

Ressourcen Politik

PolRess 2 – Kurzanalyse

Finanzpolitik: Anknüpfungspunkte für die Ressourcenpolitik

Analyse der Ziele und zentralen Akteure

Anna-Lena Guske, Klaus Jacob

Forschungszentrum für Umweltpolitik

Juni 2017

Ein Projekt im Auftrag des
Bundesumweltministeriums und des
Umweltbundesamtes (FKZ: 3715 11 110 0)

Laufzeit 04/2015 –4/2019



**Umwelt
Bundesamt**

Fachbegleitung UBA

Judit Kanthak
Umweltbundesamt
E-Mail: judit.kanthak@uba.de
Tel.: 0340 – 2103 – 2072

Ansprechpartner Projektteam

Dr. Klaus Jacob
Freie Universität Berlin
E-Mail: klaus.jacob@fu-berlin.de
Tel.: 030 – 838 54492

Projektpartner:

Freie Universität Berlin
Forschungszentrum für Umweltpolitik



Öko-Institut e.V.



Ecologic-Institute



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Autorinnen und Autoren. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber oder der Ressorts der Bundesregierung wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar

Zitiationsweise: Guske, Anna-Lena; Jacob, Klaus (2017) Finanzpolitik: Anknüpfungspunkte für die Ressourcenpolitik: Analyse der Ziele und zentralen Akteure. Kurzanalyse im Projekt Ressourcenpolitik 2 (PolRes 2). www.ressourcenpolitik.de Berlin,. Freie Universität Berlin.

Inhalt

1. EINLEITUNG	3
2. ZIELE UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR FINANZPOLITIK	5
2.1. ZIELE DER FINANZPOLITIK	5
2.1.1. SICHERUNG STAATLICHER HANDLUNGSFÄHIGKEIT	5
2.1.2. WIRTSCHAFTLICHE STABILITÄT	7
2.1.3. VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT	8
2.1.4. LENKUNGSFUNKTION	9
3. ZENTRALE AKTEURE DER DEUTSCHEN FINANZPOLITIK.....	12
3.1. DAS BUNDESFINANZMINISTERIUM.....	13
3.2. DER DEUTSCHE BUNDESTAG UND DIE POLITISCHEN PARTEIEN	15
3.2.1. CDU/ CSU:	16
3.2.2. SPD.....	16
3.2.3. BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	17
3.2.4. LINKE	17
3.2.5. FDP.....	17
3.2.6. AfD.....	18
3.3 DIE BUNDESLÄNDER	18
3.4. WEITERE AKTEURE IN DER FINANZPOLITIK.....	19
3.4.1 FORSCHUNGSINSTITUTE	20
3.4.2 VERBÄNDE UND ZIVILGESELLSCHAFT	21
3.4.3 STIFTUNGEN	21
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	22
LITERATUR	24

1. Einleitung

Ziel der Kurzanalyse

Die Finanzpolitik ist ein Politikfeld, das zentral für andere Politikfelder ist. Zum einen ist dies dadurch begründet, dass bei Politikinstrumenten, die mit Ausgaben verbunden sind, von Seiten der Finanzpolitik auf Höhe und Struktur der eingesetzten Mittel Einfluss genommen wird. Weiterhin hat die Art und Weise der Ausgestaltung der Finanzpolitik unmittelbare Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik und die dort jeweils verfolgten Ziele. Und schließlich gibt es immer mehr Politikfelder, darunter maßgeblich auch die Umweltpolitik, aber auch Gesundheits- oder Kommunalpolitik, bei der mit Hilfe von Steuern oder Abgaben Lenkungswirkungen angestrebt werden. Die Aushandlung der Ausgestaltung solcher Steuern erfolgt maßgeblich nicht alleine in dem Politikfeld, von dem solche Bestrebungen ausgehen, sondern in den Institutionen und Arenen der Finanzpolitik. Ohne Unterstützung finanzpolitischer Akteure und Institutionen ist die erfolgreiche Einführung und Umsetzung politischer Instrumente, die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben, schwer möglich. Um Instrumente zu entwickeln, die auch in der Finanzpolitik Akzeptanz finden, ist es notwendig, die zentralen Ziele der Finanzpolitik zu kennen und einen Überblick über die wichtigsten Akteure und Debatten zu haben, um daran anschlussfähig zu sein.

Das Ziel dieser Kurzanalyse ist es daher, einen Überblick über diese zentralen Ziele und Akteure zu schaffen. Die wichtigsten Akteure der Finanzpolitik werden beschrieben und in den Kontext der finanzpolitischen Diskurse gestellt. Schließlich sollen Anknüpfungspunkte aufgezeigt werden, die zeigen, welche Anliegen und Argumente der Ressourcenpolitik mit finanzpolitischen Zielen übereinstimmen und welche Synergien geschaffen werden können.

Gegenstand der Analyse

Finanzpolitik ist ein weites Politikfeld, das die gesamte Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates, das öffentliche Vermögen und öffentliche Schulden sowie die Finanzmarktregulierung umfasst. Finanzpolitik schließt somit alle politischen Maßnahmen ein, die den Staatshaushalt betreffen. Traditionell ist es das Ziel der Finanzpolitik einen ausgeglichenen Staatshaushalt zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu erreichen. Mit der Ausdifferenzierung des staatlichen Aufgabenspektrums und der volkswirtschaftlichen Bedeutung des öffentlichen Finanzbedarfs, ist neben dem institutionellen Finanzbedarf auch der soziale Finanzbedarf zur sozialen Sicherung, Fürsorge, Vorsorge und Umverteilung ein weiterer Gegenstand der Finanzpolitik herangewachsen (Tipke et al. 2015). Die Finanzpolitik kann weiterhin als Teil der Wirtschaftspolitik verstanden werden und soll der Konjunktursteuerung sowie der Förderung von Wachstum und Beschäftigung dienen. Finanzpolitik, die das Ziel hat, konjunkturelle Entwicklungen zu beeinflussen, wird auch als Fiskalpolitik bezeichnet.

Die Ziele der Finanzpolitik haben damit große Überschneidungen mit den Zielen der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Ausgenommen davon sind die Ordnungs- und Wettbewerbspolitik, die nicht primär finanzielle Fragen adressieren. Andere Ziele wie Beschäftigung, Wachstum, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht oder Verteilungsgerechtigkeit sind sowohl wirtschafts- als auch finanzpolitische Ziele. Anders als die Wirtschaftspolitik hat die Finanzpolitik jedoch in erster Linie instrumentalen Charakter (Wildmann 2016). Die Finanzpolitik wirkt dabei einerseits ordnungspolitisch, indem entschieden wird, welche Steuern erhoben oder abgeschafft werden. Andererseits interveniert sie prozesspolitisch, indem sie zum Beispiel über staatliche Einnahmen und Ausgaben, die Aufnahme oder den Abbau von Schulden beschließt oder Investitionsprogramme einführt und damit auch über die Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft entscheidet (Bajohr 2007).

Davon abzugrenzen sind die Finanzmarktregulierung, die in Deutschland auch im Zuständigkeitsbereich des Bundesfinanzministeriums (BMF) liegt sowie die Geldmarktpolitik durch die Zentralbanken, die im Wesentlichen durch die Europäische Zentralbank (EZB) bestimmt wird. Diese hat vorrangig das Ziel, Stabilität im Finanzmarkt sicherzustellen (Frach 2008; Heller 2010). Die Akteure und Diskurse unterscheiden sich zum Teil jedoch erheblich von den Diskursen um Steuern und Abgaben bzw. der staatlichen Ausgabenverteilung. Daher sind sie nicht Teil dieser Analyse. Auch die Verteilung der staatlichen Investitionen und Ausgaben sowie die Schuldenpolitik sollen hier ausgeklammert werden. Vielmehr ist es das Ziel, den Bereich der Finanzpolitik zu betrachten, der auf die Einnahmeseite der Staatsfinanzen fokussiert, um so mögliche Anknüpfungspunkte für Ressourcensteuern oder ggf. andere steuerpolitische Anreize zur Steigerung der Ressourceneffizienz zu identifizieren.

Institutionell liegt im Deutschen Bundestag die Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Ausgabenseite im Haushaltsausschuss und die der Einnahmenseite im Finanzausschuss (der zudem auch die Finanzmarktregulierung abdeckt). Diese Aufteilung in Haushalts- und Finanzpolitik bzw. die separate Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenseite wie im Deutschen Bundestag findet sich weder auf Seiten der Regierung noch in anderen Gebietskörperschaften. Die Unterscheidung verweist aber auf einen weiteren Aspekt der Finanzpolitik: In den meisten Ländern ist die Aufstellung des Haushaltes, neben der Gesetzgebung und der Wahl der Regierung, eine der zentralen Aufgaben des Parlaments. Mithilfe des Haushaltes wird die Tätigkeit der Regierung gesteuert und die Macht der Exekutive begrenzt.

Im Folgenden wird der Begriff Finanzpolitik für das übergreifende Politikfeld verwendet, das Haushaltspolitik, Finanzmarktregulierung, Fiskalpolitik und Steuerpolitik umfasst. Der Fokus der Analyse liegt jedoch auf der Steuerpolitik. Mit dem letzteren ist die Ausgestaltung von Steuern gemeint, d.h. die Bemessungsgrundlage, die Bestimmung von Steuerpflichtigen und die Höhe der Steuern.

Vorgehensweise

Um einen Überblick über die wichtigsten Argumentationsstränge und Akteure in der Steuerpolitik zu erhalten, wurde für diese Kurzanalyse eine Analyse finanzwissenschaftlicher Literatur durchgeführt, um die grundlegenden Prinzipien und Ziele der Finanzpolitik zu verstehen. Zudem wurden Dokumente und Stellungnahmen ausgewählter Akteure ausgewertet, um deren Positionen aufzeigen zu können. Auf der Grundlage der Analyse wird ein Kern steuerpolitischer Akteure identifiziert und deren Positionen innerhalb der grundlegenden Prinzipien und Ziele analysiert.

2. Ziele und Herausforderungen für Finanzpolitik

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Ziele und die zugehörigen relevanten finanzpolitischen Diskurse dargestellt, um einen Überblick über die Debatten zu erhalten und diese in den jeweiligen Kontext einordnen zu können.

