WIRTSCHAFTSRAT Deutschland

Bundestagswahl 2021:
Konsequenzen der Wahlprogramme für die öffentlichen Haushalte

Studie des Walter Eucken Instituts im
Auftrag des Wirtschaftsrates der CDU e.V.

Die Stimme der Sozialen Marktwirtschaft

WIRTSCHAFTSRAT Deutschland

Vorwort

Die neue Bundesregierung steht in der 20. Wahlperiode 2021 bis 2025 vor historischen Herausforderungen:

- Die Mobilisierung der Wachstumskräfte und die Rückkehr zur marktwirtschaftlichen Ordnung nach der Überwindung der Corona-Pandemie.
- Die Unterstützung der Opfer der jüngsten Überschwemmungskatastrophe, die Erneuerung der zerstörten Infrastruktur und vorbeugende Maßnahmen zum Schutz vor Elementarschäden.
- Der schrittweise Übergang zur Klimaneutralität und die Bewältigung der Energiewende.
- Die Beschleunigung der Digitalisierung in Wirtschaft und Verwaltung.
- Die Schaffung eines international wettbewerbsfähigen Steuersystems für Industrie und mittelständische Unternehmen
- Die Bewältigung des demographischen Wandels sowie die Sicherung der Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme
- Die Absage an eine europäische Schuldenunion und die Rückkehr zur Haftung der EU-Mitgliedsstaaten für ihre Handlungen.

Umso wichtiger ist es, die Prioritäten und Maßnahmen in den Wahlprogrammen von Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU, FDP und SPD zu analysieren und ihre fiskalischen Konsequenzen zu bewerten.

Wir danken dem Walter Eucken Institut unter der Leitung von Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld und Prof. Dr. Désirée J. Christofzik vom Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, die im Auftrag des Wirtschaftsrates die nachfolgende Studie erstellt haben.

Die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums in Deutschland bleibt eine Grundvoraussetzung zur Erreichung der ehrgeizigen klima- und energiepolitischen Ziele ebenso wie der Sicherung der Leistungsfähigkeit unserer Sozialsysteme. Zugleich muss das weitere Abgleiten in eine öffentliche Schuldenwirtschaft verhindert werden, denn die Schulden von heute sind die Steuern von morgen. Es reicht nicht, die Umsetzung der Wahlprogramme unter Finanzierungsvorbehalt zu stellen. Notwendig ist eine überzeugende Prioritätensetzung, die die nachhaltige Finanzierbarkeit tatsächlich sichert.

Auffällig ist, dass viele der empfohlenen Maßnahmen nicht vom Bund alleine in Angriff genommen werden können. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern muss deshalb dringend verbessert werden. Eine wirksame Staats- bzw. Föderalismusreform gehört gleich zu Beginn der Wahlperiode auf die Tagesordnung.

Berlin, im August 2021

Astrid Hamker
Präsidentin

Wolfgang Steiger
Generalsekretär

FISKALISCHE EINORDNUNG DER PROGRAMME ZUR BUNDES-TAGSWAHL 2021

August 2021

Désirée I. Christofzik
Lars P. Feld
Philipp Weber

Eine Studie im Auftrag des Wirtschaftsrats der CDU

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Désirée I. Christofzik
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 | 67346 Speyer
Telefon: +49 (0) 6232 654 - 368
E-Mail: christofzik@uni-speyer.de

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld
Walter Eucken Institut
Goethestr. 10
D-79100 Freiburg im Breisgau
Telefon: +49 (0)761 79097 0
E-mail: feld@eucken.de

Philipp Weber
Walter Eucken Institut
Goethestr. 10
D-79100 Freiburg im Breisgau
Telefon: +49 (0)761 79097 0
E-mail: weber@eucken.de

Die Autorin und die Autoren dieses Gutachtens danken Marie-Sophie Dinsel, Praktikantin am Walter Eucken Institut, für ihre engagierte Unterstützung bei der Erstellung dieses Gutachtens.

KURZZUSAMMENFASSUNG

Diese Studie analysiert die Wahlprogramme von Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU, FDP und SPD daraufhin, wie sich deren Umsetzung auf die öffentlichen Haushalte auswirken würde. Dabei werden die unterschiedlichen steuerpolitischen Vorschläge und angestrebten Mehrausgaben einbezogen. Vielfach beschränken sich die Parteien jedoch auf vage Absichtserklärungen. Die fiskalischen Konsequenzen der Gesamtpakete lassen sich dadurch nicht quantifizieren. Den Parteien verbleibt vielmehr ein erheblicher Interpretationsspielraum bei der Umsetzung ihrer Vorhaben, der durch die ausformulierten Finanzierungsvorbehalte noch verstärkt wird. Unterschiede bei der generellen Ausrichtung der Wahlprogramme lassen sich dennoch erkennen:

Die steuerpolitischen Forderungen von **Bündnis 90/Die Grünen** laufen auf Mehrbelastungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler hinaus, etwa aufgrund der Abschaffung des Ehegattensplittings und der Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne aus privaten Immobiliengeschäften sowie der Wiedereinführung der Vermögensteuer ab einem Nettovermögen in Höhe von zwei Millionen Euro. Bei der Einkommensteuer sollen ab einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 100.000 Euro höhere Steuern gezahlt werden und im Gegenzug der Grundfreibetrag erhöht werden. Steuersenkungen werden explizit ausgeschlossen. Mehrausgaben werden für zahlreiche Förderprogramme, Subventionen, die Ausweitung von Sozialleistungen und für Zuschüsse an die Sozialversicherungen notwendig. Zur Finanzierung sollen entbehrliche Ausgaben identifiziert werden und klimaschädliche Subventionen gestrichen werden. Zudem soll die Schuldenbremse durch Rückkehr zur Investitionsorientierung aufgeweicht werden. Der Europäischen Union werden eine gemeinsame Verschuldung und eine gemeinsame Fiskalpolitik zugedacht.

Im Wahlprogramm von **CDU/CSU** stehen die meisten steuerpolitischen Vorschläge unter einem Finanzierungsvorbehalt. Entlastungen sollen schrittweise oder perspektivisch erfolgen. Steuererhöhungen sind nicht vorgesehen. Kleinere und mittlere Einkommen sollen entlastet werden. Näher spezifiziert wird diese Entlastung nicht. Der noch verbleibende Solidaritätszuschlag auf höhere Einkommen, die Abgeltung- und Körperschaftsteuer sollen allmählich abgeschafft werden. Das Ehegattensplitting soll langfristig durch einen vollen Grundfreibetrag für Kinder ergänzt werden. Einen Freibetrag soll es zudem bei der Grunderwerbsteuer geben. Darüber hinaus ist eine Unternehmenssteuerreform angedacht. Auf der Ausgabenseite finden sich zahlreiche kleinteilige Vorschläge für Förderprogramme, Subventionen und industriepolitische Interventionen. Wie bei den Grünen sollen im Gegenzug entbehrliche Ausgaben gestrichen werden. Die Unionsparteien halten jedoch an der Schuldenbremse fest, wenngleich ein gewisser Interpretationsspielraum hinsichtlich möglicher Umgehungen mitschwingt. Eine dauerhafte oder weitere europäische Schuldenaufnahme wird ausgeschlossen.

Die Umsetzung der steuerpolitischen Vorschläge der **FDP** wäre mit deutlichen Steuersenkungen verbunden. Am stärksten würde sich fiskalisch die Entlastung aller Einkommen durch die Anpassung des Einkommensteuertarifs auswirken. Der Solidaritätszuschlag soll ebenfalls vollständig abgeschafft und die steuerliche Belastung von Unternehmen gesenkt werden. Zudem wird mit der Abschaffung der Gewerbesteuer und einem Zuschlagsrecht der Gemeinden auf Einkommen- und Körperschaftsteuer eine weiterreichende Reform skizziert. Zwar sollen einzelne Branchen gezielt unterstützt werden, die Anzahl an kleinteiligen Förderprogrammen ist aber insgesamt geringer. Der Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge soll begrenzt werden. Dafür wird ein Absinken des Rentenniveaus zugelassen. Zudem sieht die FDP vor, den Anteil an Sozialausgaben im Bundeshaushalt auf 50 % zu deckeln. Durch die Veräußerung von Staatsbeteiligungen sollen Einnahmen erzielt werden, was sich jedoch bei der Schuldenbremse nicht auswirkt. Die FDP will zügig die Staatsschulden reduzieren. Eine dauerhafte oder weitere europäische Schuldenaufnahme wird ausgeschlossen.

Das Wahlprogramm der **SPD** ist kurz und gerade mit Blick auf die steuerpolitischen Vorhaben unspezifischer als die anderen Programme. Steuersenkungen werden nicht beschrieben. Bei der Einkommensteuer soll eine aufkommensneutrale Reform kleine und mittlere Einkommen entlasten und dafür Steuerzahlerinnen und Steuerzahler bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von etwa 65.000 Euro stärker belasten. Zudem sollen die Verschonungsregelungen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer angepasst und die Vermögensteuer wiedereingeführt werden. Anders als bei den Grünen wird jedoch nicht ausformuliert, ab welchem Freibetrag die Steuer fällig würde. Eine Finanztransaktionsteuer soll eingeführt werden, selbst wenn keine Einigung in Europa erzielt werden kann. Steigende Kosten in der Pflegeversicherung und eine Stabilisierung des Rentenniveaus sollen durch höhere Bundeszuschüsse und höhere Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Verbindliche Ausbauziele und technologiespezifische Subventionen finden sich ebenfalls in diesem Wahlprogramm. Die Sozialleistungen sollen ausgeweitet werden. Eine Reform der Schuldenbremse ist nicht vorgesehen, bestehende Spielräume sollen aber genutzt werden. Die Europäische Union soll für eine gemeinsame Fiskalpolitik zusätzliche Einnahmen erhalten. Inwiefern hierzu Kredite gehören, wird nicht dargelegt.

Auffällig ist, dass alle vier untersuchten Wahlprogramme die föderale Aufgaben- und Ausgabenverteilung tangieren. Zahlreiche Vorschläge fallen in die Kompetenz der Länder. CDU/CSU und FDP fordern explizit eine Föderalismusreform. Eine solche wäre wohl notwendig, sollen die Vorhaben so umgesetzt werden, wie sie in den Programmen stehen.

1 Einleitung 2

2 Öffentliche Verschuldung: Grüne wollen Reform der Schuldenbremse und dauerhafte gemeinsame europäische Verschuldung 5

3 Steuern und Abgaben: Vorschläge legen Steuererhöhungen durch Grüne und SPD sowie perspektivische Steuersenkungen durch Union und FDP nahe 8

3.1 Überwiegend unkonkrete Vorschläge bei der Einkommensteuer 8

3.1.1 Aufkommensneutrale Reform des Steuertarifs durch Grüne und SPD, Entlastungen durch Union und FDP angestrebt, Grüne für Abschaffung der Abgeltungsteuer 8

3.1.2 Ehegattensplitting: Individualbesteuerung der Grünen belastet Ehepaare stärker, Reformvorhaben der Union entlastet Familien steuerlich 11

3.1.3 Steuerliche Förderungen und weitere Maßnahmen: Grüne und SPD für Besteuerung bestimmter privater Veräußerungsgewinne, FDP will Spekulationsfrist wiedereinführen, CDU/CSU für zahlreiche steuerliche Entlastungen 13

3.2 CDU/CSU und FDP wollen Solidaritätszuschlag abschaffen 14

3.3 Unternehmensbesteuerung: Reformen durch CDU/CSU und FDP angestrebt 15

3.3.1 CDU/CSU und FDP wollen Unternehmen tariflich entlasten und damit die wirtschaftliche Dynamik stärken 15

3.3.2 Bemessungsgrundlage und weitere Maßnahmen: Grüne und SPD für Beschränkung von Managergehältern, steuerliche Forschungsförderung durch Union und FDP, SPD ohne Vorschlag für Verlustverrechnung und Abschreibungserleichterungen, FDP will Gewerbesteuer abschaffen 16

3.3.3 Internationale Besteuerung: Grüne, Union und FDP für gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage, Union und FDP für international abgestimmtes Vorgehen bei Besteuerung von digitalen Unternehmen 17

3.4 Bepreisung von CO2: Grüne und Union fordern zügigere Preissteigerungen, vollständige Rückverteilung der Einnahmen bei Grünen, Union und FDP vorgesehen 18

3.5 Grunderwerbsteuer: CDU/CSU und FDP für Freibetrag 19

3.6 Vermögensteuer: Grüne und SPD für Wiedereinführung mit ungewissen Mehreinnahmen für die Länder 20

3.7 Erbschaft- und Schenkungsteuer: SPD will Verschonungsregelungen anpassen 21

3.8 Finanztransaktionsteuer: SPD für unilaterale Einführung 21

3.9 Sonstige Steuern: Grüne fordern neue EU-Steuern und steuerliche Begünstigung bestimmter Produkte, FDP will Bagatellsteuern abschaffen 22

4 Ausgaben: Benennung der fiskalischen Mehrbedarfe auffallend dünn 23

4.1 Ausgabenzuordnung in der Logik des Bundeshaushalts 24

4.2 Klima-, Energie- und Verkehrspolitik Schwerpunkte in den Wahlprogrammen 26

4.2.1 Klimaschutz als Begründung für Industriepolitik bei Grünen, Union und SPD 27
4.2.2 Energiepolitik: Finanzierung bei der SPD unklar 28
4.2.3 Verkehrspolitik: Modernisierung der Infrastruktur als Schwerpunkt in allen Programmen, stärkere Subventionierungen bei Grünen, CDU/CSU und SPD 29
4.3 Digitalisierung als Kernthema für öffentliche Verwaltung, Bildung und Forschung ... 30
4.3.1 Gigabit und 5G-Netzausbau mit Förderprogrammen 30
4.3.2 Modernisierung der Verwaltung und weitere Digitalisierungsvorhaben in unterschiedlichen Politikbereichen 31
4.4 Bildungs- und Forschungspolitik: Ausbau und Stärkung von Kita bis Weiterbildung 32
4.5 Allgemeine Dienste: Ausbau Entwicklungshilfe und innere Sicherheit in allen Programmen, Bekenntnis zum NATO-Ziel von CDU/CSU und FDP 33
4.6 Arbeitsmarktpolitik: Sozialleistungen und geringfügige Beschäftigungen im Fokus . 35
4.6.1 Mini- und Midi-Jobs: Anpassung der Grenzwerte in unterschiedlicher Form 35
4.6.2 (Liberales) Bürgergeld und Garantiesicherung: Vorschläge zur Umstrukturierung des Arbeitslosengeldes II 37
4.7 Altersvorsorge: Reformkonzepte für alle drei Säulen 38
4.7.1 Gesetzliche Altersvorsorge: Höhere Belastungen der Beitragszahler bei der SPD angelegt, Mehrbelastung der Steuerzahler bei den Grünen 38
4.7.2 Betriebliche Altersvorsorge: Ausbau in allen Wahlprogrammen vorgesehen 40
4.7.3 Private Altersvorsorge: standardisierte Vorsorgeprodukte bei Grünen, CDU/CSU und SPD 40
4.7.4 Einzahlung in kapitalgedeckte Fonds bei Grünen, Union und FDP 41
4.8 Digitalisierung birgt Chancen für die Gesundheits- und Pflegepolitik 42
4.8.1 Ausbau des Pflege- und Gesundheitswesens vorgesehen 42
4.8.2 Finanzierung über Bürgerversicherung bei Grünen und SPD, höhere Bundeszuschüsse und Sozialbeiträge bei SPD, Union will Pflegefonds verlängern und Zusatzversicherungen fördern 43
4.9 Familienpolitik: Ausweitung des Elterngelds gemeinsames Anliegen, Grüne und SPD sehen Kindergrundsicherung vor, CDU/CSU will Familienleitungen bündeln 44
4.10 Kommunale Finanzen: umfassende Förderprogramme bei Grünen und Union, Altschuldenübernahme bei Grünen, FDP und SPD, keine Reform der Gemeindefinanzen bei der SPD 46
4.11 Einmalige Mehreinnahmen oder Reduktion von Ausgaben nur angedeutet 47
5 Föderale Aufgaben- und Ausgabenverteilung: Vorschläge ohne Föderalismusreform kaum umsetzbar 49
6 Schlussbetrachtung 51
7 Tabellarischer Überblick 54
Literatur und Anhang 59

Fiskalische Einordnung der Programme zur Bundestagswahl 2021

DÉSIRÉE I. CHRISTOFZIK
LARS P. FELD
PHILIPP WEBER

1 EINLEITUNG

Am 26. September 2021 ist Bundestagswahl. Inzwischen haben alle im Bundestag vertretenen Parteien ihre Vorstellungen für die kommende Legislaturperiode in Wahlprogrammen ausformuliert. Neben der Frage, welche Reformschritte in Anbetracht der strukturellen Herausforderungen des Klimawandels, der Digitalisierung und des demografischen Wandels notwendig sind, bleibt die Bewältigung der Corona-Pandemie ein zentrales Thema im Wahlkampf. Die Krise hat nicht zuletzt die öffentlichen Haushalte vor besondere Herausforderungen gestellt. Dementsprechend spielt die Frage nach der Finanzierbarkeit politischer Maßnahmen in der öffentlichen Diskussion eine große Rolle.

Die flüchtige mediale Betrachtung der Wahlprogramme erweckt den Eindruck, dass die Parteien ihren Wählerinnen und Wählern eine Fülle von finanzwirksamen Versprechungen machen, die kein vollständig konsistentes finanzpolitisches Bild ergeben. Letztlich müssen die Einnahmen des Bundes, vor allem aus Steuern und anderen Abgaben, und seine Ausgaben im Kernhaushalt und den Extrahaushalten mit den Möglichkeiten zur Nettoneuverschuldung im Einklang stehen. Daher ist es sinnvoll, die Wahlprogramme genauer daraufhin anzuschauen, welche finanzpolitischen Effekte sich im Zuge ihrer Umsetzung ergeben dürften.

Diese Studie im Auftrag des Wirtschaftsrates der CDU analysiert daher vier der vorliegenden Wahlprogramme daraufhin, wie sich deren Umsetzung auf die öffentlichen Haushalte auswirken würde. Im Einzelnen werden die folgenden vier Parteien und ihre Programme in die Analyse der fiskalischen Konsequenzen einbezogen:

- Bündnis 90/Die Grünen: „Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021“ (Stand: 9. Juli 2021)
- CDU/CSU – Christlich Demokratische Union / Christlich Soziale Union: „Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland“ (Stand: 21. Juni 2021)
- FDP – Freie Demokratische Partei: „Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten“ (Stand: 16. Mai 2021)
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands: „Aus Respekt vor deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD“ (Stand: 9. Mai 2021)

Wir wählen zunächst diejenigen Punkte aus den Wahlprogrammen der Parteien aus, die grundsätzlich einen direkten Einfluss auf die öffentlichen Haushalte haben. Hierzu zählen die unterschiedlichen steuerpolitischen Vorschläge und angestrebten Mehrausgaben. Diese betreffen zum Teil unmittelbar den Bundeshaushalt, teils aber andere Gebietskörperschaften oder die Sozialversicherungen, für die wiederum Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt notwendig würden. Daher ordnen wir die Vorhaben in die föderale Aufgabenstruktur ein.

Überwiegend umreißen die Parteien ihre Vorstellungen jedoch lediglich, sodass diese nur bedingt berechenbar sind. Wir nehmen zunächst die Wahlprogramme beim Wort und stellen die möglichen fiskalischen Konsequenzen dar. Wenn die Vorschläge zu unspezifisch

sind, geben wir eine Bandbreite an. Sofern wir Annahmen über die konkrete Ausgestaltung der geschilderten Maßnahmen treffen, legen wir diese offen.

Ein Vergleich der Wahlprogramme wird nicht zuletzt dadurch erschwert, dass die Parteien zum Teil selbst die Finanzierbarkeit ihrer Vorschläge in Frage stellen oder bewusst auf Konkretisierungen verzichten. So enthält das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen zwar zahlreiche konkrete haushaltsbelastende Vorschläge. Einschränkend wird dann jedoch im Schlusswort vermerkt, dass die Spielräume des Staates „nach Corona" nicht vorhersagbar seien. Im Entwurf des Wahlprogramms wurde hierbei noch konkreter die unsichere Finanzierbarkeit der Projekte dargelegt. Das Streichen von „überflüssigen Ausgabenposten" hat gemäß Programm Vorrang vor einer Kreditaufnahme oder vor Einnahmeerhöhungen. Die SPD gibt an, die Finanzierung der formulierten Schwerpunkte (wie auch immer) sicherzustellen. CDU/CSU verzichten hingegen überwiegend auf konkrete Vorschläge. Erst nach einem „Kassensturz" könne ein „Fahrplan für Investitionen in Wachstum, gezielte Entlastungen und ausgeglichene Haushalte" erstellt werden. Schwerpunkte werden dadurch gesetzt, dass manche Vorschläge lediglich „perspektivisch" angegangen werden sollen.

In einer ZEW-Kurzexpertise für die Süddeutsche Zeitung analysieren Buhlmann et al. (2021) die Verteilungswirkungen zentraler Punkte der Wahlprogramme. Neben ausgewählten steuerlichen Vorstellungen wurden die Reformvorschläge zu Mindestlohn, Mini- und Midi-Jobs, Kindergeld und Kindergrundsicherung berücksichtigt. Dabei wurden bei den Simulationen nur Regelungen zugrunde gelegt, die private Haushalte direkt betreffen. Diese Berechnungen konnten nur durchgeführt werden, indem Annahmen zu zahlreichen Parametern getroffen wurden, da die Wahlprogramme an den entscheidenden Stellen zu vage sind. Teils greifen die Autoren auf anderweitige Angaben der Parteien oder der Parteiführungen sowie auf weitere politische Vorstöße zurück. Die Konsistenz dieser Annahmen mit den Wahlprogrammen ist angesichts der Finanzierungsvorbehalte und der Verknüpfung mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung jedoch nicht sichergestellt. Insgesamt kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die von Buhlmann et al. (2021) ausgewählten Maßnahmen bei der SPD zu Haushaltsentlastungen (und damit Mehrbelastungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler) in Höhe von 14 Mrd. Euro führen, bei Bündnis 90/Die Grünen von 18,1 Mrd. Euro. Erhebliche Haushaltsbelastungen (Entlastungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler) in Höhe von 87,6 Mrd. Euro werden der FDP zugeschrieben, bei CDU/CSU liegen diese bei 32,6 Mrd. Euro. Nimmt man die Wahlprogramme beim Wort, lassen sich diese Ergebnisse allerdings nicht bestätigen.

Die generelle Ausrichtung der Wahlprogramme lässt sich ordnungspolitisch nur schwer einordnen. SPD und Bündnis 90/Die Grünen setzen stärker auf Steuererhöhungen, insbesondere die Grünen zudem auf erhebliche Mehrausgaben. In der Europäischen Union (EU) zielen beide auf eine Fiskalunion ab. Die Grünen sprechen sich für eine dauerhafte Verschuldungskompetenz der EU aus. Hinsichtlich einer Reform der Schuldenbremse lässt die SPD

eine gewisse Offenheit für mögliche Umgehungstatbestände erkennen, während die Grünen die Schuldenbremse durch eine Rückkehr zur Investitionsorientierung der Verschuldung reformieren wollen. Beide Parteien lassen gleichwohl den Finanzierungsvorbehalt für ihre finanzpolitischen Vorstellungen erkennen.

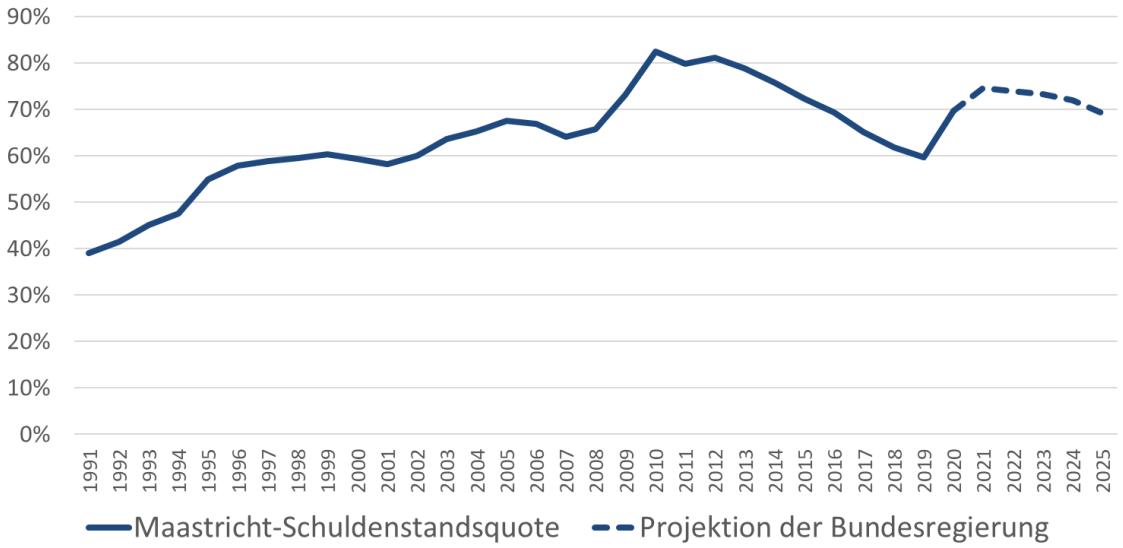
Die FDP setzt vor allem auf steuerliche Entlastungen, die jedoch nicht vollständig gegenfinanziert sind. Offenbar hoffen die Liberalen, in der Ausgabenkritik so fündig zu werden, dass die ebenfalls im Programm zugesagte Einhaltung der Regelgrenze der Schuldenbremse gelingt. CDU/CSU bleiben vage bei Einnahmen und Ausgaben, lassen jedoch ihren Hang zu einer Industriepolitik erkennen, die den Trend der zu Ende gehenden Legislaturperiode zu mehr Subventionen und Finanzhilfen fortsetzen würde. Gleichwohl bleibt hier der Finanzierungsvorbehalt ebenfalls deutlich. Beide Parteien wenden sich gegen eine dauerhafte Verschuldungskompetenz der EU und somit gegen eine Fiskalunion.

In Kapitel 2 stellen wir zunächst die in den vier Wahlprogrammen dargestellten Positionen zur öffentlichen Verschuldung gegenüber. Diese betreffen insbesondere die Schuldenbremse in Deutschland sowie die unterschiedlichen Positionen zu gemeinsamer Verschuldung in der EU. Die steuerpolitischen Vorschläge werden in Kapitel 3 vergleichend dargestellt. Kapitel 4 führt die Positionen zu den Ausgaben und Änderungen bei den Sozialversicherungen auf. In Kapitel 5 stellen wir die fiskalisch relevanten Änderungen im föderalen Aufgabengefüge dar, die durch die Wahlprogramme impliziert sind. Abschließend ordnen wir die Ergebnisse der Analyse in Kapitel 6 zusammenfassend ein.

