ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Thöne, Michael

Working Paper

Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie

FiFo Discussion Paper, No. 20-02

Provided in Cooperation with:
FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Thöne, Michael (2020) : Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie, FiFo Discussion Paper, No. 20-02, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/10419/214907

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FiFo Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

FiFo Discussion Paper No. 20-02

Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist

Plus Nachbemerkung:

Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie

Michael Thöne

2020

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne fifo-koeln.de

FiFo Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge
No. 20-2 / March 2020
ISSN 0945-490X

Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie

Michael Thöne*

Die Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge (FiFo Discussion Papers) sind eine Publikationsform für Forschungsergebnisse aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Zudem bietet die Reihe den eigenen Forscherinnen/n, den FiFo Policy Fellows sowie dem Institut nahestehenden Wissenschaftlerinnen/n ein Forum, eigene Beiträge zur finanzwissenschaftlichen und -politischen Diskussion vorzulegen. Diese Beiträge sind strikt personenbezogen; sie geben nicht zwingend die Ansichten der Leitung des Instituts oder die Ansichten der Organe der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. wieder.

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Vorstand des FiFo Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne
P.O. Box 130136; D-50495 Köln
Wörthstr. 26; D-50668 Köln
Tel. +49 221 13 97 51 0
Fax +49 221 13 97 51 11

http://fifo-koeln.de

Inhalt

Vorbemerkung 5

Von Investitionen und Infrastrukturen 5

Nicht alles was gut ist, ist eine Investition 7

Die Schuldenbremse ist nicht die Ursache,
ihre Abschaffung nicht die Lösung des Problems 10

Morgen, morgen, nur nicht heute… 12

…und wie es doch zu schaffen ist 17

Nachbemerkung vom 20. März 2020:
Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie 19

Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist.

Eröffnungsvortrag auf der Neujahrstagung 2020 der Grünen Akademie, Heinrich-Böll-Stiftung Berlin am 14. Februar 2020[1]

Plus Nachbemerkung vom 20. März 2020:

Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie

Bild: CC BY-SA 3.0: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/83/Soda_Frohlinde.jpg. (Farben nachbearbeitet.)
Die „So-da-Brücke“ von 1978 bei Castrop-Rauxel Frohlinde.

[1] Dieser Vortrag wurde am 14.02.2020 in Berlin unter dem Titel „Investitionen in ökonomischer und politischer Sicht: Zwischen fiskalischer Verantwortung und sozialem Anspruch“ zur Eröffnung der Neujahrstagung der *Grünen Akademie* der Heinrich Böll Stiftung gehalten. Diese schriftliche Fassung des frei gehaltenen Vortrags ist um Anmerkungen, Quellenangaben und eine aktuelle Einrahmung zur Corona-Krise ergänzt. Für Anregungen und Diskussion und danke ich Mona Neubaur, Ellen Überschär, Peter Siller, Ole Meinefeld, Ute Brümmer, Christine Weiß, Willfried Maier, Rebecca Harms sowie den anderen Teilnehmer*innen der Neujahrstagung. Es gilt der übliche *disclaimer:* Verbleibende Fehler gehen zu meinen Lasten.

Vorbemerkung

Dieser Vortrag wurde am 14. Februar 2020 gehalten. Er wird nun zum 20. März 2020 als Diskussionspapier veröffentlicht. Vor fünf Wochen – in einer anderen Zeit. Mitten in der Corona-Pandemie und am Anfang einer schweren Wirtschaftskrise ein Papier über langfristig wirksame Zukunftsinvestitionen und die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik herauszubringen, sieht auf einmal unzeitgemäß aus. Auf den ersten Blick.

Vor fünf Wochen – in einer anderen Zeit

Natürlich ist es nie etwas Gestriges, über die Zukunft zu sprechen. Und natürlich müssen wir uns akut vor allem um die brennenden Fragen der Krisenbewältigung kümmern. Mit der aktuellen Nachbemerkung „Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie" beleuchte ich das Verhältnis der kurz- und langfristigen Herausforderungen. Die Größe der akuten Aufgaben ist immens. Aber der Schaden aus der gegenwärtigen Krise wird noch einmal größer ausfallen, wenn sie gegen die strukturellen Zukunftsaufgaben ausgespielt werden. Hier können wir aus den Fehlern der letzten Wirtschaftskrise lernen.

Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie

Das Vortragsskript aus dem Februar ist hier im Wesentlichen unverändert wiedergegeben. Es steht streckenweise im Kontrast zu den folgenden Anmerkungen zur Finanzpolitik in der Corona-Krise. Aber beide Teile betrachten die zwei Seiten derselben Medaille. Unsere Zukunftsaufgaben verschwinden nicht dadurch, dass wir uns akut um die Epidemie kümmern müssen. Die Herausforderungen sind dadurch erheblich größer geworden, unsere Kapazitäten zur Problemlösung sind noch mehr gefordert. Das Papier zeigt, wie wir die sprunghaft gewachsene Verantwortung gesamthaft betrachten können – und sie dann angehen.

Zukunftsaufgaben verschwinden nicht dadurch, dass wir uns um die Epidemie kümmern müssen

Von Investitionen und Infrastrukturen

Herzlichen Dank für die Einladung und die Ehre, die Neujahrstagung der Akademie zum Thema „Infrastrukturen, Nachhaltigkeit und langfristige Investitionen" einzuleiten.

Zum Einstieg habe ich ein Bild aus Nordrhein-Westfalen mitgebracht. Wir sehen hier die So-da-Brücke am Rand von Frohlinde, einem Stadtteil von Castrop-Rauxel. „So-da" ist, wie Sie wissen, der inoffizielle Fachterminus für Bauwerke, die einfach *so da* stehen, ohne einen Zweck zu erfüllen.

Die So-da-Brücke von Frohlinde…

Die So-da-Brücke von Frohlinde hat Jahrzehnte lang auf die Fertigstellung des „Neuen Hellweg" gewartet, für den sie 1978 gebaut wurde. Aber auch schon wieder sehr lange Zeit ist klar, dass die Schnellstraße diese Brücke nicht braucht. Erst vorgestern, am 12. Februar 2020, haben die *Ruhr-Nachrichten* wieder einmal gefragt: „So-da-Brücke: Sie ist hässlich und sinnlos – wann kommt sie endlich weg?" Über Schönheit kann man nicht streiten.

Mancher mag ihr noch einen gewissen brutalistischen Charme zugestehen. Aber im traditionellen Sinn *schön* ist sie wirklich nicht.

Aber für heute bin ich ganz froh, dass sie noch steht. Denn mit der So-da-Brücke können wir uns gut vor Augen führen, was Infrastrukturen und öffentlichen Investitionen eigentlich ausmacht. Gute und schlechte Aspekte gleichermaßen.

…illustriert Infrastruktur und Investitionen

Als erstes kann man mit der So-da-Brücke fragen: Für welche Zukunft planen wir? Hier wurde 1978 offensichtlich für eine Zukunft geplant, die dann nicht eingetreten ist. So eine ungenutzte Brücke ist immer auch die Mahnung zur Demut, wenn wir anfangen, uns zu sehr auf die langfristige Planbarkeit politischer Aufgaben zu verlassen. Doch das entlässt uns nicht aus der Pflicht, nach vorn zu blicken: Also, welche Modernisierung werden *wir* – Stand 2020 – brauchen? Spielen Investitionen und Infrastrukturen dabei eine besondere Rolle? Für wie riskant halten wir diese Zukunftserwartungen? Auf diese Fragen werden wir am Ende der Tagung bessere, gewiss aber keine vollständigen Antworten haben.

Für welche Zukunft planen wir?

Doch vorher fragen wir ganz bodenständig, wiederum mit dem Blick auf die Brücke in Castrop-Rauxel, wovon wir reden, wenn wir von Investitionen und Infrastrukturen reden. Aus der Perspektive der öffentlichen Finanzen sind *Investitionen* im Sinne der Bundeshaushaltsordnung: Ausgaben für Baumaßnahmen (ohne militärische Anlagen), der Erwerb von unbeweglichen Sachen und der Erwerb von beweglichen Sachen, sofern diese pro Stück mehr als 5000 Euro kosten. Bei diesem Investitionsbegriff geht es um die Mehrung des physischen staatlichen Vermögens. Deswegen gehören Zuschüsse und Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften, die den gleichen Zwecken dienen, auch mit dazu.[2]

Investitionen: Mehr als 5000 Euro

Die vorletzte Verschuldungsgrenze des Artikel 115 GG *vor* 1969 beruhte als „objektgebundener Deckungsgrundsatz“ auf einer solchen, am Vermögen orientierten Betrachtung: Dem zusätzlichen Staatskredit stand ganz konkretes, zusätzliches Staatsvermögen gegenüber. Als klassisches „Betongold“ wäre auch die So-da-Brücke eine solche Investition.