2.1. Ziele der Finanzpolitik

Die im Folgenden dargelegten Ziele der Finanzpolitik gehen von den finanzpolitischen Akteuren und ihren Argumentationsmustern aus (s.a. Abschnitt 3). Die öffentlichen Diskussionen zur Bewertung von Steuerarten und -höhen sind nur insoweit Gegenstand der Analyse, als dass diese von finanzpolitischen Akteuren aufgegriffen werden. Die in der Öffentlichkeit genutzten Metaphern und damit verbundenen Vorstellungen insbesondere von Steuern als Einschränkung individueller Freiheit werden von Wehling (2017) analysiert.

Die im Folgenden erläuterten Ziele der Finanzpolitik stehen untereinander in Zielkonflikten, die abgewogen werden müssen und werden von den finanzpolitischen Akteuren in unterschiedlichem Maße gewichtet.

2.1.1. Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit

Es ist die Aufgabe des Staates sicherzustellen, dass die von ihm wahrgenommenen Aufgaben erbracht werden können. Dies schließt einerseits den institutionellen Finanzbedarf ein, um zum Beispiel die innere Sicherheit gewährleisten zu können oder auch die Durchsetzung der Rechtsordnung sicherzustellen. Andererseits besteht auch ein sozialer Finanzbedarf, um die laut Grundgesetz festgelegten Aufgaben im Bereich der sozialen Grundsicherung und Vorsorge sowie die Umverteilung und den Ausgleich zwischen verschiedenen Einkommenschichten, aber auch zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern und für die Gemeinden, leisten zu können (BMF 2016b; BMF 2014; Bajohr 2007; Wernsmann 2005). Weiterhin

wird zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben und dem entsprechenden Finanzbedarf des Staates unterschieden. Konsumtive Ausgaben sind solche, die im laufenden Haushaltsjahr einen Nutzen stiften, gegenüber solchen, die erst langfristig einen solchen haben.

Dazu erhebt der Staat Steuern und Abgaben, die in ihrer Höhe so gestaltet sein müssen, dass der staatliche Finanzierungsbedarf gedeckt ist, gleichzeitig aber auch die weiteren Ziele der Finanzpolitik (s.u.) erreicht werden können. Bei der Erhebung von Steuern ist zu beachten, dass laut Haushaltsgesetz, Steuern nicht zweckgebunden verwendet werden dürfen. Dieses sogenannte Nonaffektationsprinzip besagt, dass Steuern den gesamten Ausgabenbedarf der öffentlichen Hand decken, um zu verhindern, dass einzelne Einnahmen für spezifische Sonderzwecke gebunden sind und so der Finanzierungsbedarf anderer Bereiche nicht gedeckt werden kann. Es soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber frei über die Verwendung von Mitteln entscheiden kann und die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger durch die Haushaltsplanung politische Schwerpunkte setzen können. Ein Steuersystem, das auf Zweckbindungen der Einnahmen basiert (sog. Fondswirtschaft), würde diese Entscheidungsfreiheit einschränken.

Eine Zweckbindung von Steuereinnahmen ist darüber hinaus schwer zu rechtfertigen, da die Zweckbindung von Steuereinnahmen auch zu einer zu stark detaillierten Darstellung der Haushaltsansätze führen kann, was dem Haushaltsgrundsatz der Haushaltsklarheit widerspricht. Eine zu detaillierte Darstellung des Haushalts den Gesamtüberblick über den Haushalt erschweren und damit politische Entscheidungen einschränken oder gar verhindern.

Es ist jedoch in Ausnahmefällen möglich, Einnahmen aus bestimmten Steuern bzw. Teile davon für bestimmte Zwecke einzusetzen. Diese Zweckgebundenheit bedarf jedoch einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Beispiele für solche Ausnahmen vom Nonaffektationsprinzip sind die Mineralölsteuer, aus dessen Aufkommen Teile für den Straßenbau verwendet werden, oder auch Teile der Umsatz- und der Stromsteuer, die für die gesetzliche Rentenversicherung genutzt werden (Bajohr 2007).

Ein weiteres Instrument zur Finanzierung staatlicher Ausgaben ist die Aufnahme von Schulden. Eine zu hohe Staatsverschuldung kann jedoch dazu führen, dass die Handlungsfähigkeit zukünftiger Generationen eingeschränkt wird, wenn die Zahlungsverpflichtungen für die Rückzahlung der Schulden die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Staates übersteigen. Die sogenannte Schuldenbremse wurde in diesem Kontext als ein Instrument eingeführt, um die Verschuldung einzugrenzen und langfristig abzubauen. Mit der Schuldenbremse soll verhindert werden, dass die staatliche Verschuldung weiter zunimmt und so die zukünftige Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird (Kastrop et al. 2012). Dabei spielt die Unterscheidung von konsumtiven und investiven Ausgaben eine Rolle – für letztere erscheint die Aufnahme von Schulden gerechtfertigt. Zudem wird gegenüber der Schuldenbremse auch kritisch einge-

wandt, dass diese eine konjunkturstimulierende und damit wachstumsschaffende Ausgabenpolitik einschränkt. In dieser Perspektive ist eine Verschuldung des Staates auch vor dem Hintergrund zu rechtfertigen, dass die Staatsschuldenquote nicht nur mit einem Schuldenabbau reduziert werden kann, sondern auch durch Wirtschaftswachstum. Ein Wachstum trage zudem dazu bei, dass die Steuerbasis dadurch wächst.

In der Perspektive staatliche Handlungsfähigkeit zu sichern, ist weiterhin auch die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen von Interesse. Dabei ist die Frage, wie sich die Bemessungsgrundlagen einerseits und die erwarteten Ausgaben andererseits langfristig entwickeln werden.

2.1.2. Wirtschaftliche Stabilität

In einem modernen Verständnis von Finanzpolitik hat diese nicht nur das Ziel, die staatliche Finanzierung sicherzustellen, sondern wird auch als konjunkturpolitisches Instrument verstanden (Wildmann 2016). Sie dient in diesem Verständnis also auch dazu, wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen. In Deutschland sind diese im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (StabG) festgelegt. Das „magische Viereck“ aus Preisniveaustabilität, einem hohen Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum (§ 1 StabG) sind in diesem Gesetz seit 1967 als Ziele definiert, die durch die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik verfolgt werden sollen. Diese zielen auf ein makroökonomisches Gleichgewicht ab. Der Staat soll durch sein Ausgabenverhalten Konjunkturzyklen ausgleichen. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass diese vier Ziele ungleich gewichtet und interpretiert werden. So hat zum Beispiel das Ziel des hohen Beschäftigungsstandes eine geringere Bedeutung in der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik als zum Beispiel die Preisstabilität (Bajohr 2007). In einer wirtschaftsliberalen Perspektive soll sich der Staat zudem bis auf eng definierte Aufgaben (Verteidigung, Sicherheit, Bereitstellung öffentlicher Güter) aus dem Wirtschaftsgeschehen heraushalten um wirtschaftliche Entwicklung nicht zu beeinträchtigen. In dieser Perspektive sollten Steuern (und Ausgaben) möglichst niedrig sein, die Bemessungsgrundlage breit, indirekte Steuern werden bevorzugt (Bach 2017).

Den wirtschaftspolitischen Zielen sind jedoch nicht nur Zielkonflikte inhärent. Im Kontext der Arbeiten der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, die sich umfassend mit Konzepten zur Wohlfahrtsmessung befasst hat (Enquete Kommission 2013), und des Gutachtens des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010) zu Indikatoren zur Wirtschaftsmessung wurde diskutiert, das StabG zu reformieren und Aspekte wie soziale und ökologische Nachhaltigkeit in den Zielkatalog zu integrieren (Dullien/ van Treeck 2012). Diese Forderung fand ebenfalls Eingang in das Wahlprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2013. Entsprechend wurde im Koalitionsvertrag

für die 18. Legislaturperiode zwischen SPD und CDU vereinbart, eine Reform des StabG zu prüfen. Diese Prüfung wurde im Jahr 2015 von der Regierung und dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgenommen. Sie kam jedoch zu dem Ergebnis, dass es nicht sinnvoll erscheine, den Zielkatalog um soziale und ökologische Nachhaltigkeit zu ersetzen. Diese Änderung sei nicht mit dem ursprünglichen Zweck vereinbar, beschleunigte Verfahren zur Umsetzung von makroökonomischen Instrumenten zu ermöglichen (Michaelis et al. 2015). Die in §1 StabG genannten Ziele bleiben damit handlungsweisend für die deutsche Finanzpolitik, auch wenn die Diskussion über eine Reform des Magischen Vierecks weitergeführt wird (Dullien et al. 2016; Koll 2016; Michaelis et al. 2015; Diefenbacher/ Zieschank 2010).

2.1.3. Verteilungsgerechtigkeit

Ein drittes Ziel der deutschen Finanzpolitik ist die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit. Ziel ist es, das Steuer- und Abgabensystem so zu gestalten, dass eine Minderung der Ungleichheiten in der Einkommensverteilung erreicht wird. Dies schließt die horizontale Steuergerechtigkeit ein. Demnach müssen gleich hohe Einkommen zum gleichen Steuersatz versteuert werden. Vor allem ist aber auch das Prinzip der leistungsgerechten Besteuerung (vertikale Steuergerechtigkeit) zu beachten, die die steuerliche Leistungsfähigkeit in Bezug auf andere Gruppen in den Blick nimmt. Nach diesem Prinzip werden höhere Einkommen stärker besteuert, da davon ausgegangen wird, dass diese einen größeren Anteil ihres Einkommens für Gemeinschaftsaufgaben aufwenden können und sollten als Bezieher niedriger Einkommen (Bajohr 2007).

Dass das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit eine hohe Priorität in der deutschen Steuerpolitik hat, wird unter anderem aus dem Gini-Index für Deutschland deutlich. Der Gini-Index wird aus der Lorenz-Kurve zur Darstellung der Einkommensverteilung abgeleitet. Er hat den Wert 0, wenn das Einkommen gleichmäßig in der Bevölkerung verteilt ist. Bei maximaler Ungleichverteilung beträgt der Wert 1. Vor Steuern beträgt der Gini-Koeffizient in Deutschland 0,49 und wäre damit im internationalen Vergleich hoch. Das Steuersystem ist jedoch so gestaltet, dass nach Steuern der Gini-Koeffizient 0,29 beträgt und damit deutlich geringer ist als die Ungleichverteilung der Einkommen vor Abzug der Steuern¹ (Goebel et al. 2015). Die derzeitige Gestaltung des Steuersystems trägt also zu einer Verringerung der Ungleichheit bei, so dass der Gini-Koeffizient Deutschlands im internationalen Vergleich unterhalb des OECD-Durchschnitts liegt und damit eine geringere Einkommensungleichheit aufweist als vor Steuern. Die Umverteilung durch das Steuersystem hat jedoch abgenommen, da die Steuerreformen seit 1998 besonders Bezieher höherer Einkommen entlastet haben. Hinzu kommt, dass die

¹ Diese Berechnung bezieht sich auf den Gini-Koeffizienten bezogen auf die Einkommensverteilung. Betrachtet man die Vermögensverteilung, so ist die Ungleichverteilung deutlich größer (vgl. Grabka/ Westermeier 2014).