2 ÖFFENTLICHE VERSCHULDUNG: GRÜNE WOLLEN REFORM DER SCHULDENBREMSE UND DAUERHAFTE GEMEINSAME EUROPÄISCHE VERSCHULDUNG

Infolge der Corona-Pandemie ist die öffentliche Verschuldung in Deutschland kräftig angestiegen. Nach einem langen konjunkturellen Aufschwung gingen die Steuereinnahmen zurück; gleichzeitig wurden zusätzliche Ausgaben notwendig und verschiedene Maßnahmen umgesetzt, welche die Folgen der Pandemie abfedern sollten. Nachdem die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote zum Ende des Jahres 2019 erstmals wieder die Maastricht-Obergrenze für den Schuldenstand in Höhe von 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) knapp unterschritten hatte, ist sie zum Jahresende 2020 auf rund 70 % angewachsen (Abbildung 1). Der Bundeshaushalt des Jahres 2021 enthält unter Berücksichtigung des Nachtragshaushalts inzwischen Kreditermächtigungen in Höhe von 240 Mrd. Euro (rund 7 % des BIP). Für das kommende Jahr ist im Regierungsentwurf eine Nettokreditaufnahme in Höhe von rund 100 Mrd. Euro (etwa 3 % des BIP) eingeplant. Die Schuldenbremse wäre dann im dritten Jahr in Folge ausgesetzt. In der Projektion der Bundesregierung für das deutsche Stabilitätsprogramm aus dem April 2021 ist ein Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote auf 74,5 % zum Jahresende 2021 angelegt. In den Folgejahren soll sie gemäß der Projektion dann allmählich wieder zurückgehen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Gesamtstaatliche Schuldenstandsquote (1991 – 2025)



Anmerkungen: Schuldenstand in Abgrenzung des Vertrags von Maastricht in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Quellen: Deutsche Bundesbank (1991 – 2020), Bundesregierung, Deutsches Stabilitätsprogramm 2021, Projektion April 2021 (2021 – 2025).

Im Zuge der Pandemie hat die EU erstmals eine zeitlich befristete gemeinsame Schuldenaufnahme auf europäischer Ebene beschlossen. Im Rahmen des Programms ‚Next Genera-

tion EU' und insbesondere der Aufbau- und Resilienzfazilität wurde die Europäische Kommission dazu ermächtigt, Mittel in Höhe von 750 Mrd. Euro über gemeinsame Anleihen am Kapitalmarkt aufzunehmen. Es handelt sich um einen schuldenfinanzierten Sonderhaushalt. Insgesamt 360 Mrd. Euro sind für Kredite an Mitgliedstaaten vorgesehen, 390 Mrd. Euro für nicht zurückzuzahlende Transferzahlungen. Diese Beträge werden im Zeitablauf an Preissteigerungen angepasst.

Die vier Parteien positionieren sich in ihren Wahlprogrammen zur im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse, der Reduktion der Schuldenstandsquote sowie zu einer dauerhaften gemeinsamen europäischen Verschuldung. Darüber hinaus enthalten die Wahlprogramme unterschiedliche Vorstellungen zur Rolle des Bundes beim Umgang mit der kommunalen Altschuldenproblematik. Letztere führen wir in Abschnitt 4.10 aus.

Die Haltungen von Union und FDP zur Schuldenbremse unterscheiden sich nur geringfügig. Die FDP gibt an, die Schuldenbremse einhalten und „zügig" wieder die im Vertrag von Maastricht festgelegte Obergrenze für die Schuldenstandsquote in Höhe von 60 % des BIP unterschreiten zu wollen. Die Union möchte dies ebenfalls „so schnell wie möglich" tun. Ihre Einschränkung, keine „Grundgesetzänderungen zur Aufweichung" der Schuldenbremse unterstützen zu wollen, legt eine gewisse Offenheit für andere Formen der Umgehung der Schuldenbremse nahe (Feld et al., 2021, Dullien und Rietzler, 2021). Die SPD spricht sich dafür aus, die verfassungsrechtlich möglichen Spielräume zur Kreditfinanzierung zu nutzen, und signalisiert insofern ebenfalls Offenheit für mögliche Umgehungsformen der Schuldenbremse. Eine zusätzliche Reduktion der Schuldenstandsquote steht ebenso wenig im Fokus wie eine Veränderung der bestehenden Verschuldungsregeln. Es sollen zudem mehr nachhaltige Staatsanleihen ausgegeben werden.

Nur Bündnis 90/Die Grünen strebt explizit eine Reform der Schuldenbremse für Bund und Länder an. Für Investitionen soll eine auf die Höhe der Nettoinvestitionen begrenzte Kreditaufnahme gestattet werden, während für konsumtive Ausgaben die Defizitgrenze bestehen bleiben soll. Hinter dieser Idee verbirgt sich die Annahme, dass öffentliche Investitionen besser seien als andere Staatsausgaben. Dies ist jedoch nicht zwangsläufig der Fall. Besonders deutlich wird dies bei Instandhaltungs- oder Personalausgaben. Daher kann die Bevorzugung von Investitionen zu Fehlallokationen führen (Christofzik et al., 2019). Zudem ist es in einem kameralistischen System, wie es der Bund momentan verfolgt, kaum möglich, die öffentlichen Nettoinvestitionen so zu ermitteln, dass sie sich als sinnvolle Kennzahl für die Haushaltspolitik eignen. Hierfür müssen beispielsweise Annahmen zu den Abschreibungen und Abgängen getroffen werden, die sich aufgrund der fehlenden Erfassung des öffentlichen Vermögens nicht nachprüfen lassen. Da die Grünen – wie die Unionsparteien – den Bundeshaushalt gleichzeitig nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung ausgestalten möchten, ließe sich die Messproblematik gegebenenfalls entkräften. Allerdings bleibt unklar, ob die Doppik dann lediglich zusätzliche Information zur Verfügung stellen soll oder ob den Grünen vielmehr (eigenkapitalorientierte) doppische Regeln vorschweben. Dies wäre konsistenter.

Weitere Unterschiede zwischen den Wahlprogrammen bestehen in der Position zur Schuldenfinanzierung des EU-Haushalts. CDU/CSU und FDP schließen eine dauerhafte oder weitere europäische Schuldenaufnahme aus. Bündnis 90/Die Grünen würde die Aufbau- und Resilienzfazilität gerne „verstetigen und als permanentes Investitions- und Stabilisierungsinstrument unter der Kontrolle des Europäischen Parlaments in den EU-Haushalt integrieren". Damit spricht sich die Partei für eine gemeinsame Verschuldung und eine gemeinsame Fiskalpolitik der EU aus. Gemeinsam mit zusätzlichen EU-Steuern soll der EU-Haushalt ausgeweitet werden (siehe Abschnitt 3.9). Die SPD befürwortet ebenfalls eine Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialunion und möchte der EU weitere eigene Einnahmen zukommen lassen. Inwiefern hierzu gemeinsame Anleihen zählen, bleibt allerdings offen.

3 STEUERN UND ABGABEN: VORSCHLÄGE LEGEN STEUERERHÖHUNGEN DURCH GRÜNE UND SPD SOWIE PERSPEKTIVISCHE STEUERSENKUNGEN DURCH UNION UND FDP NAHE

Alle vier Wahlprogramme enthalten steuerpolitische Positionen, die in unterschiedlichem Detaillierungsgrad ausformuliert werden. Grundsätzlich spricht sich Bündnis 90/Die Grünen dafür aus, dass alle Veränderungen im Steuerrecht mindestens aufkommensneutral sein sollen. Die FDP fordert hingegen steuerliche Entlastungen – ebenso die Union, wenngleich in geringerem Umfang. Insgesamt möchte die FDP die Abgabenquote – also die Summe aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Relation zum BIP – auf 40 % deckeln. Die SPD fordert Steuersenkungen für „die Mehrheit", quantifiziert diese jedoch nicht.

Die folgenden Abschnitte stellen die einzelnen Positionen nach Steuerarten getrennt gegenüber.

3.1 Überwiegend unkonkrete Vorschläge bei der Einkommensteuer

Die Einkommensteuer ist die aufkommensstärkste Steuer in Deutschland. Neben Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit werden insbesondere Einkünfte aus Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit, Vermietung und Verpachtung, Land- und Forstwirtschaft und Kapitalvermögen dieser Steuer unterworfen. Das Aufkommen aus der Einkommensteuer steht Bund, Ländern und Gemeinden gemeinschaftlich zu. Damit muss zum einen der Bundesrat in die Entscheidung einbezogen werden, zum anderen sind gegebenenfalls Kompensationen an anderer Stelle notwendig, zumindest wenn durch Steuersenkungen neben dem Bund keine weiteren Gebietskörperschaften belastet werden sollten.

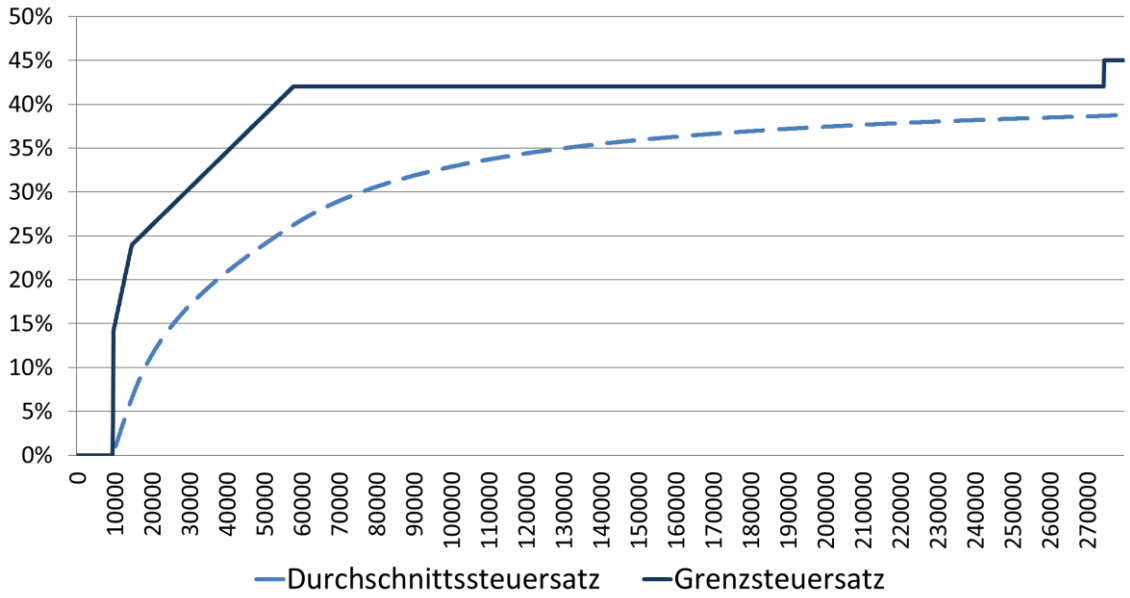
Die vier Wahlprogramme enthalten jeweils mehr oder weniger konkrete Vorstellungen darüber, wie der Einkommensteuertarif angepasst werden sollte. Keines der Wahlprogramme stellt einen konkreten Tarif vor. Darüber hinaus beziehen die Parteien Stellung zur Besteuerung von Eheleuten, der Beibehaltung der Abgeltungsteuer und zur steuerlichen Absetzbarkeit von unterschiedlichen Tatbeständen.

3.1.1 Aufkommensneutrale Reform des Steuertarifs durch Grüne und SPD, Entlastungen durch Union und FDP angestrebt, Grüne für Abschaffung der Abgeltungsteuer

Der Einkommensteuertarif ist ein progressiver Steuertarif, bei dem die durchschnittliche Steuerbelastung mit dem zu versteuernden Einkommen ansteigt (Abbildung 2). Im Jahr 2021 wird bis zu einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 9.744 Euro keine Einkommensteuer fällig. Wird dieser Grundfreibetrag überschritten, wird der erste zusätzliche Euro mit einem Steuersatz von 14 % belegt. Dieser Grenzsteuersatz steigt in der sogenannten ersten Progressionszone bis zu einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 14.753

Euro recht rasch auf rund 24 % an. In der zweiten Progressionszone steigt der Grenzsteuersatz etwas langsamer an. Die Zone endet bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 57.918 Euro. Ab diesem Betrag wird jeder zusätzliche zu versteuernde Euro an Einkommen mit einem Satz von 42 % besteuert. Dieser Grenzsteuersatz erhöht sich ab einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 274.613 Euro auf 45 % („Reichensteuer").

Abbildung 2: Einkommensteuertarif 2021 (ohne Solidaritätszuschlag)



Anmerkungen: Dargestellt sind Durchschnittssteuersatz und Grenzsteuersatz nach dem zu versteuernden Einkommen. Bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartnern gelten die Steuersätze für das halbierte zu versteuernde gemeinsame Einkommen. Quelle: eigene Darstellung.

Bei gemeinsam veranlagten Paaren wird das gemeinsame Einkommen durch zwei geteilt. Dieses Einkommen wird dann dem oben beschriebenen Tarif unterworfen und anschließend die so ermittelte Steuerlast verdoppelt. Wenn Partner 1 kein Einkommen hat und Partner 2 ein zu versteuerndes Einkommen in Höhe von 50.000 Euro, läge der Durchschnittssteuersatz bei etwa 15 % und der Grenzsteuersatz bei etwa 28 % (Summe der zu versteuernden Einkommen geteilt durch zwei: 25.000 Euro). Haben beide Partner ein Einkommen in Höhe von 50.000 Euro zu versteuern, läge der Durchschnittssteuersatz bei rund 24 %, der Grenzsteuersatz bei 39 % (Abbildung 2). Durch den progressiven Tarif entsteht ein Splittingvorteil gerade dann, wenn sich die Einkommen stark unterscheiden. Die Positionen der Parteien zu diesem Ehegattensplitting werden in Abschnitt 3.1.2 zusammengetragen.

Diese Art der Einkommensbesteuerung wird für alle Einkunftsarten angewandt, mit Ausnahme der Einkünfte aus Kapitalvermögen. Diese unterliegen seit dem Jahr 2009 der Abgeltungsteuer. Damit werden Zinsen, Dividenden oder Gewinne aus dem Verkauf von Wertpapieren proportional besteuert. Es gilt ein Sparerfreibetrag von 801 Euro je Person. Einschließlich Solidaritätszuschlag liegt der Steuersatz bei 26,375 %. Liegt der persönliche Steuersatz darunter, kann eine Günstigerprüfung in Anspruch genommen werden.

Zum Verlauf des Einkommensteuertarifs skizziert Bündnis 90/Die Grünen einen Vorschlag, bei dem bereits ab einem Einkommen von 100.000 Euro ein Grenzsteuersatz in Höhe von 45 % gelten soll. Etwa ab diesem zu versteuernden Einkommen setzt momentan die volle Belastung mit dem Solidaritätszuschlag ein. Bezieht man diesen mit ein, läge der Grenzsteuersatz dann bei 47,475 %. Ab 250.000 Euro soll ein erhöhter Grenzsteuersatz von 48 % gelten (inklusive Solidaritätszuschlag 50,64 %). Der Grundfreibetrag soll im Gegenzug erhöht werden. Ein Betrag für diese Erhöhung wird nicht genannt. Wir schätzen die Auswirkungen einer solchen Veränderung des Tarifs anhand der aktuellsten Einkommensteuerstatistik des Statistischen Bundesamts ab, die Daten aus dem Jahr 2017 zugrunde legt. Durch die Steuererhöhungen im oberen Einkommensbereich entstünden ohne Anpassungen des Grundfreibetrags nach unseren Berechnungen Mehreinnahmen in Höhe von rund 5,8 Mrd. Euro. Hierbei haben wir nur rein statische Effekte betrachtet. Negative Anreizwirkungen und Ausweichreaktionen werden also vernachlässigt. Für eine aufkommensneutrale Erhöhung des Grundfreibetrags könnte dieser um rund 700 Euro erhöht werden. Die erste Progressionszone würde dann allerdings nochmals steiler. Der Grenzsteuersatz steigt bereits heute nach Überschreiten des Grundfreibetrags schnell an.

Zudem soll nach den Plänen von Bündnis 90/Die Grünen die Abgeltungsteuer für Kapitalerträge unter Beibehaltung des Sparerfreibetrages abgeschafft werden. Damit würden Einkünfte aus Kapitalvermögen wieder wie andere Einkünfte behandelt und dem progressiven Steuertarif unterworfen. Banken und andere Finanzinstitute sollen weiterhin die Kapitalertragsteuer als Vorauszahlung auf die persönliche Einkommensteuer einbehalten und für Dividenden soll ein Teileinkünfteverfahren gelten. „Aktienkleinanleger*innen sollen durch dieses Konzept spürbar" entlastet werden. Mehreinnahmen wären jedoch kaum zu erwarten. Die Verteilungseffekte wären ebenfalls gering.

Bach und Buslei (2017) simulieren eine Abschaffung der Abgeltungsteuer mit einem Teileinkünfteverfahren für Dividenden in Höhe von 60 %. Wenn Werbungskosten abgezogen werden können, kommt es sogar zu leichten Mindereinnahmen (73 Mio. Euro). Dies liegt daran, dass zwar Zinseinkommen für Steuerpflichtige mit höherem Einkommen stärker belastet werden. Beim derzeitigen Zinsniveau sind die Einkünfte aber zum einen relativ gering. Zum anderen spielen in den oberen Einkommensdezilen Zinseinkünfte eine untergeordnete Rolle. Dafür fallen hier Dividenden und Veräußerungsgewinne ins Gewicht. Durch das Teileinkünfteverfahren kommt es bei diesen jedoch nur zu geringen Mehrbelastungen. Bei steigenden Zinsen würden letztlich Sparerinnen und Sparer mit einem höheren zu versteuernden Einkommen als etwa 20.000 Euro stärker belastet, da für sie ein höherer Grenzsteuersatz gilt (Abbildung 2, Sachverständigenrat, 2018, Ziffer 644).

CDU/CSU bleiben bei ihren Vorstellungen zum Einkommensteuertarif sehr vage. Kleine und mittlere Einkommen sollen entlastet werden – in welcher Form und wie stark, bleibt offen. Hier lassen sich deshalb nur fiskalische Belastungen ermitteln, wenn alte Gesetzesvorschläge oder Parteienangaben berücksichtigt werden. Jedoch scheint die Umsetzung von

der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in Abhängigkeit gesetzt zu sein,[1] sodass ein Rückgriff auf frühere Vorhaben nicht konsistent mit dem Wahlprogramm ist. Zudem möchte die Union die Kalte Progression weiterhin ausgleichen und den Sparerpauschbetrag erhöhen.

Der FDP schwebt ein linearer Tarif vor, mit dem der sogenannte Mittelstandsbauch abgeflacht werden soll. Mit diesem Begriff wird der zügige Anstieg der durchschnittlichen Steuersätze nach Überschreiten des Grundfreibetrags bezeichnet. Der Spitzensteuersatz soll ab einem Einkommen von 90.000 Euro greifen. Die Anpassungen sollen zeitlich gestaffelt in drei Schritten in den Jahren 2022 bis 2024 vorgenommen werden. Im vergangenen Jahr hat sich der Deutsche Bundestag mit einem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Einkommensteuergesetzes befasst, in dem ein erster Reformschritt dargestellt war (Bundestagsdrucksache 19/16830). In diesem Gesetzentwurf war vorgesehen, die erste Progressionsstufe um 1.000 Euro auf knapp 15.500 Euro zu erhöhen und die dritte Stufe deutlich von etwa 57.000 Euro auf 90.000 Euro zu strecken. Die Umsetzung dieses Vorschlags wäre mit gesamtstaatlichen Mindereinnahmen in Höhe von rund 21 Mrd. Euro verbunden.

Zudem möchte die FDP den Tarif auf Räder stellen. Damit ist im Allgemeinen eine mehr oder weniger automatische Anpassung des Tarifs gemeint. Die Formulierung legt nahe, dass die Parameter nicht nur an auf die Inflation zurückzuführende Einkommenssteigerungen angepasst werden sollen (Kalte Progression im engeren Sinn), sondern an Zuwächse des nominalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Damit bliebe die Einkommensteuerquote konstant. Darüber hinaus soll der Sparerfreibetrag auf 1.000 Euro angehoben werden.

Die SPD will kleine und mittlere Einkommen entlasten und die oberen 5 % stärker belasten. Konkret wird der Vorschlag lediglich bei der Beibehaltung der Reichensteuer und geringfügigen Absenkung der Grenze von 270.000 Euro auf 250.000 Euro. Betroffen wären von dieser Änderung gemäß Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2017 weniger als die oberen 0,5 % der Steuerpflichtigen. Eine Erhöhung, welche die oberen 5 % trifft, müsste bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von unter 65.000 Euro einsetzen. Das Wahlprogramm enthält keine weiteren Angaben, sodass eine Quantifizierung so wie bei der CDU/CSU nicht möglich ist. Die Formulierungen im Wahlprogramm legen jedoch nahe, dass die grob skizzierte Reform insgesamt aufkommensneutral sein sollte.

3.1.2 Ehegattensplitting: Individualbesteuerung der Grünen belastet Ehepaare stärker, Reformvorhaben der Union entlastet Familien steuerlich

In Deutschland können sich Ehepartner gemeinsam veranlagen lassen. Das Ehegattensplitting folgt dabei aus dem verfassungsrechtlichen Nicht-Diskriminierungsgebot der Ehe. Da

[1] Erschwerend kommt hinzu, dass die CSU ihre eigenen Vorstellungen kürzlich zu Protokoll gegeben hat. Siehe CSU (2021).

Ehepartner sozialpolitisch als Versorgungs- und Vorsorgegemeinschaft gelten, ist ein steuerpolitisches Pendant nötig (Sachverständigenrat 2013, Ziffern 634 ff., Sachverständigenrat 2017, Ziffern 36 ff.). Beim Ehegattensplitting werden die individuellen Einkommen zusammengerechnet und auf die Hälfte des gemeinsamen Einkommens der Steuertarif angewandt. Das Ergebnis wird dann verdoppelt. Durch den progressiven Steuertarif kommt es zu einem Splittingvorteil, wenn sich die Einkommen unterscheiden.

Diskutiert werden in diesem Zusammenhang insbesondere zwei Aspekte: zum einen die Frage, ob Familien bei der Einkommensteuer stärker berücksichtigt werden sollten; zum anderen wird die Steuerklassenkombination III/V kritisiert. Bei dieser Steuerklassenkombination handelt es sich um eine von drei möglichen Veranlagungsoptionen. Die einzelnen Optionen beeinflussen zwar nicht die jährliche Steuerzahlung, wirken sich aber auf die monatlich zu leistenden Vorauszahlungen und dadurch auf den Nettobetrag aus, der an die beiden Partner unterjährig ausgezahlt wird. Bei der Steuerklassenkombination III/V ist die Vorauszahlung für den Hauptverdiener unterjährig relativ gering, dafür diejenige für den Zweitverdiener relativ hoch. Dies kann zu Fehlanreizen für Zweitverdiener in der Ehe führen – gerade im Zusammenspiel mit den Sozialversicherungsbeiträgen, wenn bei der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wegfällt. Zudem stellt sich der Zweitverdiener schlechter, wenn Lohnersatzleistungen wie das Elterngeld oder das Arbeitslosengeld anfallen, da diese am Nettogehalt festgemacht werden. Die Standardoption ist die Steuerklassenoption IV/IV, bei der Paare wie Alleinstehende besteuert werden. Hierdurch werden während des Jahres bei auseinanderfallenden Einkommen zu hohe Vorauszahlungen geleistet, und es stehen dadurch weniger liquide Mittel zur Verfügung – bis diese anschließend erstattet werden. Für die dritte Option IV/IV mit Faktor wird anhand der voraussichtlichen Jahresverdienste das Verhältnis der Einkommen bereits unterjährig berücksichtigt und der Splittingvorteil aufgeteilt. Genutzt wird diese Option jedoch nur von 0,6 % der Antragsberechtigten. Der Bundesrechnungshof (2021) fordert daher die Abschaffung dieser Option, da sie zu aufwendig sei. So müssen beispielsweise die jeweiligen Arbeitslöhne zutreffend prognostiziert und ausgewiesen werden, um den zur Berechnung der Vorauszahlung notwendigen Faktor zu ermitteln.

Bündnis 90/Die Grünen möchte für neu geschlossene Ehen eine individuelle Besteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag einführen. Diese Option würde zu einer Mehrbelastung von Steuerpflichtigen und damit zu Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte führen. Bach et al. (2017), RWI (2013) und Beznoska et al. (2019) schätzen diese jeweils auf rund 15 Mrd. Euro. Bach et al. (2020) schätzen die Mehreinnahmen anhand aktuellerer Daten und unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen auf 12 Mrd. Euro. Zudem sollen das Faktorverfahren zur Regel gemacht und Steuerklasse V abgeschafft werden. Momentan entscheidet sich die überwiegende Mehrheit bewusst für die Steuerklassenkombination III/V. Direkte fiskalische Auswirkungen hätte diese Änderung nicht, wenn von etwaigen Auswirkungen auf die Lohnersatzleistungen abgesehen wird.

Das Wahlprogramm der SPD sieht Änderungen für neu geschlossene Ehen mit einem Wahlrecht für bestehende Ehen vor. Wie diese Änderungen aussehen sollen, bleibt allerdings offen. Zudem spricht sich die SPD für eine Kindergrundsicherung aus.

Die FDP möchte das Ehegattensplittung beibehalten. Sie erachtet es als sinnvoll, dass „künftig stärker mit – von der Steuerschuld abzuziehenden – Steuergutschriften" gearbeitet wird. Weiter konkretisiert werden diese Pläne nicht.

CDU/CSU plädieren für ein Beibehalten des Ehegattensplittings. Perspektivisch wird der volle Grundfreibetrag für Kinder angestrebt. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2017 eine solche Option als steuersystematisch kaum zu rechtfertigen kritisiert. Mit dem Kinderfreibetrag soll ein Grundbedarf der Kinder vom „steuerlichen Zugriff des Staates" freigestellt werden. Da der Grundbedarf von Kindern geringer sei als der von Erwachsenen, sei eine Angleichung nicht zu rechtfertigen. Generell sollten steuerliche Anreize nicht für familienpolitische Zielsetzungen benutzt werden. Die Erhöhung des Freibetrags und eine entsprechende Anpassung des Kindergelds wäre mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 7 Mrd. Euro verbunden (Ochmann und Wrohlich, 2013), die jedoch erst „perspektivisch" anfallen würden.

