defizit auf drei Prozent des BIP** festgeschrieben. Die 2009 beschlossene und seit 2011 gültige deutsche Schuldenbremse (Art. 109, Abs. 3 GG) sieht ebenso wie der später in Kraft getretene europäische Fiskalpakt (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 2012) unterschiedliche Defizitregeln vor. Während im **Fiskalpakt**, der in Deutschland für den Gesamtstaat (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen) gilt, ein strukturelles, also konjunkturbereinigtes, Defizit von 0,5 Prozent erlaubt ist, ist die **grundgesetzliche deutsche Schuldenregel** strenger: Sie erlaubt **dem Bund** (maximal **0,35 Prozent** seit 2016) **und den Ländern** (Null Prozent seit 2020) eine sehr viel geringere bzw. gar keine strukturelle Nettokreditaufnahme.



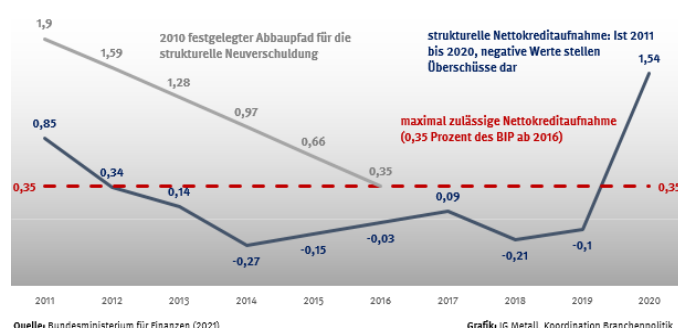
12 der 16 Bundesländer haben Regelungen zu Schuldenbremsen in ihre Landesverfassungen aufgenommen. Sowohl die deutsche Schuldenbremse als auch die europäischen Fiskalregeln sehen immerhin **Ausnahmen in Rezessionen und bei ‚Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen‘** vor. Die dafür notwendigen Beschlüsse des Bundestages und — sofern in den Landesverfassungen geregelt — der Landtage müssen mit einem Tilgungsplan verbunden werden, der eine Rückführung der Schulden innerhalb einer ‚angemessenen‘ Frist festlegen soll. Klar ist: Die umfassenden Corona-Krisenprogramme in 2020 wären ohne diese Ausnahmeregelungen nicht möglich gewesen. Die Schuldenbremse wurde somit nicht aufgehoben, sondern der im Rahmen der Schuldenbremse vorgesehene Spielraum wurde lediglich genutzt, um antizyklisch einem noch kräftigeren Einbruch der Wirtschaftsleistung entgegenzuwirken. **Der Tilgungsplan für ‚Corona-Schulden‘ des Bundes beginnt 2023 und endet 2042.** Jährlich sollen rund zwei Mrd. Euro zurückgeführt werden (Bundesministerium der Finanzen 2021). Bei den Ländern gibt es erhebliche Abweichungen in den Tilgungsfristen für die im Zuge der Bewältigung der Corona-Krise aufgebauten Schulden. Hessen will bereits 2021 mit der Tilgung beginnen, während die meisten Bundesländer erst 2024 starten. Die Tilgungsfristen bewegen sich zwischen drei bis sechs in Sachsen-Anhalt und Sachsen sowie maximal 50 Jahren in NRW (Nitschke 2021).



Das Problem: Sehr ehrgeizige Tilgungspläne, die früh beginnen und eine kurze Laufzeit haben, können die Erholung verzögern, wenn sie etwa zu Lasten von öffentlichen Investitionen gehen, die das Wachstum forcieren und somit die Schuldenquoten mindern und damit die Schuldentragfähigkeit über eine gestärkte Wirtschaftsleistung erleichtern könnten.

Dass die Tilgungspläne des Bundes nach der Finanzkrise 2009 zu straff gewesen sein könnten und zumindest teilweise die Investitionsrückstände in Deutschland begründen, zeigt die Bilanz der letzten Jahre. So ist es zweifellos gelungen, seit Inkrafttreten der Schuldenbremse für den Bund im Jahr 2011 die Staatsschuldenquote des Gesamtstaats kontinuierlich zurückzufahren, und zwar von über 80 Prozent auf knapp 60 Prozent des BIP vor Ausbruch der Corona-Krise.

Strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes (strukturelles Defizit) in Prozent des BIP



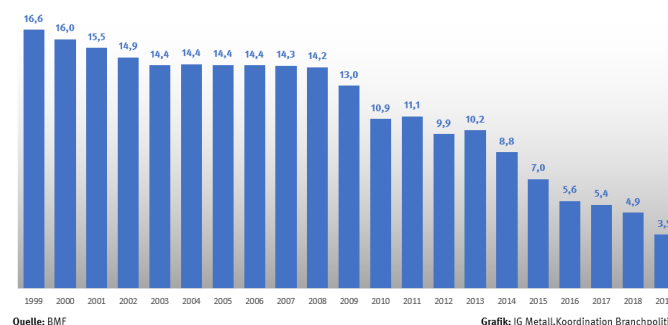
Dabei hat der Bund jedoch regelmäßig als Musterschüler seinen Tilgungsplan übererfüllt. Während laut Plan im Jahr 2011 ein strukturelles Defizit von 1,9 Prozent des BIP zulässig gewesen wäre, wurde nur eine strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,85 Prozent realisiert. 2014 erzielte der Bund sogar erstmals **strukturelle Budgetüberschüsse** im Umfang von 0,27 Prozent des BIP. Die ‚schwarze Null‘ wurde in den Folgejahren zum Markenkern des deutschen Finanzministers, der sich auf dem internationalen diplomatischen Parkett regelmäßig vorwerfen lassen musste, das Wachstum zu bremsen und zu wenig für die Weltkonjunktur zu tun. Und das nicht zu unrecht. Erhebliche finanzielle Spielräume für Investitionen blieben in den letzten zehn Jahren ungenutzt. Spielräume, die **gleichzeitig** eine Modernisierung des Kapitalstocks bedeutet, Wachstum stimuliert sowie vermutlich eine noch schnellere Rückführung der Schuldenstandsquote ermöglicht hätten.

Dabei war es nicht die Schuldenregel an sich, die die Rückführung der Staatsschuldenquote ermöglichte. Dazu beigetragen hat der beispiellose, **nahezu zehnjährige Aufschwung** seit der letzten Finanzkrise, der in Deutschland nur 2012 und 2014 eine leichte Delle mit schwächeren Zuwächsen verbuchte. Geholfen hat insbesondere der **dynamische Export**, getragen von starken Wachstumsraten in China, aber auch in den USA. Aufgrund der gestiegenen Lohnquote und der geopolitischen Konflikte der letzten Jahre löste der Konsum die Exporte als wichtigsten Wachstumstreiber ab. Gleichzeitig sah sich die Eu-

ropäische Zentralbank gezwungen aufgrund schwacher Inflationsraten und Konflikten innerhalb der Währungsunion, die den Währungsverbund zu zerreißen drohten, mit massiven Anleiheankaufprogrammen den spekulativen Ausverkäufen von Staatsanleihen einzelner Mitgliedsländer entgegen zu halten. Bevor die Zentralbank ihr Wertpapierankaufprogramm zurückfahren konnte, zwangen die sinkenden Inflationsraten in der Corona-Pandemie und erneute Ausverkäufe von Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten der Währungsunion zum erneuten Gegensteuern. **Das Ergebnis: Die Umlaufrenditen der Staatsanleihen (10-jährige Bundesanleihen) bewegen sich auf einem historisch niedrigen Niveau.** Sie erleichtern die Refinanzierung der öffentlichen Haushalt und mindern die Zinslast. Seit Anfang der Währungsunion sank der Anteil des Haushalts, der für Zinszahlungen verwendet werden muss, von etwa 16 Prozent auf nur noch 3,5 Prozent. Das allgemein niedrige Zinsniveau begünstigte darüber hinaus auch private Anlageinvestitionen und trug maßgeblich zum fortgesetzten Aufschwung in der Bauwirtschaft sowie der gesamten Wirtschaftsentwicklung nicht nur in Deutschland, sondern im gesamten Euroraum bei.

Zinsausgabenquote

Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts in Prozent



4.2 Kritik an der Schuldenbremse und den europäischen Fiskalregeln

Die deutsche Schuldenbremse stand von Anfang an in der Kritik. In einem Gutachten des Sachverständigenrats (SVR) aus dem Jahr 2007 bezweifelte Peter Bofinger in seinem Minderheitenvotum, **erstens**, die Notwendigkeit ihrer Einführung mit dem Ziel mehr **Haushaltsdisziplin in den Parlamenten** von Bund und Ländern zu erwirken und kritisierte, **zweitens**, die **prozyklische Wirkung** der Schuldenschränke (SVR 2007).