Steuerlast von direkten hin zu indirekten Steuern verlagert wurde. Die Erhöhung indirekter Steuern, wie z.B. die Erhöhung der Mehrwertsteuer 2007, haben dagegen die regressive Belastungswirkung erhöht. Die direkten Steuern (Einkommenssteuern, Unternehmenssteuern, usw.) werden zu einem großen Teil von den oberen Einkommensschichten getragen. So entfallen ca. 60% der direkten Steuern auf die reichsten 10% der Deutschen. Im Vergleich dazu entfallen zwar 20% der indirekten Steuern auf das oberste Einkommensdezil, sie erzielen jedoch auch ein Drittel des gesamten Einkommens. Gleichzeitig erzielt das unterste Einkommensdezil ca. 10% des Einkommens, zahlt aber ca. 5% der indirekten Steuern (Bach et al. 2016). Die von z.B. der OECD geforderte stärkere Reform des Steuersystems hin zu mehr indirekten Steuern kann also dazu beitragen, dass sich die regressive Belastungswirkung erhöht und die Möglichkeiten der Verringerung von Einkommensungleichheiten durch das Steuersystem eingeschränkt werden (vgl. Kapitel 2.2). Ein maßgebliches Motiv hinter den Überlegungen der Verlagerung von direkten Steuern auf indirekte Steuern ist der internationale Steuerwettbewerb, vor allem im Bereich der Ertrags- und Unternehmenssteuern (Genschel et al. 2008, Hakelberg und Rixen 2017). Eine entsprechende Verschiebung zugunsten indirekter Steuern ist in Deutschland seit den 1990er Jahren zu beobachten (Bach 2017).

2.1.4. Lenkungsfunktion

Eine weitere Funktion von Steuern ist deren Lenkungswirkung, also die Anreize, die durch Steuern ein bestimmtes Verhalten fördern sollen. Anreize entstehen dann, wenn ein bestimmtes Verhalten entweder gefördert wird oder unerwünschtes Verhalten mit zusätzlichen Lasten verbunden wird. Besonders die in Deutschland eingeführten Umweltsteuern verfolgen dieses Ziel. Bis zum Jahr 2003 gab es eine mehrstufige Anhebung der Mineralöl- und Stromsteuersätze, um Lenkungswirkung auf das Klimaschutzziel zu entfalten, indem Anreize für Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien gesetzt werden (Gawel/ Purkus 2015). Die Tabaksteuer gilt als eine der wenigen Steuern in Deutschland, für die als Begründung auch deren Lenkungswirkung herangezogen wird. Auch wenn die Tabaksteuer eine der ergiebigsten Verbrauchssteuern ist, wird für ihre Begründung im politischen Diskurs nicht nur der fiskalische Zweck herangezogen, sondern auch aus gesundheitspolitischer Sicht argumentiert, dass die Tabaksteuer eine zur gesundheitlichen Prävention beiträgt (Deutscher Bundestag 2007). International gibt es Fett- und Zuckersteuern mit vergleichbaren Motiven (Schorb 2014). Weitere Beispiele finden sich auf kommunaler Ebene: von Zweitwohnungssteuern soll ein Anreiz ausgehen, in einer Kommune den Hauptwohnsitz zu nehmen (Blankenburg 2003). Bei der Rennwett- und Lotteriesteuer wird auch der Jugendschutz als Ziel angegeben (Deutscher Bundestag 2007).

Die Einführung von Steuern, die primär eine Lenkungsfunktion haben, ist jedoch umstritten. Die Lenkungswirkung einer Steuer tritt nur dann ein, wenn die Nachfrageelastizität² eines Gutes hoch ist. Ist die Nachfrageelastizität niedrig, wird weiterhin die gleiche Menge des Gutes verkauft, auch zu dem durch die Steuer erhöhten Preis. Für viele Güter kann jedoch vor Einführung einer Steuer nicht bestimmt werden, wie hoch die Nachfrageelastizität ist. Hat ein Gut eine geringe Nachfrageelastizität ist auch die Lenkungswirkung geringer. In diesem Fall entfaltet die Steuer zwar eine Belastungs-, jedoch keine Gestaltungswirkung (Wernsmann 2005). Dies sei zum Beispiel bei Energiesteuern der Fall, da die Nachfrage nach Energie nur eine geringe Preiselastizität hat (Dieler/ Lippelt 2012). Allerdings wäre denkbar, dass Energiesteuern etwa die mit den jeweiligen Energieträgern verbundenen THG Emissionen in Rechnung stellt. Problematisch wäre das jedoch bei Strom, insoweit dieser grenzüberschreitend gehandelt wird und dann nicht erfassbar ist, welche Emissionen mit dessen Herstellung verbunden sind.

Steuern auf Güter mit geringen Preiselastizitäten sind auch mit der Kritik verbunden, dass sie dem Prinzip der leistungsgerechten Besteuerung nicht gerecht werden und damit leicht in einen Zielkonflikt mit dem Ziel der Verteilungsgerechtigkeit in der Besteuerung geraten. Lenkungssteuern befinden sich demnach in mehreren Dilemmata. Zwei der Hauptprobleme sind: 1) je erfolgreicher eine Lenkungssteuer, desto geringer ihr Ertrag; 2) je größer der Lenkungserfolg, desto sozial unverträglicher ist die Steuer häufig. Wie in Kapitel 2.1.3 dargestellt, haben indirekte Steuern dann eine regressive Wirkung, wenn Güter des täglichen Bedarfs besteuert werden. Haushalte mit niedrigen Einkommen werden stärker belastet. Beim Energieverbrauch ergibt sich zum Beispiel die Situation, dass bereits ein prozentual größerer Anteil des zur Verfügung stehenden Einkommens für Energiekosten aufgewendet wird (Bertelsmann Stiftung 2017). Eine Erhöhung der indirekten Steuern in diesem Bereich würde zu einer Verschärfung der Situation führen. Darüber hinaus hängt der Energieverbrauch stark von der Größe des Haushaltes ab. Insbesondere Familien mit mehreren Kindern würden so stärker belastet, wobei sie gleichzeitig in der Regel deutlich geringere verfügbare Einkommen haben, was durch eine Erhöhung der indirekten Steuern verschärft würde (Arndt 2001; Jacob et al. 2016). Wie stark die sozialen Wirkungen einer Lenkungssteuer sind, ist jedoch abhängig von der Preiselastizität (s.o.). Dies führt zu verfassungsrechtlichen Problemen, die durch Lenkungssteuern auftreten können, da sie dem Leistungsprinzip widersprechen können. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn Verbrauchssteuern auf existentiell notwendige

² Nachfrageelastizität beschreibt die mengenmäßige Änderungen aller gekauften Waren, wenn sich ihr Preis ändert. Natürlich greifen mehr Konsumenten auf günstigere Produkte zurück, wenn ein Preis angehoben wird. Das muss auch nicht immer der (eigene) Preis sein, eine Kaufentscheidung erfolgt immerhin auch nach anderen Überlegungen bzw. Faktoren. Die Preiselastizität der Nachfrage wird also aus dem Verhältnis der prozentuellen Veränderung der nachgefragten Menge zur prozentualen Veränderung des Preises ermittelt. Die Elastizität ist dabei je nach Gut unterschiedlich. Bei Gütern, bei denen es schwierig ist, den Konsum einzustellen bzw. stark einzuschränken, wie z.B. Kraftstoffe oder Brennmaterial, ist die Nachfrage unelastisch (Mankiw/ Taylor 2006)

Konsumgüter erhoben werden. Haushalte mit geringem Einkommen hätten in diesem Fall nicht bzw. nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit, den Konsum zu reduzieren, würden aber überproportional von der Steuer betroffen sein. Dient der Lenkungszweck jedoch in der Verfassung festgelegten Zielen, kann die Lenkungswirkung Vorrang haben und eine Abweichung vom Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit gerechtfertigt sein (Arndt 2001; Wernsmann 2005; Messerschmidt 1986).

In der Argumentation um mögliche regressivere Wirkungen von Steuern mit Lenkungsabsicht werden zudem nur selten die möglichen Entlastungen besonders betroffener Gruppen aus dem Aufkommen in die Betrachtung einbezogen. Zwar ist es ein Prinzip der Ausgestaltung von Steuern, dass das Aufkommen zweckungebunden ist (im Gegensatz zu Abgaben, die sowohl in der Sache als auch der Höhe nach für bestimmte Zwecke reserviert sind). Es besteht jedoch die Möglichkeit, Reformen des Steuerrechts umfassend durchzuführen und mit Entlastungen in anderen Bereichen des Steuersystems zu verbinden. Ein Beispiel dafür ist die 1999 durchgeführte Ökologische Steuerreform mit einer stärkeren Besteuerung von Energieträgern einerseits und einer Entlastung der Sozialversicherungsbeiträge andererseits. Ein anderes Beispiel ist die derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche Reform der Grundsteuer (Bundesrat 2016). Ein weiterer Ansatzpunkt um regressivere Wirkungen von Verbrauchssteuern zu vermeiden ist es, im Gegenzug zu ihrer Einführung Freibeträge oder Härtefallregelungen für besonders betroffene Personen im Einkommenssteuerrecht zu schaffen. So könnte der Grundfreibetrag entsprechend der durchschnittlichen Belastungen angehoben werden. Eine weitere Möglichkeit ist die Anerkennung von außergewöhnlichen Belastungen wie es sie beispielsweise für Pflegekosten oder Krankheitskosten bereits gibt. Allerdings werden durch solche Kompensationen von Verbrauchssteuern durch Änderungen bei der Einkommenssteuer solche Haushalte nicht erreicht, die gar keine Einkommenssteuer bezahlen. Am Beispiel der Abschaffung der Entfernungspauschale konnte gezeigt werden, dass je nach Verwendung des zusätzlichen Steueraufkommens nicht nur eine regressivere Wirkung vermieden werden kann, sondern im Gegenteil progressive Effekte auftreten können und gleichzeitig umweltpolitische Ziele erreicht werden können (Jacob et al. 2016).