Objektgebundener Deckungsgrundsatz

Infrastrukturen sind ihrer Natur nach Unterbau und staatliche Vorleistung. Auf dieser Grundlage finden die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten statt. Zuerst wurde der Begriff in der NATO für Flugplätze, Kasernen und ähnliches verwendet.[3] Heutzutage meinen wir vieles, wenn wir von Infrastruktur sprechen. Im Vordergrund steht oft der Netzwerkcharakter beispielweise von Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen. Das geht oft einher mit einem natürlichen Monopol - das heißt, die öffentliche Bereitstellung ist effizienter als der marktliche Wettbewerb. Neben dem in der ökonomischen Betrachtung wichtigen Netzwerk-Charakter wird mehr

Infrastrukturen: Von NATO, Netzwerken und öffentlichen Räumen

[2] Auch Ausgaben zur Mehrung des *Finanz*vermögens fallen mit in die Investitionsdefinition der BHO, also Wertpapierkauf, Kredite an Dritte, Investitions-Subventionen an Private und ähnliches. Das ist im Kontext dieses Vortrages aber nebensächlich.

[3] Vgl. R. L. Frey: *Infrastruktur*, in HdWW Bd. 4, Stuttgart u.a.O., 1978, S. 200-215.

und mehr deutlich, dass *öffentliche Räume* als essenzielle Infrastrukturen für demokratische Teilhabe und den sozialen Zusammenhalt funktionieren.[4]

Infrastrukturen und Investitionen sind begrifflich und in der Praxis nicht vollkommen deckungsgleich, aber ihre Schnittmenge ist groß. Gemeinsam ist ihnen, dass die Finanzierung und der öffentliche Nutzen zeitlich nicht zusammenfallen. Dem gegenwärtigen finanziellen Aufwand steht zukünftiger, über eine längere Zeit verteilter Nutzen gegenüber. Hier wurzelt das politische Investitionsproblem: Hohen Ausgaben steht zunächst einmal nur eine anteilige, häufig geringe politische „Rendite" gegenüber. Bei konsumtiven Gegenwartsausgaben sieht das anders aus. Die entfalten ihren vollen Nutzen für Gesellschaft und Wirtschaft direkt mit den dafür ausgewendeten Staatsausgaben. Für die Politikanbieter ist das im Erfolgsfall eine sofortige und vollständige politische Rendite. Das Argument ist hier, dass sich konsumtive Staatsausgabe – beispielsweise zusätzliche Sozialleistungen – besser in Wählerstimmen ummünzen lassen als teure, erst langsam spürbare Investitionen. Nun, in der Realität haben in den letzten Jahren manche Parteien auch mit großen sozialpolitischen Wahlgeschenken keine „Stimmen-Rendite" einfahren können. Aber gerade das *Erstaunen* über solche unerwarteten Fehlschläge ist ein guter Beleg für dieses sehr übliche politische Kalkül, das Konsumausgaben begünstigt und Investitionen behindert.

Das politische Handicap von Investitionen

Zwischenfazit: Öffentliche Infrastrukturen und Investitionen sind als staatliche Vorleistungen sehr wichtig für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft. Aber im politischen Wettbewerb – und damit auch im öffentlichen Haushalt – haben sie mitunter ein Handicap.

Nicht alles was gut ist, ist eine Investition

Aber nicht nur physisches Staatsvermögen und Infrastrukturen entfalten lange wirksamen Zukunftsnutzen. Nicht alles was gut ist, ist eine Investition. Und nicht alles aus Beton hat einen langfristigen Nutzen. Unsere Soda-Brücke ist hier das Paradebeispiel.

Und nicht alles aus Beton hat einen Nutzen

Zukunftsausgaben – oft auch sprechen wir etwas tautologisch von *Zukunftsinvestitionen* – finden sich auch in den Feldern, die nach haushaltsrechtlicher Unterscheidung zu den konsumtiven Ausgaben zählen. Der öffentliche Nutzen von Ausgaben in Bildung zahlt sich in der Gänze erst langfristig aus. Ebenso ist es beim Klimaschutz, Forschung und Entwicklung, Gesundheits- und Familienpolitik, Gleichstellung und Inklusion, dem ökologischen Umbau und der Verteidigung.[5] Auch die Ausgaben für öffentliche

Zukunftsausgaben in vielen Bereichen

[4] Vgl. die Beiträge von P. Siller, H. Bude, M. Thöne u.v.a. in: Böll Stiftung (Hg.): *Öffentlicher Raum! Politik der gesellschaftlichen Teilhabe und Zusammenkunft*, Campus Verlag Frankfurt/New York 2020 (erscheint demnächst).

[5] Eigentlich sind zwei Phänomene zu unterscheiden: Zum einen Staatsausgaben mit gut messbarer langfristiger Produktivitäts- und Wachstumswirkung. Überblicke zur empirischen Literatur geben M. Thöne und F. Krehl

Räume, für soziale und demokratische Teilhabe sind keineswegs immer Investitionen in physische Infrastruktur. Eine als gemeinsam und inklusiv wahrgenommene Öffentlichkeit ohne Filterblasen und frei von angeheuerten oder selbst berufenen „Trollen" ist ein hohes Gut, das vom demokratischen Staat aktiv gewährleistet und mitgeschaffen werden muss. Eine solche Öffentlichkeit ist lebenswichtige Infrastruktur für die Demokratie – eine häufig eher immaterielle als physische Infrastruktur.

Dass nicht nur öffentlichen Investitionen einen längerfristigen Nutzen schaffen, ist keine neues Wissen. Es hat in der Vergangenheit schon Initiativen zur strukturellen Modernisierung von Finanz- und Haushaltspolitik genährt. Vor fünfzehn Jahren hatten wir unter der Überschrift *„Qualität* der öffentlichen Finanzen" eine intensive Diskussion auf nationaler und EU-Ebene.[6] Es ging darum, die herkömmliche Betonfixierung der Investitionsdiskussion zu überkommen und ein fundiertes Verständnis von zukunftsgewandter Politik in den öffentlichen Finanzen zu verankern. Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben (WNA) sollten in den öffentlichen Haushalten eine hervorgehobene Rolle erhalten. Zugleich sollten die öffentlichen Haushalte mit stärkerer Wirkungsorientierung modernisiert werden: Statt den Erfolg einer Politikmaßnahme daran zu messen, wie viel Geld man dafür ausgibt, sollte es vermehrt auch darum gehen, was damit *bewirkt* wird. Diese aufkommende Bewegung für eine grundlegende Reform der Finanzpolitik in den Mitgliedstaaten von EU und OECD hatte es nie leicht. Mehr Zukunftsorientierung, mehr Überprüfbarkeit, mehr Rationalität – in Prozessen, die oft von tagespolitischen Opportunitäten geprägt sind, hat so etwas viele Gegner.

Wichtige Initiativen für die Qualität der öffentlichen Finanzen…

Diese Modernisierungsdiskussion wurde dann von der Weltwirtschaftskrise nach 2008 weggespült. Schlagartig ging es in der Krise darum, den Zusammenbruch des Finanzsystems abzuwenden, der folgenden realwirtschaftlichen Rezession gegenzusteuern, einige EU-Staaten vor der Pleite zu retten und den Euro halbwegs unversehrt durch diese Feuertaufe zu bringen. Aus Deutschland neigen wir in der Rückschau manchmal dazu, die Dramatik und die Dauer der seinerzeitigen Krise in Europa zu unterschätzen: Mario Draghis berühmtes „Whatever it takes" stammt erst von Mitte 2012. Auch da noch war es notwendig.

…wurden von der Weltwirtschaftskrise weggespült.

In der akuten Krise war erst einmal kein Raum mehr für die *Qualität der öffentlichen Finanzen*, keine Platz für die Reformbewegung zu mehr Zu-

(2015), *Zukunftsinvestitionen. Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum*; Bertelsmann-Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland 03/2015, Gütersloh; sowie M. Hüther und J. Südekum (2019), *Die Schuldenbremse- eine falsche Fiskalregel am falschen Platz*, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 04/2019. Dem hinzuzugesellen sind solche Ausgaben, die ebenfalls langfristig wirken, aber in ihrer Wirkung auf gesellschaftliche oder wirtschaftliche Variablen mangels einer „kontrafaktischen" Situation nur schwer messbar sind. In diese Kategorie fallen z.B. die oben genannten verteidigungspolitischen Maßnahmen.

[6] Vgl. A. Afonso, W. Ebert, L. Schuknecht und M. Thöne (2008), *Quality of Public Finances and Growth* und die weiteren Beiträge in: S. Deroose und C. Kastrop (Hrsg.): *The Quality Of Public Finances*, Occasional Papers 37, 2008, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

kunftsorientierung und Wirkungsorientierung der Finanzpolitik. Am Anfang war der Fokuswechsel selbstverständlich. Es ging um „schnell", es ging um „viel" – das funktioniert nur, wenn man nicht genau hinschaut. Es hätte aber sowieso niemand verlangt, Konjunkturspritzen in einem auf Nachhaltigkeit und Überprüfbarkeit ausgerichteten Prozess einzusetzen. „Lasst uns in Ruhe, wir müssen Geld ausgeben." – So ein Satz war am Anfang gut nachvollziehbar. Nach dem Abklingen der akuten Phase wandelte er sich in manchen EU-Ländern bald zu: „Lasst uns in Ruhe, wir müssen sparen." Was blieb, war das „Lasst und in Ruhe…". Es ging in der Finanzpolitik wieder um das einfache Quantitative. Qualitative Aspekte, Fragen nach dem investiven oder nachhaltigen Charakter von Staatsausgaben, spielten keine Rolle mehr. Der Fehler, diese Reformdiskussion in der Finanzkrise nicht nur temporär zurückzustellen, sondern sie abzubrechen, wirkt bis heute nach. Denn die Relevanz qualitativ differenzierter, zukunftsorientierter Politik und öffentlicher Finanzen ist natürlich nicht zurückgegangen, sie hat mit und nach der Krise noch zugenommen.