Steuersenkungen und Prognoseschwierigkeiten der Staatseinnahmen trieben die Schuldenquote – weniger die mangelnde Haushaltsdisziplin

Historisch gesehen stieg die Staatsverschuldung an zwei Stellen besonders kräftig an: erstens, zur Finanzierung der deutschen Einheit und, zweitens, als Konsequenz der Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung ab 1999. Peter Bofinger konnte zeigen, dass die **Haushaltsdisziplin kaum zu be-**



anstanden ist. Die Kosten der deutschen Vereinigung wären auch mit der Schuldenbremse realisiert worden. In der kritischen Phase 1996 bis 2005 entwickelten sich die Ausgaben von Bund und Ländern schwächer als das BIP. Der Grund für den Anstieg der Schuldenquote sei somit in den niedrigen Zuwächsen des BIP in dieser Phase zu sehen und in der schwachen Entwicklung der Einnahmen. **Ursächlich für die Erosion der Einnahmebasis seien die umfangreichen Steuersenkungen seit dem Jahr 1999.** Zudem stieg die Schuldenstandsquote aufgrund von Schwierigkeiten bei der Prognose der Staatseinnahmen insbesondere in konjunkturellen Schwächephasen, weshalb die Ausgabenpläne rückblickend als zu großzügig bemessen erschienen, obwohl diese in der Planungsphase eher zurückhaltend waren.

Die deutsche Schuldenbremse und die europäischen Fiskalregeln wirken prozyklisch

Die Kritik an der **prozyklischen Wirkung der deutschen Schuldenbremse** hält bis heute an. Die Kritik ist in den letzten Jahren immer lauter geworden. So konnten auch Lenk et al. (2020) einmal mehr nachweisen, dass die Technik der Konjunkturbereinigung zur Ermittlung des konjunkturneutralen (strukturellen) Defizits dazu führt, dass beispielsweise in Rezessionsphasen die Abweichung der einbrechenden Wirtschaftsleistung vom Produktionspotenzial als zu gering eingeschätzt wird. **Die Folge:** Ein daraus abgeleitetes Konjunkturprogramm wird zu schwach dimensioniert. Die konjunkturelle Erholung wird erschwert, wenn nicht sogar verhindert.

Das Kernproblem besteht darin, dass das Produktionspotenzial geschätzt werden muss. **Zentraler Aspekt der Schätzung ist die Annahme der Existenz einer ‚natürlichen Arbeitslosigkeit‘.** Bei diesem Niveau der Arbeitslosigkeit herrscht annahmegemäß Vollbeschäftigung und das Produktionspotenzial ist normal ausgelastet. Die besondere Technik der Konjunkturbereinigung zur Berechnung des Produktionspotenzials (bei Normalauslastung) sieht nun vor, dass aktuelle Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Arbeitsmarkt unmittelbar einfließen. Steigt folglich im Abschwung und in der Rezession die Arbeitslosigkeit, so hat dies zur Folge, dass auch die **‚natürliche‘ Arbeitslosigkeit steigt und entsprechend sinkt das ‚konjunkturneutrale‘ Volumen der Arbeitsstunden.** Berechnet man auf Basis des niedrigeren Arbeitsvolumens das Produktionspotenzial, so fällt auch dieses geringer aus. **Die Konsequenz: In der Krise sinkt nicht nur die aktuelle Produktion, sondern auch das geschätzte Produktionspotenzial.** Daraus ergibt sich eine höhere Kapazitätsauslastung des Produktionspotenzials als der Realität entsprechen würde. **Und ein daraus abgeleitetes Konjunkturpaket ist zu schwach, um die tatsächliche Nachfragerücklage zu schließen.**

Dieses Ergebnis haben Heimberger/Kapeler (2017) auch für die Praxis der europäischen Fiskalregeln nachgewiesen mit der fatalen Schlussfolgerung, dass die Anwendung der Potenzialberechnung und die daraus abgeleitete Wirtschaftspolitik nicht

zu einer Konvergenz der Mitgliedstaaten der Währungsunion führten, wie ursprünglich mit dem Maastricht-Vertrag beabsichtigt, sondern diese sich immer weiter voneinander entfernen.

„Das Potenzialmodell der Kommission blockiert jegliche vielversprechende Möglichkeit, die resultierende Austeritäts-Falle zu überwinden, weil die massive Abwärtsrevision des Produktionspotenzials in den Ländern, die am härtesten durch die [Finanz-] Krise getroffen wurden, einen anhaltenden fiskalischen Konsolidierungsdruck auslösten!“

Heimberger/Kapeler 2017, S. 21

60-Prozent-Ziel der Schuldenquote ist willkürlich

Ein **dritter Schwerpunkt der Kritik** an der deutschen Schuldenbremse und auch an den europäischen Fiskalregeln bezieht sich auf die Obergrenze einer 60-Prozent-Staatsschuldenquote, die eines von mehreren Kriterien für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion war und auf das Protokoll Nr. 12 des Vertrags von Maastricht (1992) zurückgeht. Der Grenzwert 60 Prozent ergab sich aus der Durchschnittsberechnung der jeweiligen Schuldenquoten der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1990. Die Beitrittskriterien sollten die Stabilität der gemeinsamen Währung sicherstellen und es der Europäischen Zentralbank nach Gründung der Währungsunion erleichtern **eine an der Preisniveaustabilität** ausgerichtete gemeinsame Geldpolitik für alle Mitgliedsländer umzusetzen. Im Kern zielten die Kriterien auf eine Disziplinierung der öffentlichen Haushalte der Mitgliedsländer, um eine davon ausgehende Inflationsgefahr zu mindern, aber sicherlich auch, um den vereinbarten Ausschluss einer gesamtschuldnerischen Haftung für Schulden der Mitgliedsstaaten („No-Bail-out“) nicht zu gefährden. **Eine ökonomisch fundierte Begründung für den Grenzwert von 60 Prozent gab es nicht.** Diese lässt sich auch nicht herleiten.

Vernachlässigung der Zinslast bei der Beurteilung der Schuldentragfähigkeit

Spätere Versuche, etwa die **Schuldentragfähigkeit** eines Landes eindimensional mit dem 60-Prozent-Ziel zu begründen, sind ebenso fragwürdig. Die Schuldentragfähigkeit eines Landes ist nach IWF- und Weltbank-Definition dann gegeben, wenn dieses „seinen momentanen und zukünftigen Schuldendienst gänzlich leisten kann, ohne auf Schuldenumwandlungen und das Aussetzen von Zahlungen zurückgreifen zu müssen und ohne dabei sein Wachstum zu gefährden“ (IWF/Weltbank 2001, P. 4). Bei der Bewertung der Schuldentragfähigkeit sind viele Aspekte zu berücksichtigen. Der Versuch von Reinhart und Rogoff (2010) zu belegen, dass es eine bestimmte Obergrenze für die Staatsschuldenquote gebe, ab der das Wachstum geschwächt würde — die sie im Übrigen bei 90 Prozent verorteten — ist aufgrund eines von Herdorn (et al. 2013) nachgewiesenen simplen Rechenfehlers gescheitert.



Nichtsdestotrotz ist für die Schuldentragfähigkeit eines Landes die Schuldenquote relevant. Dazu gehört allerdings neben der Wachstumsrate der Wirtschaftsleistung **auch die Zinslast**, die sowohl bei der deutschen Schuldenbremse, aber auch bei den europäischen Fiskalregeln, bislang keine Rolle spielte. **Grundsätzlich lässt sich zeigen, dass eine stabile Schuldenquote von der zukünftigen Höhe des Haushaltsdefizits (Primärsaldo ohne Zinszahlungen) und vom Verhältnis zwischen Realzins und Realwachstum abhängt.** Wenn folglich in einer längeren Phase das Realwachstum höher ist als der Realzins, dann ist auch dauerhaft ein höheres Defizit möglich, ohne die Schuldenquote zu erhöhen und die Schuldentragfähigkeit in Frage zu stellen.

Da in Deutschland schon seit etwa zehn Jahren der Realzins (Umlaufrendite 10-jähriger Staatsanleihen) niedriger ist als die reale Wachstumsrate, ist bei einem gegebenen Haushaltsdefizit auch eine höhere Staatsschuldenquote möglich, ohne die Schuldentragfähigkeit zu gefährden (Dullien et al. 2020). Und auf den Euroraum übertragen zeigt die eben genannte IMK-Analyse, dass bei einem realen BIP-Wachstum von etwa einem Prozent (im Euroraum seit 2008) und einer Inflationsrate von zwei Prozent (EZB-Ziel) sowie einem Staatsdefizit von drei Prozent (EU-Defizit-Regel) eine langfristige Schuldenquote von 100 Prozent zulässig wäre, ohne die Schuldentragfähigkeit zu bedrohen. Das heißt: Unter Berücksichtigung der Zinslast und gemessen an den realen Bedingungen **der letzten Jahre** waren die deutsche Schuldenbremse und die europäischen Fiskalregeln zu restriktiv. **Allerdings ist die Frage berechtigt, wie sich wohl die Zinslast in den nächsten Jahren oder Jahrzehnten entwickeln wird, um die Verschuldung vorausschauend so zu dimensionieren, dass die Schuldentragfähigkeit nachhaltig gewahrt werden kann.**

Keine Differenzierung bei der zulässigen Verschuldung nach Investitionen und Konsum

Eine weitere Schwäche der deutschen und der europäischen Fiskalregeln besteht darin, dass bei der zulässigen Verschuldung die Art der Staatsausgaben nicht unterschieden wird. Damit fällt die deutsche Schuldenbremse hinter die ursprüngliche grundgesetzliche Regelung in Artikel 115 zurück, die es aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit für zulässig hielt, wenn sich der Staat im Umfang der „im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“ verschuldet. So sah es auch schon der SVR (2007) in seinem Gutachten vor Einführung der Schuldenbremse durchaus als legitim an, wenn der Staat sich im Umfang der Nettoinvestitionen (=Investitionsausgaben – Investitionseinnahmen – kalkulatorische Abschreibungen) verschuldet, und schlug nur eine entsprechende Konkretisierung in Art. 115 GG vor. Die Einlassungen des SVR verhallten ungehört, eine Ausnahmeregelung für Investitionen fand keinen Eingang in die deutsche Schuldenbremse. **Die Streichung der sogenannten ‚Goldenen Regel‘ war ein fataler Fehler.** Mit einer ‚Goldenen Regel‘ hätte verhindert werden können, dass bei Haushaltskürzungen vor allem Investitionsprojekte gestrichen wurden (Paetz et al. 2016 und Truger 2015). Dann hätten wir

auch das Problem der Alterung der öffentlichen Infrastruktur und des massiven Investitionsstaus nicht in dem Maße.