Zukünftige Herausforderungen

Das deutsche Steuersystem steht vor gesellschaftlichen Herausforderungen, die es erforderlich machen, Reformen anzustreben. Insbesondere der demografische Wandel führt dazu, dass zukünftig ein erhöhter Finanzierungsbedarf des Staates besteht, um z.B. die steigenden Kosten für Renten- und Pensionszahlungen aufbringen zu können oder die steigenden Gesundheitskosten zu decken (BMF 2016). Auch wenn man von günstigen Bedingungen für die Deutsche Finanzpolitik ausgeht (z.B. geringe Steigerung des Altenquotienten, niedrige Erwerbslosenquote), ist dennoch zu erwarten, dass der Finanzierungsbedarf steigt und zusätzliche staatliche Einnahmen notwendig sind, um diesen Bedarf zu decken (Werding 2016, BMF

2016b). Aber nicht nur der demografische Wandel, sondern auch der Klimawandel wird die öffentlichen Haushalte zukünftig stärker belasten, insbesondere in der langen Frist (Bräuer et al. 2009). Daher werden auch in der Umwelt- und Energiepolitik steuerliche Instrumente als ein Ansatz vorangetrieben, um sowohl Umwelt- als auch finanzpolitische Ziele zu erreichen (BReg 2016, BMUB 2016, BMWi 2016).

Auch von europäischer und internationaler Ebene wird empfohlen, Steuerreformen durchzuführen. Einerseits wird argumentiert, dass in Deutschland der Anteil an Umweltsteuern am gesamten Steueraufkommen im internationalen Vergleich gering ist und erhöht werden sollte, um Umweltziele zu erreichen. Diese Forderungen werden sowohl auf europäischer Ebene als auch von der OECD geäußert (OECD 2016a; EUKOM 2011; EUKOM 2015). Andererseits ist der Anteil der Steuern auf Löhne in Deutschland im internationalen Vergleich besonders hoch (OECD 2016). Um Wachstum anzuregen, empfiehlt die OECD, den Anteil der einkommensbezogenen Steuern zu reduzieren und stattdessen den Anteil an Umweltsteuern zu erhöhen (OECD 2015). Auch in der Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa (2011) wird empfohlen, den Faktor Arbeit stärker steuerlich zu entlasten, um einerseits Wirtschaftswachstum zu begünstigen und Beschäftigung zu fördern, gleichzeitig aber auch eine Umstrukturierung hin zu einer ressourcenschonenden Wirtschaft voranzutreiben und die Haushaltskonsolidierung zu erleichtern. Gleichzeitig besteht mit den aktuellen Entwicklungen und politischen Ankündigungen zu Steuerreformen, z.B. in den USA und Großbritannien, zusätzlicher Handlungsdruck, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sicherzustellen (Handelsblatt 2017).

3. Zentrale Akteure der deutschen Finanzpolitik

Die Akteure, die sich an den finanzpolitischen Debatten beteiligen, sind nicht nur auf den Kreis der finanz- bzw. steuerpolitischen Institutionen, Experten und Interessengruppen begrenzt. Vielmehr sind je nach Thema der Politik und Betroffenheit verschiedener Wirtschaftszweige, Umwelt- oder sozialen Aspekten finanzpolitischer Vorschläge, unterschiedliche Akteure in die Entscheidungen involviert. Somit kann kein eindeutig abgegrenzter Kern finanzpolitischer Akteure identifiziert werden, der über die Ministerien, Bundestag und Bundesrat und die jeweiligen zugehörigen Beratungsgremien hinausgeht.

Im Folgenden werden exemplarisch zentrale Akteure und ihre Positionen in der Finanzpolitik dargestellt, um einen Überblick über die unterschiedlichen Interessen und Schwerpunkte in den Debatten um die deutsche Finanzpolitik zu erhalten.

3.1. Das Bundesfinanzministerium

Das Bundesfinanzministerium ist für alle Aspekte der deutschen Finanz- und Steuerpolitik verantwortlich und ebenfalls für die Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik zuständig (BMF 2017a).

Im Bereich der Steuerpolitik ist es ein zentrales Anliegen des BMF, neben der Sicherstellung der finanziellen staatlichen Handlungsfähigkeit, den sozialen Ausgleich und die Verringerung unerwünschter Verteilungseffekte durch das Steuersystem sicherzustellen. Als vordringliche Herausforderung wird dabei der demografische Wandel angeführt, der dazu führen werde, dass die deutsche Bevölkerung altert und schrumpft (BMF 2016b). Dadurch seien einerseits weniger Steuereinnahmen zu erwarten, andererseits aber auch höhere staatliche Ausgaben für Renten- und Pensionszahlungen und das Gesundheitswesen. Laut BMF sind andere langfristige Entwicklungen zwar auch relevant für die öffentlichen Haushalte, sie werden aber explizit nicht in den Planungen des BMF für Reformen berücksichtigt: *„Der langfristige Einfluss der Demografie auf die öffentlichen Haushalte und die Systeme der sozialen Sicherung bildet den Schwerpunkt der Tragfähigkeitsanalysen des BMF. Andere langfristige Herausforderungen mit möglichen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen – wie beispielsweise der Klimawandel oder die Energiewende – unterliegen demgegenüber stärker diskretionären politischen Entscheidungen.“* (BMF 2016b: S. 2) Die Anforderungen die sich aus dem Klima- und Umweltschutz ergeben, werden also nicht als Kernaufgabe der Finanzpolitik wahrgenommen.

Die Einführung neuer Steuern oder die Erhöhung von eingeführten Steuern ist in der laufenden Legislaturperiode (2013-2017) in der Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD ausgeschlossen worden. In der vorherigen Legislaturperiode wurden vom BMF unter derselben Leitung aber mit der Luftverkehrsabgabe und der Brennelementesteuer³ durchaus zwei neue Steuern mit umweltpolitischem Bezug eingeführt.

Allerdings wird im finanzpolitischen Diskurs im Umfeld des BMF kritisch gegenüber Umweltsteuern eingewendet, dass erstens ihre Bemessungsgrundlage mit dem Erfolg der Steuer schrumpft und damit die dauerhafte Tragfähigkeit in Frage gestellt sein könnte und zweitens mit Umweltsteuern regressive Wirkungen einhergehen könnten (vgl. Kapitel 2.1.4.). Weiterhin könnten nationale Verbrauchssteuern bei international gehandelten Gütern zu einer Umverteilung von Einkommen der Erzeugerländer hin zu Verbraucherländern führen. Die Einführung einer Steuer würde bei gleichbleibender Menge des Angebots zu reduzierten Preisen führen.

³ Am 07.06.2017 entschied das Bundesverfassungsgericht jedoch, dass die Brennelementesteuer verfassungswidrig ist und erklärte das Gesetz rückwirkend für nichtig, da der Bund keine Gesetzgebungskompetenz für diese Steuer gehabt habe (Az. 2 BvL 6/13).

Insofern hätten Verbraucherländer sogar einen Anreiz (und zugleich das Problem) ein Nachfragekartell zu bilden und Verbrauchssteuern auf importierte Güter einzuführen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2010).

Beratungsorgane des Bundesfinanzministeriums

Das BMF hat mehrere Organe eingerichtet, die das BMF mit ihrer wissenschaftlichen Expertise unterstützen. Die Mitglieder des Beirats sind ehrenamtlich und unabhängig tätig, so dass der Beirat frei entscheidet, welchen Themen er sich in seinen Gutachten annimmt.

Zunächst ist der Wissenschaftliche Beirat des BMF zu nennen, der das BMF seit mehr als 60 Jahren zu verschiedenen Themen der Finanzpolitik mit wissenschaftlichen Gutachten und Analysen berät. Das Themenspektrum dieser Gutachten ist breit angelegt und reicht von Steuerreformen, Perspektiven zur Haushaltskonsolidierung (vor allem im Hinblick auf Reformen des Länderfinanzausgleichs) bis hin zum europäischen Integrationsprozess, insbesondere zur Bedeutung der Maastrichtkriterien für die Verschuldungsgrenzen in Bund und Ländern.

Auch für den Beirat hatte das Thema der sozialen Ungleichheit in der Vergangenheit hohe Priorität. So beschäftigten sich die letzten beiden Gutachten mit Fragen der sozialen Verteilungsgerechtigkeit sowohl in Deutschland zum Thema Einkommensungleichheit und soziale Mobilität (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2017) als auch auf europäischer Ebene zu dem Thema einer europäischen Arbeitslosenversicherung (Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 2016). Im Kern ist die Beratungstätigkeit allerdings an finanzpolitischen Prinzipien und Grundsätzen orientiert. Insbesondere von Seiten der Juristen wird dabei Skepsis hinsichtlich der Nutzung von Lenkungswirkungen von Steuern gezeigt.

Der Beirat wurde 1949 eingerichtet, und soll durch wissenschaftliche Unabhängigkeit auch gegenüber dem BMF eine Kontrollfunktion erfüllen. Entsprechend werden die Mitglieder des Beirates nicht vom BMF direkt ausgewählt, sondern durch die Mitglieder des Beirates selber bestimmt und auf Lebenszeit berufen. Auch die Themen der Gutachten und Stellungnahmen des Beirates werden von den Mitgliedern selbst bestimmt. Die Gutachten werden zwar von einzelnen Mitgliedern in Federführung erarbeitet, aber gemeinsam vertreten, es gibt keine abweichenden Positionen. Gutachten zu Umwelt- und Nachhaltigkeit sind selten.

Neben dem wissenschaftlichen Beirat berät auch der Arbeitskreis Steuerschätzung das BMF. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen besteht ebenfalls seit mehr als 60 Jahren. Ihm gehören neben Vertretern des BMF, auch das BMWi, fünf Wirtschaftsforschungsinstitute, das Statistische Bundesamt, die Deutsche Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Länderfinanzministerien und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände an. Der Arbeitskreis schätzt die Steuereinnahmen auf

Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung, die Ergebnisse gehen in die Haushaltsplanung ein (BMF 2017b).