„Lasst uns in Ruhe, wir müssen Geld ausgeben!"

Die Weltwirtschaftskrise und die folgende europäische Staatsschuldenkrise haben in Deutschland den Anstoß gegeben, das Grundgesetz zu ändern und die „Schuldenbremse" einzuführen. Das ist eine im Kern sehr einfache quantitative Regel. Der Beschluss war nicht nur Deutschland einschneidend, er sandte auch ein wichtiges Signal an die europäischen Partner. Die europäische Währungsunion hatte makroökonomisch immer darunter gelitten, dass zwar die Geldpolitik zusammengeführt war, aber die Fiskalpolitik nur sehr schwach koordiniert wurde. Um in der Staatsschuldenkrise verlorenes Vertrauen wieder zurückzugewinnen, musste der europäische Fiskalpakt von 2012 die Grenzen für Defizite und Schuldenaufbau deutlich strenger festschreiben als der ursprüngliche Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997. Der politische Anker für den Fiskalpakt ist die deutsche Schuldenbremse, die 2009 noch im Schatten der Folgen des Lehman-Zusammenbruchs beschlossen worden war. Dieser europapolitische Vorbehalt gilt auch weiterhin: Ob wir es wollen oder nicht, über die deutsche Finanzpolitik können wir nur im Rahmen unserer europäischen Verantwortung reden. Das wird in der Diskussion hier in Berlin leider immer wieder übersehen. Unsere europäischen Partner schauen hier aber sehr aufmerksam zu.

Die deutsche Schuldenbremse als Anker für Europa

Mit der Schuldenbremse des Artikels 115 GG haben wir nun eine einfache numerische Regel zur Defizitbegrenzung, bei deren Einhaltung die Staatsschulden allmählich sinken müssen. Das ist in Deutschland auch gelungen. In nur zehn Jahren sind die gesamten deutschen Staatschulden von 81 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf unter 60 Prozent gefallen. Historisch niedrige Zinsen, eine sensationelle Steuerkonjunktur und der Unwille, Steuern zu senken, haben es sogar möglich gemacht, die Anforderungen der Schuldenbremse noch zu überflügeln. Bis einschließlich 2019 hat der Bundeshaushalt sechsmal in Folge mit einem Überschuss abgeschlossen. Das war mehr als eine „Schwarze Null" und noch einmal mehr als das dem

Schuldenabbau bemerkenswert gut gelungen

Bund in der Schuldenbremse erlaubte konjunkturbereinigte Defizit von 0,35 Prozent des BIP.

Gute Zeiten für Investitionen und Infrastrukturen? Nicht zwingend. Denn mit der Schuldenbremse haben wir *keine* Fiskalregel, die uns erlaubt, Investitionen mit Neuverschuldung zu finanzieren. Das heißt, wir haben nicht die berühmte „Goldene Regel" intergenerativ gerechter Finanzpolitik. Eine Kreditfinanzierung würde es im Idealfall ermöglichen, den langfristigen Nutzen von Investitionen und ihre langfristige Abfinanzierung aufeinander abzustimmen. Die so genannte *pay-as-you-use*-Regel beteiligt alle Nutzer einer Investition, heutige wie künftige, gleichmäßig an deren Finanzierung. Weil die budgetäre Last nicht zu Gänze an Anfang eintritt, schwindet mit einer goldenen Regel auch das Handicap von Investitionen im kurzfristig orientierten politischen Prozess.

Aber keine goldene Regel der Investitionsfinanzierung

Die Schuldenbremse ist nicht die Ursache, ihre Abschaffung nicht die Lösung des Problems

Jetzt haben wir also die Schuldenbremse. Und wir haben auch eine weiterhin nicht überwundene Investitionskrise. Lange haben wir die öffentlichen Investitionen so sehr vernachlässigt, dass wir in den meisten Ländern und Kommunen nicht einmal mehr die Planungskapazitäten haben: Erst wurde nicht mehr investiert. Dann wurde auch das Personal abgebaut, das Investitionen plant und steuert. Das war seinerzeit bei der Frohlinder So-da-Brücke noch ganz anders.

Investitionskrise ist nicht überwunden

Dennoch rate ich vor, bei der Diskussion von Zukunftsaufgaben und Zukunftsausgaben nicht den Fehler zu machen, zu sehr auf die Schuldenbremse zu schauen. Die ist allenfalls ein Teil des Problems. Entsprechend bekommen wir hier auch nur einen Teil der Lösung. Dass die Schuldenbremse nicht am Investitionsproblem „schuld" sein kann, lässt sich an zwei einfachen Tatsachen festmachen.

Schuldenbremse kann nicht am Investitionsproblem schuld sein

Die staatlichen Nettoinvestitionen – also Investitionen abzüglich des Wertverlusts durch Verschleiß und Veralten – sind in Deutschland schon lange rückläufig, ab 2003 waren sie sogar lange negativ. Die Investitionen waren also sogar unter das Niveau gesunken, das rechnerisch nur zum Erhalt des Nutzwertes des Bestandes nötig gewesen wäre. Erst seit 2017 ist dieser Trend dank konzertierter Bemühungen von Bund und Ländern gebrochen. Wie nachhaltig diese durch temporäre Investitionsprogramme extra angeschobene Entwicklung sein wird, muss sich noch zeigen. Die Schuldenbremse kam sehr viel später. Sie gilt für den Bund seit 2016, für die Länder sogar erst seit dem 1. Januar 2020. Natürlich haben sich Bund und die Länder in ihrer Haushaltspolitik der vorangegangenen Jahre schon auf die Schuldenbremse vorbereitet. Ob man die Schuldenbremse nun mag oder nicht, muss man dennoch feststellen: Sie hat die Investitionskrise nicht

Investitionskrise ist älter als die Schuldenbremse

verursachen können. Die ist eingetreten unter der ab 1969 geltenden, eigentlich recht investitionsfreundlichen (und laxen) alten Defizitregel des Grundgesetzes.

Zweitens: Die Investitionskrise ist bei den Kommunen am schwersten. Auch heute noch sind deren Nettoinvestitionen negativ. Das Kfw-Kommunalpanel des Deutschen Instituts für Urbanistik weist für die lokale Ebene für 2019 einen Investitionsrückstand von 138 Mrd. Euro aus.[7] Aber: Kommunen fallen gar nicht unter die Schuldenbremse. Sie können sich regulär für Investitionen verschulden. Tatsächlich gibt es in der Doppik, der ungefähr kaufmännische Haushaltsrechnung nahezu aller deutschen Kommunen, nicht einmal die große anfängliche Belastung durch eine Investitionsausgabe. Den Aufwendungen für die Investition wird hier der entsprechende Vermögenszuwachs gegenübergestellt. Die Bilanz wird länger, aber der Saldo ist unbelastet. Die Investitionsausgaben werden als Abschreibungen über die Lebensdauer verteilt – das ist die goldene Regel *pay-as-you-use* in der Praxis.[8]

Kommunen haben die meisten investiven Rückstände, aber immer eine goldene Regel

Also: Die Investitionskrise ist erheblich älter als die Schuldenbremse. Die Kommunen hatten nie eine Schuldenbremse, sie durften sich schon immer für Investitionen verschulden und dürfen es weiterhin. Dennoch sind bei ihnen die Investitionsrückstände am größten. Die Schuldenbremse ist nicht die Ursache, ihre Abschaffung nicht die Lösung dieses Problems.

Das heißt umgekehrt aber nicht, dass die Schuldenbremse in dieser Form unbedingt erhalten werden sollte. Sie ist zwar nicht schuld an der Entstehung der Investitionskrise. Sie ist aber auch nicht hilfreich bei deren Überwindung. Insbesondere jetzt, wo Deutschland – begünstigt durch das makroökonomischen Umfeld – so schnell unter die europarechtlich wichtige Schuldengrenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gekommen ist, können wir die Schuldenbremse zu einer an Nettoinvestitionen ausgerichteten goldenen Regel weiterentwickeln. Das wird technisch nicht einfach. Eine solche investive Schuldenbremse muss manipulationsfest und transparent sein. Sie muss natürlich Sonderregeln für konjunkturelle Krisen, Katastrophenfällen und außergewöhnliche Notlagen umfassen. Und sie muss – das wird der schwierigste Teil – im europäischen Kontext reformiert werden, denn der ebenfalls weiterzuentwickelnde Fiskalpakt muss analog laufen.