Zusätzlich strebt die Union an, den steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, wiederum perspektivisch, nochmals zu erhöhen, auf dann 5.000 Euro. Die Mindereinnahmen bei einer Erhöhung um 1.000 Euro lägen bei etwa 250 Mio. Euro. Die FDP fordert ebenfalls eine Anhebung des Kinder- und Auszubildendenfreibetrags sowie des Freibetrags für Alleinerziehende. Darüber hinaus schwebt den Grünen eine Steuergutschrift für Alleinerziehende vor, deren Umfang jedoch nicht konkretisiert wird. Zudem sieht das Programm eine Kindergrundsicherung vor. Wir führen dieses Konzept in Abschnitt 4.9 aus.

3.1.3 Steuerliche Förderungen und weitere Maßnahmen: Grüne und SPD für Besteuerung bestimmter privater Veräußerungsgewinne, FDP will Spekulationsfrist wiedereinführen, CDU/CSU für zahlreiche steuerliche Entlastungen

Die Wahlprogramme enthalten zudem etliche Vorschläge für steuerliche Förderungen im Rahmen der Einkommensteuer sowie Vorhaben zur Abschaffung ausgewählter Steuervergünstigungen. Die Vorschläge sind überwiegend recht allgemein gehalten.

Bündnis 90/Die Grünen möchte etwa die Dienstwagenbesteuerung sozial-ökologisch umgestalten. Gleichzeitig sollen Veräußerungsgewinne aus privaten Immobiliengeschäften nicht mehr wie bislang nach einer Zehn-Jahres-Frist steuerfrei sein. Für andere Veräußerungsgewinne (Handel mit Edelmetallen, Rohstoffen oder Kryptowerten) soll die Steuerfreiheit ebenfalls abgeschafft werden. Kosten für mobiles Arbeiten sollen steuerlich als Werbungskosten absetzbar sein.

Die SPD fordert, die Zehn-Jahres-Frist für Veräußerungsgewinne lediglich bei nicht selbst genutzten Grundstücken abzuschaffen und einen Planungswertausgleich[2] einzuführen. Förderwürdige Aufwendungen wie Spenden sollen die Steuerzahlung einkommensunabhängig mindern. Bislang können diese als Sonderausgaben abgesetzt werden. Bei hohem Steuersatz macht sich dies stärker bemerkbar. Spenden an Parteien können dagegen zur Hälfte direkt von den Steuern abgezogen werden.

Die FDP möchte eine erhöhte Werbungskostenpauschale für die Arbeit im Homeoffice einführen sowie eine steuerfreie Nutzung von Büroausstattung gewährleisten, wenn diese vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt wird. Die lineare Abschreibung für Wohnungsbauinvestitionen soll von 2 % auf 3 % erhöht werden. Für private Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren soll eine Spekulationsfrist von drei Jahren wiedereingeführt werden. Bei Mitarbeiterkapitalbeteiligungen soll die Besteuerung erst bei Veräußerung erfolgen und derjenigen von Unternehmensbeteiligungen entsprechen.

Die Union möchte ebenfalls die Mitarbeiterkapitalbeteiligungen erleichtern. Das Wahlprogramm von CDU/CSU enthält zudem weitere steuerliche Förderungen: Die steuerliche Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen soll verbessert, steuer- und sozialabgabenfreie Sachzuwendungen für Arbeitnehmer sollen ausgeweitet sowie die Arbeitnehmersparzulage erhöht werden. Gewinne aus vermögenswirksamen Leistungen sollen nach einer Mindesthaltefrist steuerfrei sein. Die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung soll auf vermietete Immobilien und Gewerbeimmobilien ausgedehnt werden.

3.2 CDU/CSU und FDP wollen Solidaritätszuschlag abschaffen

Der Solidaritätszuschlag wird als Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer (einschließlich der Abgeltungsteuer) und zur Körperschaftsteuer erhoben. Im Gegensatz zu Einkommen- und Körperschaftsteuer fließt das Aufkommen ausschließlich dem Bund zu, der damit das entsprechende Gesetz ohne Zustimmung des Bundesrats ändern kann. Durch eine Anhebung der Freigrenze zum Jahresbeginn 2021 wird der Solidaritätszuschlag bei der Einkommensteuer nur noch ab einem zu versteuernden Einkommen von rund 62.000 Euro erhoben – an diesen Betrag schließt sich eine Gleitzone an, in welcher der Steuersatz allmählich ansteigt, bis der volle Satz in Höhe von 5,5 % ab einem zu versteuernden Einkommen von rund 97.000 Euro anfällt. Dadurch sind zu einem erheblichen Teil Gewerbetreibende, Freiberufler und Selbständige betroffen (Sachverständigenrat 2018, Ziffern 637 ff.). Der Solidaritätszuschlag wird darüber hinaus weiterhin als Zuschlag auf die Körperschaftsteuer und die Abgeltungsteuer fällig. Das verbleibende kassenmäßige Steueraufkommen beträgt noch rund 10 Mrd. Euro jährlich (siehe Tabelle 1). Auf die Körperschaftsteuer dürften hiervon

[2] Ein Planungswertausgleich beschreibt die monetäre Mehrbelastung/ Vergütung des Grundstückseigentümers, wenn der Bodenwert seines Grundstücks aufgrund (kommunaler) Entwicklungsmaßnahmen erhöht bzw. vermindert wird.

in den kommenden Jahren 1,5 bis 1,9 Mrd. Euro entfallen, auf die Abgeltungsteuer rund 1,4 bis 1,7 Mrd. Euro.

Die Positionen in den vier Wahlprogrammen unterscheiden sich dahingehend, was mit dem verbleibenden Solidaritätszuschlag geschehen soll. Die SPD möchte die Ergänzungsabgabe in der jetzigen Form beibehalten. Bündnis 90/Die Grünen äußert sich nicht. Während die FDP ihn komplett abschaffen möchte, bevorzugt die Union eine schrittweise Abschaffung. Eine vollständige Abschaffung wäre mittelfristig mit Mindereinnahmen in Höhe von rund 10 Mrd. Euro verbunden (Tabelle 1).

Tabelle 1: Steueraufkommen aus dem Solidaritätszuschlag in 1.000 Euro (2019-2025)

	Ist		Schätzung				
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Solidaritätszuschlag	19.646,1	18.675,5	10.050	9.250	9.750	10.400	11.000

Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzungen, Ergebnisse der 160. Sitzung vom 10.-12.05.2021.

3.3 Unternehmensbesteuerung: Reformen durch CDU/CSU und FDP angestrebt

Die Gewinne von Unternehmen werden in Deutschland mit unterschiedlichen Steuern belegt. Je nachdem, ob es sich um eine Kapitalgesellschaft, eine Personengesellschaft oder ein Einzelunternehmen handelt, spielen die Körperschaftsteuer, die Gewerbesteuer, der Solidaritätszuschlag, die Abgeltungsteuer oder die progressive Einkommensteuer eine Rolle. Mit Ausnahme des Solidaritätszuschlags handelt es sich um Steuern, bei denen Länder oder Gemeinden zumindest in Teilen betroffen wären. Daher wäre immer die Zustimmung des Bundesrats erforderlich. Die Wahlprogramme enthalten neben Positionen zur Höhe des Gewinnsteuersatzes Forderungen, die sich auf die Bemessungsgrundlage der Ertragsteuern beziehen oder die internationale Besteuerung betreffen sowie – im Fall der FDP – Vorschläge zu weiter reichenden Reformen.

3.3.1 CDU/CSU und FDP wollen Unternehmen tariflich entlasten und damit die wirtschaftliche Dynamik stärken

Die Steuerbelastung auf Gewinne von Kapitalgesellschaften in Deutschland ergibt sich aus der Körperschaftsteuer mit einem Steuersatz von 15 %, dem darauf weiterhin fälligen Solidaritätszuschlag und der Gewerbesteuer, deren Höhe von Gemeinde zu Gemeinde variieren kann. Bei einem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz von 403 % lag der Steuersatz im Jahr 2019 im Durchschnitt bei rund 30 %. Bei der Ausschüttung erfolgt zusätzlich eine Besteuerung auf der Ebene des Anteilseigners, die sich dahingehend unterscheidet, ob Anteile im Privat- oder Betriebsvermögen gehalten werden. Gewinne von Personengesellschaften und Einzelunternehmen werden mit der Gewerbesteuer und beim Gesellschafter

mit der Einkommensteuer belastet, auf die jeweils die gezahlte Gewerbesteuer teilweise angerechnet wird. Teilweise wird auch keine Gewerbesteuer fällig.

CDU/CSU wollen die Steuerlast für Gewinne, die im Unternehmen verbleiben, auf 25 % deckeln. Dies wird „perspektivisch" in Aussicht gestellt. Die FDP möchte die Belastung auf denselben Satz senken, wobei der Steuersatz in manchen Gemeinden bereits unter diesem Wert liegt. Mit der Abschaffung der Abgeltungsteuer, die beide fordern, läge der durchschnittliche Steuersatz von Kapitalgesellschaften derzeit noch bei etwa 29,2 %. Würde die restliche Senkung über die Körperschaftsteuer vorgenommen, wäre das ohne Änderungen bei der Bemessungsgrundlage mit jährlichen gesamtstaatlichen Mindereinnahmen in Höhe von etwa 11,3 Mrd. Euro verbunden. Die Hälfte davon würde auf den Bund entfallen. Hierbei handelt es sich um rein statische Effekte. Erhöhen die Entlastungen die wirtschaftliche Dynamik, fallen die staatlichen Mindereinnahmen geringer aus.

CDU/CSU streben zudem Rechtsformneutralität an. Die Entscheidung, ein Unternehmen als Einzelunternehmer, Personen- oder Kapitalgesellschaft zu führen, soll also nicht länger durch die Besteuerung beeinflusst werden. Momentan bewirkt insbesondere die volle Besteuerung einbehaltener Gewinne bei Personengesellschaften im Vergleich zu Kapitalgesellschaften höhere Kapitalkosten. Die Union sieht in diesem Zusammenhang eine Verbesserung der Thesaurierungsbegünstigung vor, mit der sich Personenunternehmen zwar für eine geringere Besteuerung bei Einbehaltung von Gewinnen entscheiden können. Dies lohnt sich derzeit jedoch nur für wenige Unternehmen – nicht zuletzt aufgrund restriktiver Nachversteuerungsregeln bei Entnahme. Darüber hinaus soll die Anrechnung der Gewerbesteuer verbessert werden. Da diese Vorhaben nicht weiter konkretisiert werden, lassen sich die fiskalischen Effekte nicht bestimmen.

3.3.2 Bemessungsgrundlage und weitere Maßnahmen: Grüne und SPD für Beschränkung von Managergehältern, steuerliche Forschungsförderung durch Union und FDP, SPD ohne Vorschlag für Verlustverrechnung und Abschreibungserleichterungen, FDP will Gewerbesteuer abschaffen

Im Wahlprogramm der SPD finden sich nur wenige Positionen zur Unternehmensbesteuerung. So sollen Managergehälter oberhalb des 15-fachen des Durchschnittseinkommens der Beschäftigten des jeweiligen Betriebs nicht mehr als Betriebsausgaben abzugsfähig sein. Bündnis 90/Die Grünen zieht diese Grenze bei 500.000 Euro. Damit würden höhere Gehälter den Gewinn des Unternehmens nicht mindern und eine höhere Besteuerung auslösen. Für die öffentlichen Haushalte dürften die Mehreinnahmen jedoch gering ausfallen.

Die FDP sieht ein Konzept für wirtschaftliche Krisen vor. In diesen soll eine Liquiditätshilfe über die Finanzämter ausgezahlt werden können. Diese „negative Gewinnsteuer" soll abhängig von der im Vorjahr gezahlten Steuer sein. Da es sich hierbei um einen Vorschlag für Wirtschaftskrisen handelt, beziehen wir diesen nicht in die Abschätzung der fiskalischen Effekte ein.

Zudem soll die Verlustverrechnung ausgeweitet werden, sodass Verluste mit vergangenen oder künftigen Gewinnen besser verrechnet werden können. Ähnlich äußern sich CDU/CSU. Die Höchstbetragsgrenzen beim Verlustrücktrag und beim Verlustvortrag sollen deutlich erhöht werden. Der Verlustrücktrag soll gemäß Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen ebenfalls ausgedehnt werden, allerdings insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Zugleich soll eine zeitlich befristete degressive Abschreibung mit mindestens 25 % konjunkturelle Impulse setzen. Mit dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz wurde jedoch bereits eine solche degressive Abschreibungsoption von bis zu 25 % für Anschaffungen von beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens bis zum 1.1.2022 eingeführt. CDU/CSU und FDP wollen die degressive Abschreibung generell stärker ermöglichen. Während die Unionsparteien die Abschreibungsregelungen speziell für ausgewählte digitale Zukunftstechnologien ändern möchten, fordert die FDP kürzere Abschreibungsfristen für digitale Güter und höhere Grenzen für Sofortabschreibungen.

Weitere Vorschläge beziehen sich auf die steuerliche Forschungsförderung. Bündnis 90/Die Grünen und die SPD sehen in ihren Programmen keine generellen steuerlichen Förderungen hierfür vor. Die Grünen fordern lediglich, dass sich die steuerliche Förderung gezielter an KMUs und Start-ups richten soll. Die SPD stellt einige Vorhaben wie die Erforschung von Verhütungsmethoden für Männer dar, die gezielt gefördert werden sollen. Im Programm der FDP wird das Konzept einer steuerlichen Forschungsförderung nicht weiter ausgeführt. Im Jahr 2019 wurde bereits ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung beschlossen. Mit diesem wurde eine Forschungszulage in Höhe von 25 % auf bestimmte förderfähige Aufwendungen beschlossen. Diese Aufwendungen waren auf 2 Mio. Euro begrenzt. Im Zuge der Corona-Krise wurde die Bemessungsgrundlage für förderfähige Aufwendungen, die nach dem 31.12.2019 und vor dem 1.1.2026 entstanden sind, auf 4 Mio. Euro verdoppelt. CDU/CSU wollen diese nun nochmals auf 8 Mio. Euro verdoppeln. Eine zeitliche Begrenzung wird nicht angegeben. Von dieser vorgeschlagenen Ausweitung dürften nur große Unternehmen mit entsprechend hohen förderfähigen Aufwendungen betroffen sein. Die Mindereinnahmen dürften unter 500 Mio. Euro liegen.

Ein größeres Projekt der FDP wäre die vorgeschlagene Abschaffung der konjunkturreagiblen Gewerbesteuer, deren Aufkommen den Gemeinden zusteht und bei der sie den Steuersatz beeinflussen können. Ein Zuschlag (Hebesatz) auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer bei einer zuvor abgesenkten Einkommensteuer sowie ein größerer Anteil an der Umsatzsteuer sollen diese Steuer ersetzen. Dies bedeutete eine umfassende Umgestaltung des Steuersystems, die zu Steuermehr- oder Steuermindereinnahmen führen könnte.

3.3.3 Internationale Besteuerung: Grüne, Union und FDP für gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage, Union und FDP für international abgestimmtes Vorgehen bei Besteuerung von digitalen Unternehmen

Grenzüberschreitend tätige Unternehmen können in bestimmtem Umfang Gewinne zwischen Staaten verschieben und so ihre Steuerlast beeinflussen. Für Gewinnverschiebungen

bieten sich insbesondere Aufwendungen für Zinsen oder Lizenz- und Markenrechte an, die in Hochsteuerländern geltend gemacht werden und dann entsprechend den Gewinn einer Tochtergesellschaft in einem Niedrigsteuerland erhöhen. Die Möglichkeiten zu solchen Steuergestaltungen wurden jedoch in den vergangenen Jahren bereits eingeschränkt.

Im Wahlprogramm spricht sich Bündnis 90/Die Grünen für eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Unternehmenssteuern in Europa und einen Mindeststeuersatz in Höhe von 25 % ohne Ausnahmen aus. Die Verschiebung von Gewinnen soll durch eine verschärfte Zins- und Lizenzschranke und die Einführung von Quellensteuern unterbunden werden. Die SPD fordert, eine effektive Mindestbesteuerung einzuführen und eine faire Besteuerung von Digitalunternehmen in Deutschland und Europa sicherzustellen.

Eine Mindestbesteuerung von Unternehmen fordert die FDP ebenfalls. Dabei soll diese gemeinsam mit den USA global ausgestaltet werden. Selbiges gilt für die Besteuerung von digitalen Unternehmen. Anstelle eines europäischen Alleingangs wollen Union und FDP internationale Arbeiten unterstützen. Mit einer EU-einheitlichen Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer soll die Vergleichbarkeit der Besteuerung erleichtert werden.

CDU/CSU wollen die Niedrigbesteuerungsgrenze im Außensteuerrecht reduzieren. Damit würde berücksichtigt, dass ausländische Steuerbelastungen derzeit nicht in vollem Umfang angerechnet werden können, da die Gewerbesteuer keine Anrechnung vorsieht.

3.4 Bepreisung von CO2: Grüne und Union fordern zügigere Preissteigerungen, vollständige Rückverteilung der Einnahmen bei Grünen, Union und FDP vorgesehen

Zum Jahresbeginn 2021 wurde der CO2-Preis für Heizöl, Erdgas, Benzin und Diesel erhöht. Der Preis wird über einen nationalen Emissionshandel umgesetzt. Für die Einführungsphase wurde ein Festpreis festgelegt, der jährlich ansteigt. Im Jahr 2021 liegt der Preis bei 25 Euro pro Tonne. Danach steigt der Preis weiter schrittweise an, bis im Jahr 2026 ein Preiskorridor von 55 bis 65 Euro gilt. Die Veräußerung von Emissionsberechtigungen führt zu Erlösen. Die Einnahmen sollen gemäß Klimaschutzprogramm 2030 zum Teil für eine Reduktion der EEG-Umlage genutzt werden. Die Wahlprogramme unterscheiden sich in ihren Vorschlägen zur Verwendung der Einnahmen, wobei alle Parteien eine weitere Reduktion oder Abschaffung der EEG-Umlage vorsehen.

Bündnis 90/Die Grünen wollen die Einnahmen aus dem nationalen Emissionshandel neben der Senkung der EEG-Umlage über eine Pro-Kopf-Pauschale („Energiegeld") zurückverteilen. Die Preissteigerungen im nationalen Emissionshandel sollen dabei zügiger erfolgen. Zudem werden weitere Entlastungen vorgesehen, und die Sektorenkopplung soll über eine umfassende Steuer- und Abgabenreform verbessert werden. Die „Dieselsubvention" soll abgeschafft werden. Damit ist wohl eine Anpassung der Sätze bei der Energiesteuer gemeint. Die FDP präferiert ebenfalls eine pauschale Rückverteilung („Klimadividende") sowie

eine Abschaffung der EEG-Umlage und eine Reduktion der Stromsteuer auf den europäischen Mindestsatz. Darüber hinaus soll die Energiesteuer abgesenkt werden. CDU/CSU wollen den „Aufwuchspfad der CO2-Bepreisung straffen" und die Sektoren Wärme und Verkehr in den Europäischen Emissionshandel überführen. Die EEG-Umlage soll ebenfalls vollständig abgeschafft werden und so die Stromkosten senken. Die energiebezogenen Steuern, Umlagen und Entgelte sollen stärker auf den CO2-Ausstoß ausgerichtet werden. Die SPD fordert ab dem Jahr 2025 eine vollständige Finanzierung der EEG-Umlage aus dem Bundeshaushalt. Eine pauschale Rückvergütung soll geprüft werden. Die weiteren Vorhaben aus dem Bereich der Klimapolitik führen wir in Abschnitt 4.2 aus.

3.5 Grunderwerbsteuer: CDU/CSU und FDP für Freibetrag

Die Grunderwerbsteuer fällt beim Erwerb eines Grundstücks und des gegebenenfalls darauf errichteten Bauwerks an. Der Steuersatz kann seit dem Jahr 2006 von den Ländern bestimmt werden. Bis auf Bayern und Sachsen haben alle Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Da zugleich die Immobilienpreise gestiegen sind, stellt diese Steuer ein erhebliches Hindernis beim Erwerb von Wohneigentum dar – insbesondere da die Nebenkosten in der Regel durch Eigenkapital finanziert werden müssen. Das Aufkommen dieser Transaktionsteuer lag im Jahr 2020 bei rund 16 Mrd. Euro. Da das Aufkommen den Ländern zufließt, kann der Bund Gesetzesänderungen nur mit Zustimmung des Bundesrats vornehmen. Nichtsdestotrotz enthalten alle vier Wahlprogramme Ideen zur Reform dieser Steuer.

Bei der SPD beschränkt sich dieser Vorschlag jedoch darauf, dass Share Deals zur Umgehung der Steuerzahlung beendet werden sollen. Dies fordern FDP und Bündnis 90/Die Grünen ebenfalls. Allerdings trat eine entsprechende Reform bereits zum 1. Juli 2021 in Kraft. Wurden bisher anstatt einer Immobilie Anteile an einer Gesellschaft erworben, fiel keine Grunderwerbsteuer an, sofern der Käufer nicht mehr als 95 % der Anteile erworben hat und eine Haltefrist eingehalten wurde. Neben weiteren Anpassungen wurde diese Grenze abgesenkt und die Haltefrist ausgeweitet. Durch die bereits beschlossene Reform können die Länder mit Mehreinnahmen rechnen. Aus den Wahlprogrammen wird nicht ersichtlich, inwiefern von den Parteien weiterreichende Einschränkungen angestrebt werden. Daher bleiben diese potenziellen Mehreinnahmen im Weiteren unberücksichtigt.

Bündnis 90/Die Grünen strebt an, den Ländern differenzierte Steuersätze zu erlauben. Es sollen höhere Steuersätze beispielsweise für große Wohnungsunternehmen und dafür eine Absenkung für Selbstnutzende möglich werden. Gemeinsam mit anderen Regelungen aus dem Wahlprogramm – wie etwa der Forderung, dass die Grundsteuer nicht mehr umlagefähig sein soll, der Absenkung der Modernisierungsumlage und der Ausweitung von Baustandards – dürfte dies eher zu einer Verknappung des Wohnangebots führen.

Die Wahlprogramme von CDU/CSU und FDP enthalten jeweils unterschiedliche Ideen für die Einführung eines Freibetrags. Bislang existiert nur eine sehr geringe Freigrenze in Höhe von 2.500 Euro. Bei den darüber liegenden Immobilienerwerben fällt der volle Steuersatz

an. Bei einem Freibetrag würde nur der diesen Betrag übersteigende Verkaufspreis der Steuer unterworfen. Der FDP schwebt für alle natürliche Personen ein Freibetrag in Höhe von 500.000 Euro für selbstgenutztes Wohneigentum vor. Dieser soll entweder voll oder allmählich verbraucht werden können. Die Mindereinnahmen hängen durch die variierenden Steuersätze stark davon ab, in welchem Land der Freibetrag anfällt. Eine Schätzung des IW Köln geht in einem entsprechenden Szenario von Mindereinnahmen in Höhe von bis zu 41 % aus (Voigtländer et al., 2017). Dies würde, angewandt auf das derzeitige Steueraufkommen, einem Rückgang der Steuereinnahmen der Länder um rund 6,6 Mrd. Euro entsprechen. In einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der FDP wurden die Mindereinnahmen auf 6,2 Mrd. Euro geschätzt (Bundesregierung 2020, Drucksache 19/20536). In den Schätzungen dürften Verhaltensanpassungen jedoch nicht berücksichtigt sein.

Die CDU/CSU möchte es den Ländern ermöglichen, einen Freibetrag beim erstmaligen Erwerb selbstgenutzten Wohnraums einzuführen. Der Freibetrag soll abhängig von der Kinderzahl sein. Für jeden Erwachsenem soll ein Betrag in Höhe von 250.000 Euro angesetzt werden können, je Kind ein zusätzlicher Betrag in Höhe von 100.000 Euro. Jedoch würde hierdurch das Steueraufkommen der Länder ebenfalls erheblich sinken. Die Mindereinnahmen dürften sich – je nach Käuferstruktur – in einem ähnlichen Rahmen bewegen wie im Konzept der FDP.

3.6 Vermögensteuer: Grüne und SPD für Wiedereinführung mit ungewissen Mehreinnahmen für die Länder

Seit dem Jahr 1997 wird die Vermögensteuer nicht mehr erhoben. Das Bundesverfassungsgericht erklärte im Jahr 1995 die damalige Vermögensteuer für verfassungswidrig, da Grund- und Immobilienvermögen gegenüber anderen Vermögensarten günstiger behandelt wurden. Das Aufkommen einer wiederbelebten Vermögensteuer stünde gemäß Grundgesetz den Ländern zu. Wie bei der Grunderwerb- und der Erbschaftsteuer sind daher Änderungen nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich.

CDU/CSU und FDP sprechen sich in ihren Wahlprogrammen gegen eine Wiedereinführung aus. Bündnis 90/Die Grünen und die SPD würden die Vermögensteuer hingegen gerne wieder in Kraft setzen.

In beiden Vorschlägen handelt es sich um eine jährliche Vermögensteuer, bei der jeweils 1 % des Nettovermögens abgeführt werden soll. Für Betriebsvermögen sollen Begünstigungen gelten, deren Ausgestaltung jedoch nicht näher ausgeführt wird. Zudem soll der Steuersatz nur für hohe Vermögen gelten. Als solches wird bei Bündnis 90/Die Grünen ein Vermögen oberhalb von 2 Mio. Euro pro Person angesehen. Im Wahlprogramm der SPD wird nicht angegeben, wie hoch der persönliche Freibetrag ausfallen soll, der steuerfrei wäre.

Anhand von Daten aus dem Jahr 2010 schätzen Bach und Thiemann (2016) das Aufkommen aus einer Vermögensteuer bei einem Steuersatz von 1 % und einem Freibetrag von 2 Mio.

Euro pro Person und einem Freibetrag für das Betriebsvermögen von 5 Mio. Euro auf rund 11 Mrd. Euro. Betont werden jedoch die Ausweichreaktionen, welche die Mehreinnahmen deutlich mindern könnten. In einem mittleren Szenario verringern die Ausweichreaktionen die Einnahmen um 4,5 Mrd. Euro, wenn angenommen wird, dass sich in den vergangenen Jahren die Möglichkeiten zur Steuervermeidung reduziert haben. Wenn Elastizitäten aus empirischen Studien verwendet werden, liegen die Mindereinnahmen bei 7 Mrd. Euro. Hinzu kämen Erhebungskosten für die Steuerpflichtigen und die Verwaltung. Diese werden auf rund 700 Mio. Euro geschätzt. Es wären also bei der Umsetzung dieses Konzepts lediglich rund 3,3 Mrd. Euro an jährlichen Steuermehreinnahmen zu erwarten.