Schließlich ist der Arbeitskreis Finanzwissenschaften zu nennen, der weniger als Beratungsgremium fungiert, sondern ein Netzwerk von Finanzwissenschaftlern, die an Politikberatung interessiert sind und Mitarbeitern des BMF, die an wissenschaftlichen Debatten teilhaben wollen. Dem Gremium gehören Finanzwissenschaftler (im Gegensatz zum wissenschaftlichen Beirat auch Nachwuchswissenschaftler) verschiedener Universitäten und Forschungsinstitute, sowie Mitarbeiter des BMF an. Sein Vorsitzender ist Dr. Michael Thöne vom FIFO in Köln. Es werden keine Gutachten erarbeitet, sondern der Austausch findet über Vorträge statt, die dann intensiv diskutiert werden. Die Themen der etwa halbjährlichen Treffen werden gemeinsam festgelegt, Fragen von Umwelt oder Nachhaltigkeit waren bisher nicht zentral.

3.2. Der Deutsche Bundestag und die politischen Parteien

Im Bundestag ist der Finanzausschuss für alle Fragen zu Steuerpolitik zuständig. Sein Aufgabenbereich deckt sich – bis auf die Zuständigkeit für die Haushaltspolitik – mit denen des BMF. Damit sind auch die Finanzmarkregulierung sowie das Zollwesen neben der Steuerpolitik Gegenstand der Arbeiten des Ausschusses.

Da Fragen nach Steuerreformen in der derzeitigen Regierung weitestgehend ausgeklammert wurden und lediglich in den Bereichen Investmentsteuerrecht und der Grundsteuer Reformen in Aussicht gestellt wurden, sind in der derzeitigen Legislaturperiode nur wenige steuerpolitisch relevante Themen verhandelt worden. Zu diesen Themen gehörte die Reform der Grundsteuer. Dieses Vorhaben wird jedoch zunächst nicht weiterverfolgt, da die Bundesländer bisher keine Einigung über ein Modell für diese Reform erzielen konnten, so dass auch die Bundesregierung bzw. der Bundestag keine weitere Initiative plant, so dass eine Reform in der 18. Legislaturperiode nicht mehr vorgenommen wird (Höfling 2017). Neben der Grundsteuerreform liegen die Schwerpunkte für die Reformen steuerlichen Maßnahmen bei der Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens und der Bekämpfung internationaler Steuerumgehungsstrukturen. Ein weit größerer Teil der Arbeit konzentriert sich auf die Finanzmarkregulierung (Wiebe 2014).

Die Grundsatz- und Wahlprogramme der Parteien zeigen jedoch, dass unterschiedliche steuerpolitische Konzepte verfolgt und Prioritäten gesetzt werden. So lässt sich aus diesen Dokumenten der Parteien entnehmen, welche Argumentationslinien in der Steuerpolitik verfolgt werden:

3.2.1. CDU/ CSU:

Sowohl im Grundsatzprogramm der CDU als auch der CSU ist festgehalten, dass das Steuersystem gerecht gestaltet werden müsse und sich dabei an den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft orientieren solle. Steuern sollten dabei möglichst niedrig sein, um die finanzielle Freiheit von Bürgern und Wirtschaft möglichst wenig einzuschränken (CDU 2007; CSU 2016). Im CDU Grundsatzprogramm wird dabei Steuerpolitik auf Unternehmensebene auch als Innovationspolitik verstanden, die Anreize für Unternehmen setzen sollte, weiter in Deutschland zu investieren. In Bezug auf ArbeitnehmerInnen wird gefordert, vor allem Familien mit Kindern stärker zu entlasten. Außerdem wird das Ziel formuliert, direkte Steuern, sowie die Sozialbeiträge zu senken und stattdessen verstärkt indirekte Steuern einzuführen.

In Bezug auf die Umwelt- und Klimaziele, formuliert die CDU, dass langfristig der Ressourcenverbrauch sowie Umweltbelastungen durch Abgaben belastet werden sollten, statt Steuern zu erheben, um die Erlöse zweckgebunden einsetzen zu können (CDU 2007).

Für die kommende Bundestagswahl 2017 wurden von CDU und CSU zum Zeitpunkt der Analyse noch keine Wahlprogramme vorgelegt. Im Wahlprogramm 2013 hatte die CDU keine Steuerreformen angestrebt (CDU/CSU 2013).

Derzeit werden verschiedene Steuersenkungskonzepte diskutiert, die vor allem mittlere Einkommen begünstigen sollen. Mittelfristig soll der Solidaritätszuschlag abgebaut werden (Elter 2017).

3.2.2. SPD

Das Grundsatzprogramm der SPD legt in Bezug auf die Steuerpolitik ebenfalls einen Fokus auf die gerechte Verteilung der Steuerlast, wobei vor allem auch eine Chancengleichheit von Frauen und Männern erreicht werden soll. Die sozialen Sicherungssysteme sollen dazu vermehrt über Steuern aus allen Einkommensarten finanziert werden, anstatt Beiträge und Abgaben zu erhöhen. Dies schließt auch eine Besteuerung von Vermögen ein. Aber auch der Länderfinanzausgleich solle bestehen bleiben, um eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen zu erreichen und sowohl die Handlungsfähigkeit des Bundes als auch der Länder zu erhalten.

Ein weiteres Thema ist der internationale Steuerwettbewerb. Die SPD befürwortet internationale Mindeststeuersätze zur Unternehmensbesteuerung. Dazu könnte es hilfreich sein, Kompetenzen an die EU abzugeben, um einheitliche Steuersätze einführen zu können (SPD 2007).

Zum Zeitpunkt der Analyse hat die SPD noch kein Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2017 veröffentlicht. Im Wahlprogramm 2013 hatte die SPD jedoch die Ziele formuliert, Steuererhöhungen durchzusetzen, durch deren Einnahmen für eine geringere Neuverschuldung und für Investitionen in Bildung und Infrastruktur verwendet werden. Dies sollte durch eine

Vermögenssteuer sowie eine Reform der Einkommenssteuer mit höherem Grundfreibetrag, aber auch einem höheren Spitzensteuersatz erreicht werden (SPD 2013). In den Entwürfen zum Wahlprogramm stehen Entlastungen für Geringverdiener im Vordergrund und der Ersatz des Ehegattensplittings durch ein Familiensplitting (Elter 2017).

3.2.3. Bündnis 90/ Die Grünen

Die Grünen verknüpfen in ihrem Grundsatzprogramm Steuerreformen einerseits mit Gerechtigkeitsfragen (u.a. im Kontext des demografischen Wandels), vor allem aber auch mit ökologischen Fragen. Das Steuersystem solle vor allem leistungs- und generationengerecht gestaltet werden. Außerdem wird die Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform gefordert: hier sollen nicht nur umweltschädliche Subventionen abgebaut, sondern auch das gesamte Steuer- und Abgabensystem so reformiert werden, dass Anreize für umweltfreundliches Produzieren und Konsumieren gesetzt werden. Daher solle die ökologische Besteuerung auch über den Energiebereich hinaus ausgeweitet und zum Beispiel auch auf den Flächenverbrauch angewendet werden (Bündnis 90/ Die Grünen 2002).

In Bezug auf die Steuerpolitik hat laut dem Entwurf für das Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017 bei den Grünen das Thema Vermögensbesteuerung Priorität, um mehr Verteilungsgerechtigkeit herzustellen. Aber auch der Abbau von steuerlichen Subventionen für umweltschädliche Produkte, wie zum Beispiel Diesel oder Kerosin, wird zentral gestellt (Bündnis 90/ Die Grünen 2017).

3.2.4. Linke

Auch für Die Linke ist die sozial gerechte Gestaltung des Steuersystems oberste Priorität. Um dies zu erreichen soll eine Vermögenssteuer wiedereingeführt werden (Elter 2017). Aber auch das Thema Umweltsteuern wird behandelt. So setzt sich Die Linke dafür ein, Steuern mit einer Lenkungsfunktion hin zu einer Senkung des Ressourcenverbrauchs einzuführen, die bei der Produktion, nicht den Endverbrauchern ansetzen solle (Die Linke 2011).

Auch im Entwurf des Wahlprogramms für die Bundestagswahl 2017 liegt der Fokus auf der Einführung einer Besteuerung von Vermögen sowie einer Reform der Einkommenssteuer, die den Grundfreibetrag erhöht, höhere Einkommen jedoch stärker besteuert, mit dem Ziel, soziale Gerechtigkeit zu schaffen (Die Linke 2017).

3.2.5. FDP

Auch das Grundsatzprogramm stellt in Bezug auf die Steuerpolitik die Gerechtigkeitsfrage zentral, auch wenn als Hauptfunktion des Steuerwesens eine hinreichende Finanzausstattung der öffentlichen Hand gesehen wird. Die FDP befürwortet eine Reform des Steuerrechts hin zu einer Vereinfachung. Es sollen möglichst niedrige Steuersätze erreicht werden, eine

Besteuerung von Vermögen wird abgelehnt. Auch von der Gesellschaft als „schädlich“ eingestufte Geschäfte sollten besser gesetzlich verboten oder beschränkt als besteuert werden (FDP 2016).

Auch im Entwurf des Wahlprogramms zur Bundestagswahl 2017 spiegelt sich das Ziel einer gerechteren Besteuerung in erster Linie durch eine Reform der Einkommenssteuer wieder (FDP 2017).

3.2.6. AfD

Ähnlich wie Die Linke tritt auch die AfD dafür ein, das Einkommenssteuersystem zu reformieren und den Grundfreibetrag zu erhöhen. Als Ziel der geforderten Steuerreformen wird ebenfalls die Schaffung von mehr Gerechtigkeit genannt. Andere Elemente des steuerpolitischen Programms greifen wirtschaftsliberale Ideen auf – etwa, dass das Staatshandeln begrenzt wird und eine staatliche Steuer- und Abgabebremse eingeführt wird. Die Belastung von BürgerInnen und Unternehmen soll auch langfristig eingrenzt und die Einführung neuer Steuern erschwert werden. Auch eine Vermögens- oder Erbschaftssteuer wird abgelehnt. Vorschläge für Steuern, die auf eine Lenkungswirkung zielen, finden sich nicht. Diese Forderungen aus dem Grundsatzprogramm finden sich ebenfalls im Entwurf des Wahlprogramms zur Bundestagswahl 2017 (AfD 2017). In dem Programm 2013 stand vor allem die Staatsverschuldung im Vordergrund, sowie Vorschläge zur Vereinfachung des Steuersystems, u.a. durch Einführung einer Flat Tax.