Eine investive Schuldenbremse für die Zukunft

Mit Blick auf die in dieser Hinsicht vorbildliche Doppik erscheint es sinnvoll, die europäische Reform mit der ohnehin laufenden Diskussion um die „European Public Sector Accounting Standards“ (EPSAS) zu verbinden. Durch die Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegungssysteme in ganz

EPSAS nutzen, um Vorteile der Doppik für die Schuldenbremse umzusetzen

[7] Vgl. E. Krone und H. Scheller (2019), *KfW Kommunalpanel 2019*, Frankfurt/M.

[8] Die kommunale Verschuldungsfähigkeit für Investitionen ist jedoch nicht an die Doppik gebunden, sie ist schon älter als dieses Rechnungssystem. In den drei Länder, in denen die kommunale Doppik nicht verpflichtend eingeführt worden ist, sondern nur optional (Bayern, Schleswig-Holstein, Thüringen), sind die Möglichkeiten zur schuldfinanzierten Investitionen der Kommunen vergleichbar.

Europa können Staaten auf einer verlässlichen Datengrundlage miteinander verglichen werden und ihre Fiskalregeln einander besser angepasst werden. EPSAS kann für Bund und Länder ähnliche Regeln bringt wie die Doppik bei den Kommunen. Es ist zudem ein europäischer Prozess, dem wir uns früher oder später ohnehin stellen müssen. Deutschland war hier bislang immer sehr ablehnend, steht aber mittlerweile zusammen mit den Niederlanden ganz allein da. Fast alle EU-Staaten nutzen schon doppische Regeln; eine Harmonisierung muss in diese Richtung gehen. Aber in jüngerer Zeit scheint immer mehr Akteuren in Deutschland zu dämmern, dass wir diese Diskussion besser aktiv mitgestalten sollten, solange die Gelegenheit dazu besteht.

Morgen, morgen, nur nicht heute…

Aber, ich wiederhole, eine bessere Fiskalregel allein löst das größere Problem nicht. Denn unser Problem ist weniger, dass wir das Geld nicht für die Zukunft ausgeben *dürfen*. Der Blick auf die Fakten der öffentlichen Haushalte zeigt, dass wir es offenbar nicht für Zukunftsaufgaben ausgeben *wollen*. Genauer gesagt, dass wir mehr Zukunftsaufgaben haben als wir dafür Mittel einsetzen. Dazu kommen noch eine starke Neigung zu Gegenwartsaufgaben – ein so genannter *present bias* – und mehr und mehr die fiskalischen Lasten aus Pflichten, die in der Vergangenheit beschlossen wurden, ohne sie seinerzeit schon auszufinanzieren.

Wir wollen *offensichtlich zu wenig für die Zukunft ausgeben*

Und damit meine ich überhaupt nicht, dass zukunftsorientierte Aufgaben und die zugehörigen Ausgaben immer ökonomisch besser oder gerechter wären als gegenwartsorientierte. Gut, bei manchen ist recht eindeutig. Wir erinnern uns noch an den opportunistischen Wettlauf zwischen der „Mütterrente“ und der „Rente mit 63“ und dem großkoalitionären Kompromiss von 2014, beides einzuführen. Was dem Bundeshaushalt seine stetig steigenden Zuschüsse zu den Sozialversicherungen, sind den Ländern von Jahr zu Jahr beschleunigten Pensions- und Versorgungslasten, die aus der Bildungsexpansion der 1970er und 1980er Jahre stammen. Derweil sprengen bei den Städten und Landkreisen die jährlichen Zuwüchse der (eigentlich vom Bund veranlassten) Sozialausgaben jedes Mal verlässlich erst die Erwartungen, dann oft genug den Haushaltsplan.

Teure Gegenwart

Vieles an dem Aufwuchs gerade der gegenwartsorientierten Sozialaufgaben ist gut und notwendig. Denken wir nur an die vielen Verbesserungen in der Jugendhilfe, die lange überfällig waren. Denken wir nur an den massiven Ausbau der frühkindlichen Kinderbetreuung. Gerade das ist auch ein gutes Beispiel, wie gegenwarts- und zukunftsorientierte Aspekte zusammenkommen. Ausgaben für Kinderbetreuung oder auch für das Elterngeld sind stark gegenwartslastig mit ihrer Wirkung auf den Arbeitsmarkt und als Einkommensersatz. Aber zugleich ist natürlich eine kinderorientierte Familienpolitik immer zum Teil (und nicht sauber „herausrechenbar“) eine

Gegenwart mit einem Anteil Zukunft

Zukunftsinvestition – besonders in einem Land in der demografischen Alterung.

Zu dem *present bias* trägt auch bei, dass Deutschland ein reiches Land ist. Reiche Länder reagieren auf Konflikte gern mit Geld. Als modernes Land stellen wir uns dem tiefgreifenden, doppelten Wandel, den Nachhaltigkeit und Digitalisierung erforderlich machen. Als reiches Land moderieren wir diesen Wandel gern, indem wir die erwarteten Verlierer des Wandels kompensieren. Zum Teil ist das unvermeidlich. Erst im Atomausstieg, jetzt im Kohleausstieg müssen bestimmte rechtliche Ersatzansprüche anerkannt werden. Doch reiche Länder haben die Tendenz, an solchen Punkten nicht haltzumachen. Zumindest dort, wo die sektoralen oder regionalen Interessen politisch gut vertreten sind, wird so lange weiter Steuergeld gegeben, bis der Protest der vom Wandel Betroffenen verstummt. Oft genug leidet dabei aber auch der Impuls zum Wandel selbst.

Reiche Länder reagieren auf Konflikte mit gern Geld

Komplexe Gesellschaften im Wandel generieren vielstimmige Anforderungen an den modernen Staat. Daraus erwachsen Ansprüche an alle vier Ebenen, an die Kommunen, die Länder, den Bund und schließlich die Europäische Union. Hauptaufgabe jeder Politik ist es, die Vielzahl von Ansprüchen unter einen Hut zu bringen, sie mit den – auch in einem reichen Land – begrenzten öffentlichen Mitteln in Einklang zu bringen und schließlich das Wichtige zu tun und das weniger Wichtige zu lassen. In dieser Abwägung zwischen Prioritäten hat, das ist nicht neu, „die Zukunft“ eine schwache Stimme. Diese Stimme ist keineswegs leise – die „For Future“-Bewegung beweist nicht nur freitags das Gegenteil. Aber sie ist eben doch durchsetzungsschwach, wenn es darauf ankommt, den eigenen Ressourcenanspruch nicht nur zu formulieren, sondern ihn auch durchzusetzen.

Die Stimme der Zukunft ist laut – aber schwach

Natürlich sind wir nicht mehr in den 1980er Jahren. Die Forderung nachhaltiger und sozial ausgewogener Entwicklung, der Anspruch einer global und generationengerechten Ressourcennutzung wird von niemandem mehr als romantische Spinnerei verworfen. Mehr und mehr Unternehmen lassen sich anhand von ESG-Kriterien auf ihre Nachhaltigkeit durchleuchten; im staatlichen Bereich genießen Zukunftsziele als *UN Sustainable Development Goals (SDG)* höchste Anerkennung. Eine ganz andere Frage ist aber, ob Zukunftsbelange auch in den tatsächlichen Entscheidungen – d.h. mit Haushaltsmitteln hinterlegt – den vollen Niederschlag finden, den sie bei zumindest gleichberechtigter Betrachtung verdienen.

SDG und ESG: Nominell viel Anerkennung

Vor allem muss das auch für notwendige, aber politisch weniger attraktive Zukunftsmaßnahmen gelten. So klagen beispielsweise viele lokale Wasser- und Abwasserbetriebe über große Investitionsrückstände. Zwar würde wohl niemand der Nutzen und hohen Wert eine wohl funktionierenden Wasserver- und -entsorgung in Frage stellen. Aber bei Entscheidungen gilt dann für diese Infrastrukturen oft doch: „Aus den Augen aus dem Sinn“. Das gilt – allerdings mit langjährig viel deutlicheren Nicht-Sehen-*Wollen* – auch für den weiterhin mehr als ernüchternden Zustand von Material und Ausstattung der Bundeswehr. Auch wenn die so genannte „Materielle Ein-

Politische unattraktive Zukunftsmaßnahmen haben einen schweren Stand

satzbereitschaft“ mit 70 Prozent im Durchschnitt noch leidlich okay aussieht, geht das doch gerade bei neuen System schon auf bis zu 26 Prozent herunter.[9]

Benötigt: Ein ausgewogenes Bild von Zukunfts- und Gegenwartsaufgaben

Bei näheren Hinsehen entdecken wir noch mehr Felder, in denen zwar die grundsätzliche Bedeutung langfristiger Investitionen anerkannt wird, die praktischen budgetären Entscheidungen aber eher nach „Morgen, morgen, nur nicht heute…“ aussehen. Doch die vielen Einzelbeobachtungen reichen nicht aus, um sich ein vollständiges und ausgewogenes Bild zu machen, wie groß in der Summe die Verzerrung ist, die Zukunftsaufgaben im Vergleich zu den Gegenwartsaufgaben noch benachteiligt.