Fuest et al. (2018) simulieren die Wiedereinführung einer Vermögensteuer, die jedoch bereits ab 1 Mio. Euro greift. Es wird ein Steuersatz von 1 % zugrunde gelegt, für Betriebsvermögen ein geringerer Steuersatz in Höhe von 0,4 %. Zwar ergibt sich hier kurzfristig ein Aufkommen bei der Vermögensteuer von fast 18 Mrd. Euro. Dieses wird jedoch durch Mindereinnahmen an anderer Stelle überkompensiert, sodass der Nettoeffekt negativ wird. Langfristig ergeben sich deutliche Mindereinnahmen von fast 30 Mrd. Euro jährlich.

3.7 Erbschaft- und Schenkungsteuer: SPD will Verschonungsregelungen anpassen

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer wird in Deutschland auf die unentgeltliche Vermögensübertragung von Todes wegen und durch Schenkungen erhoben. Neben der Grunderwerbsteuer ist diese Steuer die zweite größere Ländersteuer. Sie wurde zuletzt im Jahr 2016 infolge verfassungsrechtlicher Einwände reformiert – nach jahrelangen Verhandlungen.

CDU/CSU und FDP sprechen sich gegen Erhöhungen oder Verschärfungen aus. Bündnis 90/Die Grünen ziehen die Vermögensteuer der Erbschaftsteuer vor und sprechen sich bei der Erbschaftsteuer nur am Rande für den Abbau von Gestaltungsmöglichkeiten aus. Die SPD fordert eine nochmalige Reform dieser Steuer. Angestrebt wird eine effektive Mindestbesteuerung für große Betriebsvermögen und vermögenshaltende Familienstiftungen. Eine Anpassung der Verschonungsregelungen könnte zu Mehreinnahmen der Länder führen. Aufgrund der vagen Formulierungen können diese jedoch nicht abgeschätzt werden.

3.8 Finanztransaktionsteuer: SPD für unilaterale Einführung

Die Einführung einer Finanztransaktionsteuer wird intensiv diskutiert, seit die Europäische Kommission im Jahr 2011 einen Gesetzentwurf vorlegte. Im Jahr 2019 startete Olaf Scholz einen neuen Versuch und brachte einen Vorschlag für einen Richtlinientext zur Einführung einer solchen Steuer ein. Mit den Einnahmen sollte die Grundrente finanziert werden. Das Vorhaben scheiterte.

In den Wahlprogrammen von Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU ist jeweils die Forderung nach einer europäischen Finanztransaktionsteuer mit breiter Bemessungsgrundlage

enthalten. Geht es nach Bündnis 90/Die Grünen, sollen die Einnahmen dem EU-Haushalt zufließen. CDU/CSU fügen einschränkend hinzu, dass Kleinanleger und die private Altersvorsorge nicht belastet werden sollen. Für eine europäische Finanztransaktionsteuer gibt es allerdings momentan keine Erfolgsaussichten. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2020) hält die Einführung einer Finanztransaktionsteuer ökonomisch nicht für sinnvoll.

Die SPD geht weiter und fordert generell eine Finanztransaktionsteuer, die „möglichst im Einklang mit unseren europäischen Partnern" eingeführt werden soll. Aufgrund von Ausweichreaktionen ist eine solche Steuer noch weniger sinnvoll, wenn sie nur unilateral eingeführt wird.

Die FDP lehnt die Einführung neuer EU-Steuern generell ab und führt eine Steuer auf Finanztransaktionen nicht explizit auf.

3.9 Sonstige Steuern: Grüne fordern neue EU-Steuern und steuerliche Begünstigung bestimmter Produkte, FDP will Bagatellsteuern abschaffen

Die FDP fordert eine Abschaffung der Bagatellsteuern. Steuern wie die Schaumweinsteuer (Aufkommen 2020: 405 Mio. Euro), die Zwischenerzeugnissteuer (23 Mio. Euro), die Biersteuer (566 Mio. Euro) oder die Kaffeesteuer (1,06 Mrd. Euro) würden viel Bürokratie verursachen, die Einnahmen seien jedoch gering. Bei der Biersteuer handelt es sich um eine Ländersteuer, bei der eine Abschaffung nur nach Zustimmung des Bundesrates möglich wäre. Zudem ist eine Abschaffung derzeit europarechtlich nicht möglich. In anderen Fällen hat der Bund die Ertragshoheit und benötigt somit nicht die Zustimmung des Bundesrates. Cannabis soll dafür kontrolliert freigegeben werden. Bei einer Besteuerung analog zu Zigaretten wäre dies mit Mehreinnahmen in Höhe von 1 Mrd. Euro verbunden.

Bündnis 90/Die Grünen möchte pflanzliche Milchalternativen steuerlich mit Milchprodukten gleichstellen und bei der Umsatzsteuer mit dem reduzierten Steuersatz in Höhe von 7 % belegen. Für Reparaturdienstleistungen soll ebenfalls der ermäßigte Satz gelten. Fair gehandelter Kaffee soll niedriger besteuert werden. Pflanzliche Alternativen und Fleischersatzprodukte sollen ebenso steuerlich bessergestellt werden. Die Steuermindereinnahmen dürften gering sein. Problematisch ist vielmehr der enorme Verwaltungsaufwand bei Umsatzsteuerermäßigungen. „Ungerechtfertigte Ausnahmen im Bereich der Umsatzsteuer" sollen daher nach den Angaben von Bündnis 90/Die Grünen abgebaut werden.

Das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen sieht zudem vor, dass der EU-Haushalt durch die Besteuerung von Plastik gestärkt werden soll. Seit Beginn des Jahres fließt bereits ein neuer, zusätzlicher nationaler Beitrag in den EU-Haushalt. Grundlage hierfür sind nicht recycelte Plastikverpackungsabfälle. Zudem soll gemäß Wahlprogramm eine europäische Kerosinsteuer eingeführt werden, in einem ersten Schritt auf nationaler Ebene für innerdeutsche Flüge. Die FDP will die Luftverkehrsteuer abschaffen, CDU/CSU hingegen den europäischen Emissionshandel im Luftverkehr stärken.

4 AUSGABEN: BENENNUNG DER FISKALISCHEN MEHRBEDARFE AUFFALLEND DÜNN

Die vier untersuchten Wahlprogramme fokussieren sich jeweils stark auf politische Vorhaben und Ideen, die Mehrausgaben der öffentlichen Hand nahelegen. Während die Parteien sich mit der Anzahl an Vorschlägen gegenseitig überbieten, ist die Benennung der dazugehörigen fiskalischen Mehrbedarfe auffallend dünn. Insbesondere in den Programmen von CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen finden sich kleinteilige Vorschläge zur Ausweitung oder Veränderung in zahlreichen Politikbereichen. Gleichzeitig soll anscheinend der Eindruck eines unkontrollierten Anstiegs der Staatsausgaben vermieden werden. Deswegen gestehen Bündnis 90/Die Grünen zum Abschluss ihres Programms ein, dass nicht die Umsetzung jedes Projekts versprochen werden könne und überflüssige Ausgabenposten gestrichen werden sollen. Sie wollen ihr Programm vielmehr als Vision und Leitfaden verstanden wissen, der von konkretem politischen Handeln gegebenenfalls deutlich abweichen kann. Häufig ist die Problembeschreibung im Wahlprogramm ausführlich, die konkrete Ausgestaltung der Maßnahme jedoch vage. Im Wahlprogramm der Unionsparteien werden viele Vorhaben so unverbindlich beschrieben, dass fiskalische Mehrbedarfe zwar als logische Schlussfolgerung erscheinen. Tatsächlich könnten jedoch aufgrund der gewählten Begrifflichkeiten („fördern", „stärken") ebenso andere politische Herangehensweisen denkbar sein, die nicht zu Mehrausgaben führen, etwa ein Regularien- oder Bürokratieabbau.

Im Folgenden werden wir in Unterkapitel 4.1 zunächst die funktionalen Eckpunkte in den Bundeshaushalten der vergangenen Jahre vorstellen. Mögliche Neuausrichtungen nach der Bundestagswahl können nur unter Berücksichtigung der bisherigen Komposition des Bundeshaushalts umgesetzt werden. Ein Großteil der Bundesausgaben ist bereits unabhängig von der zukünftigen Regierungskoalition festgelegt, beispielsweise aufgrund langfristiger Verpflichtungen oder systemimmanenter Ausgaben (etwa bei der Ausgestaltung des Sozialversicherungssystems). Ein Wahlversprechen zur Erhöhung von ohnehin schon großen Positionen im Bundeshaushalt dürfte für die Quantifizierung fiskalischer Mehrbedarfe bedeutsamer als geringfügige Wahlgeschenke für ein bestimmtes Wählerklientel sein. Da die Mehrheit der Vorschläge in allen untersuchten Wahlprogrammen keine transparente fiskalische Einordnung enthält, werden wir diese Vorhaben primär qualitativ miteinander vergleichen. Die wenigen konkret und quantitativ benannten Mehrausgaben weisen wir aus.

Neben der fehlenden transparenten Benennung von geplanten Mehrausgaben, stellt die unzureichende Berücksichtigung föderaler Verantwortungssphären ein weiteres Problem in der fiskalpolitischen Analyse der Wahlprogramme dar. Alle Parteien machen entweder Vorschläge zu Politikbereichen, die nicht im originären Aufgabenbereich des Bundes liegen oder schlagen Bund-Länder-Pakte vor. Hierbei ist häufig unklar, ob mit den Vorschlägen ein einmaliger Zuschuss für Länder oder Kommunen gemeint ist, ob das vorgeschlagene Bundesengagement ein erster Schritt ist, um die entsprechenden Aufgaben dauerhaft in

Bundeskompetenz zu überführen (was gegebenenfalls mittelfristig zu erheblichen Mehrbedarfen führen kann) oder ob es sich um eine Wahlkampf-Finte handelt, bei der die jeweilige Partei bereits weiß, dass die entsprechende Umsetzung nicht in den Aufgabenbereich der nächsten Bundesregierung fallen wird. Ein ähnliches Problem besteht bei den zahlreichen Vorschlägen zur Lösung von Aufgaben auf europäischer Ebene. Im Folgenden gehen wir davon aus, dass die Parteien die Absicht haben, ihre Vorhaben auf Bundesebene umzusetzen und betrachten die gesamtstaatlichen fiskalischen Konsequenzen.

Um diese umfassend bewerten zu können, muss neben den Gebietskörperschaften das Sozialversicherungssystem berücksichtigt werden. So werden etwa Finanzierungslücken dort oftmals durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt geschlossen. Im Rahmen der Corona-Krise hat sich beispielsweise die Bundesregierung mit der „Sozialgarantie 2021" verpflichtet, alle Finanzbedarfe, für deren Finanzierung Sozialversicherungsbeiträge von über 40 % notwendig wären, durch Bundesmittel zu decken.

Wenn der Bundeshaushalt in einem Haushaltsjahr nicht materiell ausgeglichen ist, kann der Bund zur Deckung der Ausgaben Schulden aufnehmen (wie die einzelnen Parteien zu dieser expliziten Staatsverschuldung stehen, wurde in Kapitel 2 zusammengefasst). Darüber hinaus entstehen etwa dadurch, dass die Bürger in die Sozialversicherungskassen einzahlen, weitere Verbindlichkeiten, welche die öffentliche Hand gegenüber ihren Bürgern aufbaut. Diese zusätzlichen Forderungen der Bürger gegenüber dem Staat werden als implizite Staatsverschuldung bezeichnet und nur unter Berücksichtigung dieser Verbindlichkeiten lassen sich die fiskalpolitischen Konsequenzen der Wahlprogramme zielführend analysieren.

Die folgende Analyse der Mehrausgaben lässt sich unter drei thematischen Schwerpunkten subsumieren: der Klima-, Energie-, und Verkehrspolitik, einer Digitalisierungsoffensive und den Änderungsvorhaben in der Sozialpolitik. An diesen drei Schwerpunkten ist die Struktur des Kapitels ausgerichtet. Zunächst analysieren wir die vorgeschlagenen Mehrausgaben in der Klima-, Energie- und Verkehrspolitik, anschließend jene zur politischen Begleitung, Nutzbarmachung und Gestaltung der Digitalisierung. Die Vorschläge in der Bildungs- und Forschungspolitik sowie bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (Unterkapitel 4.5 – Allgemeine Dienste) sind von der Digitalisierung ebenfalls wesentlich geprägt, jedoch nicht ausschließlich. Bemühungen zum Klimaschutz spielen insbesondere in der Forschungsförderung eine bedeutende Rolle für alle Parteien. Anschließend untersuchen wir in den Unterkapiteln 4.6 bis 4.8 die Reformvorhaben im sozialen Sicherungssystem. Hier ist die Verstrickung von Bundesausgaben und Ausgaben der Sozialversicherungen besonders deutlich. Schließlich betrachten wir Mehrausgaben in der Familienpolitik und diskutieren die Möglichkeit einer Altschuldenentlastung für Kommunen, wie sie von einigen Parteien gefordert wird. Zum Abschluss gehen wir auf die wenigen Vorhaben in den Wahlprogrammen ein, die Mehreinnahmen oder eine Reduktion von Ausgaben mit sich bringen würden.

4.1 Ausgabenzuordnung in der Logik des Bundeshaushalts

Zwischen den Jahren 2016 und 2019 nahmen die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt um fast 40 Mrd. Euro zu. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate lag bei knapp 4 %. Die Zuwachsraten des nominalen BIP lagen in demselben Zeitraum nur bei durchschnittlich 3,3 %, weshalb der Anteil der geplanten Bundesausgaben in Relation zum BIP leicht zunahm, von 10,1 % im Jahr 2016 auf 10,3 % vier Jahre später. Die geringeren Zinsausgaben und der konjunkturelle Aufschwung haben dabei den Ausgabenzuwachs gedämpft. Alle Bundesausgaben werden einer der folgenden neun Funktionsgruppen zugeordnet:

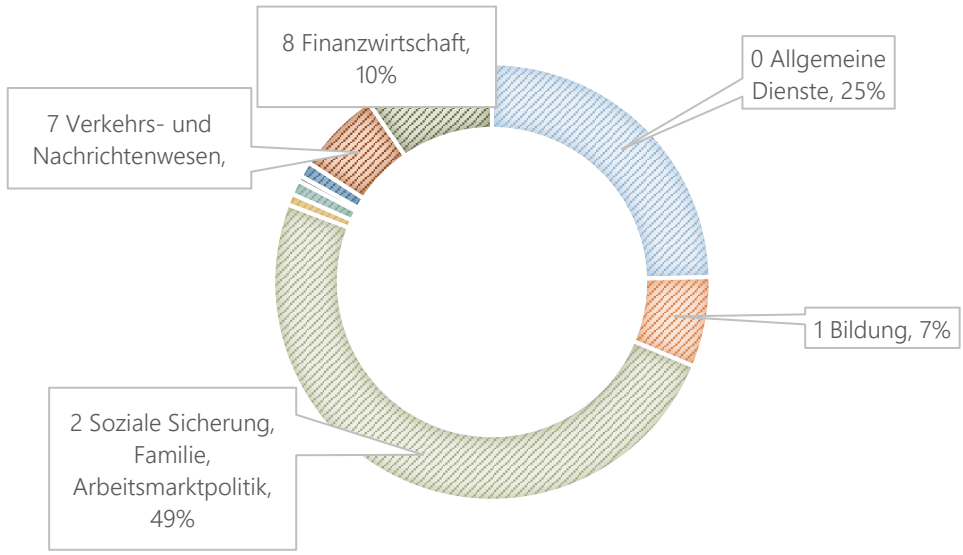
0 Allgemeine Dienste
1 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten
2 Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik
3 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung
4 Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste
5 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
6 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen
8 Finanzwirtschaft.

Die Sozialausgaben der Funktion 2 bilden die größte Ausgabenposition. Ihnen wurde in den vergangenen Jahren immer rund die Hälfte aller Bundesausgaben zugeordnet (zwischen 160 Mrd. Euro und 180 Mrd. Euro). Auf den Anteil von 50 % will die FDP die Sozialausgaben zukünftig begrenzen. Zuweisungen und Zuschüsse an die Sozialversicherungen bilden innerhalb der Funktion 2 die größte Position. Dabei machen Zuschüsse an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) den größten Anteil aus. Im Jahr 2019 haben sich diese auf insgesamt 98 Mrd. Euro belaufen. Hiermit werden zum einen versicherungsfremde Leistungen wie etwa Kindererziehungszeiten ausgeglichen, die von den Sozialversicherungen erbracht, aber für die keine Beiträge gezahlt werden. Zum anderen wird der Beitragsanstieg durch steuerfinanzierte Zuschüsse abgemildert. Die FDP fordert mit einer „Schuldenbremse 2.0", dass zukünftige versicherungsfremde Leistungen komplett durch Bundeszuschüsse gedeckt werden müssen, um so eine Verlagerung der Finanzierungslast zu den Beitragszahlern zu verhindern.

Nach Funktion 2 folgen die Funktionen 0 und 8. Bei den allgemeinen Diensten sind insbesondere die Ausgaben für die Bundeswehr, für öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die zentrale Verwaltung und Finanzverwaltung zu nennen. Auf jede der übrigen sechs Funktionen vereinigen sich jeweils weniger als 10 % aller Bundesausgaben und lediglich auf die Bereiche Bildung (2019: 24 Mrd. Euro, 6,7 % des Haushaltsvolumens) und Verkehr (22 Mrd. Euro, 6,2 %) entfallen jeweils über 5 % aller Ausgaben. In diesen Bereichen wird ein maßgeblicher Anteil der Aufgaben von Ländern und Kommunen erbracht. Abbildung 3 stellt die beschriebene Aufteilung des Bundeshaushalts nach Funktionen graphisch dar.

Losgelöst von funktionsgruppenspezifischen Mehrausgaben fordert die FDP eine Gesamtinvestitionsleistung in Höhe von 25 % des Bruttoinlandsprodukts bis zum Jahr 2025. Vorrangig soll privat investiert werden. Die SPD betont, dass Investitionspolitik Austeritätspolitik vorzuziehen sei und dass das Niveau der Bundesinvestitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro jährlich mindestens beibehalten werden soll. Die von den Sozialdemokraten proklamierten 50 Mrd. Euro Bundesinvestitionen bildeten sich im Jahr 2020 gemäß dem Bundeshaushalt aus der Summe von Sachinvestitionen (14,79 Mrd. Euro) und Vermögensübertragungen (35,25 Mrd. Euro) des Bundes an die Länder, Kommunen, Sondervermögen und sonstigen Bereiche. Bündnis 90/Die Grünen möchte ebenfalls das Niveau öffentlicher Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro jährlich beibehalten. Ergänzend zur Forderung der SPD betonen die Grünen zusätzlich, dass dieses Niveau über das gesamte Jahrzehnt gehalten werden müsse und die Investitionen dem sogenannten Gender Budgeting unterliegen sollen. Das CDU/CSU-Wahlprogramm gibt keinen Wert zur grundsätzlichen oder staatlichen Investitionsnotwendigkeit an. Nach dem bereits erwähnten „Kassensturz" soll ein entsprechender „Fahrplan für Investitionen in Wachstum" erstellt werden. Die erreichten „Rekordinvestitionen" in die Infrastruktur sollen jedoch auf hohem Niveau verlängert werden.

Abbildung 3: Einteilung des Bundeshaushalts 2019 nach Aufgabengebieten



Quelle: Haushaltsplan des Bundes 2019, eigene Darstellung.

4.2 Klima-, Energie- und Verkehrspolitik Schwerpunkte in den Wahlprogrammen

Die Klimapolitik ist einer der großen Politikbereiche in allen Wahlprogrammen. Insbesondere in der Energie- und Verkehrspolitik, der Bildungspolitik und Forschungsförderung sowie der Industriepolitik sind viele Vorhaben durch die Abmilderung des oder Anpassung an den Klimawandel motiviert. Die FDP möchte zur gesamtwirtschaftlichen Umsetzung von

klimaneutralem Konsum sowie klimaneutraler Produktion und Investition nahezu ausschließlich auf den Mechanismus des Zertifikathandels setzen. Bis ein international abgestimmtes Vorgehen beim Klimaschutz erreicht ist, soll der „Carbon Leakage"-Schutz ausgeweitet werden, damit Unternehmen wettbewerbsfähig bleiben. Im Vergleich zu den übrigen Wahlprogrammen ist diese dezentrale Herangehensweise ein Alleinstellungsmerkmal. Generell sprechen sich Grüne und SPD für eine strategische Industrie- und Beschaffungspolitik beziehungsweise strategische Investitionen des Staates aus.

CDU/CSU, SPD und FDP sprechen sich gleichermaßen für die Abschaffung der EEG-Umlage und für die Ausweitung des Zertifikathandelssystems aus. CDU/CSU und FDP setzen sich für eine aufkommensneutrale CO2-Bepreisung ein oder prüfen zumindest die Rückzahlung der Einnahmen aus dem Zertifikathandelssystem in Form eines Pro-Kopf-Transfers. Den Pro-Kopf-Transfer setzt die SPD unter Prüfungsvorbehalt. Die Grünen wollen das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) weiterentwickeln und die EEG-Umlage zumindest senken.

Dass Klimaschutz das zentrale Leitthema im grünen Wahlprogramm ist, überrascht kaum. Staatsintervention, Verbote, Regulierungen und Quoten werden in zahlreichen Politikbereichen durch vermeintlich positive Konsequenzen für das Weltklima begründet. Bei strenger Orientierung an unserer Gliederung könnte man praktisch das gesamte Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen in diesem Unterkapitel analysieren.

4.2.1 Klimaschutz als Begründung für Industriepolitik bei Grünen, Union und SPD

Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU und SPD gehen davon aus, dass umfangreiche (hauptsächlich technologiespezifische) Subventionen des Bundes, staatliche Entwicklungspfade und hohe fiskalische Mehrbedarfe notwendig sind, um die Klimaziele bis 2030 und 2050 zu erreichen. Die Wahlprogramme dieser drei Parteien beinhalten umfassende Subventionsvorhaben für die Windenergie- und Solarbranchen über die bestehende Förderung im Sinne des EEG hinaus. Des Weiteren möchte die SPD die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen in der Automobilindustrie „aktiv gestalten" und Schlüsselindustrien fördern.

Für die Unionsparteien ist neben der technologieoffenen eine technologiespezifische Förderung von Forschung und Entwicklung wesentlich. Hierbei ist es CDU/CSU wichtig, dass Wertschöpfungsketten innerhalb Deutschlands, mindestens innerhalb der EU, entwickelt und gehalten werden. Da hierbei weder komparative Kostenvorteile noch standortkritische Gegebenheiten beachtet werden, bergen diese Unionsvorhaben ein sehr hohes Risiko von langfristigen Subventionsabhängigkeiten ganzer Industriezweige. CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD wollen erkannt haben, dass die Elektrifizierung des Individualverkehrs sowie die Wasserstofftechnologie die zukünftig dominanten Technologieformen seien und setzen sich deshalb für den massiven staatlichen Ausbau der entsprechenden Infrastruktur sowie die Förderung privater Investitionen ein. Diese technologiespezifische Fixierung ist einerseits riskant, andererseits konkretisiert keine der drei Parteien, in welchem Umfang sie diese Technologien fördern möchten. Die FDP schreibt dem Thema Wasserstoff

ebenfalls eine große Bedeutung zu, allerdings sind die Liberalen zurückhaltender beim unmittelbaren staatlichen finanziellen Engagement und sprechen sich eher für die Schaffung internationaler Rahmenbedingungen aus.

Die Grünen geben Ausbaupfade, Quoten und Regulierungen für unterschiedlichste Industriezweige vor. Förderwürdig ist hierbei eine Vielzahl von Vorhaben, die nach Ansicht der Grünen klimafreundlich oder gemeinwohlfördernd sind.

Die europäischen Mehrausgaben in Zusammenhang mit dem Green New Deal, die von SPD und CDU/CSU unterstützt werden, könnten ebenfalls eine fiskalische Mehrbelastung des Bundeshaushalts mit sich bringen. Hierbei ist allerdings die grundsätzliche Finanzierungsstruktur des europäischen Haushalts zu berücksichtigen, insbesondere die Frage, inwieweit die EU zukünftig Verschuldungs- und Besteuerungskompetenzen erhalten soll (siehe Kapitel 2). Die Grünen betonen, dass der Green Deal ambitioniert und ehrgeizig umgesetzt werden müsse. Eines von vielen Finanzierungsinstrumenten soll hierfür der Just Transition Fund sein, der aufzustocken sei.

4.2.2 Energiepolitik: Finanzierung bei der SPD unklar

Wenn die EEG-Umlage tatsächlich abgeschafft werden würde, wie von CDU/CSU, SPD und FDP angekündigt, würde dies zu der Frage führen, wie die Förderzusagen aus dem bisherigen EEG finanziert werden sollen: Die FDP schlägt hierzu eine Refinanzierung über die Einnahmen aus dem Zertifikathandelssystem vor, was allerdings den angedachten Pro-Kopf-Transfer mindern würde. Zudem geben die Liberalen explizit an, keine neuen Projekte im Sinne des EEG fördern zu wollen. Der Verzicht auf neue Fördertatbestände findet sich im SPD-Programm nicht. Stattdessen erklären die Sozialdemokraten, die EEG-Förderung über den Bundeshaushalt finanzieren zu wollen, wobei hier Mehreinnahmen aus dem Zertifikathandelssystem einzusetzen seien.

Im Jahr 2019 wurde die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien mit 27,6 Mrd. Euro allein aus der EEG-Umlage subventioniert (Bundesnetzagentur, 2020). Das IW Köln prognostiziert drei Szenarien bis zum Jahr 2027, je nach Ausbaupfad und Strompreisentwicklung. Hiernach liegt die Gesamtfördersumme in sechs Jahren zwischen 19 Mrd. Euro und 33,5 Mrd. Euro jährlich (Kremheller und Schaefer, 2018). Für das Jahr 2021 rechnet der Bund mit Einnahmen in Höhe von 2,77 Mrd. Euro aus dem europäischen Zertifikathandelssystem und weiteren 7,41 Mrd. Euro aus dem nationalen Brennstoffemissionshandel (in Summe 10,18 Mrd. Euro). Die bestehenden EEG-Förderverbindlichkeiten übersteigen somit die Einnahmen aus dem bisherigen Zertifikathandel um ein Vielfaches. Diese müssten also erheblich steigen, um die Refinanzierungsvorschläge von FDP und SPD zu realisieren. Zudem speisen die Emissionszertifikateinnahmen derzeit den Energie- und Klimafonds, der als zentrales Finanzierungsinstrument für Vorhaben der Energiewende vorgesehen ist. Werden diese Einnahmen zukünftig zur EEG-Kompensation sowie etwa einen zusätzlichen Pro-Kopf-Transfer verwandt, ergeben sich weitere, ungeklärte Finanzierungsprobleme.