3.3 Die Bundesländer

Die Finanzverfassung, also alle Regeln und Vorschriften, die das öffentliche Finanzwesen betreffen, sind in den Artikeln 104a bis 108 des Grundgesetzes festgeschrieben. Hier ist auch festgelegt, wer die Steuergesetze macht. In Art. 105 GG legt die Gesetzgebungskompetenz fest. Hier ist geregelt, dass Steuern, die zumindest teilweise den Ländern zufließen, im Bundesrat zustimmungspflichtig sind. Dazu zählen neben der Einkommenssteuer und der Gewerbesteuer auch die Mehrwertsteuer (BMF 2014). Das Urteil des BVerfG zur Brennelementesteuer zeigt aber selbst für den Bereich von Verbrauchssteuern, die mit den im GG definierten Ausnahmen alleine durch den Bund gestaltet werden auf, dass die Länder mittelbar betroffen sein können und damit mitentscheiden müssen. In dem Fall, dass Verbrauchsteuern als Betriebsausgabe mindernd auf Ertrags- oder Einkommenssteuern wirken sind die Länder ebenfalls in ihrem Steueraufkommen betroffen und hätten im Fall der Brennelementesteuer zwingend beteiligt werden müssen (BVerfG 2017). Mit der Entscheidung des BVerfG ist auch eine weitere Konkretisierung des Steuertypus Verbrauchssteuer verbunden. Demnach müssen Verbrauchssteuern unmittelbar am Endverbrauch ansetzen und erhoben werden, nicht jedoch an Produktionsmitteln (ebd.).

Die Länder sind also wichtige Akteure, die steuerliche Reformen sowohl anstoßen als auch verhindern können. Das zeigte unter anderem das Beispiel der Grundsteuerreform. Der Bundesfinanzhof geht davon aus, dass die derzeitige Regelung zur Erhebung der Grundsteuer verfassungswidrig ist und dringender Reformbedarf festgestellt wurde. Im Jahr 2016 wurde vom Bundesrat entsprechend ein Vorschlag zur Reform der Grundsteuer vorgelegt. Das Verfahren wird im Bundestag und von der Bundesregierung jedoch zunächst in der 18. Legislaturperiode nicht weiter vorangetrieben, da deutlich wurde, dass die Länder nicht einstimmig der vorgeschlagenen Reform zustimmen werden, eine einvernehmliche Entscheidung aber angestrebt werden soll (NABU/ ZBF-UCB 2017).

Die Interessen der Länder liegen dabei vor allem in einer aus ihrer Sicht fairen Verteilung der Einnahmen zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den Ländern. Die Länder haben einerseits nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Einnahmen durch zum Beispiel Steuern zu generieren. Andererseits führt die Schuldenbremse dazu, dass der finanzielle Druck auf die Länder und Gemeinden weiter steigt. Im Vorfeld der Einigung zwischen Bundesregierung und Bundesrat über die Änderungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs wurde aus den Debatten deutlich, dass die Länder einerseits ihre Handlungsfähigkeit sicherstellen müssen. Besonders die finanzschwachen Länder wie Bremen oder das Saarland sind auf den Finanzausgleich angewiesen. Andererseits sind die finanzstärkeren Länder daran interessiert den Transfer von Mitteln zu minimieren. Die Länder Bayern und Hessen hatten entsprechend Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht, nachdem die Debatte um eine Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs bereits seit längerem geführt wurde (Scharpf 2009; Lenk 2014; Thöne 2014). Ob der vorliegende Änderungsvorschlag jedoch die Ziele erreicht ist umstritten (Deutscher Bundestag 2016). Es ist möglich, dass die vorgeschlagenen ausgeweiteten und die neuen vorgesehenen vertikalen Finanzströme die Abhängigkeit der Länder vom Bund erhöhen. Dies kann zur Folge haben, dass auch in Zukunft Debatten über vertikale Finanzströme zwischen Bund und Ländern geführt werden, die auch Auswirkungen nicht nur auf haushaltspolitische, sondern auch finanzpolitische Debatten haben werden (Heinemann 2017).

3.4. Weitere Akteure in der Finanzpolitik

Wie bereits dargestellt wurde, ist je nach Betroffenheit einer Steuer eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure an den finanzpolitischen Debatten beteiligt. Es werden daher im Folgenden exemplarisch einige weitere Akteure der Finanzpolitik vorgestellt. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine vollständige Aufführung aller relevanten Akteure. Vielmehr soll ein Eindruck über die Diversität der verschiedenen Akteure vermittelt werden.

3.4.1 Forschungsinstitute

Zahlreiche Forschungsinstitute in Deutschland beschäftigen sich mit finanzpolitischen Fragen und sind dabei nicht nur in akademischen Diskursen vertreten, sondern betreiben auch gesellschaftlich relevante Forschung, die sie in Politikprozesse einbringen und so die finanzpolitischen Diskurse mitgestalten. Hier sind zum Beispiel das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. (ifo Institut) oder das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FIFO) zu nennen, die neben ihrer Forschungstätigkeit durch die Veröffentlichung von Standpunkten und aktiver Politikberatung die finanzpolitischen Debatten prägen. Sie decken dabei ein breites Themenspektrum ab. Das FIFO fokussiert dabei auf die Bereiche der öffentlichen Finanzen, der Kommunalpolitik und Umweltpolitik sowie auf Fragen des demografischen Wandels (FIFO 2017). Neben dem Fokus auf europäische und internationale wirtschaftspolitische Entscheidungen, erhebt das ifo Institut auch für die Finanzpolitik relevante konjunkturelle Wirtschaftsdaten und –informationen, bereitet diese auf und beteiligt sich auf dieser Basis an den gesellschaftlichen Debatten zur Finanzpolitik (ifo Institut 2017)). Das Max-Planck-Institut für Steuerrecht und öffentliche Finanzen, wie das ifo Institut mit Sitz in München, ist der Grundlagenforschung im Bereich der Finanzwissenschaften verpflichtet. Forschungsfragen zu nationaler und internationaler Besteuerung werden aus juristischer und ökonomischer Perspektive betrachtet. Entsprechend besteht das Max-Planck-Institut für Steuerrecht und öffentliche Finanzen aus zwei gleich großen Abteilungen. Die juristische Abteilung arbeitet an Themen im Bereich des Unternehmens- und Steuerrecht. Die ökonomische Abteilung forscht zu Finanzwissenschaft und Fiskalpolitik. Im Rahmen der Forschung zu diesem Bereich, stellen Analysen der Effizienz von Steuern und deren Verteilungswirkungen einen Schwerpunkt dar. Die theoretischen Analysen finden in Vorschlägen für Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen bzw. der Steuerpolitik Eingang in den finanzpolitischen Diskurs (Max-Planck-Institut für Steuerrecht und öffentliche Finanzen 2017).

Neben den finanzpolitischen Forschungsinstituten haben auch die Wirtschaftsforschungsinstitute in der Regel finanzpolitische Abteilungen oder Arbeitsgruppen. Hervorzuheben ist insbesondere das DIW in dem mittels Mikrosimulationen das Aufkommen und die Wirkungen des Steuer- und Finanzsystems auf der Ebene von Haushalten untersucht werden. Das RWI verfügt über ein ebenfalls auf Mikrodaten basierendes Modell der Einkommenssteuer, das für Simulationen von Reformen genutzt wird. Das IWH fokussiert mit einer Arbeitsgruppe zu Finanzförderalismus und institutionellem Wandel auf Fragen der Ausgestaltung der Finanzpolitik im föderalen System, äußert sich aber insbesondere im Rahmen der Konjunkturprognosen auch zu allgemeinen Fragen der Steuerpolitik.

Neben den universitären und außeruniversitären Forschungsinstituten sind auch einzelne Sachverständige wichtige Akteure der Finanzpolitik, die Experten auf Spezialgebieten der Finanzpolitik sind und mit ihrer Expertise in die Entwicklung von Finanzpolitik einbezogen werden.

3.4.2 Verbände und Zivilgesellschaft

Auch Wirtschaftsverbände und die Zivilgesellschaft gestalten aktiv die finanzpolitischen Diskurse mit. Welche Akteure hier zentral sind, hängt jedoch stark vom finanzpolitischen Thema ab. Je nachdem wer von finanzpolitischen Reformen besonders profitieren würde bzw. negative Auswirkungen erwarten kann, beteiligen sich unterschiedliche Akteure an den Debatten, die von Verbänden wie dem Bund der Deutschen Industrie (BDI), dem Bund der Steuerzahler bis hin zum Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) reichen. Der Fokus der Debatten liegt dabei zunächst auf den Auswirkungen von Finanzpolitik auf die Wirtschaft.

Mit dem Forum Sozial-Ökologische Marktwirtschaft ist ein zivilgesellschaftlicher Akteur am Diskurs beteiligt, der vor allem die Weiterentwicklung der ökologischen Finanzreform vorantreibt. Dazu werden unter anderem Gutachten zur ökologischen Ausrichtung des Steuer- und Finanzsystems erarbeitet, so dass das FÖS auch im politischen Diskurs, z.B. in Anhörungen des Bundestages zu finanzpolitischen Themen mit Umweltbezug, ein wichtiger Akteur ist (vgl. Kapitel 3; FÖS 2017).

3.4.3 Stiftungen

Auch die politischen Stiftungen beschäftigen sich mit dem Thema Finanzpolitik auf unterschiedlichen Ebenen und sind mit ihren Analysen und wissenschaftlichen Papieren auch für den politischen Diskurs zur Finanz- und Steuerpolitik relevant. So veröffentlicht die Hans-Böckler-Stiftung unter anderem Analysen zu den Verteilungswirkungen des deutschen Steuersystems (Bach et al. 2016), die Heinrich-Böll-Stiftung hat die Kommission Finanzpolitik eingerichtet, die 2014 den Bericht „Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende“ veröffentlichte. Hier liegt der Fokus vor allem auf dem demografischen Wandel und den sich aus den gesellschaftlichen Veränderungen ergebenden Reformbedarfen der Finanz- und Steuerpolitik (Heinrich-Böll-Stiftung 2014). Auch in Veröffentlichungen der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Konrad-Adenauer-Stiftung wird die Finanzpolitik vor allem im Hinblick auf Verteilungs- bzw. sozialer Gerechtigkeit diskutiert. Fragen nach Lenkungswirkungen von Steuern und der Gestaltung des Steuersystems in einer Weise, dass neben der Schaffung von sozialem Ausgleich und guten Rahmenbedingungen für die Wirtschaft auch andere politische Ziele, wie etwa die Klimaziele der Bundesregierung, erreicht werden können, werden nicht thematisiert (Bormann et al. 2017; Köster 2016; Meister 2016).

Auch die Bertelsmann Stiftung publiziert zu finanzpolitischen Themen. Aktuelle Publikationen befassen sich dabei vor allem mit den finanzpolitischen Bund-Länder-Beziehungen und den Gemeinden sowie der Schuldenbremse und konzentriert sich damit vor allem auf die Haushaltspolitik (Bertelsmann Stiftung 2017, 2014).

Darüber hinaus ist die Stiftung Marktwirtschaft hervorzuheben, die regelmäßig Positionspapire und Kurzinformationen zu finanzpolitisch relevanten Themen veröffentlicht. In der Perspektive der Stiftung sind Eingriffe des Staates weitgehend zu begrenzen. Umverteilungen mithilfe von Steuern wird mit Skepsis begegnet (z.B. Stiftung Marktwirtschaft 2013). Die Stiftung Marktwirtschaft bzw. der von ihr organisierte Kronberger Kreis ist auch deshalb besonders relevant für die finanzpolitische Debatte, da vier der sechs aktuellen Mitglieder des Kronberger Kreises ebenfalls Mitglieder des wissenschaftlichen Beirates des BMF sind (BMF 2017b; Stiftung Marktwirtschaft 2017). Der wissenschaftliche Beirat der Stiftung, der 1982 gegründete, wirtschaftsliberale Kronberger Kreis, veröffentlicht neben Vorschlägen zu Reformen des Arbeitsmarkts, der Finanzmärkte oder der öffentlichen Verwaltung, vor allem auch Vorschläge zu Steuerreformen. So wird zum Beispiel argumentiert, dass ein einheitlicher Mehrwertsteuersatz eingeführt werden sollte um das System zu vereinfachen, aber auch die Mietpreisbremse oder der Mindestlohn werden wegen ihrer Preisverzerrenden Wirkung abgelehnt (Kronberger Kreis 2015; Kronberger Kreis 2012).

4. Schlussfolgerungen

Die Analyse der Ziele und Akteure in der Finanzpolitik hat gezeigt, dass es ein hohes Maß der Übereinstimmung der Ziele der Finanzpolitik mit den Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik gibt. Viele der an entsprechenden Diskursen beteiligten Akteure sind daher auch im finanzpolitischen bzw. steuerpolitischen Diskurs relevant. Ein fester Kreis finanzpolitischer Akteure lässt sich jedoch nicht definieren, da je nachdem welches Ziel mit einer Steuerreform erreicht werden soll bzw. welche Wirtschaftszweige oder gesellschaftlichen Gruppen betroffen sind, sich unterschiedliche Akteure am Diskurs beteiligen.

Dennoch lassen sich aus der exemplarischen Analyse einige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Kernpunkte der finanzpolitischen Diskurse ziehen: Die finanzpolitischen Diskussionen fokussieren zumeist auf Gegenstände, die monetär darstellbar und somit in ihren Auswirkungen direkt im Steuer- und Transfersystem abbildbar sind. Dabei stehen Verteilungsfragen im Vordergrund, während andere Ziele und insbesondere potentielle Lenkungswirkungen nur wenig Beachtung finden. Entsprechend sind andere Ziele, wie zum Beispiel der Klima- und Umweltschutz, sind in den finanzpolitischen Debatten weitaus weniger präsent und werden vom Kern der finanzpolitischen Akteure nicht oder nur am Rande adressiert. Es wird zwar anerkannt, dass Reformen notwendig sind, um auch zukünftig die Finanzierung staatlicher Aufgaben, insbesondere der Renten- und Gesundheitskosten, sicherstellen zu können (BMF

2016b). Auch von europäischer und internationaler Ebene wird empfohlen, dass Deutschland Reformen der Umweltsteuern durchführt. Diese Impulse könnten in der deutschen Ressourcenpolitik aufgegriffen und gestärkt werden, um ressourcenpolitische Ziele durchzusetzen.

Die Debatten um die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und den damit erwarteten Einnahmerückgängen auf Seiten der Einkommenssteuer und des Wachstums von Ausgaben für Transferleistungen und Gesundheitskosten erscheint als ein zentraler Ausgangspunkt für die Begründung von indirekten Steuern und möglichen Ressourcensteuern. Allerdings müssten dabei auch insbesondere Fragen einer sozial gerechten Ausgestaltung von steuerlichen Instrumenten berücksichtigt werden. Verteilungseffekte zulasten einkommensschwacher Haushalte müssten vermieden werden.

Außerdem sollte die Verwendung der Mittel bereits in der Planung ressourcenpolitischer Instrumente so konzipiert werden, dass zusätzliche Einnahmen für die Erreichung der weiteren finanzpolitischen Ziele genutzt werden, wie z.B. Sicherung der Verteilungsgerechtigkeit oder wirtschaftliche Stabilität.

Um sich entsprechend in die finanzpolitischen Diskussionen einbringen zu können sollte für die Entwicklung steuerlicher Instrumente der Ressourcenpolitik insbesondere eine Wissensbasis zu Verteilungswirkungen, die Auswirkungen auf öffentliche Finanzen und gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen erarbeitet werden.

Um die Diskurse, Ziele und aktuellen Themen der Finanzpolitik berücksichtigen zu können, sollte daher auch die Vernetzung mit Akteuren der Finanzpolitik weiter vorangetrieben werden.

Literatur

- AfD – Alternative für Deutschland (2017): Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017. Entwurf. Online verfügbar unter: https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/03/2017-03-08_afd_leitantrag-bpt-btw-programm_mit-zeilennummern-1.pdf (20.04.2017).
- Arndt, H.-W. (2001): Spezielle Verbrauchsteuern einschließlich ökologisch motivierter Abgaben. In: Kirchhof, P./ Neumann, M. (Hg.): Freiheit, Gleichheit, Effizienz: Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, S. 87-96.
- Bach, S./ Beznoska, M./ Steiner, V. (2016): Wer trägt die Steuerlast? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. Studie der Hans-Böckler-Stiftung, No. 347.
- Bach, Stefan (2017): Permanente Steuerreform. Steuerpolitische Leitbilder und Entwicklungstrends der vergangenen Jahrzehnte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-25 2017, S. 11-17.
- Bajohr, S. (2007): Grundriss Staatliche Finanzpolitik. 2., akt. Auflage, Wiesbaden.
- Bertelsmann Stiftung (2017): Die kommunale Finanzaufsicht: Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. Lebenswerte Kommune 0172017. Online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finanzien/AK_Finanzaufsicht_1_2017.pdf (06.04.2017).
- Bertelsmann Stiftung (2014): Impulse für ein nachhaltiges NRW: Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig. Online verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_40502_40503_2.pdf (06.04.2017).
- Bertelsmann Stiftung (2017): Grundbedürfnisse und Teilhabe in Deutschland: Wer kann sich was leisten? Veränderungen von Einkommen und Konsumausgaben zwischen 1998 und 2013. http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/Graue-Publikationen/NW_Grundbeduerfnisse_und_Teilhabe_in_Deutschland.pdf (7.6.2017)
- Blankenburg, G. (2003): Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der Zweitwohnungssteuer. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik: Wirtschaftsdienst, Vol.83(4), S. 272-276.
- Bormann, R./ Binding, L./ Henn, M./ Kiziltepe, C./ Kühl, C./ Lehmann, M./ Truger, A. (2017): Gestaltende Finanzpolitik – Handlungsfähigkeit sichern, soziale Gerechtigkeit stärken, wirtschaftliche Leistungspotenziale fördern. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13174.pdf> (06.04.2017).
- Bräuer, I./ Umpfenbach, K./ Blobel, D./ Grünig, M./ Best, A./ Peter, M./ Lückge, H. (2009): Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen? Endbericht.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2017a): Das Ministerium. Online verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/ministerium.html> (06.04.2017).

- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2017b): Wissenschaftlicher Beirat. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Wissenschaftlicher_Beirat/wissenschaftlicher_beirat.html (06.04.2017).
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2016b): Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2014): Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-02-25-grundlagen-der-foederalen-finanzbeziehungen-anlage1_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (06.04.2017).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Den ökologischen Wandel gestalten – Integriertes Umweltprogramm 2030. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2016): Grünbuch Energieeffizienz Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Berlin.
- Bundesrat (2016): Gesetzesantrag der Länder Hessen, Niedersachsen: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2016/0515-16.pdf> (7.6.2017)
- Bundesregierung (2016): Klimaschutzplan 2050. Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (2017): Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2017 - 2 BvL 6/13 - Rn. (1-45), http://www.bverfg.de/e/ls20170413_2bvl000613.html (7. 6.2017)
- Bündnis 90/ Die Grünen (2017): Zukunft wird aus Mut gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017. Online verfügbar unter: https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogrammwurf_2017.pdf (20.04.2017).
- Bündnis 90/ Die Grünen (2002): Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Online verfügbar unter: http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Grundsatzprogramm-2002.pdf (20.04.2017).
- CDU – Christlich Demokratische Union (2007): Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Online verfügbar unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar_1.pdf?file=1 (20.04.2017).
- CDU – Christlich Demokratische Union/ CSU - Christlich-Sozialen Union (2013): Gemeinsam erfolgreich für Deutschland: Regierungsprogramm 2013 – 2017. Online verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf> (20.04.2017).
- CSU - Christlich-Sozialen Union (2016): Die Ordnung Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union. Online verfügbar unter: http://www.csu.de/common/download/CSU_Grundsatzprogramm_Parteitag_MUC_2016_ES.pdf (20.04.2017).
- Deutscher Bundestag / Wissenschaftlicher Dienst (2007): Das Aufkommen und die Wirkungsweise von Lenkungssteuern und Steuervergünstigungen in Deutschland. <https://www.bundestag.de/blob/411810/041b2cc14f57e59b196a5706a8e3c981/wd-4-048-07-pdf-data.pdf> (7.6.2017)

- Deutscher Bundestag/ Wissenschaftliche Dienste (2016): Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/496376/bcadcbbeb806ad16576b79350dbb72049/reform-der-bund-laender-finanzbeziehungen-data.pdf> (06.04.2017).
- Diefenbacher, H./Zieschank, R. (2010): Wohlfahrtsmessung in Deutschland: Ein Vorschlag für einen nationalen Wohlfahrtsindex. Umweltbundesamt Texte 02/2010.
- Dieler, J./ Lippelt, J. (2012): Umweltsteuern – Steuern für die Umwelt oder für die Staatskasse? In: ifo Schnelldienst Jg. 65, H. 13/2012.
- Die Linke (2017): Die Zukunft, für die wir kämpfen: LINKES Programm zur Bundestagswahl 2017 1. Entwurf SOZIAL. GERECHT. FÜR ALLE. Online verfügbar unter: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm_erster_entwurf/2017-01-14_bundestagswahlprogramm2017_erster_entwurf.pdf (20.04.2017).
- Die Linke (2011): Programm der Partei DIE LINKE. Online verfügbar unter: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/dokumente/programm_der_partei_die_linke_erfurt2011.pdf (20.04.2017).
- Dullien, S., van Treeck, T., Michaelis, H. et al. (2016): Argumente gegen die Reform des Stabilitätsgesetzes wenig überzeugend – eine Replik. In: Wirtschaftsdienst (2016), H. 96, S. 258-261.
- Dullien, S., van Treeck, T. (2012): Ein neues "Magisches Viereck", Ziele einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik und Überlegungen für ein neues "Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz", Denkwerk Demokratie, Werkbericht Nr. 2.
- Elter, Constanze (2017): Alte Kämpfe, neue Positionen? Steuerpolitik als Wahlkampfthema. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 23-25 2017, S. 18-22.
- Enquete-Kommission (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Drucksache 17/13300, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Europäische Kommission (2011): KOM(2011) 571 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. Brüssel. Online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&from=DE> (06.04.2014).
- Europäische Kommission (2015): COM(2015) 614 final Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. Brüssel. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-614-DE-F1-1.PDF> (06.04.2014).
- FDP – Freie Demokraten (2016): Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft. Online verfügbar unter: <https://www.fdp.de/content/grundsatzprogramme> (20.04.2017).

- FDP – Freie Demokraten (2017): Schauen wir nicht länger zu. Programmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017. Online verfügbar unter: <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/03/31/170330-entwurf-bundestagswahlprogramm-fdp.pdf> (20.04.2017).
- Fifo (2017): Bessere Politik ermöglichen. Online verfügbar unter: <http://www.fifo-koeln.org/> (06.04.2014).
- FÖS (2017): Unsere Ziele. Online verfügbar unter: <http://www.foes.de/ueber-uns/ziele/> (06.04.2014).
- Frach, L. (2008): Finanzaufsicht in Deutschland und Großbritannien – Die BaFin und die FSA im Spannungsfeld der Politik. Wiesbaden.
- Gawel, Erik; Purkus, A. (2015) Zur Rolle von Energie- und Strombesteuerung im Kontext der Energiewende, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 39. Jg. (2015), Heft 2, S. 77-103.
- Genschel, P., Rixen, T., & Uhl, S. (2008). Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs. In I. Tömmel (Ed.), Die Europäische Union: Governance und Policy-Making (pp. 297–320). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90795-6_13
- Goebel, J./ Grabka, M./ Schröder, C. (2015): Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch – junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht. In: DIW Wochenbericht Nr. 25.2015, S. 571-586.
- Grabka, M./ Westermeier, Ch. (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland. In: DIW Wochenbericht Nr. 9.2014, S. 151-164.
- Hakelberg, Lukas und Thomas Rixen (2017): Das Ende der Steueroasen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 23-25 2017, S. 30-36.
- Handelsblatt (2017): Trump kündigt „historische Steuerreform“ an - ohne Details . Online Verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/rede-vor-us-kongress-trump-kuendigt-historische-steuerreform-an-ohne-details/19455534.html> (06.04.2017).
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2014): Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende. Bericht der finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Online verfügbar unter: https://www.boell.de/sites/default/files/nachhaltig_aus_der_schuldenkrise_fuer_eine_finanzpolitische_zeitenwende.pdf (06.04.2017).
- Heller, R. (2010): Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden. Heidelberg.
- Heinemann, A. (2017): Dauerhafter vertikaler Finanzstreit zwischen Bund und Ländern: Das Beispiel der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund. In: A.W. Wirtschaftsdienst (2017) 97: 207-2012.
- Höfling, F. (2017): Grundsteuerreform aktuell. Online verfügbar unter: <https://www.bfw-bund.de/handlungsfelder/steuern/grundsteuer/> (06.04.2017).
- Ifo Institut (2017): ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. Online verfügbar unter: <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/CESifo-Group/ifo.html> (06.04.2014).

- Jacob, K./ Guske, A.-L./ Weiland, S./ Range, C./ Pestel, N./ Sommer, E./ Pohlmann, J. (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. UBA-Texte 73/2016.
- Kastrop, Ch./ Meister-Scheufelen, G./ Sudhof, M./ Ebert, W. (2012): Konzept und Herausforderungen der Schuldenbremse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 13/2012, S. 16-22.
- Koll, W. (2016): Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz. In: Wirtschaftsdienst (2016) 96, S. 40-48.
- Köster, T. (2016): Verunsichert! Warum wir Reformen in der Sozial- und Steuerpolitik brauchen. In: KAS Schwerpunkt Nr. 540, Jg. 61, S. 66-71.
- Kronberger Kreis (Hg.) (2015): Position zum Thema Für eine Freie Preisbildung. Online verfügbar unter: http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/Positionspapier_07_Preisbildung_2015_01.pdf (06.04.2014).
- Kronberger Kreis (Hg.) (2012): Position zum Thema Mehrwertsteuer. Online verfügbar unter: http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/Positionspapier_04_Mehrwertsteuer_2012_10.pdf (06.04.2014).
- Lenk, T. (2014): Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länder-Finanzausgleich. ifo Schnelldienst 67 (01), S. 9-14.
- Mankiw, N./ Taylor, M. (2006): Economics. London.
- Max-Planck-Institut für Steuerrecht und öffentliche Finanzen (2017): Forschungsschwerpunkte Finanzpolitik. Online verfügbar unter: <http://www.tax.mpg.de/de/finanzwissenschaft/forschungsschwerpunkte/finanzpolitik.html> (20.04.2017).
- Meister, M. (2016): Orientiert an Wachstum und Leistung – Steuerpolitik für die Mitte. In: KAS Schwerpunkt Nr. 540, Jg. 61, S. 77-81.
- Messerschmidt, K. (1986): Umweltabgaben als Rechtsproblem. Berlin.
- Michaelis, H./ Elstner, S./ Schmidt, Ch. (2015): Überprüfung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. In: Wirtschaftsdienst (2015) 95, S. 830-836.
- NABU/ ZBF-UCB (2017): Grundsteuer: Zeitgemäß! Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform. Online verfügbar unter: <http://www.grundsteuerreform.net/aktuelles/#.WOYtPHp4Xqg> (06.04.2017).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2016a): Economic Policy Reforms 2015: Going for growth – Germany. Paris Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/eco/growth/going-for-growth-2016-germany.htm> (06.04.2017).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2016b): Taxing Wages – Germany. Paris. Online verfügbar unter: <https://www.oecd.org/germany/taxing-wages-germany.pdf> (06.04.2017).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2015): Economic Policy Reforms 2015: Going for growth – Germany. Paris Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/germany/going-for-growth-germany-2015.pdf> (06.04.2017).

- Scharpf, F. (2009), *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 64.
- Schorb, F. (2014): *Die Adipositas-Epidemie als politisches Problem* Gesellschaftliche Wahrnehmung und staatliche Intervention, Wiesbaden, VS Verlag.
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2013): „DAS WIR ENTSCHEIDET“ – das Regierungsprogramm 2013-2017. Online verfügbar unter: http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramm_spd.html (20.04.2017).
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2007): *Hamburger Programm Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*. Online verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Grundsatzprogramme/hamburger_programm.pdf (20.04.2017).
- Stiftung Marktwirtschaft (2013): *Steuerlegenden*. https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/Positionspapier_05_Besteuerung_2013_07.pdf (7.6.2017)
- Stiftung Marktwirtschaft (2017): *Kronberger Kreis*. Online verfügbar unter: <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/inhalte/kronberger-kreis/mitglieder/prof-dr-lars-p-feld.html> (06.04.2017).
- Thöne, M. (2014): *Vertikaler, transparenter aufgabengerechter: Agenda für einen Bund-Länder-Finanzausgleichs für das 21. Jahrhundert*. ifo Schnelldienst 67 (01), S. 26-31.
- Tipke, K./ Lang, J. (2015) *Steuerrecht*, 22., überarb. Auflage, Köln.
- Wehling, Elisabeth (2017): *Von viel Leid und wenig Freud. Reden über Steuern*. In *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23-25 2017, S. 4-10.
- Die Welt am Sonntag (2005): *Unerhörter Rat und ein Sturm im Elfenbeinturm*. Online verfügbar unter: <https://www.welt.de/print-wams/article120308/Unerhoerter-Rat-und-ein-Sturm-im-Elfenbeinturm.html> (27.04.2017).
- Werding, M. (2016): *Modellrechnungen für den Vierten Tragfähigkeitsbericht*. FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut: Universität zu Köln.
- Wernsmann, R. (2005): *Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem*. Tübingen.
- Wiebe, J.(2014): *Kernpunkte des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und SPD – Steuerpolitik*. Online verfügbar unter: <http://www.polisphere.eu/file/BID-dossier-Koalitionsvertrag-Steuerpolitik.pdf> (06.04.2017).
- Wildmann, L. (2016): *Wirtschaftspolitik*. 3. Aufl., München.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017): *Einkommensungleichheit und soziale Mobilität*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 1/2017. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaefsbereich/Wissenschaftlicher_Berat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2017-02-28-einkommensungleichheit-und-soziale-mobilitaet-anlage.pdf?__blob=publication-File&v=6 (06.04.2017).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016): Zwischen Fiskalunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung: Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 03/2016. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2016-12-13-gutachten-europaische-arbeitslosenversicherung-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (06.04.2017).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010): Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Berlin, Januar 2010. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/0903111a3002.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (20.04.2017).