Zukunftsaufgabe Bildung kreditfinanzieren?

Diese Frage, das haben wir gesehen, hängt nicht allein an den physischen Infrastrukturen und Investitionen. Insofern kann auch eine investive Schuldenbremse als goldene Regel die Aufgabe nicht voll erfüllen, sie kann aber helfen. Auf der anderen Seite kann es nicht darum gehen, in konjunkturell normalen Zeiten das ganze Spektrum von Ausgaben, die *auch* eine positive Zukunftswirkung haben, über Neuverschuldung und eine dann überhaupt nicht mehr goldene Regel zu finanzieren. Stellen wir uns vor, wir würden Bildungsausgaben vom Kindergarten bis zum finalen Hochschulabschluss defizitfinanzieren. Denn tatsächlich sind derartige Ausgaben empirisch sehr wachstumswirksam. Bildungsausgaben sind schon immer das Paradebeispiel gewesen, dass nicht nur Betoninvestitionen produktive Staatsausgaben sind. Akademisch zu Ende gedacht, würde die Kreditfinanzierung dann doch Sinn ergeben, oder? Wenn schon unsere So-da-Brücke kreditfinanziert werden durfte?

Die Folgen für das Bildungswesen wollen wir nicht

Aber ernsthaft würde so etwas niemand vorschlagen. Nicht nur, dass die Dimensionen einen schwindeln lassen. Bei uns in NRW stehen beispielsweise Bildung, Wissenschaft und Forschung für mehr als 35 Prozent der jährlichen Landesausgaben, knapp 30 von 80 Milliarden Euro. Auch zweifele ich, ob die darauf folgende Beweislastumkehr unserem Bildungsbegriff wirklich entspräche: Wollen wir unser Bildungswesen daran messen, ob die Arbeit jeden Lehrers und jeder Professorin täglich dazu beiträgt, wieviel stärker Wirtschaftswachstum und Steueraufkommen langfristig anwachsen? Ich glaube nicht.

Über implizite Verschuldung wird es schon heute mitfinanziert

Nun, das ist nur ein Gedankenexperiment. Dass trotzdem die Steuerzahler noch die Bezüge ihrer alten Lehrerinnen und Professoren mitfinanzieren müssen, ist auch heute schon der Fall: Die Ausgaben für Pensionen und Gesundheitsbeihilfen der Beamten in Ruhestand wachsen derzeit gerade in den Landeshaushalten im Westen extrem dynamisch. Zu einem Gutteil sind, wie angesprochen, die Folgen der Bildungsexpansion der 1970er und 1980er Jahre. Zwar nicht über explizite Verschuldung, so wurden Bildungsausgaben doch über nicht gedeckte Versorgungspflichten, also über implizite Verschuldung, teils in die Zukunft verschoben. Das ist allerdings nicht

[9] Vgl. BMVG (2019), Bericht zur Materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr 2019.

auf Bildung beschränkt, sondern eine generelles Phänomen in der Beamtenversorgung.

Damit wären wir wieder bei der Frage nach der Ausgewogenheit zwischen den Ansprüchen der Zukunft und der Gegenwart an die öffentlichen Haushalte. Partielle Instrumente wie eine goldene Regel bieten naturgemäß nur Teillösungen, wie wir gesehen haben. Die umfassende Ausgewogenheit zwischen Ansprüchen der Gegenwart, der Zukunft und auch aus der Vergangenheit kann für einen öffentlichen Haushalt nur mit Blick auf dessen langfristige *Tragfähigkeit* bewertet werden. Eine gut gemachte Tragfähigkeitsrechnung bietet das ausgewogene finanzielle Abbild aller dieser Ansprüche an den Staat. Zunächst schaut man, ob die gegenwärtige Finanzpolitik einschließlich aller in der Vergangenheit eingegangenen Pflichten in die sich verändernde Zukunft fortgeschrieben werden könnte. Für Deutschland stehen hier der demografische Wandel, das soziale Sicherungssystem – Rente, Gesundheit, Pflege –, explizite und implizite Altschulden sowie etwaige Zinsänderungsrisiken im Vordergrund. Tragfähig ist eine Finanzpolitik, die man in die sich ändernde Zukunft mehrere Jahrzehnte fortrechnen kann, ohne dass sie dabei eine Bugwelle von Zukunftslasten in Form von stetig steigender Verschuldung produziert.

Tragfähigkeit bietet das nötige Gesamtbild

Das Bundesfinanzministerium legt für Gesamtdeutschland alle drei bis vier Jahre einen solchen Tragfähigkeitsbericht als eine Art Frühwarnsystem vor. In den letzten Runden mussten wir uns hier immer eine signifikante „Tragfähigkeitslücke“ attestieren, d.h. auch nur die gegenwärtigen Politikmuster wären ohne zusätzliches Geld (oder Einsparungen) nicht nachhaltig fortführbar und damit zukunftstauglich. In diesem März erscheint der fünfte Tragfähigkeitsbericht des Bundes. Wir können sicher sein, dass von einer langfristigen Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen trotz all der Überschüsse der letzten Jahre noch immer nicht die Rede sein kann. Tatsächlich liegt die langfristige Tragfähigkeitslücke – als Finanzierungslücke im fiktiven gesamtstaatlichen Haushalt – nach diesem aktuellen Bericht für Deutschland bei bis zu 4,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts per annum. Bis zu 140 Milliarden Euro jedes Jahr fehlen, um nur so weitermachen zu können wie bisher.[10]

5. Tragfähigkeitsbericht des Bundes: Lücke bis zu 4,1% des BIP

Das setzt die Ausgangslage für die Frage nach Zukunftsaufgaben in die richtige Perspektive eines langfristigen Gesamtbildes. Echte Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist damit aber noch nicht ausgewiesen. Zusätzlich notwendige Zukunftsinvestitionen oder auch der Abbau von Investitionslücken aus der Vergangenheit sind in konventionellen Tragfähigkeitsbetrachtungen noch nicht einbezogen.

Es fehlen noch Investitionslücken und Zukunftsinvestitionen

Fortschrittliche Städte wie Köln und Karlsruhe (dort ist es noch „work in progress“) gehen da noch einem Schritt weiter. Aufbauend auf der lang-

[10] Diese aktuellen Zahlen wurden in der Durchsicht des Redemanuskripts auf Grundlage des gerade erschienenen *Fünften Berichts zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen* (BMF, 11.03.2020) übernommen bzw. berechnet.

fristigen Tragfähigkeit des städtischen Haushalts werden hier auch Investitions- und Infrastrukturen einbezogen – sowohl was Investitionsrückstände aus der Vergangenheit als auch Erweiterungsinvestitionen der wachsenden Stadt betrifft. Auch die für die kommunalen Leistungen so essentiellen öffentlichen Betriebe und städtischen Beteiligungen sind hier einbezogen. Das ist das Konzept für „materiell nachhaltige Kommunalfinanzen."[11]

Materiell nachhaltige Kommunalfinanzen

Nach dem Vorangegangenen überrascht es wenig, dass eine solche umfassende Betrachtung in der Regel Tragfähigkeitslücken offenlegt, die größer sind als die aktuellen Finanzierungssaldi – seien es Defizite, seien es Überschüsse. Für Köln lag 2018 beispielsweise die Tragfähigkeitslücke bei beinahe 10 Prozent des Haushalts. Neues für zusätzliche Zukunftsaufgaben ist noch zusätzlich einzubeziehen; dazu dienen strategische Szenariobetrachtungen.

Nun soll niemand vor Tragfähigkeitslücken erstarren, die auf den ersten Blick sehr groß wirken. Zwar werden da strukturelle Trends auf 25, 40 oder noch mehr Jahre fortgeschrieben. Aber natürlich ist die Zukunft weiterhin offen und von uns gestaltbar. Wir müssen uns allerdings ehrlich vor Augen führen, wie große diese Gestaltungsaufgabe voraussichtlich ist.

Nicht vor Tragfähigkeitslücken erstarren

Dazu hilft die „Tragfähigkeits-Denke" in doppelter Weise. Zum einen macht sie unmissverständlich klar, dass auch heute schon die finanziellen Ansprüche an die öffentlichen Finanzen, die wir in der Vergangenheit und Gegenwart formuliert haben und in die Zukunft fortreichen, nicht unter einen Hut passen – jedenfalls nicht unter den Hut in gegenwärtiger Größe. Wir schieben eine Bugwelle an Lasten vor uns her, die sich, wenn man nichts tut, in den kommenden Jahren in den öffentlichen Haushalten materialisieren werden. Dafür haben wir mit der Tragfähigkeitslücke einen Maßstab, wie viel zu tun wäre, um Nachhaltigkeit und Generationsgerechtigkeit auch nur unserer heutigen Politikstrukturen zu erreichen.