Während FDP und SPD ein nicht-selbsttragendes Refinanzierungsmodell vorlegen, verzichten die Unionsparteien gänzlich auf Aussagen zur Finanzierung bereits bestehender EEG-Förderzusagen nach Abschaffung der EEG-Umlage. Stattdessen finden sich im CDU/CSU Wahlprogramm erneut zahlreiche kleinteilige Subventionsvorhaben für unterschiedliche Technologien und Maßnahmen. Eine abschließende Aufzählung aller Vorhaben übersteigt den Rahmen dieses Gutachtens und die Finanzierung der zahlreichen Versprechen wird im Programm ebenfalls nicht erklärt.

Bündnis 90/Die Grünen fordern eine Vielzahl von Förderprogrammen für erneuerbare Energien. Hierbei stehen die Möglichkeiten der Windkraft-, Wasserstoff- und Solarindustrie besonders im Fokus. Anders als bei den übrigen drei Wahlprogrammen setzen die Grünen außergewöhnlich deutlich auf regulatorische Markteingriffe, technologiespezifische Verbote und Gebote sowie umfangreiche Vorschriften in anderen Politikbereichen zur Unterstützung der Energiewende. Beispielhaft können hierfür die starken Restriktionen beim Bau von Gaskraftwerken oder die Verpflichtung zur Installation von Solarpanelen auf Dächern und zur Vorlage eines Sanierungsplans bei Eigentümerwechsel genannt werden. Obwohl diese Maßnahmen teilweise keine unmittelbare Belastung des Bundeshaushalts darstellen, dürften diese diskretionären politischen Gestaltungsvorhaben mit hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten einhergehen.

4.2.3 Verkehrspolitik: Modernisierung der Infrastruktur als Schwerpunkt in allen Programmen, stärkere Subventionierungen bei Grünen, CDU/CSU und SPD

Alle Parteien betonen in ihren Wahlprogrammen den Aufbau und die Instandhaltung von Infrastruktur als Kernaufgabe des Staates. Entsprechend finden sich in allen Wahlprogrammen Vorhaben zum Ausbau, zur Modernisierung und Elektrifizierung des Schienennetzes und zur Erweiterung von Wasserstraßen und Häfen. Die SPD benennt das explizite Ziel, dass bis zum Jahr 2030 75 % des Schienennetzes elektrifiziert sein sollen. Außerdem möchten die Sozialdemokraten den operativen Betrieb des öffentlichen Nahverkehrs hoch subventionieren (365-Euro Ticket oder ticketfreie Nutzung). FDP und CDU/CSU möchten, neben der Schienen- und Wasserinfrastruktur, Fernstraßen gezielt ausbauen. Die FDP spricht sich zudem für leistungsstarke Flugplätze aus, die Unionsparteien für die Subventionierung der Luftfahrt als Schlüsseltechnologie. Unterschiede ergeben sich im operativen Management des Bahnangebots. Während die FDP den operativ tätigen Teil des Bahn-Konzerns privatisieren möchte (siehe Abschnitt 4.11), möchte die Union dafür sorgen, dass die Bahn attraktive Angebote macht, und die Sozialdemokraten möchten das Bahnfahren innereuropäisch günstiger ist als Fliegen. Beide Absichten würden vermutlich nur über eine umfangreichere Subvention des operativen Bahngeschäfts funktionieren oder Letzteres über eine weitere Belastung der Luftfahrtindustrie.

Die Grünen möchten wie Union und SPD nicht nur die Schieneninfrastruktur umfangreicher finanzieren, sondern das operative Geschäft der Bahn ebenfalls stark subventionieren. Letzteres ist zumindest naheliegend, wenn die Privatisierung des operativen Geschäfts nicht

gewollt ist und zugleich das bestehende Angebot ausgeweitet werden soll. Umfangreichere Fahrpläne, engere Taktung, niedrigere Trassenpreise und günstige Anbindungen europaweit sind hier die Hauptforderungen von Bündnis 90/Die Grünen. Die Infrastruktur soll mit 100 Mrd. Euro bis 2030 modernisiert, elektrifiziert und digitalisiert werden. Bahnhöfe sollen zu sogenannten Mobilitätsstationen aufgewertet werden, die für die Verkehrsvision der Grünen eine wesentliche Rolle zur Zusammenführung der unterschiedlichen Verkehrsmittel spielen sollen. Die Bahn soll zum vorherrschenden Tourismus-Reisemittel werden.

Alle Parteien sprechen sich für staatliches Engagement beim flächendeckenden Ausbau von Schnellladesäulen aus. CDU/CSU und SPD möchten, dass das Angebot an Ladesäulen die derzeitige Nachfrage übersteigt, damit das (zwischenzeitliche) Überangebot ein Argument zum Umstieg auf ein Elektrofahrzeug sei. Für Bündnis 90/Die Grünen ist der Aufbau eines Ladesäulensystems und -netzwerks ebenfalls Staatsaufgabe. Dieses Vorhaben ist insofern bemerkenswert, als private Anbieter bisher eine flächendeckende Versorgungsstruktur für konventionelle Energieträger sicherstellen konnten und nicht ersichtlich ist, wieso dies nicht für (Schnell-)Ladesäulen funktionieren sollte. Zudem definieren alle hier berücksichtigten Parteien die zukünftige Antriebstechnologie individueller Mobilität, was im Gegensatz zur zumindest von FDP und CDU/CSU beworbenen Technologieoffenheit steht.

Einen seriösen und vollumfänglichen Finanzierungsplan für das staatliche Engagement in der Mobilitätswende findet sich in keinem der untersuchten Wahlprogramme, weshalb zur Abschätzung der fiskalpolitischen Konsequenzen bestenfalls die Anzahl der Vorhaben und Versprechen in diesem Politikbereich abgezählt werden könnten. Hierbei stechen Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU besonders hervor.

4.3 Digitalisierung als Kernthema für öffentliche Verwaltung, Bildung und Forschung

4.3.1 Gigabit und 5G-Netzausbau mit Förderprogrammen

Der Ausbau des Gigabit- und des 5G-Netzes ist ein wesentliches Anliegen für CDU/CSU, FDP und SPD. Zur Sicherstellung des zeitnahen Aufbaus dieser Infrastruktur verfolgen sie jedoch unterschiedliche Herangehensweisen:

Im Wahlprogramm von CDU/CSU ist der Netzausbau am konkretesten skizziert. Die Unionsparteien wollen bis zum Jahr 2025 15 Mrd. Euro für den Gigabit-Netzausbau bereitstellen. Im Kontext der Raumordnung und Landesplanung erklären CDU/CSU darüber hinaus, dass sie Kommunen überall dort in die Lage versetzen wollen, den Breitbandausbau in Eigenregie voranzutreiben, wo dies für Unternehmen aus wirtschaftlichen Gründen nicht attraktiv ist. Diese Formulierung legt nahe, dass CDU/CSU bereit sind, über die angekündigten 15 Mrd. Euro hinaus, weitere Mittel für den flächendeckenden Ausbau bereitzustellen. Ein 5G-Netz soll ebenfalls bis zum Jahr 2025 flächendeckend geschaffen worden sein. Hierzu macht die Union jedoch keine Finanzierungsangaben.

Die FDP möchte bis zum Jahr 2025 ebenfalls den flächendeckenden Aufbau eines 5G-Netzes abgeschlossen haben. Außerdem möchten die Freien Demokraten Gigabit-Gutscheine an private Haushalte sowie kleine und mittlere Unternehmen verteilen, um einen Kostenanteil bei der Umstellung auf Gigabit durch den Bund zu übernehmen. Zu beiden Ausbauvorhaben macht die FDP keine Angaben, in welchem Finanzrahmen der Bund diese Vorhaben finanzieren soll und welche Mehrbedarfe hierdurch entstehen. Dass der planmäßige Ausbau über ein effizientes Auktionsdesign, nachfrageorientiert und kosteneffizient geschehen soll, ist eine sehr vage Formulierung.

Für die Sozialdemokraten hat der Netzausbau nur eine untergeordnete Bedeutung. Die SPD möchte einen Gigabit-Zugang für alle Haushalte und Unternehmen garantieren, macht jedoch keine Angaben zum zeitlichen Rahmen, zur Umsetzung oder zur Finanzierung. Ähnliches gilt für die Grünen, die zwar eine Handlungsnotwendigkeit in diesem Themenbereich feststellen, sich in ihrem Wahlprogramm jedoch primär auf Fragen der IT-Sicherheit konzentrieren sowie auf die Förderung und Anleitung zur ressourcenschonenden und klimafreundlichen Produktion und einen entsprechenden Konsum.

4.3.2 Modernisierung der Verwaltung und weitere Digitalisierungsvorhaben in unterschiedlichen Politikbereichen

Neben den vergleichsweise konkreten Plänen zum Ausbau der digitalen Infrastruktur, ist das Thema „Digitalisierung" omnipräsent in allen Wahlprogrammen mit Bezug zu mehreren Politikbereichen. Insbesondere in den Feldern der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, der Bildungspolitik, der Gesundheits- und Pflegepolitik und der Energie- und Verkehrspolitik wird bisher unzureichende Digitalisierung als Problem adressiert. In der Forschungspolitik sind IT-Forschung, Forschung zu künstlicher Intelligenz und Blockchain-Technologie immer wieder genannte Schwerpunkte der technologie- und sektorenspezifischen Forschungsförderung. Weitere Aspekte in allen untersuchten Wahlprogrammen sind digitale Souveränität, Daten- und Cybersicherheit. Politikmaßnahmen in diesen Bereichen sind teilweise regulatorischer Natur, zum Teil begründen die Vorhaben fiskalische Mehrbedarfe; etwa beim umfangreichen Ausbau des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (CDU/CSU, SPD und FDP), bei der Entwicklung staatlicher Digitalplattformen, die eine Alternative zu amerikanischen Tech-Konzernen darstellen sollen, oder bei der Etablierung eines öffentlichen Rundfunks für den digitalen Raum (SPD, Bündnis 90/Die Grünen).

Jede Partei hat in Summe so viele Vorschläge zur Nutzbarmachung oder zum Ausbau digitaler Anwendungen, dass deren Umsetzung erhebliche fiskalische Mehrbedarfe mit sich bringen würde. Da die konkrete haushaltspolitische Planung jedoch bestenfalls rudimentär angegeben ist, scheint es sich häufiger um vage Ideen und Visionen als um eine konkrete politische Agenda zu handeln. Auffällig ist allerdings, dass Digitalisierungsprojekte bei allen untersuchten Wahlprogrammen zum Anlass genommen werden, Kompetenzen außerhalb originärer Bundesaufgaben auszuweiten: Die SPD möchte einen Digitalpakt für Kinder- und

Jugendhilfe aufsetzten, die FDP einen Digitalpakt 2.0 und weitere Pakte für die Digitalisierung von Polizei und Justiz; CDU/CSU fordern einen Pakt mit den Ländern für den digitalen Rechtsstaat 2.0, Bündnis 90/Die Grünen einen „Konvent" mit Ländern und Gemeinden. Hier wird ebenfalls das Finanzvolumen nicht einmal näherungsweise eingegrenzt, allerdings sind diese Vorschläge unter Gesichtspunkten des Föderalismus aufmerksam zu beobachten. CDU/CSU und FDP möchten zudem ein Bundesministerium für Digitalisierung etablieren, in dem die Digitalisierung der verschiedenen Prozesse in unterschiedlichen Politikbereichen abgestimmt und koordiniert wird. Bündnis 90/Die Grünen strebt die Gründung einer Innovationsagentur an. Da bereits seit Juli 2019 die Bundesagentur für Sprunginnovation existiert, ist unklar, wie die Innovationsagentur von Bündnis 90/Die Grünen einzuordnen ist und, vor allem, welchen zusätzlichen Finanzbedarf dies auslösen soll.

4.4 Bildungs- und Forschungspolitik: Ausbau und Stärkung von Kita bis Weiterbildung

In allen berücksichtigten Wahlprogrammen nimmt die Bildungspolitik eine herausragende Rolle ein. Bildungspolitik ist jedoch überwiegend Ländersache, weshalb die konkrete Umsetzung der zahlreichen Vorschläge im Ungewissen bleibt.

Die FDP plant eine Erhöhung der Investitionen im Bildungssektor um 2,5 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anstieg der Bildungsausgaben um 8,1 % im Vergleich zu den Gesamtausgaben im Jahr 2020. Bund und Länder sollen sich dafür unter Einbeziehung der Kommunen in einem Staatsvertrag verpflichten, einen Prozentpunkt des bestehenden Umsatzsteueraufkommens zusätzlich in Bildung zu investieren. Da diese Mehrausgaben explizit als Investitionsausgaben deklariert sind, ist davon auszugehen, dass andere Projekte im FDP-Programm, wie die Einführung des Midlife-BaföG, Bildungsgutscheine oder die Vergütung in der Ausbildung zur Fachkraft im Bereich frühkindlicher Bildung, weitere Mehrausgaben mit sich bringen.

Die Unionsparteien legen eine lange Liste mit Ideen und Vorschlägen in der Bildungspolitik vor. Vom Kita-Ausbau und der Sprachförderung, über Aufstiegs-BaföG und Ausbildungsförderung für das Handwerk, bis hin zu einer Qualitätsoffensive in der Lehrerausbildung und Weiterbildungsprämien findet jede Alters- und Zielgruppe ein Bildungsangebot im Wahlprogramm von CDU/CSU. In welchem Umfang die Projekte angeboten werden sollen und welche finanziellen Mehrbedarfe die Union hierfür einplant, findet sich hingegen nicht. In zwei Unterstützungsprogrammen zu je einer Mrd. Euro sollen Sprachkompetenzen von Kindern gefördert sowie die Bewältigung von sozialen und psychischen Folgen der Corona-Pandemie unterstützt werden. Zusätzlich möchte die Union für 150 Mio. Euro einen Prototyp für eine digitale Bildungsplattform entwickeln, wobei davon auszugehen ist, dass diese 2,15 Mrd. Euro fiskalische Mehrbedarfe nur die Spitze des Eisbergs sind. Allerdings scheint es sich hierbei um einmalige Mehrausgaben zu handeln, weshalb diese Mehrausgaben keinen Rückschluss auf die strukturelle fiskalpolitische Belastung zulassen, die mit den Unionsvorschlägen einhergeht.

Etwas konkreter werden CDU/CSU bei den Plänen zur Forschungsförderung. Staat und Privatwirtschaft sollen gemeinsamen 3,5 % der jährlichen Wirtschaftsleistung für Forschung und Entwicklung ausgeben. Im Jahr 2020 wären dies über 115 Mrd. Euro gewesen. Tatsächlich entfielen 18,2 Mrd. Euro des Bundeshaushalts 2020 auf Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschule, wobei CDU/CSU nicht deutlich machen, zu welchem Anteil der Zielwert von 3,5 % des BIP durch zusätzliche Staatsausgaben finanziert werden soll. Die SPD benennt diesen Zielwert ebenfalls und wird insofern konkreter, als sie hinzufügt, hierzu die staatlichen Innovationsförderungen aufstocken zu wollen. Darüber hinaus präsentiert die SPD einen ähnlich umfangreichen Vorschlagskatalog wie die Union zur Bildungspolitik, ebenfalls ohne auf fiskalische Konsequenzen einzugehen.

Die Grünen legen ebenfalls ein detailliertes Ausgabenprogramm für den Bildungssektor vor. Vom Kita-Ausbau über die frühkindliche Bildung und die Modernisierung von Schulen und Hochschulen bis hin zur Ausweitung der Forschungsförderung schlagen Bündnis 90/Die Grünen für jeden Teilbereich der Bildungspolitik Förderungen und Mehrausgaben vor. Die Forderung nach mehr Fachpersonal im Bereich der frühkindlichen Bildung ist kongruent mit den Forderungen anderer Parteien. Die besondere Kinderförderung als Folge der Corona-Pandemie ist ähnlich zu den Unionsforderungen. Die Grünen planen ebenfalls eine Ausweitung des derzeitigen BaföG zur Grundsicherung für Studierende und ein Weiterbildungs-BaföG. In der Forschungs- und Entwicklungsarbeit muss der Staat nach Ansicht der Grünen klare Zielvorgaben machen und entsprechende Anreize setzen, um die Forschungstätigkeit in den von den Grünen definierten Aufgabenbereichen zu steigern. Gezielte Forschungsförderung soll sich an den Nachhaltigkeitskriterien der Vereinten Nationen orientieren. Das 3,5 %-Ziel findet sich bei den Grünen ebenso wieder. Universitäten sollen im Sinne der Klimafreundlichkeit und Nachhaltigkeit modernisiert werden; eine europäische Cloud-Infrastruktur sei nötig, um die benötigte Forschungsdateninfrastruktur staatlich zur Verfügung zu stellen. Tenure-Track Positionen und unbefristete Stellen im akademischen Mittelbau sollen ausgeweitet werden. Diese Versprechen der Grünen stellen einmal mehr nur eine Auswahl jener Vorhaben dar, die mit fiskalischer Mehrbelastung verbunden wären.

4.5 Allgemeine Dienste: Ausbau Entwicklungshilfe und innere Sicherheit in allen Programmen, Bekenntnis zum NATO-Ziel von CDU/CSU und FDP

Im Jahr 2020 entfielen 45 % der Gesamtausgaben in der Funktion „Allgemeine Dienste“ auf die Bundeswehr (47 Mrd. Euro). An zweiter Stelle folgt die Finanzierung der zentralen Verwaltung (22,7 Mrd. Euro, 22 %), anschließend auswärtige Angelegenheiten (19,5 Mrd. Euro, 18,7 %) und die Finanzierung öffentlicher Sicherheit und Ordnung (8 Mrd. Euro, 7,8 %).

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ist eine Kernaussage aller untersuchten Wahlprogramme und dieses Thema ist eng mit dem funktionsübergreifenden Ziel der Digitalisierung öffentlicher Angebote und Güter verknüpft. Hierauf wurde zuvor ausführlich

eingegangen. Die Erhöhung der Personalausstattung, der Aufbau eigener digitaler Plattformen (Grüne, FDP), die Ausführung von Behördengängen per App (CDU/CSU) oder der Anspruch, sämtliche persönliche Daten nur an einer einzigen Stelle mit der öffentlichen Verwaltung austauschen zu müssen (Grüne, FDP), sind nur einige wenige Schlaglichter, welche die vier Parteien versprechen. Keine Partei benennt einen Mehrbetrag, der vonnöten wäre, um die eigenen Vorstellungen einer modernen und digitalen Verwaltung umzusetzen. Je nach Ausgestaltung des digitalen Verwaltungsapparates könnten sich mittelfristig womöglich sogar Einsparungsmöglichkeiten ergeben. Der Normenkontrollrat (NKR, 2017) bezifferte in seinem Jahresgutachten 2017 das Einsparpotential durch die Digitalisierung öffentlicher Register auf 6 Mrd. Euro. Durch das im Jahr 2020 verabschiedete Registermodernisierungsgesetz können nach Einschätzung des NKR bereits 3,8 Mrd. Euro gespart werden – 2 Mrd. Euro durch die Bürger, 1,8 Mrd. Euro durch die öffentliche Verwaltung. Die verbleibenden 2,2 Mrd. Euro könnten durch die digitale Erfassung von Wirtschaftsdaten beglichen werden. Inwieweit die Umsetzung der Vorhaben mit den Prognosen des NKR kongruent ist, ob sie diese übertreffen oder dahinter zurückbleiben, kann nicht abgeschätzt werden.

Die Bundesregierung hat die Gipfelerklärung des NATO-Summit vom 4. und 5. September 2014 in Wales mitgetragen und sich zum Zwei-Prozent-Ziel der NATO-Mitgliedstaaten bekannt. Tatsächlich lagen die Bundesausgaben für Verteidigung im Jahr 2019 bei ungefähr 1,2 % der nationalen Wirtschaftsleistung. CDU/CSU bekennen sich in ihrem Wahlprogramm explizit zum Zwei-Prozent-Ziel, was bei den derzeitigen Verteidigungsausgaben mit fiskalischen Mehrbedarfen in Höhe von über 25 Mrd. Euro einherginge (im Jahr 2019 waren 2 % des BIP 69 Mrd. Euro, tatsächlich lagen die Verteidigungsausgaben bei 42,6 Mrd. Euro). Die FDP verfolgt in ihrem Wahlprogramm einen anderen Ansatz und spricht sich für Ausgaben in Höhe von 3 % des BIP für Landesverteidigung, Entwicklungshilfe und Diplomatie aus. Dies entspräche im Jahr 2019 etwa 100 Mrd. Euro öffentlichen Ausgaben pro Jahr. Im Jahr 2019 waren neben den 42,6 Mrd. Euro für die Bundeswehr 16,1 Mrd. Euro auf auswärtige Angelegenheiten entfallen und hiervon 10,2 Mrd. Euro auf die Position wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Allerdings ist die Abgrenzung der Official Development Assistance (ODA) für Entwicklungshilfe breiter. So wird etwa die Versorgung von Flüchtlingen aus Entwicklungsländern im Geberland teilweise angerechnet, sodass der entsprechende Wert bei 21,3 Mrd. Euro lag. Somit entsprechen die Ausgaben dieser drei Aufgabenbereiche näherungsweise einem Betrag von 70 Mrd. Euro und das Vorhaben der FDP würde Mehrausgaben in Höhe von 30 Mrd. Euro mit sich bringen. Die Grünen sprechen sich zwar für eine bestmögliche Schutzausrüstung der Bundeswehr aus und erkennen an, dass diese derzeit nicht gegeben ist. Das 2 %-Ziel lehnen sie allerdings ab. Ähnlich wie die SPD möchten die Grünen Parallelstrukturen in der europäischen Rüstungspolitik abbauen und hierdurch Ausgaben einsparen. Sie setzen sich allerdings ebenfalls für einen Ausbau der europäischen Verteidigungsinfrastruktur ein.

Während die SPD keine konkrete Aussage zur zukünftigen Gestaltung des Verteidigungsetats macht, bekennen sich SPD und CDU/CSU gleichermaßen zu dem Ziel, 0,7 % der nationalen Wirtschaftsleistung für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auszugeben. Im Jahr 2019 wären dies 24 Mrd. Euro gewesen; tatsächlich gab die Bundesregierung allerdings nur 21,3 Mrd. Euro für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aus.[3] Hieraus folgt, dass CDU/CSU und SPD nur für die Entwicklungshilfe ungefähr 2,7 Mrd. Euro mehr aufbringen wollen. Die Summe im Unionsprogramm, bestehend aus 25 Mrd. Euro Mehrausgaben zur Einhaltung des 2 %-Ziels der NATO und 2,7 Mrd. Euro Entwicklungshilfe, ist nur marginal geringer als die 30 Mrd. Euro an Mehrausgaben für Verteidigung, Entwicklungshilfe und Diplomatie im FDP-Programm. Die Grünen bekennen sich ebenfalls zum 0,7 %-Ziel für Entwicklungszusammenarbeit, das sie bis zum Jahr 2025 erreichen möchten. Zusätzlich versprechen sie weitere 10 Mrd. Euro für die internationale Klimafinanzierung.

Öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die Finanzverwaltung sind weitere Elemente dieses Aufgabenbereichs, die in den Wahlprogrammen ausgiebig behandelt werden. Mit Blick auf die Polizei sprechen CDU/CSU keine weitere personelle Aufstockung an. Lediglich die Kompetenzen von Bundespolizei und Zoll sollen ausgeweitet werden. Zudem soll die Europäische Grenzschutzagentur Frontex personell aufgestockt werden. CDU/CSU wollen zudem die Ruhegehaltsfähigkeit der Polizeizulage prüfen. Die SPD möchte den Zoll stärken und eine „angemessene Bezahlung für Beamt*innen und Mitarbeiter*innen der Polizei". Die FDP fordert eine bessere Personal- und Sachausstattung der Polizei. Dabei ist jedoch unklar, inwiefern sich dies auf die Bundespolizei oder die Länderpolizeien bezieht. Bündnis 90/Die Grünen fordern mit einer „Finanzpolizei mit umfassenden Prüfungsrechten" eine neue Institution. Der Zoll soll gestärkt werden. Bei Bundespolizei und Bundeskriminalamt sollen die zahlreichen offenen Stellen besetzt werden.

4.6 Arbeitsmarktpolitik: Sozialleistungen und geringfügige Beschäftigungen im Fokus

4.6.1 Mini- und Midi-Jobs: Anpassung der Grenzwerte in unterschiedlicher Form

Beschäftigungsverhältnisse mit einer monatlichen Entlohnung von unter 450 Euro lösen für sich genommen in der Regel weder eine Steuerpflicht noch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen aus. Diese Anstellungen werden als geringfügige Beschäftigungsverhältnisse oder Mini-Jobs bezeichnet. Würden auf eine Entlohnung über 450 Euro sofort die Sozialversicherungsbeiträge in voller Höhe entfallen, bestünde die Gefahr der Rangumkehr. In jedem Fall würden hohe Grenzabgaben die Ausweitung des Beschäftigungsverhältnisses für den Arbeitnehmer unattraktiv machen. Um dies zu verhindern, gibt es für den Über-

[3] Im Jahr 2020 erreichte Deutschland das 0,7 %-Ziel, unter anderem da das Bruttonationaleinkommen als Bezugsgröße gesunken war.

gangsbereich zwischen 450 und 1.300 Euro eine Sonderregelung, bei welcher der Arbeitgeberanteil der Sozialversicherungsbeiträge konstant ist und derjenige des Arbeitnehmers mit zunehmendem Bruttolohn steigt. Beschäftigungsverhältnisse in diesem Übergangsbereich heißen Midi-Jobs (Krebs und Scheffel, 2021). Der Beschäftigungsumfang in Mini- und Midi-Jobs wird durch die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns negativ beeinflusst. Da die Grenzwerte zur höchstmöglichen Entlohnung in diesen Anstellungsverhältnissen konstant sind, reduziert sich die zulässige Arbeitshöchstzeit bei steigendem Mindestlohn. Zugleich sind Arbeitnehmer in Mini- und Midi-Jobs von der allgemeinen Lohnsteigerung ausgenommen, da die Stundenlohnerhöhung mit sinkender Arbeitszeit pro Monat einhergeht.

Um die negativen Effekte von Lohnsteigerungen für diese Arbeitnehmergruppe abzumildern, möchten alle berücksichtigten Parteien die Grenzwerte von Mini- und Midi-Jobs verändern. Dies führt gegebenenfalls zu Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungen. Durch das höhere verfügbare Einkommen könnten sich jedoch Einsparungen bei Sozialleistungen ergeben. CDU/CSU wollen die Lohnobergrenze für Mini-Jobs auf 550 Euro erhöhen. Da die Union keine Angaben zu einer Veränderung der Midi-Job-Bedingungen macht, würde diese Erhöhung mit einer Verkleinerung des Midi-Job-Korridors einhergehen. Während die Mini-Job-Grenze unter Berücksichtigung der Mindestlohnentwicklung überprüft werden soll, werden Midi-Job-Verhältnisse im Unionsprogramm nicht berücksichtigt.