4.2 Reformansätze

Die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Krise haben die Defizite und die Staatsschuldenquoten Deutschlands sowie der Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion kräftig ansteigen lassen. Es stellt sich die Frage, wie lange die Ausnahmeregelungen in Anspruch genommen werden können und wie die glaubhafte Einhaltung der Fiskalregeln sichergestellt werden kann ohne die wirtschaftliche Erholung zu gefährden. Die sich ohnehin schon seit Jahren hinziehende Reformdebatte der Fiskalregeln nimmt Fahrt auf und verlangt immer drängender nach Lösungen. Die Kritik an den Fiskalregeln und deren Umsetzung ist Ausgangspunkt für die Reformvorschläge.

Abkehr von der schwarzen Null

Zwar spricht vieles dafür, die grundgesetzlich geregelte Schuldenbremse abzuschaffen bzw. zu reformieren. Die Hürden für eine Verfassungsänderung sind jedoch aufgrund der erforderlichen 2/3-Mehrheit hoch. Auch die Einstimmigkeitsregel im Europäischen Rat zur Änderung der Europäischen Verträge ist herausfordernd. **Ein erster praktikabler Schritt besteht somit eher darin, die tatsächlich existierenden Verschuldungs- und Handlungsspielräume insbesondere der deutschen Schuldenbremse, die sehr viel straffer formuliert ist als die europäischen Fiskalregeln, besser auszuschöpfen** insbesondere angesichts des unbestrittenen Bedarfs an öffentlichen Investitionen im Zuge der digital-ökologischen Transformation.

Verstetigung der Ausgaben

Große Einigkeit besteht mittlerweile hinsichtlich der fatalen prozyklischen Wirkung der deutschen Schuldenbremse, aber auch der europäischen Fiskalregeln. Dabei stellt sich die Frage, ob die komplexe Konjunkturbereinigung auf Basis einer Potenzialberechnung zur Ermittlung des zulässigen strukturellen Defizits durch eine reformierte Korrekturrechnung gelingen kann. Deswegen wäre eine grundsätzliche **Verstetigung des Ausgabenpfads** eine einfacher umzusetzende Alternative, die sich an der **langfristigen Sicherstellung** der Schuldentragfähigkeit orientieren und damit die Zins-Wachstumsrelation, die Zinslast, aber auch die perspektivischen Zinsänderungsrisiken berücksichtigen sollte (Priewe 2020). Erste Modellrechnungen bis in das Jahr 2050 lassen zumindest für Deutschland erwarten, dass aufgrund der demografischen Entwicklung die Realzinsen langfristig niedrig bleiben werden (Demary/Voigtländer 2018). Die Verstetigung der Ausgaben verhindert, dass sinkende Staatseinnahmen in Krisenzeiten durch Ausgabenkürzungen korrigiert werden müssen. Die 2020 mit SURE für die Mitgliedsländer der EU geschaffene Möglichkeit zusätzlicher solidarischer Stabilisatoren ist eine notwendige und hilfreiche Ergänzung.



Angemessene Berücksichtigung der Investitionen („Goldene Regel“)

Um zu verhindern, dass notwendige Zukunftsinvestitionen aufgrund einer Überschreitung des zulässigen Defizits unterbleiben, sollten sie nicht unter die Beschränkungen der Schuldenbremse fallen. **Investitionen stärken das Wachstum des Produktionspotenzials und sichern den Wohlstand zukünftiger Generationen, insofern ist deren Beteiligung an der Finanzierung gerechtfertigt.** Allerdings braucht es eine sinnvolle Abgrenzung dessen, was als Investitionen zu verstehen ist. Neben der unstrittigen Förderung von Investitionen in die öffentliche Infrastruktur etwa in die Verkehrswege und die Digitalisierung für die Mobilität der Zukunft sind auch Ausgaben im Bildungsbereich von besonderer Bedeutung für Innovation und Produktivität und damit für den Wohlstand zukünftiger Generationen.

Allerdings hilft die „Goldene Regel“ nur bedingt, da die Kommunen einen Großteil der öffentlichen Investitionen tragen, ihr Handlungsspielraum aber nicht von der Schuldenbremse, sondern von der Last der Kassenkredite eingeschränkt wird. Ihnen ist eher geholfen, wenn die Länder und der Bund die Schuldenlast mittragen. Dies ist insofern zu rechtfertigen als bei den Gemeinden in den letzten Jahren durch den ihnen (auch vom Bund) zugewiesenen Aufgaben im Sozialbereich außergewöhnliche Ausgaben zugemutet wurden.

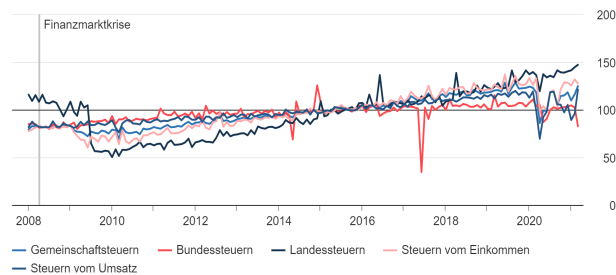
Trotz den hier skizzierten Reformansätzen stellt sich die Frage, ob die dadurch geschaffenen finanziellen Spielräume genügen. Zweifel sind berechtigt. Zumal mit den Erfahrungen in der Corona-Krise neue Handlungsbedarfe sichtbar wurden. Ausgaben im Sozialsystem, etwa in der Gesundheitsvor- und -versorgung, aber auch im Bereich der Bildung waren in den letzten Jahren eher unterdimensioniert. Der demografische Wandel und die soziale Absicherung einer alternden Gesellschaft ist eine weitere Herausforderung. Solche **konsumtiven sozialen Ausgaben** als überzogen und ineffizient zu betrachten und sie als die Ursache für zu geringe öffentliche Investitionen der vergangenen Jahre darzustellen, ist keine Lösung des Problems. Anstatt einer Entweder-Oder- braucht es eine Sowohl-Als-Auch-Sicht. **Insofern muss jenseits der Reform der Schuldenbremse das Steuersystem insgesamt auf den Prüfstand, um mit einer soliden Finanzierung die Handlungsfähigkeit des Staates in den nächsten Dekaden sicherzustellen.**

5. Steuerpolitik für einen gesellschaftlichen Aufbruch

5.1 Vom Wettbewerb zur Kooperation

Die Steuereinnahmen sind in der Krise zurückgegangen, allerdings längst nicht so stark wie zunächst befürchtet und wie in der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/09. Schon im Jahresverlauf 2021 sind die Einnahmen aus vielen Steuerarten wieder angestiegen.

Bereinigte Einnahmen aus Gemeinschaft-, Bundes- und Landessteuern
Jahresdurchschnitt 2015 = 100



© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021

Die Bundessteuern, die allerdings den größten Anteil haben, liegen weiterhin noch unter dem Niveau des Jahres 2015. Das ändert nichts an der Notwendigkeit einer anderen Steuerpolitik. Denn schon vor der Krise bestanden dringende Finanzierungsbedarfe der öffentlichen Hand.

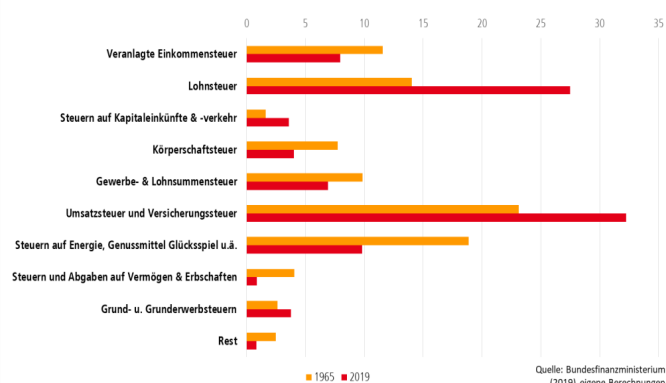
Mit der neoliberalen Wende ab Anfang der 1980er Jahre wurde auch das Steuersystem umgebaut. Das wird besonders deutlich, wenn man sich die Zusammensetzung der Steuereinnahmen in der ganz langen Frist seit 1965 anschaut. Ein wichtiger Trend ist der Bedeutungszuwachs der indirekten Steuern zu den direkten Steuern. Die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) war schon 1965 die wichtigste Steuer. Ihre Bedeutung hat noch einmal kräftig zugenommen. Für die Umsatzsteuer gibt es keinen progressiven Verlauf, keine Steuerbemessung nach der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Der Satz ist für alle gleich. Faktisch belastet sie niedrigere Einkommen sogar deutlich stärker, weil die Bezieherinnen und Bezieher niedrigerer Einkommen einen wesentlich größeren Anteil ihres Einkommens für Konsumgüter ausgeben müssen. Auf Kapitalerträge gibt es dagegen keine Umsatzsteuer. Diese degressive Wirkung wird auch durch den niedrigeren Steuersatz auf bestimmte Waren wie z.B. Lebensmitteln nicht ausgeglichen.