Tragfähigkeits-Denke: Alles unter einen Hut bringen

Zum anderen zwingt uns die Tragfähigkeits-Denke, unsere zusätzlichen – mehrheitlich sehr notwendigen – Zukunftspläne in ihren realen Gesamtkontext zu setzen. Hier spielen die öffentlichen Finanzen eine übergeordnete Rolle. Denn in einer Sichtweise sind intergenerativ gerechte, langfristig tragfähige Finanzen meiner Kommune, meines Bundeslandes, meines Landes und der EU zwar nur eine von vielen Dimensionen dessen, was eine umfassend nachhaltige Entwicklung im Sinne der UN Sustainable Development Goals (SDG) und auch der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ausmacht. Aber die meisten Nachhaltigkeitsziele können eben nur gemeinschaftlich – also politisch und staatlich – vermittelt und umgesetzt werden.

Ohne tragfähige Finanzen keine Nachhaltigkeit

[11] Für Köln vgl. insbesondere: Difu/FiFo (2018), *Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert. Das Beispiel der Stadt Köln*. Difu-FiFo-Studie. Difu-Impulse 6/2018, Berlin sowie B. Koldert und M. Thöne (2018), 1. Kölner Tragfähigkeitsbericht - Materielle Nachhaltigkeit der Kölner Stadtfinanzen. Für Karlsruhe: http://www.fifo-koeln.org/index.php/de/projekte/laufende-projekte/projekte/bereichsuebergreifendes-tragfaehigkeitskonzept-fuer-die-stadt-karlsruhe.

Damit steht die Leistungsfähigkeit von Politik und Staat bei diesem gesamtgesellschaftlichen Prozess im Mittelpunkt.

Sie kann nur auf tragfähige Finanzen fußen. Denn Nachhaltigkeit heißt eben nicht nur, neue und richtige Ziele zu identifizieren und zu vereinbaren. Man muss sie auch erreichen können. Dazu muss man langfristig alles unter den einen Hut bringen. Und dieser Hut ist nicht beliebig flexibel. Wollen wir also vermeiden, dass die notwendigen und anspruchsvollen Ziele von Zukunftsinvestitionen und nachhaltiger Entwicklung nicht im gleichen „Morgen, morgen, nur nicht heute“ hängenbleiben, müssen wir nolens volens auch auf die Gegenwart schauen und hier die Auseinandersetzung suchen.

Die Auseinandersetzung mit der Gegenwart suchen

…und wie es doch zu schaffen ist

Wenn unser Problem viel mit der in einer großen Gegenwartslastigkeit der Mainstream-Politik zu tun hat. Wenn zu viel vermeintlich Aufschiebbares – sei es eine physische Investition, sei es eine andere zukunftswirksame Aufgabe – tatsächlich aufgeschoben wird. Wo liegt dann die Lösung?

Wo liegt die Lösung?

Es fehlt uns, so meine Einschätzung, noch am wenigsten am qualitativen Wissen, was wir für die Zukunft alles angehen müssen. Klar, die Zukunft ist naturgemäß ungewiss. Und einige Grundfragen sind ganz unabsehbar. Aktuell weit oben auf der Liste der ganz offenen Fragen für mich: „Macht uns künstliche Intelligenz alle glücklich? Oder überflüssig? (Oder beides?)“

Aber schon das absehbare Pflichtenheft ist gut gefüllt: Digitaler Umbau, Mobilitätswende, Energiewende, Klimaschutz, Ernährungswende, Ressourcenwende, die Entkoppelung von Wohlstand und Ressourcenverbrauch. Wir werden auf dieser Neujahrstagung auch noch viel über soziale Inklusion und öffentliche Räume sprechen. Und dann die weiteren internationalen Aufgaben: Entwicklung und Migration und eine konsistente Afrikapolitik. Und, seien wir ehrlich, auch für unsere Sicherheit werden wir Europäer in der multipolaren Welt in Zukunft sehr viel mehr aufwenden müssen – egal, wie der nächste US-Präsident heißen mag. Und auch jenseits der äußere Sicherheit sind hier noch große Aufgaben: Europa muss sehr viel stärker und souveräner werden nach innen und nach außen, wenn es den Platz in der Welt behaupten will, der seinem kulturellen, wirtschaftlichen und ethischen Selbstverständnis entspricht.

Das Pflichtenheft ist gut gefüllt mit Zukunftsaufgaben

Es steht eine wirklich große Transformation bevor. Wenn wir sie angehen. Sie braucht in doppelter Hinsicht Mut. Zunächst einmal Mut als Risikobereitschaft. Denn Zukunftsinvestitionen sind natürlich riskant. Das kann auch mal fehllaufen. Dann hat man eine So-da-Brücke in seiner Integrationspolitik, in seinem Klimaschutz oder in seiner Forschungspolitik.

Mut I: Risikobereitschaft

Noch mehr Mut – also auch Konfliktwillen - braucht es aber in der Konkurrenz zu den Gegenwartsausgaben. Bei begrenzten Gesamtmitteln zieht jede neue Priorität auch eine „Posteriorität“ nach sich. Leicht gesagt, schwer getan. Klar ist es richtig, hier Mut zu fordern. Aber besser noch,

Mut II: Konfliktwillen

sich nicht allein auf den verlassen zu müssen. Deswegen abschließend noch ein paar Stichpunkte, mit welchen Schritten und Handreichungen den Mut unterfüttern und damit die Mutigen unterstützen können:

- Mehr über Tragfähigkeit lernen. Die „Tragfähigkeits-Denke“ zwingt uns, für jeden öffentliche Haushalt ganz konkret zu lernen, wie gut oder wie schlecht die verschiedenen Zukunftsziele ins politische Gesamtbild passen, wo es klemmt und wie viel noch erreicht werden muss. Sie schafft Wissen, bewahrt damit vor schneller Selbstzufriedenheit, aber kann auch Fortschritte sehr gut ausweisen.

Mehr über Tragfähigkeit lernen

- Goldene Regel europakonform einführen. Eine Defizitregel, die auf Nettoinvestitionen beruht, ist ökonomisch die bessere Lösung als die gegenwärtige Schuldenbremse. Sie kann das größere Problem einer hohen Gegenwartslastigkeit nicht auflösen, schafft hier aber Entlastung. Dabei muss das Zusammenspiel mit einem guten Arrangement für konjunkturelle Defizite und Katastrophenfällen gewährleistet werden. Und mindestens ebenso wichtig, in der Binnen-Debatte aber gern übersehen: Die deutschen Defitzitregel hat, ob wir das wollen oder nicht, eine hohe politische Relevanz für Europa, insbesondere für die Eurozone. Im Gehalt, aber auch im Prozess muss eine deutsche goldene Regel also „europakonform“ gestaltet werden.

Goldene Regel europakonform einführen

- Posterioritäten setzen und auch mal missgünstig sein: Jeder Euro, mit dem heute Konflikte wegmoderiert werden, ist ein Euro weniger für Zukunftsaufgaben. Rentengeschenke, Landwirtsgeschenke, Braunkohlegeschenke usw. – Kompromisse sollten nicht immer so großzügig sein. Auch generell müssen wir über Ungerechtigkeiten gerade auch im intergenerativen Kontext offensiver reden. Der Generationenkonflikt findet nicht nur freitags statt und nicht nur zum Klimaschutz.

Auch mal missgünstig sein

- Einnahmenpotenziale erschließen: Verursachergerechter Klimaschutz bringt staatliche Einnahmen, nicht Ausgaben. Die Anpassung an der Klimawandel wird teuer genug.

Einnahmenpotenziale erschließen

- Zukunftsaufgaben offensiv in den Haushalten positionieren. Zukunftsausgaben haben es neben den „Platzhirschen“ im Haushaltsprozess nicht leicht. Alles, was sie stärkt, stärkt die Nachhaltigkeit. Deshalb ist es gut, wenn man mit einem Blick sehen kann, ob ein neuer Haushalt zukunftsfester ist oder nicht. Dabei helfen indikative „Zukunftshaushalte“, „WNA-Budgets“ und ähnliche Maßstäbe.

Zukunftsaufgaben offensiv positionieren

- Die politische Fühlbarkeit von Investitionen und Zukunftsausgaben durch Beschleunigung verbessern. Wir alle haben die Bilder vom Krankenhausbau in Wuhan gesehen. Zwei Wochen! Wenn wir nur ein Hundertstel so schnell wären, könnte man vier Jahr nach einem

Politische Fühlbarkeit durch Beschleunigung verbessern

Investitionsbeschluss das rote Band durchschneiden. Das kann ich mir auch für Deutschland wieder vorstellen.

- Zu konflikthaltige Fragen auf Europa übertragen. Oft genug sind unsere lokalen Vetokonstellationen im europäischen Kontext nachrangig. Nicht selten sind solche Fragen auch nach neutralen finanzwissenschaftlichen Kriterien ganz gut aufgehoben bei einem Europa, dass wir ohnehin nach innen (auch demokratisch) und außen stärken müssen.

Europa stärken

Also, mit einem letzten Blick auf unser Startbild aus Castrop-Rauxel: Lassen Sie uns wieder mehr Brücken bauen. Nicht zwingend Betonbrücken. Aber finanzpolitische Brücken in die Zukunft durch kluge Investitionen und mehr tatsächliches Handeln für Nachhaltigkeit.

Brücken bauen (ohne Beton)

Herzlichen Dank! Ich freue mich auf die Diskussionen heute und morgen.