Die Sozialdemokraten möchten die Lohnobergrenze der Midi-Job-Gleitzone auf 1.600 Euro erhöhen, sie machen jedoch keine Angaben zu einer Anpassung für Mini-Jobs. Dementsprechend würde sich beim SPD-Vorschlag nur der MidiJob-Korridor vergrößern. Die SPD möchte zudem, dass alle Beschäftigungsverhältnisse im sozialen Sicherungssystem enthalten sind. Allerdings ist unklar, wie die ausgeweitete Berücksichtigung ausgestaltet sein soll und ob hiervon Mini- und Midi-Jobs ebenfalls betroffen wären. Die Ausnahmeregelung zur Sozialversicherungspflicht ist schließlich ein wesentliches Argument für diese Form des Anstellungsverhältnisses.

Die FDP möchte die Mini- und die Midi-Job-Gehaltsobergrenze anpassen und die beiden Grenzwerte dynamisch an den Mindestlohn koppeln. Zwar lassen die Liberalen offen, um wieviel die Grenzwerte angehoben werden sollen; sie sind jedoch die einzige Partei, die beide Grenzwerte in ihrem Wahlprogramm berücksichtigt und somit den negativen Einfluss des Mindestlohns auf Mini- und Midi-Jobs umfassend adressiert.

Bündnis 90/Die Grünen erklären lediglich, dass sie einen Großteil der Mini-Jobs zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen umgestalten wollen, wobei offen bleibt, inwieweit sich die Mini-Jobs dann noch von den Midi-Jobs unterscheiden. Zu letzterem finden sich keine Angaben.

4.6.2 (Liberales) Bürgergeld und Garantiesicherung: Vorschläge zur Umstrukturierung des Arbeitslosengeldes II

Die Wahlprogramme von FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen beinhalten jeweils ähnliche Vorschläge zur Abschaffung oder Umstrukturierung des Arbeitslosengeldes II (ALG II).

Die Freien Demokraten wollen alle steuerfinanzierten Sozialleistungen wie das ALG II, die Grundsicherung im Alter, die Hilfe zum Lebensunterhalt und das Wohngeld zu einem einzigen sogenannten liberalen Bürgergeld zusammenfassen. Ausgehend von dieser Zusammenfassung, die für sich genommen keine fiskalpolitische Mehrbelastung darstellen muss, sind zahlreiche Flexibilisierungsvorhaben, insbesondere zur Hinzuverdienstregelung, vorgesehen. Die Idee ist also eine einzige, unbürokratische Auszahlung der Grundsicherung, welche die verschiedenen steuerfinanzierten Sozialleistungen bereits beinhaltet und bei der durch großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten der Ausstieg aus der Grundsicherung erleichtert werden soll. Hierbei ist eine negative Einkommensteuer ebenfalls vorgesehen. Das liberale Bürgergeld soll zu einem einheitlichen Satz für alle erwachsenen Leistungsbezieher ausgezahlt werden. Außerdem sollen die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert und das Einkommen von Jugendlichen soll bis zur Höhe der Mini-Job-Grenze nicht auf das Familieneinkommen angerechnet werden; das Schonvermögen soll erhöht und der Aktiv-Passiv-Tausch weiterentwickelt werden. Letzteres beschreibt die Möglichkeit, steuerfinanzierte Sozialleistungen in Lohnkostenzuschüsse umzuwandeln, die zur Querfinanzierung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung genutzt werden.

Das von der SPD vorgeschlagene Bürgergeld geht in eine ähnliche Richtung, ist jedoch deutlich weniger konkret. Hier geht es ebenfalls um eine Reform der Grundsicherung und einen weniger bürokratischen Zugang. Zugleich fehlt bei der SPD die detaillierte Ausgestaltung des Bürgergelds. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass die Regelsätze des Bürgergelds zu einem Leben in Würde ausreichen müssten. Bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten, insbesondere für Jugendliche, und eine Ausweitung des Schonvermögens sehen alle untersuchten Wahlprogramme vor. Die Sozialdemokraten möchten sogar, dass Vermögensprüfungen und die Überprüfung der Wohnsituation in den ersten zwei Jahren vollständig ausgesetzt werden.

Die Garantiesicherung von Bündnis 90/Die Grünen zielt letztendlich auf einen ähnlichen Reformansatz ab. Hierbei sollen das ALG II ebenfalls abgeschafft und der Bezug von Sozialleistungen durch das Zusammenlegen der unterschiedlichen Hilfen vereinfacht werden. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten sollen, insbesondere für Jugendliche in der Familie, ausgeweitet, das Schonvermögen angehoben und die Auszahlungen der Garantiesicherung in das Steuersystem integriert werden. Inwieweit dieser Vorschlag mit der negativen Einkommensteuer aus dem FDP-Vorschlag übereinstimmt, lässt sich nicht beurteilen. Die Grünen möchten, dass die monatliche Auszahlung der Garantiesicherung mindestens 50 Euro über dem heutigen ALG II-Satz liegt. Dies würde im Jahr 2021 einer Erhöhung von 446 Euro auf

496 Euro entsprechen und bei ungefähr 5,4 Mio. Empfängern (Stand Dezember 2020) entspräche dies einer fiskalischen Mehrbelastung von 270 Mio. Euro.

Sozialdemokraten und Grüne verfolgen eine Reihe weiterer sozialpolitischer Reformen, die sie jedoch nur grob umreißen: Die SPD möchte ein Arbeitslosengeld Q etablieren, mit welchem Betroffene nach dreimonatiger Erwerbslosigkeit einen Anspruch auf Weiterqualifizierung haben. In welcher Höhe, für welche Dauer und welche Weiterbildungsprogramme das Arbeitslosengeld Q ausgezahlt werden soll, bleibt offen. Ebenso vage ist das Versprechen, dass das Arbeitslosengeld I bei langjähriger Einzahlung länger ausgezahlt werden soll. Die Grünen sprechen sich dafür aus, bereits nach vier Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu haben. Darüber hinaus soll ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung bestehen und die „Arbeitslosenversicherung" soll in „Arbeitsversicherung" umbenannt werden. Zudem stehen die Grünen Modellprojekten zum bedingungslosen Grundeinkommen grundsätzlich offen gegenüber.

Unabhängig von den konkreten Reformvorhaben gibt keine Partei die fiskalische Mehrbelastung an, die mit ihren Vorschlägen für das soziale Sicherungssystem und die steuerfinanzierten Sozialleistungen einhergeht. Insbesondere die Ausweitung von Schonvermögen und der Hinzuverdienstregeln dürfte eine fiskalische Mehrbelastung für die öffentliche Hand darstellen, losgelöst von der arbeitsmarktökonomischen Wirkungsweise.

4.7 Altersvorsorge: Reformkonzepte für alle drei Säulen

Die Wahlprogramme aller berücksichtigten Parteien legen Reformkonzepte für die drei Säulen (gesetzlich, betrieblich, privat) der Altersvorsorge vor. Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) stehen die mittelfristige Finanzierungsstruktur sowie die konzeptionelle Weiterentwicklung dieser Säule im Fokus. Hierzu entwickeln Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU und FDP Konzepte einer kapitalgedeckten gesetzlichen Rentenversicherung, welche in Unterkapitel 4.7.4 verglichen werden.

4.7.1 Gesetzliche Altersvorsorge: Höhere Belastungen der Beitragszahler bei der SPD angelegt, Mehrbelastung der Steuerzahler bei den Grünen

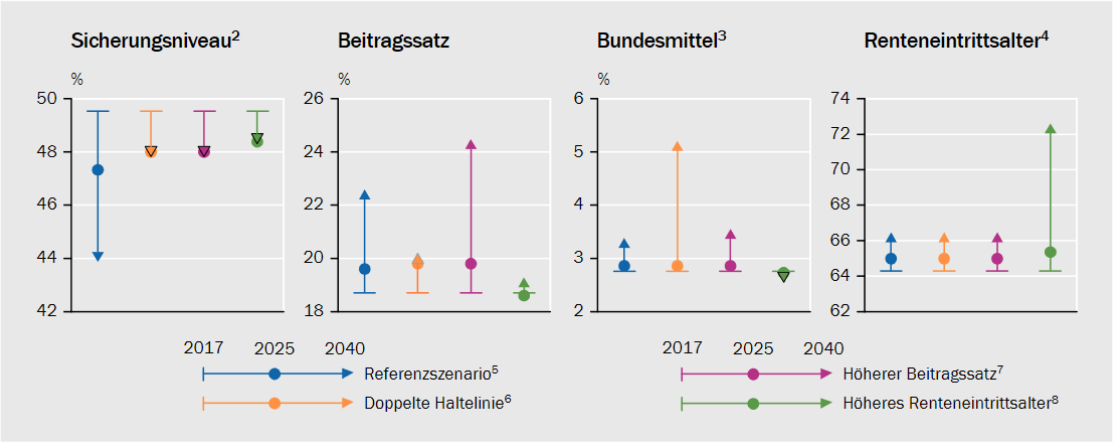
Die SPD möchte das Rentenniveau auf mindestens 48 % halten und lehnt eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ab. Mögliche finanzielle Engpässe, die im Zuge des demographischen Wandels auftreten können, möchten die Sozialdemokraten über die Eingliederung von Selbständigen, Beamten, Freiberuflern und Mandatsträgern beseitigen. Dass eine solche Eingliederung mittelfristig höhere Rentenansprüche gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung bedingt und wie diese zukünftigen Ansprüche bei mittelfristig rückläufigen Erwerbstätigenzahlen gedeckt werden sollen, diskutiert die SPD nicht weiter. Die logische Schlussfolgerung wären allerdings höhere Beitragssätze oder noch umfangreichere Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. So würde eine doppelte Haltelinie für

Sicherungsniveau und Beitragssatz zumindest mittelfristig zu deutlich höheren Bundeszuschüssen führen (siehe Abbildung 4). Im Jahr 2019 betrugen die Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes zur Rentenversicherung insgesamt 98 Mrd. Euro (rund 3 % des BIP).

Die Grünen setzten bei der Gesetzlichen Rentenversicherung, wie die Sozialdemokraten, auf Einbindung von Berufsgruppen, die bisher von der GRV ausgenommen waren. Zu den hierdurch zukünftig ansteigenden Forderungen äußern sich die Grünen ebenfalls nicht. Das Rentenniveau soll auf mindestens 48 % gehalten und Versicherte sollen nicht weiter belastet werden, was zu einer erneuten Ausweitung der jetzt schon hohen Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt führt – eine Quantifizierung dieser Mehrkosten nehmen die Grünen nicht vor. Die Grundrente möchten die Grünen „reparieren", indem sie diese zur Garantierente weiterentwickeln. Strukturelle und systemische Veränderungen, die mit dieser Weiterentwicklung einhergehen, zeigen die Grünen nicht auf. Sie möchten allerdings, dass Arbeitgeber eine Mindestbemessungsgrundlage bei vollzeitbeschäftigten Geringverdienenden finanzieren, wodurch die gesetzliche Altersvorsorge für diese Gruppe höher ausfallen soll.

Abbildung 4: Auswirkung von Reformplänen auf Stellgrößen in der GRV

Simulationen zu den Auswirkungen von Haltelinien in der Gesetzlichen Rentenversicherung[1]



1 – Ausgangspunkt im Jahr 2017: Sicherungsniveau 49,5 %, Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung 18,7 %, Bundesmittel 2,8 %, durchschnittliches Renteneintrittsalter 64,3 Jahre. 2 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahler. 3 – Bundeszuschüsse in Relation zum nominalen BIP. 4 – Durchschnittliches Zugangsalter für Altersrenten. 5 – Unter aktuell geltendem Recht und mittleren Annahmen. 6 – Sicherungsniveau darf nicht unter 48 % sinken, Beitragssatz nicht über 20 % steigen, Ausgleich über Bundeszuschüsse. 7 – Sicherungsniveau darf nicht unter 48 % sinken, Ausgleich über Beitragssatz. 8 – Sicherungsniveau darf nicht unter 48 % sinken, Ausgleich über durchschnittliches Renteneintrittsalter.

Quelle: Aktualisierung der Tragfähigkeitsanalyse durch Professor Werding, auf Basis von Werding (2016)

© Sachverständigenrat | 18-372

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2018.

Die FDP möchte Selbständigen eine Wahlfreiheit bei der Altersvorsorge, insbesondere der Form der Vorsorge ermöglichen, indem die gesamte private Altersvorsorge den Selbständigen zugänglich gemacht werden müsse. Ein „Rentenbaukasten" soll Selbständigen in gleichem Umfang zur Verfügung stehen wie angestellten Arbeitnehmern. CDU/CSU sprechen sich für eine Altersvorsorgepflicht für nicht anderweitig abgesicherte Selbständige aus. Hierbei soll ihnen freigestellt werden, ob sie die GRV oder andere insolvenzsichere und zugriffsgeschützte Vorsorgeprogramme bevorzugen.

Neben der Umschichtung eines Anteils der Beitragssätze aus der Umlagefinanzierung in einen kapitalgedeckten, gesetzlichen Alterssicherungsfonds (siehe hierzu ausführlich 4.7.4), möchte die FDP das Renteneintrittsalter flexibilisieren, die Bedingungen für eine Teilrente verbessern sowie die private und betriebliche Altersvorsorge stärken. Diese Diversifizierung soll vermutlich den Finanzierungsdruck auf die gesetzliche Altersvorsorge mildern.

4.7.2 Betriebliche Altersvorsorge: Ausbau in allen Wahlprogrammen vorgesehen

Die betriebliche Altersvorsorge soll gemäß allen Wahlprogrammen ausgebaut werden. Die Union möchte die umfangreichere Nutzung durch eine einfachere Mitnahme der Ansprüche beim Arbeitsgeberwechsel ermöglichen, dies gilt genauso für den Wechsel der Arbeitsstelle innerhalb der EU. Außerdem möchten CDU/CSU ein Konzept zur „betrieblichen Altersvorsorge für alle“ entwickeln, insbesondere damit Geringverdiener verstärkt an der betrieblichen Altersvorsorge teilhaben. Welche Ansätze dieses Konzept verfolgen soll oder wie die Union Geringverdiener gezielt unterstützen möchte, geht aus dem Wahlprogramm nicht hervor.

Die SPD möchte insbesondere, dass tarifvertraglich vereinbarte kollektive Altersvorsorgeformen bevorzugt werden. In welcher Form eine tarifvertraglich vereinbarte betriebliche Altersvorsorge gegenüber anderen Formen bevorzugt werden soll, erklärt die SPD nicht.

Der FDP ist wichtig, dass die Möglichkeit einer betrieblichen Altersvorsorge mit einem hohen Aktienanteil nicht nur für tarifgebundene, sondern für alle Unternehmen ermöglicht wird. Darüber hinaus schlagen die Liberalen eine automatische betriebliche Altersvorsorge für alle Arbeitnehmer vor, die der einzelne Angestellte jedoch über eine Opt-Out Option verlassen kann. SPD und FDP fordern darüber hinaus, dass die Doppelverbeitragung umfassend abgeschafft wird, das heißt, dass Beiträge der betrieblichen Altersvorsorge keine erneute Verbeitragung auslösen.

Bündnis 90/Die Grünen bewerben für die betriebliche Altersvorsorge ihren „Bürger*innenfonds“, der in Unterkapitel 4.7.4 eingehend analysiert wird.

4.7.3 Private Altersvorsorge: standardisierte Vorsorgeprodukte bei Grünen, CDU/CSU und SPD

Bei der privaten Altersvorsorge sprechen sich Union, Grüne und SPD für standardisierte Vorsorgeprodukte aus. Die SPD möchte diese Standardprodukte teilweise durch öffentliche Institutionen anbieten, sie benennt allerdings keinen spezifischen Anbieter. Neue Verträge zur privaten Alterssicherung sollen außerdem für untere und mittlere Einkommen staatlich bezuschusst werden. Allerdings sind weder die zu fördernden Einkommensklassen noch die Förderbeträge benannt. CDU/CSU möchten Arbeitsnehmer zur privaten Altersvorsorge anregen. Dafür sollen zunächst lediglich Kriterien für ein Standardvorsorgeprodukt festgelegt werden, aus dem Arbeitnehmer herausoptieren können. In einem nächsten Schritt wird jedoch bereits über eine stärkere Verbindlichkeit nachgedacht. Die private Vorsorge möchte die Union durch nicht weiter spezifizierte Förderungen staatlich unterstützen.

Die Grünen möchten die Förderung der privaten Altersvorsorge nur noch für mittlere und niedrige Einkommen fokussieren. Die Förderkonzepte Riester- und Rürup-Rente erklären sie pauschal für gescheitert und möchten dies durch einen gemeinschaftlichen, öffentlich verwalteten Fonds ersetzen (siehe ausführlich hierzu Unterkapitel 4.7.4).

Die FDP entwickelt in ihrem Wahlprogramm keine neuen Instrumente der privaten Altersvorsorge. Sie skizziert nur eine Reihe von Ansatzpunkten wie unter anderem die private Altersvorsorge in der individuellen Altersvorsorge berücksichtigt werden soll, beispielsweise durch das sogenannte Baukastenprinzip, in dem der Versicherungsnehmer die Bestandteile von gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge individuell kombinieren und gewichten kann.

4.7.4 Einzahlung in kapitalgedeckte Fonds bei Grünen, Union und FDP

CDU/CSU schlagen die Generationenrente als weiteren Diversifikationsansatz in der Altersvorsorge vor. Bei diesem Ansatz würde von Geburt an für die Altersvorsorge angespart werden. Der Staat soll einen monatlichen Beitrag in einen kapitalgedeckten Pensionsfonds einzahlen, wobei der Fonds selbst vor staatlichem Zugriff geschützt ist. Die konkrete Ausgestaltung möchte die Union prüfen und aus dem Wahlprogramm geht nicht abschließend hervor, ob der Staat den gesamten Beitrag je Bürger in den Fonds einzahlt, oder ob es sich hierbei um einen Zuschuss handeln soll. Da die Einzahlung ab der Geburt beginnen soll, scheint die Beteiligung nicht an eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gekoppelt zu sein und somit wäre die Generationenrente keiner der bisherigen drei Säulen der Altersvorsorge zuzuordnen. Die Fondseinzahlung aus Bundesmitteln würde mit einem umfassenden fiskalischen Mehrbedarf einhergehen, dessen genaue Kosten sich bei dieser Skizzierung nicht abschätzen lassen. Zugleich könnten die bestehenden Ansprüche aus dem ausschließlich umlagegedeckten System weiterhin bedient werden und dieses System würde langfristig entlastet, wenn Auszahlungen aus der Generationenrente die umlagegedeckte gesetzliche Altersvorsorge unterstützen würden.

Die FDP verfolgt in der Altersvorsorge einen sehr ähnlichen Plan mit der gesetzlichen Aktienrente. Anders als die Union, benennt die FDP die gesetzliche Aktienrente explizit als Ergänzung innerhalb der gesetzlichen Altersvorsorge. Die Beitragssätze sollen unverändert zum bestehenden System bleiben und ein Anteil der gesetzlichen Rentenversicherungsbeiträge soll in Aktienfonds angelegt werden. Somit würden Versicherungspflichtige im Laufe ihres Erwerbslebens tatsächlich Eigentum erwerben, wovon, nach Einschätzung der Liberalen, insbesondere Geringverdiener profitierten, da die Altersrente steige. Den Einstieg in diese kapitalgedeckte, staatliche Altersvorsorge wollen die Liberalen mit einem Startbonus von 1.000 Euro je Neugeborenen unterstützen. Der Vorschlag der Freien Demokraten zielt, wie die Generationenrente der Union, darauf ab, die Fixierung auf die Umlagefinanzierung im deutschen Rentenversicherungssystem aufzuweichen.

Der Vorteil an der gesetzlichen Aktienrente ist die deutliche Anbindung an die Gesetzliche Rentenversicherung und die vergleichsweise genaue Finanzierungsvorstellung. Hier bleibt die Union vage und es wird nicht deutlich, wann und zu welchen Anteilen die Beiträge der Generationenrente ausschließlich über den Bundeshaushalt zu finanzieren wären. Der Nachteil des FDP-Ansatzes besteht darin, dass nicht erwähnt wird, wie die fehlenden Einnahmen der heutigen umlagefinanzierten GRV kompensiert werden sollten. Wenn ein Teil der Beitragszahlungen unmittelbar in einem Fonds angelegt wird, fehlen diese Mittel zur Finanzierung des derzeitigen Systems. Dieses Problem würde sich in den kommenden Jahren verstärken, wenn geburtenstarke Jahrgänge mit hohen Ansprüchen im umlagefinanzierten System das Renteneintrittsalter erreichen. Die Deutsche Rentenversicherung gibt als Faustregel für das Jahr 2020 an, dass eine Veränderung des Beitragssatzes der allgemeinen Rentenversicherung um einen Prozentpunkt mit Mehr- oder Mindereinnahmen in Höhe von 15,75 Mrd. Euro einhergeht (Deutsche Rentenversicherung, S. 10, 2020). Wenn die FDP 2 % vom Bruttoeinkommen für die gesetzliche Aktienrente aufwenden möchte und der für die Altersvorsorge aufgewendete Anteil des Einkommens sich nicht verändern soll, würde die Einführung der gesetzlichen Aktienrente ein Defizit von ungefähr 31,5 Mrd. Euro jährlich im bestehenden System begründen. Es ist fraglich, ob dann das angestrebte Ziel der Liberalen, dass Sozialausgaben nicht mehr als 50 % der gesamten Bundesausgaben ausmachen sollen, zu halten wäre. Gleichwohl ist ebenfalls unklar, ob die staatlichen Einzahlungen in einen Fonds nach den Vorstellungen der Generationenrente von CDU/CSU geringer wären.

Der Bürger*innenfonds stellt den Einstieg in einen kapitelgedeckte Altersvorsorge bei Bündnis 90/Die Grünen dar. Anders als bei CDU/CSU und FDP ist dieser Fonds systematisch der privaten Altersvorsorge zuzuordnen, da er Riester- und Rürup-Renten ersetzen soll. Zugleich sollen alle Erwerbstätigen in den Fonds einzahlen, eine explizite Widerspruchsmöglichkeit ist jedoch gleichermaßen vorgesehen. Hierbei sind die Vorstellungen der Grünen praktisch deckungsgleich mit den Absichten der Union in der privaten Altersvorsorge. Für die betriebliche Altersvorsorge soll dieser Fonds ebenfalls das übliche Produkt sein, das Arbeitgeber anbieten. Die Grünen betonen explizit, dass das Fondsvermögen in Investitionsobjekte der ESG-Nachhaltigkeitskriterien angelegt werden müsse. Die Limitation der Investitionsmöglichkeiten gibt ersten Anlass zum Zweifel, dass die Zusage, der Fonds werde öffentlich aber politisch unabhängig verwaltet, langfristig Bestand haben kann.

4.8 Digitalisierung birgt Chancen für die Gesundheits- und Pflegepolitik

4.8.1 Ausbau des Pflege- und Gesundheitswesens vorgesehen

Unabhängig von Versicherungsleistungen haben alle berücksichtigten Parteien umfangreiche Pläne zum Ausbau des Pflege- und Gesundheitswesens. Insbesondere der Einsatz von digitalen Lösungen und Robotik wird beschrieben. Die Ausweitung der Forschungsförderung wird ebenfalls in jedem Programm prominent beworben, in der Regel jedoch ohne Mehrausgaben zu skizzieren.

Die FDP betont darüber hinaus die Wichtigkeit einer Innovationsoffensive für Krankenhäuser und möchte die Therapieplätze für psychische Krankheiten ausbauen. Die Sozialdemokraten berücksichtigen diese Forderungen ebenfalls, sprechen sich darüber hinaus jedoch explizit für eine bessere Vergütung in der Gesundheitsbranche aus; sie fordern neben Investitionsmitteln, für die zurzeit die Länder zuständig sind, weitere Steuerzuschüsse für das Gesundheitssystem und eine angemessene Krankenhausfinanzierung, insbesondere für die Versorgung im ländlichen Raum. Mit dem „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst" möchten CDU/CSU Innovationen, Digitalisierung und Personalaufbau weiter fördern. Zusätzlich sind Mittel in Höhe von 0,5 Mrd. Euro für den Gesundheitssektor angegeben. Die skizzierten Vorschläge gehen jedoch weit über die Programme hinaus, in deren Zusammenhang diese Mehrausgaben quantifiziert werden. Im Kontext der Corona-Krise möchte die Union die in der Pandemie besonders relevanten Institute finanziell besser ausstatten, die WHO umfangreicher mitfinanzieren, eine europäische Gesundheitsunion und hierzu eine neue europäische Agentur schaffen. Die Lagerhaltung wichtiger medizinischer Wirkstoffe sowie Notfallkapazitäten sollen ebenfalls ausgebaut werden.

Die Forderungen der Grünen sind um eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Gesundheitsämter und gemeinwohlorientierte, regionale Gesundheitszentren sowie ein neues Bundesinstitut für Gesundheit zu ergänzen. Zukünftig sollen die Mittel für den öffentlichen Gesundheitsdienst auf mindestens ein Prozent aller Gesundheitsausgaben angehoben werden. Weiter versprechen Bündnis 90/Die Grünen praktisch alles, was die anderen Parteien in ihren Programmen erfasst haben, umfangreicher ausformuliert, jedoch genauso wenig fiskalpolitisch präzise.

In der Pflegepolitik stehen, losgelöst von den Versicherungsleistungen, Versprechen für mehr Personal, bessere Bezahlung, Attraktivitätssteigerung der Ausbildungsbedingungen und bessere, ortsspezifische Angebote für die Pflegebedürftigen im Mittelpunkt.

4.8.2 Finanzierung über Bürgerversicherung bei Grünen und SPD, höhere Bundeszuschüsse und Sozialbeiträge bei SPD, Union will Pflegefonds verlängern und Zusatzversicherungen fördern

Im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung versuchen die Sozialdemokraten und Bündnis 90/Die Grünen mit einer Bürgerversicherung Akzente zu setzten. Die Vorschläge hierzu sind allerdings so wenig konkret, dass sich keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Konzeption und die fiskalpolitischen Konsequenzen solcher Versicherungskonzepte ziehen lassen.