Auf der anderen Seite hat sich das Gewicht der Lohnsteuer mehr als verdoppelt. **Unser Gemeinwesen hat sich in einen Lohnsteuerstaat verwandelt.** Die abhängig Beschäftigten müssen einen immer größeren Anteil zur Finanzierung unseres Gemeinwesens leisten. Das kann man dagegen vom Unternehmenssektor nicht sagen. Alle Anteile von Steuern, die von den Unternehmen (oder den Unternehmern) gezahlt werden müssen, sind dagegen zurückgegangen. Das betrifft die veranlagte Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer.

Noch stärker ist der Anteil der Steuern und Abgaben auf Vermögen und Erbschaften gesunken. Dieser Teil ist zu einer regelrechten Bagatelsteuer verkommen. Nur der Anteil der Grund- und Grunderwerbsteuern hat leicht zugelegt. Die Grundsteuern können allerdings nach dem Mietrecht von den Eigentümern auf Mieten umgelegt werden. Das heißt, im Bereich des Mietwohnungsbaus ist die Grundsteuer faktisch keine Vermögensteuer, weil die Vermögenseigentümer sie gar nicht bezahlen.



Früher und heute: Anteil verschiedener Steuern am Steueraufkommen (in Prozent)



Diese Entwicklung in Deutschland passt sehr gut in den internationalen Rahmen. Seit den neoliberalen Umwälzungen Anfang der Achtziger Jahre standen vor allem die direkten Steuern unter politischem Druck. Sie galten grundsätzlich immer als zu hoch. Steuersenkungen standen fast überall auf der Agenda. **Vor allem die Besteuerung von Unternehmen stand unter einem enormen internationalen Wettbewerbsdruck.** Mit dem Zusammenbruch der realsozialistischen Länder und der weltweiten kapitalistischen Landnahme hatte sich dieser Trend noch einmal verschärft. Zuletzt waren es die Steuersenkungen unter Präsident Trump in den USA, die diesen Wettbewerb erneut angeheizt hatten. Auch wenn die Steuersätze in den USA gar nicht den unteren Rand markierten, lösten diese Entscheidungen in Europa sofort die Debatte nach weiteren Steuersenkungen aus. Wieder einmal wurde die Wettbewerbsfähigkeit bemüht.

Nachdem staatliche Aktivitäten und Steuern lange als eher schädlich für die unternehmerische Handlungsfähigkeit angesehen wurde, ist die Vorherrschaft dieser Ideologie in den letzten Jahren ins Wanken geraten. Schon mit der Finanzkrise vor etwa zehn Jahren kamen immer mehr Zweifel an dieser Position auf. Mit der Covid-Pandemie sind diese Stimmen deutlich lauter geworden. Selbst internationale Organisationen wie der IWF, der lange eher als Gralshüter eines neoliberalen Weges galt, fordern inzwischen höhere Steuern zur Finanzierung von Investitionen und zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhangs.

„Es wird in vielen Staaten durchaus Spielraum für eine Anhebung der Steuern geben, um Schulden abzubauen und gleichzeitig die Investitionsausgaben zu erhöhen.“

Alfred Kammer
(Berater IWF, Handelsblatt vom 15.04.2021)

Die ungleiche Verteilung ist zu einem Sprengsatz für die Gesellschaften geworden. Die Steuerpolitik der Vergangenheit hat einen nicht unerheblichen Anteil daran. Das sieht inzwischen selbst der Sachverständigenrat so. „Die Unternehmenssteuerreform des Jahres 2001 dürfte einen Beitrag zum Anstieg der Vermögenseinkommen geliefert haben“ (SVR-Gutachten 22016/17, Ziffer 252).

Vor allem die Steuern für Unternehmen unterlagen immer mehr einem Wettlauf um geringere Steuern, um damit Investoren anzulocken. Das ist vor allem für traditionelle Industriestaaten zu einem Problem zu geringer Steuereinnahmen geworden. **Zudem bieten Steueroasen die Möglichkeit, Gewinne dorthin zu verlagern, auch wenn kaum mehr als ein Briefkasten an diesem Standort besteht.** Der Unmut darüber wuchs schon vor der aktuellen Krise stark an. Die OECD hat die Initiative ergriffen, um die Steuergestaltung internationaler Konzerne einzugrenzen. Im Jahre 2012 schlossen sich die OECD und die G20 Staaten neben zahlreichen Schwellen- und Entwicklungsländern (aktuell beteiligen sich 139 Staaten an dem Prozess) zusammen zum BEPS-Projekt (Base Erosion and Profit Shifting). Das Projekt entwickelt Maßnahmen gegen die Steuervermeidung großer Konzerne durch Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung. Es wurden bereits viele konkrete Maßnahmen umgesetzt. Vor allem beim internationalen Informationsaustausch gibt es Fortschritte. Aber es liegt noch ein weiter Weg vor der Initiative.

„Die Ergebnisse des BEPS-Projekts sind ein echter Meilenstein der internationalen Steuerpolitik. Mit der Umsetzung der vereinbarten Aktionspunkte in den einzelnen Staaten entstehen neue Standards und konkrete Regeln, die Lücken in der internationalen Besteuerung und Schlupflöcher für Unternehmen schließen. Gleichwohl hat sich gezeigt, dass bestimmte BEPS-Probleme noch nicht gelöst sind, sodass es immer noch Spielräume für aggressive Steuergestaltungen gibt.“

BMF, Monatsbericht März 2021

Die steuerpolitische Debatte hat jetzt international noch einmal richtig Fahrt aufgenommen. Das liegt zum einen natürlich an den Folgen der internationalen Krise, die die Notwendigkeit höherer staatlicher Einnahmen überall hat deutlich werden lassen. Es liegt zum anderen aber auch am politischen Wechsel in den USA. **Der neue Präsident Biden setzt neue und ganz andere Akzente als bisher von den USA gewohnt. Der neue Präsident fordert höhere Steuern und eine internationale Verständigung bei der Unternehmensbesteuerung. Ungewohnte Töne aus einem Land, das bisher einer der Vorreiter des Steueregoismus war.**

Man kann deshalb die steuerpolitische Kehrtwende unter Präsident Biden in den USA als historischen Einschnitt bezeichnen. Die immer noch mächtigste Wirtschaftsmacht der Erde hat dem internationalen Steuerwettbewerb den Kampf angesagt. Trump hatte die Körperschaftsteuer von 35 Prozent auf 21 Prozent gesenkt. Jetzt soll sie auf 28 Prozent steigen. Für Haushaltseinkommen über 400.000 Dollar soll der Einkommensteuersatz von 37 auf 39 Prozent steigen. Auf Kapitaleinkünfte von mehr als einer Million Dollar soll der Steuersatz von 20 auf 39,6 Prozent steigen. Noch viel revolutionärer sind die internationalen Pläne: Weltweit soll ein Mindeststeuersatz bei der Körperschaftsteuer von 21 Prozent eingeführt werden.



Ob es für diese Pläne in den USA eine parlamentarische Mehrheiten geben wird, ist noch völlig offen und eher unwahrscheinlich. Bei der internationalen Mindestbesteuerung sind auch noch alle Fragen — z.B. von welcher Bemessungsgrundlage diese 21 Prozent gelten sollen — völlig ungeklärt. Trotzdem wurde mit diesen Ankündigungen ein wichtiges Signal gesetzt. Ein weiterer Schritt erfolgte Anfang Juni. **Auf dem Finanzministertreffen der G7-Staaten (Industriestaaten) gab es eine Verständigung über eine internationale Mindestbesteuerung für Unternehmen von 15 Prozent.** Einerseits ist diese Verständigung ein weiterer wichtiger Fortschritt auf dem Weg zur internationalen Steuerkooperation. Andererseits wurden auch viele Einschränkungen verabredet. Die Mindeststeuer soll nur für international agierende Konzerne gelten, eine neue Steuerverteilung zwischen den Staaten bei Unternehmen, die mindestens eine Umsatzrendite von zehn Prozent erzielen. Das Ergebnis dieses Prozesses ist noch völlig offen, doch klar ist schon jetzt: **Der internationale Diskurs verschiebt sich — und schafft damit neue Spielräume auch für eine andere Steuerpolitik in Deutschland.**

5.2 Die Alternative der Gewerkschaften: das DGB Steuerkonzept

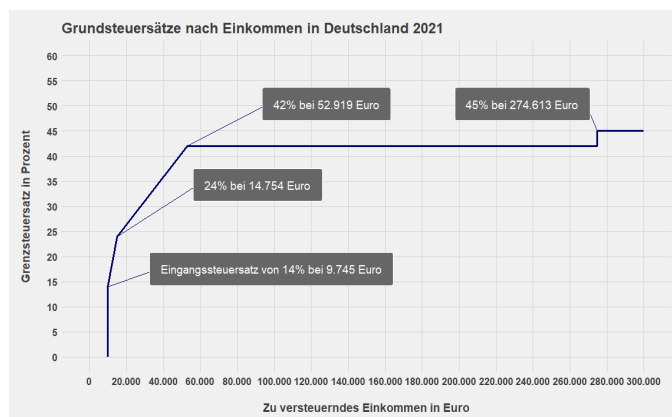
Die IG Metall fordert schon seit langem eine andere, gerechtere und ergiebigere Steuerpolitik. Schon im Vorfeld der letzten Bundestagswahl 2017 wurden diese Vorstellungen zwischen den Gewerkschaften abgestimmt und führten zu den Steuerpolitischen Eckpunkten des DGB. Diese wurden jetzt aktualisiert und weiterentwickelt. Beschlossen wurde ein Modell, welches eine neue Bundesregierung nach der Wahl zügig umsetzen könnte, wenn der politische Wille dazu da wäre. Es betrifft alle wichtigen Steuerbereiche.

Nach eher zurückhaltenden Schätzungen des DGB lassen sich insgesamt mit diesem Programm **Steuermehreinnahmen von insgesamt ca. 60 Milliarden Euro jährlich generieren.** Dieses Ergebnis kommt zustande, obwohl mit dem neuen **Einkommensteuertarif** 26 Milliarden Euro zu Gunsten unterer Einkommensgruppen und zu Lasten höherer Einkommen und des Staates umverteilt werden.

Lohn- und Einkommensteuer

Die wichtigste Steuer für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist die Einkommensteuer, weil die Löhne damit besteuert werden. In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Einkommensteuer immer wieder gesenkt. Davon haben aber vor allem hohe Einkommen übermäßig profitiert. Bis 1989 lag der Spitzensteuersatz bei 56 Prozent. Danach wurde er in mehreren Schritten abgesenkt und liegt seit 2005 bei 42 Prozent. Seit 2007 gibt es noch weit jenseits der normalen Progressionszone einen erhöhten Spitzensteuersatz von 45 Prozent (Reichensteuer). Der aktuelle Tarifverlauf (für Ledige) sieht einen steuerfreien Grundfreibetrag von 9.745 Euro vor. Ab diesem Betrag gilt der Eingangssteuersatz von 14 Prozent. Dieser steigt in zwei Progressionszo-

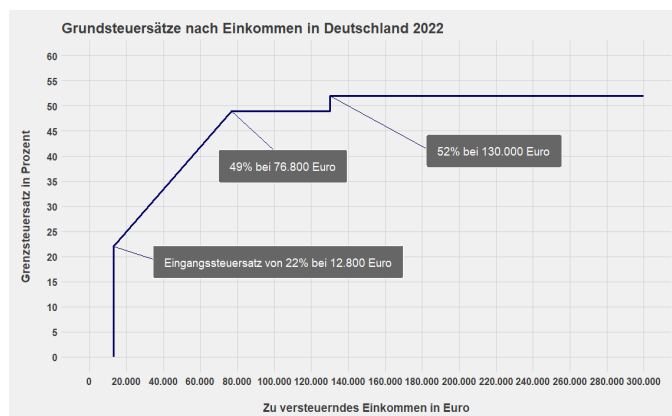
nen bis zum Spitzensteuersatz von 42 Prozent ab 57.919 Euro. Der erhöhte Steuersatz von 45 Prozent ist erst ab 274.613 Euro fällig. Dieser Steuerverlauf bezieht sich auf den Grenzsteuersatz und betrifft das zu **versteuernde Einkommen** (Bruttoeinkommen abzüglich aller absetzbarer Aufwendungen).



Quelle: DGB

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Im Vergleich dazu entlastet der geforderte DGB-Tarif die unteren Einkommen erheblich und sorgt so zum einen für mehr Steuergerechtigkeit und stärkt zum anderen die Kaufkraft und damit die Nachfrage. Denn Menschen mit geringem Einkommen können sich keine hohe Ersparnis leisten. Ihre Nettolöhne zu stärken steigert somit den privaten Konsum. Weil der bisherige Grundfreibetrag nicht wirklich das Existenzminimum abdeckt, wird er auf 12.800 Euro erhöht. Danach gilt zwar ein höherer Eingangssteuersatz von 22 Prozent, dieser steigt danach aber gleichmäßig (linear-progressiver Verlauf) bis zum neuen Spitzensteuersatz von 49 Prozent. Dieser wird erst ab 76.800 Euro fällig. **Neben dem höheren Grundfreibetrag sorgt vor allem der Wegfall der ersten, sehr steilen Progressionszone (früher mal als Mittelstandsbauch bezeichnet) für die Entlastungen der „normalen“ Einkommen.**



Quelle: DGB

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik



Der Reichensteuersatz von 52 Prozent gilt dann bereits ab einem Einkommen von 130.000 Euro. Im Ergebnis zahlen alle (ledigen) mit einem Bruttoeinkommen bis ca. 92.000 Euro im Jahr weniger Einkommensteuer als bisher. **Die relativ größten Einsparungen haben Menschen mit einem Einkommen um die 20.000 Euro (Minderung der Steuerschuld um mehr als zwei Prozent), absolut profitieren Einkommen um die 70.000 Euro am stärksten (um die 750 Euro).**

Gemäß des Grundprinzips der Besteuerung nach **Leistungsfähigkeit** tragen nach diesem Modell sehr hohe Einkommen stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens bei als bisher. Wer beispielsweise ein Einkommen von einer halben Million Euro hat, zahlt etwa 35.000 Euro höhere Einkommensteuer.

Neben den Steuertarifen sieht das Modell des DGB eine ganze Reihe weiterer Änderungen in der Einkommensteuer vor. Um die Benachteiligung von Frauen zu verringern, wird die Steuerklasse V abgeschafft. Langfristig soll ein allmählicher Umstieg auf die Individualbesteuerung und damit ein Ausstieg aus dem Ehegattensplitting erfolgen. Dabei muss es aber einen Bestandsschutz für bestehende Paare geben. Die beiden Grundfreibeträge sollen aber weiter genutzt werden können.

Alle Kinder sind gleich viel wert! Nur nicht im derzeitigen Steuerrecht. Wer ein Einkommen im Bereich der Reichensteuer hat, dessen Kind wird steuerlich mit 1.356 Euro jährlich mehr gefördert als die Bezieher von Kindergeld. Deshalb werden die Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer abgeschafft und durch ein höheres Kindergeld im Rahmen einer Kindergrundsicherung für alle ersetzt.

Auch bei den Kosten für den Weg zur Arbeit wird Gleiches im Steuerrecht nicht gleich behandelt. Von der Gestaltung der Entfernungspauschale profitieren höhere Einkommen viel stärker als geringere Einkommen. Wer über ein so geringes Einkommen verfügt, dass er keine Einkommensteuer bezahlt, muss die Kosten für den Arbeitsweg komplett selbst tragen. **Deshalb wird die Entfernungspauschale durch ein Mobilitätsgeld ersetzt, das unabhängig vom Einkommen und unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel gezahlt wird.**

Die Einkommensteuer muss für alle Einkommensarten gelten. Die bisherige Privilegierung von Kapitaleinkommen ist ungerecht. **Die 2009 eingeführte Abgeltungssteuer von 25 Prozent auf Kapitalerträge und Zinseinkünfte wird wieder abgeschafft.** Sie benachteiligt die Bezieher von Lohneinkommen, die häufig deutlich höhere Steuersätze zu zahlen haben.

Vermögensbesteuerung

Nach geltendem Recht besteht auf große Vermögen die Pflicht, eine Vermögensteuer zu entrichten. Dieses Recht wird allerdings seit 1997 nicht mehr angewandt. Die Bundesregierung hatte es abgelehnt, eine vom Bundesverfassungsgericht vorgeschriebene andere Bewertung von Vermögen vorzunehmen. **Dabei ist eine Vermögensteuer absolut notwendig, um die**

extreme Konzentration von großen Vermögen bei sehr wenigen Menschen zumindest zu begrenzen. Diese große Vermögenskonzentration droht auch demokratische Verfahren auszuhebeln, weil sie immer mit großer politischer Macht und gesellschaftlichem Einfluss verbunden ist.

„Die Beschränkung auf die Anwendung der progressiven Einkommensteuer führt daher fast automatisch dazu, dass die größten Vermögenseigentümer lächerlich geringe Steuern zahlen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Reichtum stehen.“

Thomas Piketty 2020, S. 1199

Alle natürlichen und juristischen Personen zahlen nach dem Konzept des DGB auf ihr Nettovermögen (Vermögen minus Schulden) eine Vermögensteuer. **Bei natürlichen Personen gilt dabei ein Freibetrag von einer Million Euro (Ehepaare zwei Millionen).** Der Tarifverlauf ist progressiv, um eine Belastung nach der Leistungsfähigkeit zu erreichen. Bei einer Million Euro beträgt der Steuersatz ein Prozent. Dieser Satz steigt gleichmäßig (linear-progressiv) bis auf 1,5 Prozent bei einem Vermögen von zwanzig Millionen Euro an. **In zwei Stufen steigt dann der Satz bei mehr als 100 Millionen Euro auf 1,75 Prozent, und bei sehr großen Vermögen von mehr als einer Milliarde Euro auf zwei Prozent.** Bei Kapitalgesellschaften wird nur der halbe Vermögensumfang angerechnet, um eine Doppelbesteuerung von Unternehmen und Eigentümern zu verhindern.

Um eine Bezahlung der Steuer zu gewährleisten, müssen Kreditinstitute, Versicherungen und Vermögensverwalter Vermögen von über 50.000 Euro melden. Vermögen zur Alterssicherung sind von der Steuer ausgenommen. Die Bewertung des Vermögens erfolgt nach dem Bewertungsgesetz (Verkehrswert). Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften gilt ein vereinfachtes Bewertungsverfahren (Ertragswertverfahren).

Eine derartige Vermögensteuer würde ein Aufkommen von mehr als 25 Milliarden Euro jährlich generieren.

Auch die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen unterliegt großzügigen Ausnahmeregelungen. Damit wird die Anhäufung großer Vermögen über Generationen hinweg ermöglicht. Zudem handelt es sich um das typische leistungslose Einkommen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Regelungen immer wieder verworfen. Aber auch das aktuelle Recht blendet Betriebsvermögen weitgehend aus. Als Folge erzielte der Staat 2020 Einnahmen aus der Erbschaftsteuer von 8,6 Milliarden Euro, das sind ganze 1,3 Prozent des gesamten Steueraufkommens (ohne reine Gemeindesteuern gerechnet). Für eine sogenannte „Erbengesellschaft“ ein untragbares Ergebnis.

Nach dem DGB-Steuerkonzept gilt die derzeitige Erbschaft- und Schenkungssteuer für alle Vermögen, Ausnahmetatbestände werden abgeschafft. Wenn es bei der Vererbung von Betriebsvermögen zu Liquiditätsengpässen kommen sollte,



greifen Stundungsregelungen, um die Existenz des Unternehmens nicht zu gefährden.

Besteuerung der Unternehmen

Kein anderer Bereich war in den letzten Jahrzehnten so von einem Steuersenkungswettbewerb betroffen wie die Steuern für Unternehmen. Inzwischen hat sich die Debatte gedreht. Eine auch international faire Besteuerung von Unternehmen scheint möglich zu werden. Das gibt auch dem DGB-Steuermodell noch einmal Auftrieb.

Eine wichtige Steuer für die Finanzierung der Kommunen ist die Gewerbesteuer. Sie müssen Unternehmen verschiedener Rechtsformen leisten. Sie enthält zudem gewinnunabhängige Elemente, um eine dauerhafte Finanzierung der Infrastruktur zu gewährleisten. Diese Steuer wird zu einer Gemeindefinanzierungssteuer weiterentwickelt. Dazu wird die Gewerbesteuer an zwei Stellen erweitert: Erstens, alle Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit, also auch Steuerberater, Architekten, Ärzte, Apotheker usw. werden einbezogen. Zweitens wird die Bemessungsgrundlage um alle zu zahlenden dauerhaften Zinsen und alle Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten und Leasingraten erweitert. Damit können die Sätze geringer ausfallen (die weiter von den Kommunen festgelegt werden), gleichzeitig fällt das Einkommen höher aus. Fast wichtiger ist allerdings, dass die Einnahmen damit weniger konjunkturellen Schwankungen unterliegen. **Die Einnahmefaktoren der Kommunen werden stabiler.**

Die Körperschaftsteuer ist die Gewinnsteuer für die Kapitalgesellschaften. Damit ist sie die Steuer für praktisch alle großen, international agierenden Konzerne. Bis 1989 lag ihr Satz auf dem gleichen Niveau des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer, also damals bei 56 Prozent. In mehreren Reformschritten wurden danach die Unternehmen drastisch von der Steuer befreit, ihr Satz immer weiter abgesenkt. Seit 2008 beträgt er nur noch 15 Prozent. **Im Vorkrisenjahr 2019 lag ihr Einkommen mit 32 Milliarden Euro bei 4,4 Prozent der gesamten Steuereinnahmen (ohne kommunale Steuern). Zum Vergleich: die Lohnsteuereinnahmen lagen bei 220 Milliarden Euro (30 Prozent).** Zu dem geringen Einkommen aus der Körperschaftsteuer tragen neben den geringen Steuersätzen verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten bei. So sind seit dem Jahr 2000 die Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen steuerfrei. Eigentlich sollten mit diesen Steuergeschenken die Unternehmensinvestitionen angeregt werden. Eine Steigerung der Investitionen blieb aber aus.

Die Gewerkschaften unterstützen die Initiativen, zu einer international abgestimmten, einheitlichen Bemessungsgrundlage bei der Körperschaftsteuer zu gelangen. Dabei muss diese so gestaltet sein, dass genügend Steuersubstrat übrig bleibt und nicht als Steuervermeidungssystem ausgelegt werden kann. Auf dieser Grundlage ist ein Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent zu erheben. Sollte eine internationale Verständigung nicht, oder nur für eine begrenzte Anzahl von Ländern gelin-

gen, sind die Möglichkeiten zur Erhebung von Quellensteuern auf die Zahlungen von Zinsen, Dividenden, Lizenzgebühren usw. auszuweiten. Damit kann das Verschieben von Steuersubstrat in Steueroasen verhindert werden.

Zur internationalen Verständigung gehört auch die Aufteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern. Die Steuern sind dort zu entrichten, wo die Gewinne erarbeitet wurden. Um das zu gewährleisten, sind länderspezifische Offenlegungspflichten über die jeweilige Wertschöpfung notwendig.

Finanztransaktionssteuer

Eine alte Forderung der Gewerkschaften ist die Besteuerung von Finanztransaktionen. Nach dem Ideengeber wird diese Steuer auch „Tobin Tax“ genannt. Ihre Notwendigkeit ist seit der großen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 fast schon Gemeingut geworden. Seit Jahren versuchen diverse Bundesregierungen, zumindest auf der Ebene der EU eine solche Steuer zu initiieren. Tatsächlich sind die Pläne dafür inzwischen weit gediehen. Doch was da jetzt umgesetzt werden soll, hat mit dem Wesen einer Finanztransaktionssteuer nichts mehr zu tun. Es handelt sich bei Licht betrachtet um eine Börsenumsatzsteuer, da nur der Aktienhandel besteuert werden soll.

Eine Finanztransaktionssteuer ist auf den Handel mit Aktien, Anleihen, Devisen, Derivaten und alle anderen denkbaren Formen von Finanzmarkttransaktionen einzuführen. Der Steuersatz beträgt 0,1 Prozent. Typische Finanzgeschäfte von Privatleuten oder kleinen und mittleren Unternehmen sind davon ausgenommen. Dazu gehören Unternehmens-, Hypotheken- oder Verbraucherkredite, Versicherungsverträge oder Kreditkartenumsätze.

Durch den niedrigen Steuersatz werden normale und wirtschaftlich sinnvolle Geschäfte nicht belastet. Je spekulativer eine Transaktion ist, umso stärker wird sie durch die Steuer verteuert. Im Extremfall zeigt sich das am Hochfrequenzhandel. Hier werden innerhalb von Sekunden große Mengen von Geschäften getätigt, um minimale Preis-, Zins- und Wechselkursdifferenzen auszunutzen. Auf jede dieser Transaktionen wird die Steuer fällig. Solche Geschäfte werden damit finanziell unattraktiv. Eine Finanztransaktionssteuer wirkt damit als Entschleuniger für die Finanzmärkte.

Steuervollzug

Die sinnvollsten Steuerregelungen nützen nichts, wenn sie nicht umgesetzt werden können. Während der Arbeitnehmer seine Steuer sofort vom Entgelt abgezogen bekommt, bleiben für Unternehmen und Anleger viele Möglichkeiten, ihr Geld am Fiskus vorbei zu schleusen. Ein Problem dabei ist, dass die Steuergesetzgebung weitgehend Bundesrecht ist, die Finanzämter, die für die Umsetzung verantwortlich sind aber Landesbehörden. In der Vergangenheit wurde der Steuervollzug sogar schon für Standortpolitik genutzt: siedelt ihr das Unternehmen in unse-



rem Bundesland an, könnt ihr ziemlich sicher sein, so schnell keine Steuerprüfer zu sehen.

Das DGB-Steuerkonzept stellt auch Forderungen für einen wirksamen Vollzug des Steuerrechts auf. Drängendstes Problem ist das fehlende Personal. **Nach den Bedarfsrechnungen der Länder fehlen mindestens 20.000 Finanzbeamt*innen.** Über das Finanzverwaltungsgesetz und Zielvereinbarungen zwischen Bund und Ländern muss eine bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung durchgesetzt werden. Die Zahl der Steuerfahnder*innen muss mindestens um ein Viertel angehoben werden.

Die Vernetzung der Finanzbehörden im Bund und in den Ländern ist deutlich zu verbessern. Dazu gehört auch eine einheitlich und vernetzte IT-Struktur. Die Kontrolldichte vor allem bei großen Unternehmen und Privatpersonen mit großen Vermögen und hohem Einkommen ist deutlich zu erhöhen. Steuerstraftaten müssen stärker geahndet werden. International tätige Unternehmen werden zu einer länderbezogenen Berichterstattung über Gewinne und gezahlte Steuern verpflichtet (country by country reporting). Geschäfte mit Steueroasen müssen unterbunden werden. **Der DGB erwartet durch die Umsetzung seiner Forderungen zum konsequenten Steuervollzug Mehreinnahmen von 12 bis 15 Milliarden Euro jährlich.**

6. Zusammenfassung und Fazit

Die Corona-Pandemie hat der Globalökonomie einen gewaltigen Stoß versetzt. Sowohl die Industrie- als auch die Schwellen- und Entwicklungsländer haben ihren langfristigen Wachstumspfad verlassen. Es dürfte zumindest bis zum Jahresende 2021 dauern, bis sie wieder ihr Vorkrisenniveau erreichen werden. Auf den ersten Blick erweckt dies den Eindruck eines üblichen Konjunkturszenarios: Auf einen Abschwung und die Rezession folgt die Erholung und irgendwann die Überhitzung bis mit dem erneuten Abschwung ein weiterer Zyklus einsetzt und so weiter und so weiter. Auf den zweiten Blick zeigt sich: **Die Corona-Krise wird besonders tiefe Spuren hinterlassen, die die Nachhaltigkeit des globalen Gesellschafts- und Wirtschaftsregimes einmal mehr in Frage stellen.**

Die Erholungsperspektiven dürften für die Industrieländer insgesamt besser sein als für die Schwellen- und Entwicklungsländer. Es gibt Ausnahmen, so konnte China den frühen Einbruch schnell überwinden und verbucht kräftige Wachstumsraten. Doch das trifft eben nicht auf die große Mehrheit der Schwellen- und Entwicklungsländer zu. Schon allein die unterschiedliche Schlagkraft der Krisenprogramme und die Verschuldung sorgen für eine Unwucht, die eine rasche Erholung bremst. Auch die Gruppe der Industrieländer ist nicht homogen. **Ihre Erholungsmöglichkeiten sind zudem davon abhängig, wie stark die jeweilige Wirtschaftsstruktur von den Schließungen betroffen war.**

Die Krise spaltet die Gesellschaften weltweit, weil verschiedene soziale Gruppen unterschiedlich stark von Einkommensverlusten, Armut und Arbeitslosigkeit betroffen sind. Auch der Zugang zur Gesundheitsversorgung war und ist nicht für alle gleich. Die Sorge ist somit begründet, dass bereits vor der Krise bestehende Ungleichheiten und soziale Schieflagen weiter verschärft wurden und dass auf die gesellschaftliche eine politische Spaltung folgt. Die Verbesserung der Gesundheitsversorgung für alle, Investitionen in Bildung und soziale Sicherheit sind notwendig, um dieser Gefahr wirksam zu begegnen.

Deutschland steht im internationalen Vergleich relativ gut da. Die Erholung schreitet voran. Der Arbeitsmarkt und die Einkommen konnten durch die massive Nutzung der Kurzarbeit stabilisiert werden. In der frühen Phase der Pandemie waren vor allem Haushalte mit niedrigeren Nettoeinkommen von Einkommenseinbußen betroffen. Jedoch traf es auch die Selbstständigen, die sinkende Umsätze und Gewinne verbuchten und eher zu den Haushaltsgruppen mit höherem Nettoeinkommen gehören. Vermutlich dürfte deshalb die **Einkommensungleichheit** kurzfristig gesunken sein. Unklar ist auch die Auswirkung auf die **Vermögen** in Deutschland. Die Ungleichheit der deutschen Vermögensverteilung lag aber schon vor der Krise im internationalen Vergleich auf einem sehr hohen Niveau.

Das deutsche Wirtschafts- und Gesellschaftssystem steht aufgrund der **digitalen und ökologischen Transformation** vor großen Herausforderungen. Deutschland hat einen **enormen Nachholbedarf bei der öffentlichen Infrastruktur und insgesamt einen relativ alten Kapitalstock.** Die digitalen Investitionsrückstände und -bedarfe in Deutschland traten mit Home-Schooling und Home-Office noch deutlicher zum Vorschein. Gleichzeitig erfordern ehrgeizige und zuletzt nochmals verschärfte CO₂-Reduktionsziele massive private und öffentliche Investitionen. Im **Corona-Konjunkturprogramm 2020** zur Stabilisierung der Wirtschaft wurde deshalb ein Schwerpunkt auf Projekte zur Bewältigung der digital-ökologischen Transformation gelegt (**Zukunftspaket, 50 Mrd. Euro**), die überwiegend der Förderung privater Investitionen zur Bewältigung des Strukturwandels dienen. Im Rahmen des **Europäischen Programms Next Generation EU** definierte das BMF einen deutschen **Aufbau- und Resilienzplan im Volumen von 28 Mrd. Euro**, der allerdings zur Finanzierung von Vorhaben des Konjunktur- und Zukunftspaktes eingesetzt wird und keinen weiteren ‚Aufbau‘ bedeutet. Die Pläne tragen nicht dazu bei, die Defizite in der öffentlichen Infrastruktur abzubauen. Wichtig wäre eine mutige Investitionsoffensive, um die Rückstände im öffentlichen Bereich abzutragen. **Eine gute Vorlage** bietet der gemeinsam vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) vorgelegten Entwurf, der ein Volumen von mindestens 450 Mrd. Euro für die nächsten zehn Jahre vorsieht, und maßgeblich die kommunalen Finanzen in den Blick nimmt, um die Investitionskraft der Gemeinden zu stärken, die den Löwenanteil der öffentlichen Investitionen schultern.



Ein nützliches Instrument zur Unterstützung der Transformation wären auch staatlich unterstützte Fondsmodelle, die sich an privaten Unternehmen beteiligen und zusätzliche Investitionen für den Strukturwandel finanzieren. So fordert die IG Metall etwa einen speziellen Fonds für die Stahlindustrie, um die Umstellung auf eine CO₂-freie Stahlproduktion zu ermöglichen. In diesem Fond sollen bis 2030 zehn Milliarden Euro bereitgestellt werden. Auch die Unternehmen sollen sich an ihm beteiligen.

Die Umsetzung des enormen Investitionsbedarfs setzt eine ausreichende Finanzierung voraus. Doch bereits jetzt sind die Debatten über eine rasche Rückführung der im Zuge der Pandemie gestiegenen Defizite und der Staatsschuldenquote ange laufen. Die Gefahr besteht, dass die Tilgungspläne zu früh Ausgabenkürzungen vorsehen, um die Schuldenbremse möglichst bald wieder einzuhalten. Dies würde die konjunkturelle Erholung gefährden.

Dabei stehen die deutsche Schuldenbremse und die europäischen Fiskalregeln seit Jahren in der Kritik: Sie wirken prozyklisch, beziehen auch Investitionen mit ein und vernachlässigen die Zinslast. Angesichts der aktuell und perspektivisch niedrigen Zinsen bleiben Zukunftschancen ungenutzt. **Eine Abkehr von der Schwarzen Null, die Berücksichtigung der Zinslast, eine Verstetigung der Ausgaben und die Einführung einer ‚Goldenen Regel‘, um die öffentlichen Investitionen von der Schuldenbremse auszunehmen sowie zukünftige Generationen an deren Finanzierung zu beteiligen, erweitern den Handlungsspielraum zur Finanzierung gesellschaftlich wichtiger staatlicher Ausgaben.**

Die Finanzierung der anwachsenden Staatsausgaben allein über eine Reform der Schuldenbremse und Kredite zu regeln, genügt nicht. **Das gesamte Steuersystem muss auf den Prüfstand, um mit einer soliden Finanzierung die Handlungsfähigkeit in den nächsten Jahrzehnten zu sichern.** Darüber hinaus muss eine Reform des Steuersystems für mehr Steuergerechtigkeit sorgen. **Ein alternatives Konzept wurde vom Deutschen Gewerkschaftsbund vorgelegt.** Darin enthalten ist eine Reform der Lohn- und Einkommensteuer, eine Wiedereinführung der Vermögensbesteuerung, ein Umbau der Unternehmenssteuern (Gewerbsteuer, Körperschaftsteuer) sowie ein Konzept für eine Finanztransaktionssteuer. Der Steuervollzug soll verbessert werden, um das Steueraufkommen sicherzustellen.

Entscheidend ist auch eine internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung eines globalen Steuerdumpings und der Steuerflucht. Die Unterstützung durch die neue US-Regierung verbessert die Aussichten auf eine erfolgreiche Umsetzung einer globalen Mindeststeuer und die Unterbindung von Steuerflucht.

„Neben dem Beschäftigungsplan schlagen wir einen fiskalpolitisch verantwortungsvollen Weg vor, um mit einer grundlegenden Reform des Unternehmenssteuersystems die Investitionen zu finanzieren. ... Bei Unternehmenssteuern auf einem historisch niedrigen Niveau von einem Prozent des BIP glauben wir, dass der Unternehmenssektor dazu mit einem fairen Anteil beitragen kann. ... Gleichzeitig wollen wir Anreize für Unternehmen eliminieren, ihre Aktivitäten und Gewinne in Niedrigsteuer-Länder zu verlagern. ... , wir arbeiten mit unseren internationalen Partnern an einem globalen Mindeststeuersatz, um das Wettrennen um die geringsten Steuern zu stoppen.“

Janet L. Yellen

Secretary of the Treasury

Remarks at the SelectUSA Investment Summit, 7. Juni 2021

Die Krise hat verstärkt dazu geführt, dass die seit vierzig Jahren dominante markliberale Wirtschaftspolitik auf globaler Ebene zunehmend in die Kritik gerät. Es ist Zeit für ein neues Paradigma. **Wenn es jetzt nicht gelingt, die neoliberalen Dogmen zu überwinden und die notwendige Kredit- und Steuerfinanzierung sicherzustellen, führt der Weg nicht in einen wirtschaftlichen Aufbruch, sondern in ein Spardiktat mit schwerwiegenden ökonomischen und sozialen Verwerfungen.**

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2014): Kein Aufbruch — Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Memorandum 2014, Köln 2014

Baresel, K.; Eulitz, H.; Fachinger, U.; Grabka, M.; Halbmeier, Chr.; Künemund, H.; Alcantara, A.; Vogel, C. (2021): Hälfte aller Erbschaften und Schenkungen geht an die reichsten zehn Prozent aller Begünstigten, in: DIW Wochenbericht Nr. 5, 2021

Bardt, H; Dullien, S.; Hüther, M.; Rietzler, K. (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, IMK Report 152, November 2019

Blom, G.; Möhring, K. (2021): Soziale Ungleichheit in der Beschäftigungssituation während der frühen Phase der Corona-krise, in: Datenreport 2021, S. 476 – 483, Bonn 2021

Bofinger, P. (2007): Minderheitenvotum — Zur Notwendigkeit einer Schuldenschränke für die deutsche Finanzpolitik, in: Sachverständigenrat (2007) S. 157 – 172



- Bundesagentur für Arbeit (2021): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Blickpunkte Arbeitsmarkt, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg, März 2021
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2020): Deutscher Aufbau- und Resilienzplan (Entwurf), Dezember 2020
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2021): Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), März 2021
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2021): Internationale Unternehmensbesteuerung, in: BMF Monatsbericht März 2021
- Clemens, M; George, M; Michelsen, C; (2019): Öffentliche Investitionen sind wichtige Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Aktivität, in: DIW-Wochenbericht 31/2019, S. 538-543
- Clemens, M; Kemfert, C; Michelsen, C; Düding, J.S.; George, M; Neuhoff, J; (2021): Quantitative und qualitative Wirkungsanalyse der Maßnahmen des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans, DIW-Expertise im Auftrag des BMF, März 2021
- Demary, M.; Voigtländer, M. (2018): Reasons for the Declining Real Interest Rates, IW-Report Nr. 47/2018
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand (2021): Steuerpolitisches Gesamtkonzept, März 2021
- DIW (2013): Investitionen für mehr Wachstum - Eine Zukunftsaufgabe für Deutschland, DIW-Wochenbericht 26/2013
- Dullien, S.; Hüther, M.; Krebs, T.; Praetorius, P; Spieß, K. (2020): Weiter denken: ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, IMK Policy Brief 90, Mai 2020
- Dullien, S.; Paetz, C.; Watt, A.; Watzka, S. (2020): Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK Report 159, Juni 2020
- Dullien, S.; Ekaterina, J; Paetz, C.; Watzka, S. (2021): Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland, IMK Report 168, Mai 2021
- Expertenkommission (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Zusammenfassung, April 2015
- Goebel, J.; Krause, P. (DIW) (2021): Auswirkungen der Corona-Pandemie nach Einkommens- und Bevölkerungsschichtung — eine Momentaufnahme, in: Datenreport 2021, S. 490 – 503, Bonn 2021
- Gornig, Martin (2019): Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran, in: DIW-aktuell Nr. 19, Mai 2019
- Grabka, M. (2021): Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht, DIW Wochenbericht Nr. 18 / 2021, S. 308 – 316
- Heimberger, P.; Kapeller, J. (2017): The performativity of potential output: procyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies, Review of International Political Economy, DOI: 10.1080/09692290.2017.1363797
- Herdorn, T. / Ash, M. / Pollin, R. (2013): Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute, Working Paper
- Institut für Weltwirtschaft (IfW) (2021): Weltwirtschaft im Frühjahr 2021, Kieler Konjunkturberichte, März 2021
- Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization — ILO) (2021): ILO Monitor: Covid-19 and the world of work, Seventh edition, Updated estimates and analysis, January 2021
- International Monetary Funds (IMF); Weltbank (2001): The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt-Sustainability, www.imf.org/external/np/hipc/2001/lt/042001.htm
- International Monetary Funds (IMF) (2020 a): World Economic Outlook Update, January 2020 — Tentative Stabilization, Sluggish Recovery
- International Monetary Funds (IMF) (2020 b): World Economic Outlook — A Long and Difficult Ascent, October 2020, Database
- International Monetary Funds (IMF) (2021 a): World Economic Outlook, January-Update
- International Monetary Funds (IMF) (2021 b): World Economic Outlook — Managing Divergent Recoveries, April 2021
- International Monetary Funds (IMF) (2021 c): Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, IMF Fiscal Affairs Department; January-update 2021, [https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19 / Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19), download: 1. April 2021
- KfW Research (2021): KfW-Kommunalpanel, Frankfurt 2021
- Kohlrausch, B.; Zucco, A; Hövermann, A. (2020): Verteilungsbericht 2020 — Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt, WSI-Report Nr. 62, November 2020
- Laß, I. (BiB) (2021): Eltern zwischen Homeoffice und Homeschooling: Arbeit und Familie in Zeiten von Kita- und Schulschließungen, in: Datenreport 2021, S. 484 – 489, Bonn



Lenk, T.; Bender, C.; Glinka, P. (2020): The German Debt Brake — Approaches for an Improvement of Technical Design, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, DIW Berlin, Volume 89 | 01.2020, P. 31 – 43

Nitschke, R. (2021): Die Bürde der Corona-Schulden — Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren, in: ifo Dresden berichtet, 01 2021, Jan./Feb. 28. Jahrgang, S. 3 – 9

OECD (2021 a): OECD-Data, Leading indicators

OECD (2021 b): OECD Economic Outlook, Interim Report — Strengthening the Recovery: The need for speed, March 2021

Paetz, C.; Rietzler, K.; Truger, A. (2016): Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011 — Die wahre Belastungsprobe steht noch aus, IMK Report 117, September 2016

Piketty, Thomas (2020): Kapital und Ideologie, München 2020

Priewe, J. (2020): Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Grenzwerte für Defizite und Schulden in der Kritik, in: Wirtschaftsdienst 2020, Heft 7, S. 538 –544

Reinhardt, C.; Rogoff, K. (2010): Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper, Working Paper 15639

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen — Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2016): Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/2017, Wiesbaden 2016

Schroeder, C.; Bartels, C.; Göbler, K.; Grabka, M.; König, J. (2020): MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen — Konzentration höher als bisher ausgewiesen, in DIW Wochenbericht, Nr. 29, 2020

Statistisches Bundesamt (Destatis)(2021): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 4. Vierteljahr 2020, Wiesbaden 2021

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.) (2021): Datenreport 2021, in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Bonn

Truger (2015): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe — Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Working Paper Reihe der AK Wien / Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138

Impressum

Wirtschaftspolitische Information

Ausgabe Nr. 1 | Juni 2021

Herausgeber:

Jürgen Kerner
Hauptkassierer und geschäftsführendes Vorstandsmitglied
IG Metall Vorstand
D-60519 Frankfurt am Main

Autoren:

Wilfried Kurtzke und Beate Scheidt

Grafiken:

Wilfried Kurtzke, Sandra Naumann, Beate Scheidt

Bildquellen zur Abbildung auf dem Titelblatt:

Oben links nach rechts:

PantherMedia / Holger Saupe,
PantherMedia / Radu Razvan,
carloscastilla/panthermedia

Unten links nach rechts:

PantherMedia / Viktor Cap,
eyematrix/Panthermedia.net,
kristt/PantherMedia

Bezugsmöglichkeiten

IG Metall Vorstand

VB 03 Hauptkassierer
Ressort Koordination Branchenpolitik

Sarah Schäfer / Sarah Kilian

D-60519 Frankfurt am Main
Telefon: +496966932668

Fax: + 49696693802091
Web: www.igmetall.de/download

Interesse an weiteren ökonomischen Publikationen?

Bitte Email an: sarah.schaefer@igmetall.de
sarah.kilian@igmetall.de