Nachbemerkung vom 20. März 2020:
Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie

Als dieser Vortrag Mitte Februar 2020 gehalten wurde, haben nur wenige schon absehen können, wie stark uns wenige Wochen später die COVID-19 („Corona“)-Pandemie in Deutschland, in Europa und global betreffen würde.

COVID-19

Heute richten wir uns in einer neuen Realität ein, in der von Tag zu Tag neue Entscheidungen gefällt werden müssen. Veranstaltungen werden abgesagt, Schulen geschlossen, Reiseverbote verhängt, Quarantänezonen eingerichtet und soziale Kontakte minimiert. Jeden Tag kommt etwas Neues hinzu, das dem exponentiellen Wachstum der Fallzahlen entgegengestellt wird.

Eine neue Realität

Oberstes Ziel ist es, die Ausbreitung der Epidemie möglichst stark zu verlangsamen, so das Gesundheitssystem nicht über seine Belastungsgrenzen beanspruchen zu müssen und damit schließlich so wenige Menschen der Risikogruppen wie irgend möglich an die Krankheit zu verlieren. Diesem von einer großen intergenerativen Solidarität getragenen Ziel hat sich alles andere unterzuordnen.

Oberstes Ziel: Pandemie eindämmen

Die Politik ist hier in drei Dimensionen gefragt. Sie muss den Gesundheitsdiensten alles bieten, was die optimale Versorgung der Erkrankten und Infizierten verlangt und was Engpässe überwindet. Sie muss alles regulieren und im Zweifel unterbinden, was die Verbreiterung der Epidemie begüns-

Drei Dimensionen politischer Reaktion

tigen kann. Und schließlich muss die Politik versuchen, die durch die Epidemie entstehenden wirtschaftlichen Schäden einzudämmen und (partiell) zu kompensieren.

Finanzpolitik im Krisenmodus

Eine Finanzpolitik im Krisenmodus muss dafür in erster Linie das notwendige zusätzliche Geld bereitstellen. Bund. Länder und Kommunen benötigen die Mittel, um die Gesundheitsdienste bestmöglich auszustatten. Die knappste Ressource allerdings, die *Zeit* der Ärztinnen und Pfleger, ist dabei leider kurzfristig kaum eine Geldfrage. Mehr in ihrem Metier ist die Finanzpolitik dort, wo die wirtschaftlichen Folgeschäden in den betroffenen Branchen und für die Konjunktur abgefangen werden müssen.

Wir werden sehr viel Schulden machen

Geld ist in dieser Situation kein Problem. Die Frage nach der „schwarzen Null" in der Corona-Krise wurde nur an den ersten Tagen gestellt. Sie hat sich eigentlich von Anfang an selbst beantwortet. Die „schwarzen Null" war ein zeitweilig attraktives Marketing-Instrument für die Schuldenbremse. Sie hat mit ihr nur bedingt etwas zu tun. In der Schuldenbremse – also in Artikel 115 des Grundgesetzes – ist der Fall eindeutig geregelt: Die dem Bund erlaubte Neuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts darf im konjunkturellen Abschwung oder auch „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen" überschritten werden. Wenn – wie jetzt – eine außergewöhnliche Notsituation *und* eine Konjunkturkrise eintritt, ist der Fall klar: Der Bundestag kann ganz legal die benötigten Mittel über Kredit und Bürgschaft bereitstellen. Diese Entscheidung fällt leicht. Wir werden also sehr viel Schulden machen.[12]

Angebotsschock abfedern

Die fiskalische Hilfe läuft in Deutschland mit den richtigen Prioritäten an. Zuerst soll denen geholfen, die von diesem selbstverordneten Angebotsschock direkt betroffen sind. Zuerst müssen wir dafür zu sorgen, dass die wirtschaftlichen Schäden möglichst direkt bei den negativ betroffenen Unternehmen und Branchen abgefedert werden. Das sind andere als die, auf die wir in einer „normalen" Konjunkturkrise als Erstes schauen, unsere Industrie und Exportwirtschaft. Die Großen haben Kurzarbeitergeld, Kreditlinien und in der Regel sehr gute Kommunikation. Das heißt gewiss nicht, dass hier schon vorgesorgt wäre. Aber die noch größeren Sorgenkinder sind andere. Es sind die kleinen und kleinsten Unternehmen in den am meisten betroffenen Branchen. Hotels, Pensionen, Restaurants, Kinos, freie Theater, Konzertveranstalter. Es ist nicht nur die Fluglinie, es ist auch der Backshop im Flughafen. Es sind nicht zuletzt viele Selbständige. Durch explizite oder in kurzer Wirkungskette zumindest faktische Tätigkeitsverbote sind viele kleine und Kleinstunternehmen sehr schnell in Existenznot. Um sie in dieser Situation zu erhalten, benötigen sie Liquidität und Entlastung. Die Kombination von Kurzarbeitergeld, Abgabenstundungen und

[12] Das widerspricht nicht der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Ihre Notfall-Klausel ist gut gestaltet; beim Hauptmechanismus ist das strittig. Wenn die akute Krise überwunden ist, könnte die Zeit günstig sein, sie in eine *investive Schuldenbremse* im oben diskutierten Sinne weiterzuentwickeln.

sehr umfangreichen Bürgschaften für unbürokratisch schnelle Kredite schafft es hoffentlich, die kommende Pleitewelle flach zu halten. Wenn es scheitert, dann am „unbürokratisch". Die ersten Berichte über die Praxis der beauftragten staatlichen Banken werfen hier Zweifel auf. Das ist ein großes Risiko für den Erfolg: Der sehr ins Detail gehende deutsche Gerechtigkeitssinn läuft im Zweifel darauf hinaus, dass lieber fünf Unternehmen in die Pleite gehen als dass ein Unternehmen Rettungsmittel bekommt, auf die es vielleicht nicht das volle Anrecht gehabt hätte. Das wird der eigentliche Test für Deutschland in der ersten Phase der ökonomischen Rettung: Nicht nur die „Bazooka" herausholen – sondern dann auch auf die TÜV-Abnahme vor jedem Schuss verzichten.

Die „deutsche" Herausforderung: Nicht nur die Bazooka herausholen – auch auf die TÜV-Abnahme vor jedem Schuss verzichten

Im zweiten Schritt muss es dann darum gehen, dem konjunkturellen Crash entgegenzusteuern. Hongkong gibt jetzt jedem Bürger ohne Vorbedingung 10.000 Hongkong-Dollar. Das sind 1.200 Euro „Helikoptergeld" zur schnellen Ankurbelung der Konjunktur. Die Vereinigten Staaten künden ähnliches an. Aber davon darf man sich keine schnellen Effekte versprechen. Konsumgeld unter die Leute bringen, wenn die nicht Shoppen gehen dürfen? Wer würde jetzt schon eine Urlaubsreise buchen? Und dass alles nur ins Onlineshopping fließt, ist auch nicht Sinn einer Konjunkturbelebung.

Konjunkturbelebung, wenn sie wirken kann

Wenn die Restriktionen für das alltägliche Leben und Wirtschaften wieder gelockert werden können, ist eine gute Zeit für die Konjunkturbelebung. Bis dahin ist es allemal besser, den Angebotsschock zu bekämpfen und noch mehr Geld direkt in die Branchen und an die kleinen Freiberufler und Gewerbetreibenden zu leiten, die es brauchen.

Was hat das nun mit den Zukunftsinvestitionen zu tun?

Zukunftsinvestitionen?

Auf den ersten Blick wenig. So soll es auch sein. Die finanziellen Maßnahmen gegen die Coronakrise und deren konjunkturellen Folgen sind etwas komplett anderes als die Fragen, die oben mit Blick auf langfristige Investitionen und Tragfähigkeit diskutiert wurden.

Auf den zweiten Blick müssen wir auch aktiv dafür sorgen, dass es dabei bleibt. Konjunkturpolitik und eine Politik für Infrastruktur und Zukunftsaufgaben passen nicht zusammen. Denn wenn es in der Phase der konjunkturellen Belebung darum geht, auch die Nachfrage wieder anzuschieben, muss man sich sehr gründlich überlegen, ob es klug ist, das mit ohnehin wünschenswerten Zukunftsinvestitionen zu verbinden. Der Gedanke, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen, liegt nahe. Doch gerade hier kann der Impuls, doppelt klug zu handeln, in halb so klugen Ergebnisse münden. In den Konjunkturprogrammen ab 2009 haben wir gesehen, worauf das hinausläuft. Investitionshilfen an die Kommunen waren teils daran gebunden, dass energetische Sanierungen vorgenommen und/oder Barrierefreiheit hergestellt wurde. Zwei Fliegen? Viele kommunale Gebäude bei uns in NRW waren zu dem Zeitpunkt schon kurz vor der Schrottimmobilie. Nach dem Programm waren es dann Schrottimmobilien mit Dreifachverglasung und Rollstuhlrampe. Richtige Nachhaltigkeit sieht an-

Keine zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen

ders aus. Und es war auch schlechte Konjunkturpolitik: Je enger die Konjunkturbelebung mit gut gemeinten Kriterien gezogen wird, desto langsamer wird sie und desto mehr treibt sie in den dann eben engen Märkten die Preise in die Höhe, statt Volumeneffekte zu erzielen. Wer schlechte Konjunkturpolitik ganz kurz charakterisieren will, wird nur diese beiden Eigenschaften nennen: Langsam und wenig Volumeneffekte. Damit ist nicht gesagt, dass sich in einzelnen Feldern nicht Konjunkturbelebung und Zukunftsaufgaben auch harmonieren können. Besonders wo es gelingt, den Nachhaltigkeitsanspruch eher zurückhaltend und nicht obligatorisch zu halten, kann das gelingen. Doch das wird absehbar die Ausnahme bleiben.