Zur Bürgerversicherung in der Pflege erklärt die SPD lediglich, dass der Eigenanteil bei Pflegebedürftigen mit kleinen und mittleren Einkommen gedeckelt werden soll und dass erwartete Kostensteigerungen im Pflegesektor durch moderate Steigerung des Pflegeversicherungsbeitrags sowie durch Bundeszuschüsse finanziert werden sollen. Mit welchen

Mehrbedarfen die SPD rechnet, wird nicht deutlich. Die Pflege-Bürgerversicherung der Grünen soll Bestandteil der sogenannten doppelten Pflegegarantie sein. Alle Erwerbstätigen sollen einen einkommensabhängigen Beitrag zahlen, der Eigenanteil soll gesenkt und gedeckelt werden. Alle Kosten, die den Eigenanteil übersteigen, sollen von der Sozialen Pflegeversicherung übernommen werden. Durch die PflegeZeit Plus sollen pflegende Angehörige Lohnersatzleistungen bei dreimonatigem Vollzeitausstieg oder dreijährigem Teilausstieg erhalten.

Zur Bürgerversicherung sagt die SPD nur, dass es keine Unterschiede im Zugang zu medizinischer Versorgung mehr geben dürfe. Eine solche Formulierung legt die Abschaffung des dualen Gesundheitssystems nahe, allerdings benennen die Sozialdemokraten ein solches Vorhaben nicht explizit. Die Grünen erklären, dass Beamte, Selbständige, Unternehmer und Abgeordnete ebenfalls in die Bürgerversicherung einzahlen sollen und dass jede Einkommensart, nicht nur Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit, eine Versicherungspflicht begründe. Ähnlich wie bei den Sozialdemokraten, sprechen sich die Grünen nicht explizit gegen das duale Gesundheitssystem aus, die Vorschläge legen eine Ablehnung jedoch nahe.

Obwohl die Reformvorschläge von SPD und Grünen sehr unpräzise sind, zeichnen sich bereits potenzielle Konfliktlinien zu den Vorstellungen von CDU/CSU und FDP ab. So lehnt die Union explizit eine Einheitsversicherung in der Krankenversicherung ab und die FDP bekennt sich zum dualen Gesundheitssystem. Die Freien Demokraten betonen, dass sie den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen fördern wollen, indem sie den Kassen die Möglichkeit geben, individuelle Verträge mit einzelnen Leistungserbringern zu schließen. Außerdem soll der Wechsel von der Gesetzlichen in die Private Krankenversicherung vereinfacht werden. In der Sozialen Pflegeversicherung planen die Liberalen ein liberales Pflegebudget und ein Drei-Säulen-Modell, in dem neben der Sozialen Pflegeversicherung die betriebliche und die private Vorsorge deutlich ausgebaut werden sollen. Die Union möchte ebenfalls die betriebliche Pflegeversicherung ausbauen und diese durch Mittel aus dem Bundeshaushalt fördern (keine Angabe zu den geplanten Mehrbedarfen). All diese Vorschläge von CDU/CSU und FDP dürften trotz überschaubarer Informationen in den Wahlprogrammen im Widerspruch zur Bürgerversicherung zu stehen. An dieser Konfliktlinie zwischen den beiden parteipolitischen Lagern hat sich also seit dem Jahr 2005 nichts geändert.

Der Pflegevorsorgefonds soll nach den Vorstellungen von CDU/CSU bis zum Jahr 2050 verlängert, das Pflegegeld dynamisiert und in ein Budget überführt werden. Versicherungsfremde Leistungen sollen ebenfalls an die Bedarfe angepasst werden.

4.9 Familienpolitik: Ausweitung des Elterngelds gemeinsames Anliegen, Grüne und SPD sehen Kindergrundsicherung vor, CDU/CSU will Familienleitungen bündeln

In der Familienpolitik besteht eine große Schnittmenge aus Steuerpolitik, staatlichen Mehrausgaben und Leistungen der Sozialversicherungen. Steuerpolitische Kinderförderung bezieht sich häufig auf die Positionierung zum Ehegattensplitting sowie zur Höhe der Kinderfreibeträge und auf eine mögliche Ausweitung zu Grundfreibeträgen in voller Höhe. Die verschiedenen parteipolitischen Positionen und eine entsprechende Bewertung wurden in Kapitel 3 ausführlich dargestellt.

Weitere familienpolitische Vorhaben der FDP sind eine Erhöhung des Elterngelds und die Einführung eines Kinderchancengelds. Letzteres soll nach den vagen Beschreibungen im FDP-Wahlprogramm vermutlich die Bildungszugangsmöglichkeiten für Kinder aus sozialprekären Familien erhöhen; es wird jedoch nicht ersichtlich, wieso hierfür ein neues Förderinstrument notwendig wird und nicht bestehende Ansätze ausgebaut werden können. Neben einer Erhöhung des Elterngelds sollen die Partnermonate auf drei Monate verlängert werden, wodurch die gesamte Bezugsdauer auf bis zu 15 Monate erhöht werden soll.

Die Sozialdemokraten entwickeln in ihrem Wahlprogramm ein Vier-Säulen-Modell in der Familienpolitik. Diese vier Säulen beschreiben vier Programme, die allesamt die öffentliche Hand fiskalpolitisch stärker belasten dürften: (1) der Vater eines neugeborenen Kindes soll Anspruch auf zwei Wochen Elternschaftszeit nach der Geburt bekommen; (2) das bisherige ElterngeldPlus soll von einem Partnerschaftsbonus zur geförderten Elternteilzeit ausgebaut werden, mit je zehn Monaten Anspruchszeitraum je Elternteil. Mit dem Elterngeld akut sollen (3) 20 Kinderkrankheitstage je Elternteil finanziert werden und (4) bei gleichzeitiger Kindeserziehung und Pflege eines Angehörigen sollen 15 Monate Anspruch auf Lohnersatz und Arbeitszeitreduzierung gewährt werden. Zusätzlich verspricht die SPD eine umfangreichere Finanzierung der Kindergrundsicherung. Hierzu möchte sie zum einen entgeltfreie Kita und Ganztagsschulen ausbauen sowie Kindern und Jugendlichen die entgeltfreie Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel ermöglichen. Zudem plant die SPD, Kindergeld automatisch auszuzahlen und nach Familieneinkommen zu staffeln. Der Basisbetrag soll bei 250 Euro liegen und das Kindergeld soll perspektivisch den Kinderfreibetrag ablösen. Es ist allerdings unklar, wie dies verfassungsfest erreicht werden soll.

Die Union verspricht ebenfalls eine umfangreichere Familienförderung: Elterngeld durch eine Erhöhung der Partnermonate auf insgesamt 16 Monate ausweiten, das Zeitwertkonto zum Familienzeitkonto umfirmieren und staatlich fördern, Kindergeld erhöhen und eine (erneute) Einmalzahlung in Höhe von 100 Euro für Kinder aus Familien, die auf ALG II angewiesen sind. Das letztgenannte Vorhaben bedeutet Mehrausgaben in Höhe von knapp 100 Mio. Euro. Hinzu kommen viele kleinteilige Förderprogramme wie ein Aktionsplan für gesunde Kinderernährung, Anschubfinanzierung für Erstversorgungsstationen für Kinder in Not, eine Strategie gegen Einsamkeit oder spezifische Bauförderprogramme für Familien.

Die Grünen setzen in der Familienpolitik zwei wesentliche Schwerpunkte, die für Mehrausgaben stehen. Zum einen möchten sie die Kindergrundsicherung im sozialen Sicherungssystem einführen. Zum anderen sollen Eltern mehr Zeit für die Kindererziehung bei adäquatem Lohnersatz bekommen. Mit der Kindergrundsicherung sollen verschiedene staatliche Leistungen zusammengefasst werden. Es soll ein fester Garantiebetrag ausgezahlt werden, der allerdings nicht quantifiziert ist. Für Familien mit einem geringen Einkommen wird ein einkommensabhängiger Zusatzbetrag vorgesehen. Das Elterngeld soll auf 24 Monate ausgeweitet werden, weiter als bei allen anderen Parteien. Bei einer Inanspruchnahme in Teilzeit verlängert sich der Zeitraum. Er kann bis zum 14. Geburtstag des Kindes genutzt werden. Das Kinderkrankengeld soll ebenfalls ausgeweitet werden. Der zweite Elternteil soll nach der Geburt 14 Tage freigestellt werden. Alleinerziehende werden zusätzlich gefördert. Familienunterstützende Dienstleistungen wie Kinderbetreuung und haushaltsnahe Dienstleistungen wollen die Grünen ebenfalls fördern.

4.10 Kommunale Finanzen: umfassende Förderprogramme bei Grünen und Union, Altschuldenübernahme bei Grünen, FDP und SPD, keine Reform der Gemeindefinanzen bei der SPD

Die Parteien aller untersuchten Wahlprogramme wollen kommunale Ausgaben unterstützen. CDU/CSU präsentieren eine umfassende Liste mit Förderprogrammen und Unterstützungsvorhaben für Kommunen und insbesondere für strukturschwache Regionen: Ein Förderprogramm „Attraktive Innenstadt", Bundesunterstützung beim kommunalen Breitband- und Infrastrukturausbau, die Förderung von Dorf- und Innenstadtmanagern, eine Stärkung der Kinder- und Jugendbetreuung oder die modellhafte Entwicklung von „digitalen Dörfern" sind nur eine Auswahl an Vorhaben, mit denen die Union ländliche Regionen und Kommunen fördern möchte. Erneut machen CDU/CSU viele Vorschläge, ohne einen Ausgabenumfang oder einen Finanzierungsplan anzufügen.

Kernanliegen der sozialdemokratischen Kommunalpolitik des Bundes ist die Übernahme von Altschulden für besonders hoch verschuldete Kommunen. Die SPD plant außerdem Altschulden von ostdeutschen Wohnungsbaugesellschaften zu übernehmen. Die FDP steht einer Altschuldenübernahme prinzipiell offen gegenüber, sofern das Entschuldungsprogramm mit Infrastrukturprojekten und regionaler Wirtschaftsförderung verknüpft wird. Zudem müsse das Konnexitätsprinzip im Grundgesetz verankert werden und eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften die Abwicklung insolventer Kommunen künftig regeln.

Die Kommunen können sich auf eine üppige Finanzausstattung durch den Bund einstellen, falls die Grünen die Versprechen ihres Wahlprogramms umsetzen können. Konsistent mit der grundsätzlichen Ausrichtung des Programms werden Finanzierung, Förderung und Bezuschussung für verschiedenste Projekte zum Klimaschutz, zur Begrünung von Städten und zur staatlichen Ausgestaltung des Verkehrssektors versprochen. Staatlicher Wohnungsbau

und die Digitalisierung kommunaler Einrichtungen werden ebenfalls mit Bundesmitteln, zumindest in Teilen, finanziert. Zusätzlich sprechen sich die Grünen, stark verklausuliert, für die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund aus. Die Gewerbesteuerausfälle der Jahre 2021 und 2022 sollen vollständig durch Bund und Länder übernommen werden. Außerdem versprechen Bündnis 90/Die Grünen einen Stadtbaunotfallfonds, zusätzliche Mittel für Smart-City-Projekte zum Aufbau einer digitalen Plattform für den inhabergeführten, stationären Einzelhandel sowie viele weitere, kleinteilige Projekte, die keine Verbindung zu originären Bundesaufgaben haben. Dass die Grünen sich für eine mittelfristige Neuordnung der kommunalen Finanzen aussprechen, die eine höhere Grundfinanzierung und weniger Einzelförderprogramme umfasst, ist positiv zu werten. Diese Überlegung steht allerdings im krassen Gegensatz zu den Vorhaben im Wahlprogramm 2021 und wird nicht weiter konkretisiert.

Bei den verschiedenen Förderansätzen und der Finanzierung von konkreten Projekten ist stets zu beachten, dass dies häufig originäre Aufgaben der Kommunen oder der Länder sind. Die Bundesparteien maßen sich weitere Aufgabenkompetenzen an, die das Grundgesetz nicht für den Bund vorsieht. Diese Tendenz tritt nicht nur beim Thema kommunale Finanzen auf, wird hier jedoch besonders eindrücklich deutlich (siehe hierzu Kapitel 5).

4.11 Einmalige Mehreinnahmen oder Reduktion von Ausgaben nur angedeutet

Zum Abschluss von Kapitel 4 soll berücksichtigt werden, dass es einzelne Punkte in den Wahlprogrammen gibt, in denen die Parteien nicht durch expansive Maßnahmen höhere öffentliche Ausgaben beabsichtigen, sondern durch einen Rückzug des Staates einmalige Mehreinnahmen erzielen oder Ausgaben reduzieren möchten.

Die FDP benennt hierzu in ihrem Wahlprogramm die Veräußerung von Staatsbeteiligungen an Unternehmen, namentlich an der Telekom, der Deutschen Post und der Commerzbank. Außerdem strebt die FDP die Privatisierung des operativen Bahngeschäfts an. Die Schieneninfrastruktur soll jedoch weiter in Bundesbesitz bleiben. SPD und Bündnis 90/Die Grünen drängen auf die Beendigung von klimaschädliche Subventionszahlungen, die FDP auf die Streichung von Subventionen im Verkehrsbereich, etwa der Kaufprämie für E-Autos. SPD und Grüne möchten durch europäische Rüstungspolitik Skaleneffekte nutzen und hierdurch die Beschaffungskosten der Verteidigungsausgaben reduzieren. FDP und SPD geben nicht an, mit welchen Einnahmen sie rechnen beziehungsweise wie hoch sie die Minderausgaben einschätzen.

Bei Betrachtung der aktuellen Marktkapitalisierung sowie der jeweiligen Höhe der Staatsbeteiligung (inklusive der Anteile, die durch die KfW gehalten werden), könnte der Bundeshaushalt bei vollständiger Veräußerung der Anteile an der Telekom, der Deutsche Post AG, und der Commerzbank mit ungefähr 43 Mrd. Euro einmaliger Mehreinnahmen rechnen (Telekom ≈ 27,2 Mrd. Euro; Deutsche Post AG ≈ 14,8 Mrd. Euro; Commerzbank ≈ 1,17 Mrd.

Euro). Da die Deutsche Bahn AG über keine börslich gehandelten Unternehmensanteile verfügt und der Infrastrukturbesitz sowie das operative Geschäft in einem Konzern zusammengefasst sind, ist die isolierte Marktbewertung des operativen Geschäfts schwierig. Um solche finanziellen Transaktionen wird der für die Schuldenbremse relevante strukturelle Saldo jedoch ohnehin bereinigt, sodass diese Einnahmen nicht zur Einhaltung der Schuldenbremse beitragen können.

Die SPD benennt keine konkreten Subventionszahlungen, die sie für klimaschädlich erachtet und deshalb streichen möchte. Gemäß dem Kieler Subventionsbericht 2020 kann Subventionszahlungen in Höhe von ungefähr 2 Mrd. Euro eine klimaschädliche Wirkung zugeschrieben werden. Eine eindeutige Abgrenzung ist allerdings schwierig, da die Klimaschädlichkeit von der konkreten Verwendung des Mittelempfängers abhängt. Subventionen durch Steuererleichterungen sind in diesem Betrag nicht enthalten. Hierbei sind insbesondere branchenspezifische Vergünstigungen in der Energiebesteuerung zu beachten (Laaser und Rosenschon, 2020, S. 28 ff.). Bündnis 90/Die Grünen planen in einem ersten Schritt mit jährlichen Entlastungen der öffentlichen Haushalte in Höhe von 15 Mrd. Euro durch den Abbau von Subventionen. Durch welche weiteren Kürzungen die Grünen die verbleibenden 13 Mrd. Euro einsparen wollen, steht nicht im Wahlprogramm. Im CDU/CSU Wahlprogramm werden keine konkreten Vorhaben zur Ausgabenminderung oder zur Erzielung einmaliger Mehreinnahmen benannt. Fördermittel des Bundes sollen jedoch stärker auf ihre Effizienz hin überprüft und gegebenenfalls gestrichen werden.

5 FÖDERALE AUFGABEN- UND AUSGABENVERTEILUNG: VORSCHLÄGE OHNE FÖDERALISMUSREFORM KAUM UMSETZBAR

Abgesehen von den fiskalischen Konsequenzen tangieren alle vier untersuchten Wahlprogramme die föderale Aufgaben- und Ausgabenverteilung. Zahlreiche Programmvorschläge beabsichtigen Kompetenzverschiebungen zugunsten der Bundesebene, sodass die Vertikalisierungstendenz, die durch die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Länder 2020 konstitutionell zementiert wurde, sich weiter verstärken würde. Eine erneute Ausweitung der Bundeskompetenzen unterstreicht das Argument des Scheinföderalismus: die Länder werden zunehmend zur ausführenden Ebene von Bundesaufgaben, statt eigenverantwortlich politische Entscheidungen zu treffen (Bury und Feld, 2019).

Alle vier Parteien geben Wahlversprechen in Bezug auf Politikbereiche, die verfassungsrechtlich nicht originär in der Verantwortungssphäre des Bundes sondern im Kompetenzbereich der Länder liegen. Folglich können die betroffenen Programmpunkte entweder als unverbindliche Wahlkampf-Ideen verstanden werden oder aber als Indiz für eine nachhaltige Ausweitung der Bundeskompetenzen. Letzteres könnte mittelfristig eine höhere finanzpolitische Belastung für den Bund bedeuten. Die föderale Struktur würde erneut als verfassungsrechtliche Hülle, nicht aber als tatsächliche Praxis der Politik fungieren.

In den Bereichen Bildung und Innere Sicherheit versprechen alle vier Parteien weitreichende Maßnahmen, etwa im Rahmen eines neuen Digitalpakts oder durch zweckgebundene Zuschüsse. Durch Bundesergänzungszuweisungen und Investitionshilfen übernimmt der Bund bereits heute zunehmend die Finanzierung von Länderaufgaben. Dementsprechend möchte er mehr Mitgestaltungsrechte, wodurch sich die Zuständigkeiten weiter verflechten (Bury und Feld, 2019). Die föderalen Strukturen, auf Seiten der Finanzbeziehungen sowie auf Seiten der Aufgabenerledigung, werden zunehmend komplexer und intransparenter, sodass eine eindeutige Verantwortung schwierig zu erkennen ist. Die positiven Effekte eines dezentralen Wettbewerbs würden weiter ausgebremst.

Die FDP nennt am ehesten konkrete Vorhaben zu einer Neuregelung der föderalen Strukturen, vor allem auf der Einnahmeseite. Um die Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften zu stärken, will sie den Kommunen einen Zuschlag mit eigenem Hebesatzrecht auf die Körperschaft- und Einkommensteuer gewähren. Allerdings ist offen, inwieweit das Hebesatzrecht nur eine Kompensation des Wegfalls der Gewerbesteuer darstellen oder die finanzielle Autonomie der Kommunen nachhaltig stärken soll. Eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften soll sicherstellen, dass Bund, Länder und Kommunen ihre Schulden selbständig finanzieren und übergeordnete Ebenen nicht haften müssen. Hingegen spricht sich die FDP für diverse Kooperationen von Bund und Ländern aus, beispielsweise bei der Digitalisierung von Bildung, Verwaltung und Justiz. Gemeinschaftsaufgaben führen zu neuen Verflechtungen innerhalb des Kompetenzgebildes und erschweren die Umsetzung des Konnexitätsprinzips.

In gleicher Weise fordert die CDU/CSU eine Föderalismusreform mit dem Ziel, die Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen und den dezentralen Wettbewerb zu begünstigen. Mithilfe eines höheren Umsatzsteueranteils sollen die Länder und Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben autonom zu finanzieren, um Mischfinanzierungen zu vermeiden. Der dezentrale Wettbewerb zwischen den Ländern wird hierbei allerdings nicht gestärkt. Während die FDP für ausreichende Handlungsspielräume der subnationalen Ebenen (ggf. durch zusätzliche Zuweisungen) im Allgemeinen plädiert, beinhaltet das Programm der Union weitreichende, konkrete Vorhaben innerhalb der Zuständigkeitsbereiche von Ländern und Kommunen. Ob der vorgeschlagene höhere Umsatzsteueranteil für die selbstbestimmte Aufgabenerledigung all dieser Vorhaben ausreicht, ist zumindest fraglich.

SPD und Grüne erwähnen eine Föderalismusreform nicht explizit in ihrem Wahlprogramm. Die Grünen erkennen jedoch zumindest mittelfristig eine Neuordnung der Finanzierung der Kommunen an. Die SPD schlägt lediglich etwa die Wiedereinführung der Vermögensteuer vor, um die originäre Finanzkraft der Länder zu erhöhen.

6 SCHLUSSBETRACHTUNG

Ziel dieser Studie ist es, die Wahlprogramme von CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Soziale Marktwirtschaft, insbesondere die Finanz- und Haushaltspolitik zu analysieren. Idealiter müsste es möglich sein, Preisschilder an die einzelnen Vorhaben der Parteien im Bundestagswahlkampf zu heften. In einer solchen Idealwelt spielt sich der Wahlkampf zur Bundestagswahl 2021 jedoch nicht ab. Dies hat weniger damit zu tun, dass die verschiedenen finanzpolitisch wirksamen Vorhaben sich nicht in irgendeiner Form aus dem derzeitigen Finanztableau des Bundes ableiten ließen. Dazu müssten diese Vorhaben aber hinreichend genau spezifiziert sein. So sind etwa die Angaben für die Steuerpolitik teilweise so vage, dass ihre Haushaltswirksamkeit nur unzureichend ermittelt werden kann. Buhlmann et al. (2021) können in ihrer ZEW-Kurzexpertise für die Süddeutsche Zeitung lediglich zu konkreten Einschätzungen kommen, weil sie Parameter unterstellen und sich auf ausgewählte Maßnahmen beschränken. Für ausgabenwirksame Bestandteile der Wahlprogramme ist die Lage noch problematischer. Häufig finden sich wolkige Bezeichnungen oder Absichtserklärungen zur Stärkung bestimmter Bereiche. Was solche Formulierungen konkret bedeuten, bleibt häufig offen.

Hinzu kommt, dass in allen Wahlprogrammen ein Finanzierungsvorbehalt mitschwingt. CDU/CSU und FDP wollen die Schuldenbremse nicht reformieren und deren Regelgrenze so schnell wie möglich einhalten. CDU/CSU und SPD lassen jedoch Interpretationsspielraum hinsichtlich möglicher Umgehungen der Schuldenbremse durch Fonds, mit denen über finanzielle Transaktionen eine höhere Verschuldung ermöglicht würde. Bündnis 90/Die Grünen streben eine Aufweichung der Schuldenbremse durch Rückkehr zur Investitionsorientierung in der Verschuldung explizit an, wollen aber gleichwohl zunächst über eine Aufgaben- und Ausgabenkritik die Gegenfinanzierung ihrer Ausgabenwünsche erreichen.

CDU/CSU und FDP zielen auf Steuerentlastungen ab, ohne die Frage nach der Gegenfinanzierung zu beantworten. SPD und Bündnis 90/Die Grünen streben aufkommensneutrale Reformen der Einkommensteuer mit Entlastungen an der einen und Mehrbelastungen an der anderen Stelle an, wollen aber zusätzliche Belastungen etwa durch die Wiederbelebung der Vermögensteuer offenbar nicht kompensieren. Hinsichtlich der steuerpolitischen Vorschläge von Sozialdemokraten und Grünen muss der Gesamteindruck für die Steuerzahler und Steuerzahlerinnen überwiegen, dass sie sich auf Mehrbelastungen einstellen müssen. Insgesamt würden die einigermaßen konkret umrissenen steuerpolitischen Vorschläge bei den Grünen zu Mehrbelastungen in Höhe von 15 Mrd. Euro führen, bei der SPD in Höhe von 3 Mrd. Euro. Die angekündigten Entlastungen bei Union (35 Mrd. Euro) und Liberalen (50 Mrd. Euro) sind jedoch überwiegend „perspektivisch" und stehen unter Finanzierungsvorbehalt, sodass eher nicht mit Entlastungen – allenfalls moderat durch Strukturreformen der Bemessungsgrundlagen – und kaum mit Belastungen zu rechnen ist. Schlussendlich ermöglichen die unpräzisen Formulierungen jedoch allen Parteien die skizzierten Ansätze zu revidieren. Zudem können unerwartete Ereignisse vor dem Wahltag, wie beispielsweise

die Flutkatastrophe in Westdeutschland in diesem Sommer, diese Unsicherheit in den steuerpolitischen Absichten weiter verschärfen.

Auf der Ausgabenseite findet sich ein Sammelsurium unterschiedlicher Vorhaben, das schwindelerregend ist. Es ist erstaunlich, für welche Maßnahmen die Parteien finanzielle Mittel zur Verfügung stellen wollen, für was Finanzhilfen, Subventionen und Sozialtransfers eingesetzt werden sollen. Keine Partei vermag es, über das gesamte Wahlprogramm eine konsistente Ausgabenpolitik zu formulieren oder zumindest eine Priorisierungsordnung der versprochenen Mehrausgaben offenzulegen. All diese Maßnahmen kommen als scheinbar sinnvolle Projekte daher, gleichsam als Investitionen, obwohl sie überwiegend als Transfers oder Staatskonsum einzuordnen sind. Nur teilweise lassen sich die finanziellen Wirkungen dieser Vorhaben einschätzen. Fasst man nur diese zusammen, entstehen als Untergrenze für die staatlichen Mehrbelastungen über die Wahlprogramme hinweg schon jährliche Mehrausgaben in Höhe von 26 Mrd. bis 51 Mrd. Euro. Hierbei sind die zahlreichen nicht quantifizierten Vorhaben nicht berücksichtigt. Hinzu kommen weitere Ausgabenbereiche, die nicht im Gutachten betrachtet wurden, wie beispielsweise die staatliche Finanzierung oder Förderung des Wohnungsbaus oder die in Aussicht gestellten Mehrausgaben für Land- und Forstwirte. Schwindelerregend ist zudem, mit welcher Nonchalance bei allen Parteien über die bestehende föderale Kompetenzordnung Deutschlands hinweggegangen wird. Sollten diese Maßnahmen von Bundesseite mit der entsprechenden bundespolitischen Entscheidungskompetenz umgesetzt werden, muss der Bundesstaat zunächst so umgebaut werden, dass ein massiver Zentralisierungsschub entsteht.

Alles in allem bleibt die finanzpolitische Konsistenz – das Zusammenpassen von (Steuer-) Einnahmen, Ausgaben und Nettoneuverschuldung – in den konkreten Vorhaben der Wahlprogramme aller Parteien auf der Strecke und wird lediglich allgemein, sozusagen salvatorisch durch mehr oder weniger explizite Finanzierungsvorbehalte aufgefangen. Von der ordnungspolitischen Konsistenz der jeweiligen Finanz- und Wirtschaftspolitik ganz zu schweigen. Vielleicht erhalten Wählerinnen und Wähler in der Betrachtung der regulatorischen Eingriffsintensitäten der Wahlprogramme bessere Hinweise im Hinblick auf ihre ordnungspolitische Ausrichtung als in der finanzpolitischen Betrachtung. Hierbei tun sich Bündnis 90/Die Grünen als jene Partei hervor, welche die umfassendsten Staatseingriffe vorsieht. Insbesondere unter dem Deckmantel der Klima- und Umweltpolitik werden Ausbaupfade, staatliche Ziele und Eingriffe in die Produktions- und Konsumfreiheit detailliert vorgegeben. Die neuen Prämissen staatlicher Eingriffe sind die parteipolitisch definierten Ziele der Gemeinwohlorientierung und der Nachhaltigkeit. Die SPD fordert insbesondere in Digitalisierungsprozessen und in der Finanzwirtschaft vermehrt regulatorische Eingriffe, die Union insbesondere, dass der Staat die Ausgestaltung der Volkswirtschaft durch entsprechende Förderungen und Subventionen vorgebe. Viele diese Absichten implizieren keine unmittelbaren Konsequenzen für den Bundeshaushalt, die mittelfristigen volkswirtschaftlichen Mehrkosten dürften allerdings erheblich sein.

Jedenfalls wird der Wert der Schuldenbremse vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Analyse der Wahlprogramme überdeutlich. Sie zwingt die Parteien dazu, Prioritäten zu setzen, sich im Zielkonflikt zwischen unterschiedlichen Ausgabenwünschen und steuerpolitischen Zielsetzungen zu entscheiden und damit deutlich zu machen, was der jeweiligen Partei wichtig ist. Zu wenig erkennbar ist in den Wahlprogrammen, wie die Parteien das Land für die zukünftigen Herausforderungen marktwirtschaftlich ertüchtigen wollen. Die bekannten Schlagwörter – Klimaschutz, Digitalisierung, Demografie – tauchen auf. Zu sehr überwiegt jedoch der Eindruck, diese Herausforderungen könnten ohne Anstrengungen der Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmerinnen und Unternehmer bewältigt werden. Es herrscht die Suggestion vor, der Staat könne alles von seinen Bürgerinnen und Bürgern fernhalten, indem er fördert, kompensiert, zahlt. Die einzige ordnungspolitische Mahntafel, die diese Wohlfühloase stört, ist die Schuldenbremse in ihrer heutigen Form.

Es bleibt abzuwarten, wie lange sie noch stehen bleibt.

Tabelle A1: Positionen in den vier Wahlprogrammen zu öffentlicher Verschuldung, Steuern und Abgaben

	Bündnis 90/Die Grünen	CDU/CSU	FDP	SPD
Schuldenbremse	Reform, auf Höhe der Nettoinvestitionen begrenzte Kreditaufnahme	Wiedereinhalten, Schuldenstandsquote reduzieren, keine Grundgesetzänderungen	Wiedereinhalten, Schuldenstandsquote reduzieren	keine Grundgesetzänderungen, Spielräume nutzen
Europäische Verschuldung	Gemeinsame Verschuldung und gemeinsame Fiskalpolitik der EU	Keine dauerhafte oder weitere europäische Schuldenaufnahme	Keine dauerhafte oder weitere europäische Schuldenaufnahme	Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialunion; offen, ob gemeinsame Verschuldung
Einkommensteuertarif	Steuererhöhungen ab 100.000 Euro zu versteuerndem Einkommen, Erhöhung Grundfreibetrag → *aufkommensneutral*	Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen; Ausgleich Kalte Progression; Sparerpauschbetrag erhöhen → *Mindereinnahmen nicht ermittelbar*	Linearer Tarif → *Mindereinnahmen: 21 Mrd. Euro (erster Reformschritt mit Entlastung aller Einkommen)*; Tarif auf Rädern; Sparerfreibetrag erhöhen	Steuererhöhungen ab etwa 65.000 Euro zu versteuerndem Einkommen, kleine und mittlere Einkommen entlasten → *vermutlich aufkommensneutral*
Abgeltungsteuer	Abgeltungsteuer für Kapitalerträge abschaffen, Sparerfreibetrag beibehalten → leichte Mindereinnahmen	-	-	-
Ehegattensplitting	Individuelle Besteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag → *Mehreinnahmen: 12-15 Mrd. Euro*; Kindergrundsicherung; Steuergutschrift für Alleinerziehende	Beibehalten, perspektivisch: voller Grundfreibetrag für Kinder → *Mindereinnahmen 7 Mrd. Euro*; Entlastungsbetrag für Alleinerziehende erhöhen → *Mindereinnahmen: 250 Mio. Euro*	Beibehalten, perspektivisch: Steuergutschriften; Anhebung des Kinder- und Auszubildendenfreibetrags sowie des Freibetrags für Alleinerziehende	Änderungen (nicht näher spezifiziert); Kindergrundsicherung
Steuerliche Förderungen und weitere Maßnahmen	Dienstwagenbesteuerung umgestalten; Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne aus privaten Immobiliengeschäften; Kosten für mobiles Arbeiten absetzbar machen	Steuerliche Erleichterungen für haushaltsnahe Dienstleistungen und Sachzuwendungen; Arbeitnehmersparzulage erhöhen; Gewinne aus vermögenswirksamen Leistungen nach Mindesthaltefrist steuerfrei; steuerliche Förderung Gebäudesanierung ausdehnen; Mitarbeiterkapitalbeteiligungen erleichtern	Erhöhte Werbungskostenpauschale für die Arbeit im Homeoffice; steuerfreie Nutzung von Büroausstattung; lineare Abschreibung für Wohnungsbauinvestitionen erhöhen; Spekulationsfrist für private Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren wiedereinführen; Mitarbeiterkapitalbeteiligungen erleichtern	Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne nur bei nicht selbst genutzten Immobiliengeschäften; Planungswertausgleich; einkommensunabhängiger Abzug von Spenden
Solidaritätszuschlag	-	Schrittweise abschaffen → *Mindereinnahmen bis 10 Mrd. Euro*	Komplett abschaffen → *Mindereinnahmen 10 Mrd. Euro*	In jetziger Form beibehalten
Unternehmensbesteuerung, Tarif	-	Steuerlast für Gewinne, die im Unternehmen verbleiben, perspektivisch auf 25% deckeln → *Mindereinnahmen rund 11,3 Mrd. Euro*; Rechtsformneutralität	Steuerliche Belastung auf 25% senken → *Mindereinnahmen rund 11,3 Mrd. Euro*	-

Unternehmensbesteuerung, Bemessungsgrundlage	Abzugsfähigkeit von Managergehältern begrenzen; befristete degressive Abschreibung	Verlustverrechnung ausweiten; degressive Abschreibung; Abschreibungsregeln für digitale Zukunftstechnologien verbessern; steuerliche Forschungsförderung ausweiten → *Mindereinnahmen < 500 Mio. Euro*	Konzept für wirtschaftliche Krisen; Verlustverrechnung ausweiten; Abschaffung der Gewerbesteuer, dafür Zuschlag auf Einkommen-/Körperschaftsteuer; degressive Abschreibung; kürzere Fristen für digitale Güter; Sofortabschreibung stärken	Abzugsfähigkeit von Managergehältern begrenzen
Internationale Besteuerung	EU-einheitliche Bemessungsgrundlage und Mindeststeuersatz in Höhe von 25% ohne Ausnahmen; verschärfte Zins- und Lizenzschranke; Einführung von Quellensteuern	Niedrigbesteuerungsgrenze im Außensteuerrecht reduzieren; EU-einheitliche Bemessungsgrundlage; Besteuerung digitaler Unternehmen global abstimmen	Mindestbesteuerung von Unternehmen und Besteuerung von digitalen Unternehmen gemeinsam mit den USA global ausgestaltet; EU-einheitliche Bemessungsgrundlage	Effektive Mindestbesteuerung; faire Besteuerung von Digitalunternehmen in Deutschland und Europa
Bepreisung von CO2	Zügigere Preissteigerungen im nationalen Emissionshandel, Senkung EEG-Umlage und Rückverteilung über Pro-Kopf-Pauschale; umfassende Steuer- und Abgabenreform	Aufwuchspfad der CO2-Bepreisung straffen, Abschaffung der EEG-Umlage, energiebezogene Steuern, Umlagen und Entgelte stärker auf CO2-Ausstoß ausrichten	Pauschale Rückverteilung, Abschaffung der EEG-Umlage, Reduktion der Stromsteuer, Absenkung Energiesteuer	EEG-Umlage aus Bundeshaushalt finanzieren; Prüfung pauschaler Rückverteilung
Grunderwerbsteuer	Share deals beenden (nochmalige Reform?); Ländern erlauben, Steuersätze nach Nutzern zu differenzieren	Freibetrag für Familien beim Ersterwerb → *Mindereinnahmen (Länder) 5-7 Mrd. Euro*	Share deals beenden (nochmalige Reform?); Freibetrag für natürliche Personen → *Mindereinnahmen (Länder) 6,2 Mrd. Euro*	Share deals beenden (nochmalige Reform?)
Vermögensteuer	Wiedereinführung, jährlich 1% des Nettovermögens ab 2 Mio. Euro → *Mehreinnahmen (Länder) 3,3 Mrd. Euro, Mindereinnahmen bis 30 Mrd. Euro möglich*	Keine Wiedereinführung	Keine Wiedereinführung	Wiedereinführung, jährlich 1% des Nettovermögens, Höhe des Freibetrags nicht genannt
Erbschaft- und Schenkungsteuer	Abbau von Gestaltungsmöglichkeiten	Keine Erhöhungen oder Verschärfungen	Keine Erhöhungen oder Verschärfungen	Anpassung der Verschonungsregelungen
Finanztransaktionsteuer	Europäische Finanztransaktionsteuer mit breiter Bemessungsgrundlage	Europäische Finanztransaktionsteuer mit breiter Bemessungsgrundlage	-	Finanztransaktionsteuer „möglichst im Einklang mit unseren europäischen Partnern“
Sonstige Steuern	Umlagefähigkeit Grundsteuer abschaffen; zusätzliche Ausnahmen und Abschaffung von Ausnahmen bei Umsatzsteuer; Besteuerung von Plastik (EU); europäische Kerosinsteuer	-	Abschaffung der Bagatellsteuern → *Mindereinnahmen 2 Mrd. Euro*; Luftverkehrsteuer abschaffen; Cannabis legalisieren → *Mehreinnahmen 1 Mrd. Euro*	-

Tabelle A2: Ausgewählte Positionen in den vier Wahlprogrammen zu öffentlichen Mehrausgaben nach Aufgabengebieten

	Bündnis 90/Die Grünen	CDU/CSU	FDP	SPD
Klima-, Energie-, und Industrie-politik	Subventionen für erneuerbare Energien, primär technologiespezifisch, sehr viele kleinteilige Förderprogramme; Schlüsselindustrien fördern	Subventionen für erneuerbare Energien, teils technologiespezifisch; zahlreiche Förderprogramme; Wertschöpfungsketten innerhalb Deutschlands/der EU halten (Subventionen)	Unterstützung einzelner Branchen (bspw. Tourismus, Schifffahrt, Kultur- und Kreativwirtschaft) und Infrastrukturstandorte (bspw. Häfen) sowie von sogenannten Sprunginnovationen (Drohnen, Flugtaxis…)	Subventionen für erneuerbare Energien; verbindliche Ausbauziele; primär technologiespezifisch; sehr viele kleinteilige Förderprogramme und direkte Investitionsförderung; Schlüsselindustrien fördern
Verkehrspolitik	Subventionierung von Wasserstoff und E-Mobilität, Infrastrukturausbau durch den Staat; stärkere Subventionierung Bahn; ÖPNV ausbauen; Deutschlandtakt; Sprinterzüge und Nachtzüge zu europäischen Metropolen; Ausbau E-Ladesäulennetz als Staatsaufgabe; Ausbau und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur (Reduktion der Neu- und Ausbauten von Autobahnen und Fernstraßen); Infrastrukturfonds; Viele kleinteilige Förderprogramme	Subventionierung von Wasserstoff und E-Mobilität, Infrastrukturausbau durch den Staat; Ausbau und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur (inkl. Fernstraßen); Deutschlandtakt und europäischer Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr; Interrail-Ticket für jeden 18-jährigen kostenlos; Ausbau E-Ladesäulennetz als Staatsaufgabe; Viele kleinteilige Förderprogramme	Ausbau und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur (inkl. Fernstraßen); Bahnverkehr privatisieren	Subventionierung von Wasserstoff, E-Mobilität, Batteriezellenfertigung; Infrastrukturausbau durch den Staat; Bahn stärker subventionieren; Ausbau E-Ladesäulennetz als Staatsaufgabe; Ausbau und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur; Förderprogramme für Kommunen
Digitaler Netzausbau	Schnelles Internet	Gigabit-Netzausbau bis 2025, zusätzliche Förderung für Kommunen	Gigabit-Gutscheine für private Haushalte; 5G-Netzausbau bis 2025	Garantierter Gigabit-Zugang für alle Haushalte; Sozialtarif für Netzzugang
Modernisierung der öffentlichen Verwaltung	Staatliche Digitalplattformen; ÖRR für den digitalen Raum; viele Idee zur Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung	Ausbau des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik; Staatliche Digitalplattformen; Digitalpakte (Bund, Länder) für unterschiedliche Politikbereiche; Viele Idee zur Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung	Ausbau des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik; Staatliche Digitalplattformen; Digitalpakte (Bund, Länder) für unterschiedliche Politikbereiche; Viele Idee zur Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung	Ausbau des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik; Staatliche Digitalplattformen; ÖRR für den digitalen Raum; Digitalpakte (Bund, Länder) für unterschiedliche Politikbereiche; Viele Idee zur Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung
Bildungspolitik	Kita-Ausbau und frühkindliche Bildung stärken; Rechtsanspruch für jedes Grundschulkind auf Ganztagsbildung und -betreuung; BAföG zur Grundsicherung ausweiten; Weiterbildungs-BAföG; Mindestausbildungsvergütung;	Kita-Ausbau; Sprachförderung; Aufstiegs-BAföG; Ausbildungsförderung im Handwerk; Qualitätsoffensive und Weiterbildungsmöglichkeiten für Lehrer; Entwicklung einer digitalen Bildungs-	Schulen und Kitas stärken (Bildungsgutscheine); Investitionen in Bildungssektor erhöhen (2,5 Mrd. Euro); Midlife-BAföG; elternunabhängiges Baukasten-BAföG; Bessere Vergü-	Kita-Ausbau; Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung im Grundschulalter; Bessere Vergütung in bestimmten Ausbildungsberufen; Ausbildungs-

	Ausbildungsgarantie; Auslandsaufenthalte fördern	plattform (150 Mio. Euro); Auslandsaufenthalte fördern; Bessere Vergütung in bestimmten Ausbildungsberufen; Duale Studiengänge ausbauen	tung in bestimmten Ausbildungsberufen; European Digital University; Auslandsaufenthalte für Schüler fördern	garantie; Bildungszeit finanziell fördern; BAföG erhöhen; Neustart-BAföG; Transformations-Kurzarbeitergeld
Forschungs- und Innovationspolitik	3,5%-Ziel Forschungsausgaben (staatlich und privat); Exekutive gibt zum großen Teil Ziele der Forschungstätigkeit vor und fördert entsprechend; strategische Industrie- und Beschaffungspolitik; Europäische Cloud-Infrastruktur für Forschungszwecke	3,5%-Ziel Forschungsausgaben (staatlich und privat); Sieben vordefinierte Technologien, die es besonders zu fördern gilt; Weitere Förderprogramme für andere Bereiche, teilweise Förderung der Grundlagenforschung; eigenes Bundesministerium	Grundlagenforschung fördern; Forschungsförderung Gesundheitswesen; Innovationen und Innovationskraft in vielen verschiedenen Bereichen fördern	3,5 %-Ziel Forschungsausgaben (staatlich und privat); staatliche Innovationsförderung; Staat als strategischer Investor; Technologie- und branchengebundene Forschungsförderung; Spezifische Förderung für Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften
Verteidigung, Entwicklungshilfe und Innere Sicherheit	Ablehnung des 2 %-NATO-Ziels, Anerkennung, dass die Bundeswehr besser ausgestattet werden müsse; Bekenntnis zum 0,7 %-ODA-Ziel und zusätzliche Klimafinanzierung; Zoll stärken, Finanzpolizei neu schaffen	Bekenntnis zum 2%-NATO-Ziel; Bekenntnis zum 0,7%-ODA-Ziel; Personelle Aufstockung Frontex; Polizei entlasten; staatliche Zuschüsse für Einbruchschutz	3% des BIP für „Defense, Devotement, Diplomacy"; Bessere Personal- und Sachausstattung bei der Polizei	Bekenntnis zum 0,7%-ODA-Ziel; Zoll stärken und bessere Bezahlung bei der Polizei
Arbeitsmarktpolitik	Großteil der Mini-Jobs sozialversicherungspflichtig machen; Erhöhung Mindestlohn auf 12 Euro ohne Ausnahmen; Mindestkurzarbeitergeld; Früherer Anspruch auf ALG I; Zusammenlegung von Sozialleistungen, Hinzuverdienstmöglichkeiten und Schonvermögen erhöhen; Garantiesicherung: Regelsatz um 50% erhöhen; bedingungsloses Grundeinkommen erforschen	Lohnobergrenze für Mini-Jobs anheben; Anrechnung von Einkommen in SGB II reformieren	Lohnobergrenze für Mini- und Midi-Job anheben, anschließend an Mindestlohn koppeln; Zusammenlegung von Sozialleistungen, Hinzuverdienstmöglichkeiten und Schonvermögen erhöhen	Lohnobergrenze für Midi-Jobs anheben; Erhöhung Mindestlohn auf 12 Euro; Zusammenlegung von Sozialleistungen; Hinzuverdienstmöglichkeiten und Schonvermögen erhöhen; Weiterbildungsmöglichkeiten ausweiten; Arbeitslosengeld Q; Bezugsdauer ALG I ausweiten
Rentenpolitik	Rentenniveau auf 48% halten; Bundeszuschüsse erhöhen; Flexibler Renteneintritt; Weitere Berufsgruppen in GRV einbeziehen (Selbständige ohne obligatorische Absicherung, Abgeordnete); Garantierente; Mindestbeitragsbemessungsgrundlage von Arbeitgebern finanziert; Bürger*innenfonds:	Alterssicherungsbeirat legt Haltelinien fest; Doppelbesteuerung von Renten verhindern; Altersvorsorgepflicht für nicht abgesicherte Selbständige; Schonvermögen bei Grundsicherung erhöhen; Mitnahme bei betrieblicher Altersvorsorge verbessern; Kriterien für Standardprodukt ohne Abschlusskosten	Rentenbaukasten; Flexibler Renteneintritt; Nachholfaktor in der Rentenanpassungsformel reaktivieren; Erwerbsminderungsrente stärken; Wahlfreiheit für Selbstständige; Gesetzliche Aktienrente: zwei Prozentpunkte des GRV-Beitrags in Aktienfonds; Freibetrag bei der Grundsicherung	Rentenniveau auf 48% halten; Keine Anhebung des Renteneintrittsalters; Weitere Berufsgruppen (Selbständige, Beamte…) in GRV einbeziehen; Pflicht zur Altersvorsorge; betriebliche Altersvorsorge stärken; standardisiertes Produkt für private Altersvorsorge; Erwerbsminderungsrente stärken

	Bürger finanzieren Staatsfonds (Opt-Out) ohne Leistungsgarantie	(Opt-out); Produkte ohne Leistungsgarantie erlauben; Generationenrente: Staat zahlt in Pensionsfonds ein		
Gesundheits- und Pflegepolitik	Mehrausgaben und Digitalisierung im Gesundheits- und Pflegesektor; Bürgerversicherung – auch in der Pflegeversicherung; Pflegebudget; Eigenanteile senken	Digitalisierung Gesundheit und Pflege; 500 Mio. Euro für Robotik und Digitalisierung in der Pflege; Bekenntnis: duales Gesundheitssystem; Pflegevorsorgefonds bis zum Jahr 2025 verlängern; Betriebliche Pflegezusatzversicherung staatlich fördern; Dynamisierung Pflegegeld; Pflegebudget	Entbürokratisierung und Digitalisierung Gesundheit und Pflege; Drei-Säulen-Modell für die Pflege; Bekenntnis zu dualem Gesundheitssystem	Mehrausgaben im Gesundheits- und Pflegesektor; Bürgerversicherung; Steigende Kosten der Pflegeversicherung durch Bundeszuschüsse und höhere Beiträge decken
Familienpolitik	Bezugsdauer Elterngeld verlängern (24 Monate); Elternschaftszeit nach Geburt; Ausweitung Kinderkrankentage; Kindergrundsicherung; PflegeZeit Plus	Bezugsdauer Elterngeld verlängern (16 Monate); Familienleistungen bündeln; Kindergeld und Kinderfreibetrag erhöhen; Kleinteiliges Aktionsprogramm zur Förderung des Kindeswohls; Einmalzahlung	Elterngeld erhöhen und Bezugsdauer verlängern (15 Monate); Elternschaftszeit nach Geburt; Kinderchancengeld	Bezugsdauer ElterngeldPlus verlängern (20 Monate bei Teilzeit); Elternschaftszeit nach Geburt; Ausweitung Kinderkrankentage; Familienpflegezeit; Kindergrundsicherung; Kindergeld ersetzt Kinderfreibetrag
Kommunale Finanzen / Föderalismusreform	Altschuldenübernahme und Klima- und Stadtentwicklungsprogramme; Bundeseinrichtungen in Ostdeutschland sowie gezielte Ansiedlung von neuen Forschungsinstituten; Kompetenzagentur für Förderpolitik und Investitionen; höhere Bundeszuschüsse; mittelfristig Neuordnung der Finanzierung der Kommunen	Zahlreiche Förder- und Investitionsprogramme; Föderalismusreform; verlässliche Finanzierungsquellen für Kommunen	Altschuldenübernahme verbunden mit Förder- und Investitionsprogrammen und Reform Gemeindefinanzen; Föderalismusreform; Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften	Altschuldenübernahme und Schuldenübernahme ostdeutscher Wohnungsbaugesellschaften
(einmalige) Mehreinnahmen oder Minderausgaben	Streichung klimaschädlicher Subventionen und entbehrlichen Ausgaben	Bürokratieabbau; Fördermittel evaluieren, entbehrliche Ausgaben streichen	Veräußerung von Staatsbeteiligungen; Subventionen wie Kaufprämie für E-Autos beenden; Bundestag verkleinern; Bürokratieabbau	Streichung klimaschädlicher Subventionen

LITERATUR UND ANHANG

Bach, Stefan, Björn Fischer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2017). Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume. DIW Wochenbericht Nr. 13/2017, DIW, Berlin.

Bach, Stefan, Björn Fischer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2020). Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss. DIW Wochenbericht Nr. 41/2020, DIW, Berlin.

Bach, Stefan und Hermann Buslei (2017). Abschaffung der Abgeltungsteuer und Rückkehr zur persönlichen Besteuerung führt zu Steuerausfällen und belastet hohe Einkommen kaum. DIW Wochenbericht Nr. 45/2017, DIW, Berlin.

Bach, Stefan und Andreas Thiemann (2016). Hohes Aufkommenspotential bei Wiedererhebung der Vermögensteuer. DIW Wochenbericht Nr. 4/2016, DIW, Berlin.

Beznoska, Martin, Tobias Hentze, Susanna Kochskämper und Maximilian Stockhausen (2019). Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland, IW-Analyse Nr. 133, IW, Köln.

Buhlmann, Florian, Michael Hebsaker und Sebastian Siegloch (2021). Reformvorschläge der Parteien zur Bundestagswahl 2021 – Finanzielle Auswirkungen, Eine Berechnung für die Süddeutschen Zeitung mithilfe des Evaluationsmodells für integrierte Steuer- und Transferpolitik-Analysen (ZEW-EviSTA), ZEW-Kurzexpertise Nr. 21-05, ZEW, Mannheim.

Bundesnetzagentur (2020). EEG in Zahlen 2019, Bericht.

Bundesrechnungshof (2021). Steuerklassenwahl: Faktorverfahren für Verheiratete verfehlt Ziele. Bemerkung zu Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60), Bonn.

Bury, Yannick und Lars P. Feld (2019). Scheinföderalismus, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 57 vom 08.03.2019 , S. 16.

Christofzik, Désirée I., Lars P. Feld und Mustafa Yeter (2019). Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?. Schweizer Monat - Die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur 1064, 60–64.

CSU (2021). Das CSU-Programm. Gut für Bayern. Gut für Deutschland, München.

Deutsche Rentenversicherung (2020). Rentenversicherung in Zahlen 2020, Bericht, Berlin.

Dullien, Sebastian und Katja Rietzler (2021). Finanzpolitische Spielräume bei unterschiedlichem Umgang mit der Schuldenbremse, Projektionen für den Zeitraum 2022-2030, IMK Policy Brief Nr. 108, IMK, Düsseldorf.

Feld, Lars P., Lukas Nöh, Wolf Heinrich Reuter und Mustafa Yeter (2021). Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, Arbeitspapier 01/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Fuest, Clemens, Florian Neumeier, Michael Stimmelmayr und Daniel Stöhlker (2018). The Economic Effects of a Wealth Tax in Germany, ifo DICE Report 2 / 2018 June Volume 16.

Krebs, Tom und Martin Scheffel (2021). Raus aus der Minijobfalle. Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie die öffentlichen Finanzen, Gutachten, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kremheller, Antonia und Thilo Schaefer (2018). EEG: Eine neue Kostenabschätzung, IW-Policy Paper (15), IW, Köln.

Laaser, Claus-Friedrich und Astrid Rosenschon (2020). Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik (29), IfW, Kiel.

Normenkontrollrat (2017). Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Jahresbericht 2017, Berlin.

Ochmann, Richard und Katharina Wrohlich (2013). Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien, DIW Wochenbericht Nr. 36/2013, DIW, Berlin.

RWI (2013). Gutachten zur Reform des Ehegattensplittings. Forschungsprojekt der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Januar 2013, RWI, Essen.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013). Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, November, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017). Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, November, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018). Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, November, Wiesbaden.

Voigtländer, Michael, Tobias Hentze und Björn Seipelt (2016). Reform der Grunderwerbsteuer. Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz, IW, Köln.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020). Zur Sinnhaftigkeit einer Finanztransaktionsteuer. Stellungnahme 01/2020, Berlin.

Impressum:

Wirtschaftsrat der CDU e.V.

Verantwortlich:
Wolfgang Steiger, Generalsekretär
Dr. Rainer Gerding, Bundesgeschäftsführer
Florian Graf, Geschäftsführer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
Klaus-Hubert Fugger, Geschäftsführer Presse und Kommunikation, Pressesprecher

Stand: August 2021

WIRTSCHAFTSRAT
Deutschland

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Bundesgeschäftsstelle
Luisenstraße 44 | 10117 Berlin
TELEFON 030 . 2 40 87 – 0
TELEFAX 030 . 2 40 87 – 4 05
INTERNET www.wirtschaftsrat.de
EMAIL info@wirtschaftsrat.de