Drittens gilt es auch, die jetzt akuten Herausforderungen von Corona und Konjunktur und die längerfristigen Zukunftsaufgaben in der Gesamtbetrachtung auseinanderzuhalten, um *beide* Dimensionen angemessen ernst zu nehmen. Aktuell richtet sich alles auf die akute Krise – d.h. viele der zentralen Aktivitäten und nahezu die ganze öffentliche und mediale Aufmerksamkeit. Das ist richtig und angemessen so – insbesondere, wenn es tatsächlich einen Beitrag leistet, die Epidemie in Zaum zu halten und die Krise zu bekämpfen. Problematisch wird es dort, wo aus der Monothematik ein Narrativ erwächst, dass die zahlreichen langfristigen Herausforderungen im Lichte der Krise nun nicht mehr so wichtig erschienen. Das wäre eine naheliegende, aber falsche Wahrnehmung. Die Coronakrise *relativiert* die anderen Probleme zwar; deren *absolute* Größe nimmt aber nicht ab. Es ist vielmehr ein zusätzliches, sehr großes und akutes Problem *obendrauf* gekommen.

Coronakrise relativiert *die die Zukunftsaufgaben; deren* absolute *Größe nimmt aber nicht ab*

Diese Feststellung ist eigentlich trivial, aber dennoch wichtig. Nicht um jetzt unzeitgemäß um Aufmerksamkeit für Langfristthemen zu buhlen. Sondern um den politischen Fehlern aus der letzten großen Wirtschaftskrise nicht wieder zu begehen. Ich habe oben beschrieben, wie vielversprechende Ansätze zur Modernisierung der Finanzpolitik für mehr Wirksamkeit, demokratische Kontrolle und intergenerative Gerechtigkeit nach 2009 weggespült wurden von der „Lasst uns zufrieden, wir müssen Geld ausgeben"-Attitüde. Nicht durch die notwendige Konjunkturpolitik wohlgemerkt, sondern durch eine Einstellung, sich aus der kurzfristig notwendigen Politik – zu Unrecht, wie ich meine – Bestätigung gesucht hat. Es ist die Einstellung, die oben mit der großen Gegenwartlastigkeit der Politik beschreiben worden ist, ihrem *present bias*. Man begegnet diesen Unterschied in der Praxis als zwei verschiedene Typen von (finanz-)politisch Verantwortlichen. Vielleicht sind es auch nur die sprichwörtlichen zwei Seelen, die in der Brust jedes dieser Verantwortungsträger wohnen: Auf der einen Seite das realistische Anerkennen, dass Corona und das Handeln dagegen vorerst die Sicht auf langfristige Herausforderungen verstellt, diese aber nicht verdrängt. Und auf der anderen Seite die opportunistische Versuchung, *anlässlich* der Krise wieder in alte Verhaltensmuster zu verfallen und die „Zumutung", auch langfristig Verantwortung zu übernehmen, wieder von sich weisen zu können. Ich hoffe, die Furcht vor einem solchen *backlash* ist übertrieben. Ich hoffe, die Erfahrungen aus der letzten Krise wiederholen sich nicht. Denn solange nicht dieser Meteorit heranrast und

Die Fehler aus der letzten Krise nicht wiederholen

solange ihm Bruce Willis nicht in dieser Rakete entgegenfliegt, gilt glücklicherweise: Das kurzfristige Auftreten auch noch so akuter Krisen desavouiert nicht das langfristig verantwortliche Planen und Handeln.

Denn, fünftens, am Ende werden die Corona-Krise und die Zukunftsaufgaben und –investitionen *sehr viel* miteinander zu tun haben. Wir stehen am Anfang der Krise. Wir wissen nicht, wie tief sie sein wird, und wissen nicht, wie schnell und steil wieder ein Weg heraus führen kann. Aber zwei Dinge können wir jetzt schon absehen. Am Ende werden die Staatsschulden wieder sehr hoch sein. Und am Ende werden wir Italien wieder haben retten müssen. (Letzteres wird vielleicht nicht erst am Ende passieren und gewiss zu ersterem noch beitragen.)

Die zwei Gewissheiten: Hohe Schulden und Italienrettung

Das heißt, am Ende der Krise wird es unvermeidlich erst einmal erheblich schlechter um die Tragfähigkeit der Finanzpolitik bestellt sein. Dabei geht es weniger um die Ziffer einer Tragfähigkeitslücke, die durch sprunghaft gewachsene Verschuldung größer, d.h. schlechter wird. Es geht um die „Tragfähigkeits-Denke“, die staatliche Leistungsfähigkeit in der Gesamtschau von in der Vergangenheit und Gegenwart und für die Zukunft entstehenden Ansprüchen betrachtet. Die Ressourcen, aber auch die politischen Handlungsenergie, die zur akuten Krisenbekämpfung eingesetzt werden müssen, werden auf die eine oder andere Art die Fähigkeit beeinflussen, mit den anderen Zukunftsherausforderungen umzugehen. Die pessimistische Sicht kommt in der dann anfänglich gewachsenen Tragfähigkeitslücke zum Ausdruck: Die Problemlösungskapazität wird dann gesunken sein – schlechte Aussichten für die Zukunftsaufgaben. Die optimistische Sicht kommt in dem zum Ausdruck, was Tragfähigkeitsbetrachtungen *wollen*. Denn solche gesamthaften Analysen sollen mit ihren Tragfähigkeitslücken nicht einfach den Hinweis geben, dass es uns in der Zukunft schlechter geht wird. Sie sagen: *Wenn wir nichts ändern*, wird es schlechter. Die langfristigen Betrachtungen sollen nicht *frustrieren*, sie sollen *motivieren*. Sie sollen motivieren zu Änderungen und Modernisierungen, mit denen Tragfähigkeit und auf deren Basis intergenerative Gerechtigkeit und eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden.

Die Tragfähigkeit wird erheblich schlechter sein, die Tragfähigkeits-Denke erheblich wichtiger werden

Ob die pessimistische oder die optimistische Perspektive zum Tragen kommt, wird sich erweisen. Es hängt an uns allen, an unserem Handlungs- und Reformwillen. Denn für die optimistische Variante muss man definitiv mehr tun. Und es hängt an unserem Willen, in einer monothematischen Zeit zwar die Prioritäten richtig zu setzen, aber doch nicht monoman zu werden und den Blick gar nicht erst abzuwenden von den vielen Aufgaben, die für die kurze und für die lange Frist vor uns liegen.

Optimisten sind nicht monoman

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: www.fifo-koeln.de. Discussions Papers can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?

00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang.

02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II.

05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle.

05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer.

05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell.

06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren" Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland.

06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle – Grundlagen und Anwendungsgebiete.

06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?

06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens.

06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany.

06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland.

06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse.

06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte.

06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms.

06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model.

06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15.

07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnsektor.

07-2 Groneck, M. Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich.

07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung.

07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM.

07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen.

07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?

07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die deutschen Bundesländer.

07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment.

07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.

08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum.

08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?

08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition.

08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency.

08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich.

08-6 Peichl, A., The benefits of linking CGE and Microsimulation Models – Evidence from a Flat Tax analysis.

08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules.

08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint.

09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern.

09-2 Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information.

09-3 Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities.

10-1 Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven.

12-1 Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf.

12-2 Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017.

12-3 Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse.

12-4 Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany´s Twenty Biggest Tax Expenditures.

12-5 Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol´s Cost Disease Loom Large?

13-1 Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich.

14-1 Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden.

15-1 Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte.

15-2 Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970-2012.

16-1 Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?

16-2 Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.

16-3 Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor Issue? Evidence from Switzerland.

16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?

17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.

17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.

17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities

18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle

19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.

19-2 Jung, A., Koldert, B.: Mobilstationen im Stadt. Umland. Netzwerk – ein Versuch einer Begriffseinordnung.

19-3 Mackscheidt, K.: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030 – Drangsal und Hilfe.

19-4 Jochimsen, B.: Christmas Lights in Berlin – New Empirical Evidence for the Private Provision of a Public Good.

19-5 Barone, G., Kreuter, H.: Low-wage import competition and populist backlash: The case of Italy.

19-6 Jochimsen, B., Maina, A.: Consumption Taxes, Income Distribution and Poverty.

20-1 Mackscheidt, K., Maier-Rigaud, R.: Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung.

20-2 Thöne, M.: Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie.