

IW-Trends: Forum

**Herausforderungen für nachhaltige
Staatsfinanzen**

Martin Beznoska, Tobias Hentze / Katja Rietzler /
Martin Werding

IW-Trends 3/2023

Vierteljahresschrift zur
empirischen Wirtschaftsforschung
Jahrgang 50



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter
[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram
[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Verantwortliche Redakteure

Prof. Dr. Michael Grömling

Senior Economist
groemling@iwkoeln.de
0221 4981-776

Holger Schäfer

Senior Economist
schaefer.holger@iwkoeln.de
030 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de.

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2023
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
iwmedien.de

Herausforderungen für nachhaltige Staatsfinanzen

Martin Beznoska, Tobias Hentze / Katja Rietzler / Martin Werding, August 2023

Zusammenfassung

Die fiskalischen Reaktionen des Staates zur Abfederung der Auswirkungen von Pandemie und Ukraine-Krieg haben die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote in Deutschland in die Höhe getrieben. Gleichzeitig stehen herausfordernde Projekte wie die Dekarbonisierung und Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft auf der Agenda, die staatliche Investitionen erfordern. Mit Blick auf die fiskalischen Spielräume ist immer wieder die Schuldenbremse Kern der Debatte. Zudem wird eine starke demografische Alterung der Gesellschaft in den nächsten 20 Jahren die Finanzierung öffentlicher Ausgaben wie Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung unter Druck setzen. Auch dies wird die Ausgaben des Bundes und voraussichtlich die Schuldenstandsquote merklich erhöhen. Angesichts dieser Herausforderungen stellt sich die Frage, wie nachhaltig die deutschen Staatsfinanzen mittel- und langfristig aufgestellt sind und inwiefern Handlungsspielräume bestehen oder durch Reformen erreicht werden können. Zur Beantwortung dieser Fragen analysieren in einem IW-Trends: Forum drei Beiträge Ausgangslage und Ausblick der staatlichen Verschuldung und diskutieren Handlungsoptionen. Dr. Katja Rietzler (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung – IMK) beschreibt in ihrem Beitrag die vorhandenen Handlungsoptionen im Bundeshaushalt, Dr. Martin Beznoska und Dr. Tobias Hentze (Institut der deutschen Wirtschaft – IW) beschäftigen sich mit der mittelfristig verkraftbaren Verschuldung des Staates und Prof. Dr. Martin Werding (Ruhr-Universität Bochum; Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR) wirft einen Blick auf die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen angesichts des demografischen Wandels.

Stichwörter: Öffentliche Finanzen, Schuldenbremse, Demografie

JEL-Klassifikation: H53, H54, H60

DOI: 10.2373/1864-810X.23-03-07

Martin Beznoska / Tobias Hentze

Staatsdefizit von 1,5 Prozent mittelfristig in Deutschland verkraftbar

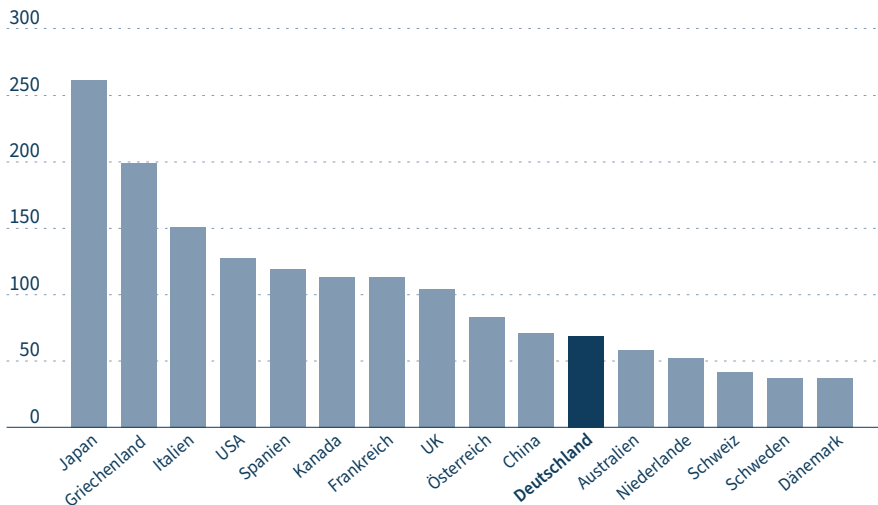
Krisenbedingter Schuldenanstieg

Pandemie und Angriffskrieg auf die Ukraine haben seit dem Jahr 2020 zu großen wirtschaftlichen Verwerfungen geführt und zahlreiche schuldenfinanzierte staatliche Hilfs- und Konjunkturmaßnahmen nach sich gezogen. Diese haben wiederum die Schuldenstandsquote Deutschlands – also den gesamtstaatlichen Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) – von 59,6 Prozent im Jahr 2019 auf 69,3 Prozent Ende des Jahres 2021 getrieben. Die Quote liegt somit oberhalb des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent, das sich die europäischen Staaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts auferlegt haben. Möglich war die starke Auswei-

Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich

Abbildung 1

Staatsschulden im Jahr 2021 in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts



Quellen: IMF; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/gwLxZwgTkM3ArX5>

Die Verschuldung durch das notlagenbedingte Aussetzen der Regelverschuldung gemäß der Schuldenbremse, die in Normalzeiten das strukturelle Defizit des Bunds auf 0,35 Prozent des BIP begrenzt. Im Jahr 2023 soll die Regelverschuldung der Schuldenbremse wieder eingehalten werden. Die Verschuldung nach dem Maastricht-Kriterium wird voraussichtlich trotzdem deutlich stärker steigen, da die von der Bundesregierung geplanten Ausgaben aus schuldenfinanzierten Sondervermögen das Defizit erhöhen werden, aber nicht schuldenbremsenwirksam sind. Obwohl Deutschlands Schuldenstandsquote sowohl im weltweiten als auch im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich ist (Abbildung 1), haben die noch wirkenden Krisen gezeigt, dass ein handlungsfähiger Staat gut daran tut, die Verschuldung in wirtschaftlich guten Zeiten moderat zu gestalten, um bei Bedarf zur Stärkung des Wirtschaftswachstums fiskalisch reagieren zu können.

Mittelfristige Herausforderungen: Wachstumsstärkung

Vor diesem Hintergrund tut sich ein Spannungsfeld zwischen soliden Staatsfinanzen und der Umsetzung wichtiger Zukunftsvorhaben wie Klimaneutralität und Digitalisierung auf. Eine höhere Steuerbelastung würde Arbeitsanreize und den Investitionsstandort Deutschland schwächen. Mittelfristig stellt sich daher die Frage, wie hoch das gesamtstaatliche Defizit sein darf, um die bestehenden langwierigen Herausforderungen der öffentlichen Hand zu bewältigen. In den Bereichen Infrastruktur, Dekarbonisierung der Wirtschaft und Einhaltung der Nato-Ziele bei den Verteidigungsausgaben werden die öffentlichen Investitionen und damit verbundene konsumtive Ausgaben absehbar steigen müssen, um die Zukunftsfähigkeit des Lands zu erhalten (Bardt/Grömling, 2023). Gleichzeitig drohen erhebliche Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte sowohl durch das steigende Zinsniveau als auch in den sozialen Sicherungssystemen infolge des demografischen Wandels. Um die Staatsfinanzen dennoch nachhaltig zu gestalten, sollte die Schuldenstandsquote stabilisiert und perspektivisch wieder in Richtung des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent bewegt werden. Eine umfassende Finanzierung der bestehenden Herausforderungen über zusätzliche Steuereinnahmen ist nicht nur aufgrund der im internationalen Vergleich bereits überdurchschnittlichen Steuer- und Abgabenquote problematisch – mit 38 Prozent des BIP liegt Deutschland am aktuellen Rand 4,5 Prozentpunkte oberhalb des OECD-Durchschnitts (OECD,

2023) –, der demografische Wandel wird in den kommenden Jahren überdies zu einer Dämpfung der Einnahmeentwicklung führen.

In ihrer Finanzplanung sieht die Bundesregierung bis zum Jahr 2027 einen deutlichen Rückgang der Neuverschuldung vor (BMF, 2023a). Hat der Bund im Jahr 2021 insgesamt 215 Milliarden Euro neue Schulden aufgenommen, so waren es 2022 noch 115 Milliarden Euro (BMF, 2023b). Laut Finanzplanung soll dieser Wert bereits im Jahr 2024 nur noch bei rund 17 Milliarden Euro jährlich liegen, sodass die Schuldenbremse unter Berücksichtigung von struktureller und konjunktureller Komponente wieder eingehalten wird. Anschließend soll die Neuverschuldung weiter in Richtung des Niveaus der strukturellen Komponente absinken.

Um themenspezifisch wichtige zukunfts wirksame Herausforderungen der öffentlichen Hand zu finanzieren, hat der Bund mehrere Sondervermögen aufgesetzt und mit Kreditemächtigungen ausgestattet, die nicht bei der Schuldenbremse berücksichtigt werden. Die wichtigsten Sondervermögen sind der Klima- und Transformationsfonds (KTF), das Bundeswehr-Sondervermögen und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ (DIF). Allein für den KTF sind bis 2026 Ausgaben zwischen 45 und knapp 50 Milliarden Euro jährlich eingeplant. Für das Bundeswehr-Sondervermögen ist ein Volumen von insgesamt 100 Milliarden Euro vorgesehen. Inwieweit diese zeitlich verteilt werden, ist allerdings nicht festgelegt. Im Jahr 2023 sollen zunächst 8,5 Milliarden Euro abgerufen werden. Gleiches gilt für den DIF, aus dem im Jahr 2023 programm wirksame Ausgaben in Höhe von 3,5 Milliarden Euro getätigt werden sollen. Allerdings soll anschließend dieser Fonds aufgelöst und in den regulären Haushalt überführt werden.

Inwieweit die Ausgaben der Sondervermögen das Defizit nach dem Maastricht-Kriterium beeinflussen, ist im Vorhinein nicht klar. Zum einen wird ein Teil der Ausgaben über laufende Transfers aus dem Kernhaushalt finanziert und erhöht somit nicht zusätzlich das Defizit. Zum anderen werden zum Beispiel auch Investitionen im Rahmen von ÖPP-Projekten (Öffentlich-private Partnerschaften) sofort vollständig defizit wirksam für den Staat.

Anhand aktueller Konjunkturprognosen scheint ein Absinken der gesamtwirtschaftlichen Defizitquote in Höhe von 2,7 Prozent des BIP im Jahr 2022 in den folgenden Jahren realistisch. Voraussetzung hierfür ist die Normalisierung der Inflationsrate und eine weitere Konsolidierung der pandemie- und kriegsbedingten Mehrausgaben. Das ifo Institut (2023) geht für 2023 von einem Defizit von 1,7 Prozent des BIP aus, der Sachverständigenrat (2023) von 1,6 Prozent und die Gemeinschaftsdiagnose (2023) von 2,2 Prozent. Angesichts der Dimension der anstehenden Aufgaben ist es fraglich, ob ein weiterer Rückgang des Defizits zielorientiert und realistisch ist. Auch im Korsett der Schuldenbremse sollte bedacht werden, dass über Sondervermögen das ökonomisch relevante Defizit nach den Maastricht-Kriterien deutlich oberhalb der Verschuldungsgrenze nach der Schuldenbremse liegen wird.

Defizitszenarien für Deutschland

Aus ökonomischer Sicht lässt sich ein angemessenes Defizit nicht eindeutig bestimmen. Sehr wohl lassen sich aber die Folgen verschiedener Defizithöhen für die Staatsschuldenquote in einer Szenarioanalyse simulieren (Abbildung 2).

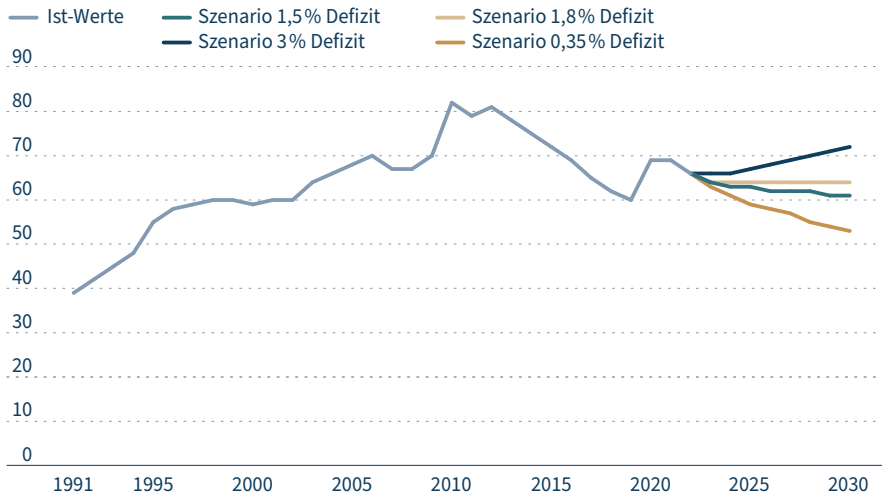
Es zeigt sich, dass ein dauerhaftes Defizit von 1,5 Prozent des BIP (Szenario 1) ab dem Jahr 2023 mit den angenommenen Wachstumsraten des nominalen BIP auf Basis aktueller Einschätzungen (2023: 6 Prozent, 2024: 4 Prozent) verkraftbar ist. Langfristig wird ein Nominalwachstum von 3,0 Prozent angenommen (BMWK, 2023). Im Jahr 2023 würde ein Defizit von 1,5 Prozent des BIP einer gesamtstaatlichen Neuverschuldung von 61 Milliarden Euro entsprechen.

Im 1,5-Prozent-Defizit-Szenario sinkt die Schuldenstandsquote von 66,3 Prozent des BIP im Jahr 2022 auf 61,2 Prozent im Jahr 2030. Damit würde die europäische Vorgabe einer Staatsschuldenquote von maximal 60 Prozent zum Ende des Jahrzehnts wieder annähernd erreicht werden. Unterschritten würde die Maastricht-Grenze von 60 Prozent demnach wieder im Jahr 2035. Um eine nachhaltige Verschuldung zu gewährleisten (ohne ansteigende Schuldenstandsquote), wäre bei den getätigten Annahmen über das nominale BIP-Wachstum ein langfristiges Defizit von etwa 1,8 Prozent pro Jahr maximal möglich (Szenario 1,8 Prozent Defizit). Darüber liegende Defizite würden die Schuldenstandsquote erhöhen. So würde beispielsweise ein lang-

Entwicklung der Schuldenstandsquote in Deutschland

Abbildung 2

Gesamtstaatliche Schulden gemäß Maastricht-Vertrag in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/8L2miC96KHfWG5m>

fristiges Defizit von 3,0 Prozent (was nach den Maastricht-Verträgen grundsätzlich möglich wäre) die Quote auf 72,0 Prozent im Jahr 2030 steigen lassen (Szenario 3,0 Prozent Defizit). Die Szenarioanalyse verdeutlicht, dass ein Einhalten des strukturellen Verschuldungsspielraums der Schuldenbremse zu einem schnellen Absinken der Schuldenstandsquote unter 60 Prozent des BIP führen würde (Szenario 0,35 Prozent Defizit). Dies würde jedoch nicht zuletzt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine starke Restriktion auf der Ausgabenseite darstellen, die zur Sicherstellung solider Staatsfinanzen nicht notwendig ist.

Fazit

Auch wenn die Frage nach der richtigen Defizithöhe aus ökonomischer Sicht offen bleibt, lassen sich sowohl mit den Erfahrungen der aktuellen Krisen als auch vor dem Hintergrund der herausfordernden Zukunftsaufgaben einige Schlussfolgerungen festhalten:

- Die Konsolidierung der Staatsfinanzen im vergangenen Jahrzehnt, die nicht zuletzt dank stark steigender Steuereinnahmen infolge des Beschäftigungsaufbaus und historisch geringer Zinsausgaben glückte, hat die bemerkenswerte Nettoneuverschuldung in den Jahren 2020 bis 2022 möglich gemacht, ohne dass Deutschland heute in einer bedrohlichen Finanzlage wäre.
- Auch ein jährliches Staatsdefizit moderat oberhalb der Grenzwerte der Schuldenbremse würde die Staatsschuldenquote in kurzer Zeit bereits wieder deutlich senken – sogar unter den Wert des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent.
- Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage nach der Nachhaltigkeit einer restriktiven Schuldenpolitik. Zwar sind die Zinsen wieder merklich gestiegen, allerdings erscheint eine Finanzierung der wichtigen Zukunftsaufgaben wie Klimaneutralität und Digitalisierung über zusätzliche Schulden zumindest teilweise erforderlich, zumal Steuererhöhungen aufgrund des bereits hohen Niveaus in Deutschland zu einer Schwächung des Produktionspotenzials führen können.
- Von daher wäre es vertretbar, den Verschuldungsspielraum wachstumspolitisch zu öffnen, um wichtige Investitionen in die Zukunftsfähigkeit zu ermöglichen und das Wachstumspotenzial zu stärken. Die Erfahrung zeigt, dass geplante Investitionsvorhaben als erstes Opfer eines Sparzwangs werden. Über Sondervermögen, öffentliche Unternehmen und die Kommunen hat der Staat trotz Schuldenbremse weiteren Handlungsspielraum für Investitionen.
- Unerlässlich ist dabei ein Vertrauen in die politischen Entscheidungsträger, Prioritäten zu benennen und die Finanzmittel zielgenau einzusetzen.

Literatur

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael, 2023, Wirkungen öffentlicher Investitionen auf Unternehmen in Deutschland, in: IW-Trends, 50. Jg., Nr. 2, S. 39–58

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2023a, Kabinettsvorlage – Finanzplan 2024 bis 2027, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Bundeshaushalt/kabinettsvorlage-regierungsentwurf-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [7.7.2023]

BMF, 2023b, Monatsbericht, Mai, Berlin

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023, Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 26. April 2023, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [7.7.2023]

Gemeinschaftsdiagnose, 2023, Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2023/04/GD_1_2023.pdf [7.7.2023]

ifo Institut, 2023, ifo Konjunkturprognose Sommer 2023: Inflation flaut langsam ab – aber Konjunktur lahm noch, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe Juni, München

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023, OECD data, <https://data.oecd.org/> [17.7.23]

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2023, Aktualisierte Konjunkturprognose 2023 und 2024 vom 22. März 2023, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Konjunkturprognosen/2023/KJ2023_Gesamtausgabe.pdf [7.7.2023]

Katja Rietzler

Ist der Bund noch handlungsfähig?

Im März 2023 stellte das Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2023) eine „Schieflage der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ zulasten des Bunds fest und der Präsident des Bundesrechnungshofs kommt in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu einem noch dramatischeren Schluss. In seiner Stellungnahme vom 1. März 2023 warnt er vor einem „drohenden Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen“ und führt dies insbesondere auf die hohen Kreditermächtigungen der Jahre 2020 bis 2023, eine hohe Neuverschuldung, die „explosionsartig steigenden Zinsen“ (Scheller, 2023, 3) und ein „Ungleichgewicht zwischen Bund und Ländern“ (Scheller, 2023, 11) zurück. Angesichts der verbalen Dramatik könnte man zu dem Schluss kommen, die Handlungsfähigkeit des Bunds sei gefährdet.

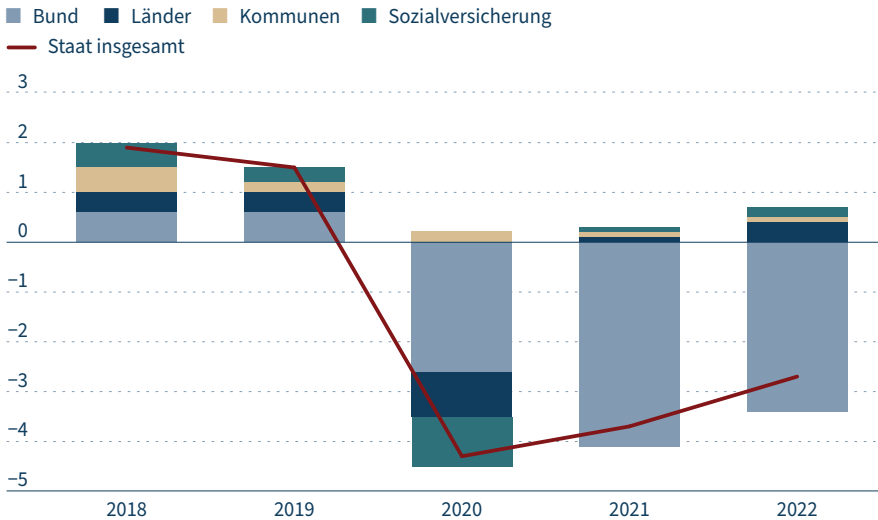
In der Tat hat die jüngste Doppelkrise – zuerst die Pandemie, dann die durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ausgelöste Energiepreiskrise – tiefe Spuren in den Bundesfinanzen hinterlassen. Während im ersten Pandemiejahr auch die Länder und Sozialversicherungen krisenbedingt hohe Defizite aufwiesen, hat der Bund von Anfang an den Löwenanteil der Krisenlasten getragen. In den Jahren 2021 und 2022 verzeichnete er hohe Defizite, während die übrigen staatlichen Teilsektoren sogar Überschüsse auswiesen (Abbildung 1). Entsprechend ist der Schuldenstand des Bunds deutlich angestiegen. In der Maastricht-Abgrenzung erhöhte er sich von 1.312,7 Milliarden Euro oder 37,8 Prozent des BIP im Vorkrisenjahr 2019 auf 1.776,9 Milliarden Euro oder 45,9 Prozent des BIP Ende 2022. Damit geht der Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands weitgehend auf die Zunahme beim Bund zurück. Dabei ist die gesamtstaatliche Verschuldung in Deutschland weder im historischen noch im internationalen Vergleich besorgniserregend.

Die Corona-Pandemie und die Energiekrise betreffen Deutschland als Ganzes und haben starke gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Daher waren massive Maßnahmen des Bunds zur Stabilisierung der Wirtschaft notwendig. Das ist auch im Sinne einer

Finanzierungssalden der staatlichen Teilssektoren in den Jahren 2018 bis 2022

Abbildung 1

in Prozent des BIP



Quellen: Destatis; Berechnungen des IMK (Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen).

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/X7mK5rpD6DLkXsQ>

langfristigen Stabilisierung der öffentlichen Finanzen, weil so Hysterese-Effekte vermieden und die Steuereinnahmen langfristig gesichert werden.

Der Bund hat nicht nur Unternehmen und private Haushalte gestützt. Er hat auch in erhöhtem Umfang Mittel an die übrigen Teilssektoren übertragen – etwa durch den Ausgleich der Mindereinnahmen der Gewerbesteuer 2020 oder den Ausgleich des Defizits der Bundesagentur für Arbeit 2021. Auch hier erfüllte er seine gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsfunktion. Abbildung 2 zeigt die Aufteilung der gesamtstaatlichen Einnahmen auf die einzelnen Teilssektoren als eigene Einnahmen abzüglich Übertragungen und Zahlungen an andere staatliche Teilssektoren zuzüglich von anderen staatlichen Teilssektoren empfangene Übertragungen und Zahlungen. Das entspricht den Mitteln, die für eigene Zwecke zur Verfügung stehen. Hier zeigt sich beim Anteil

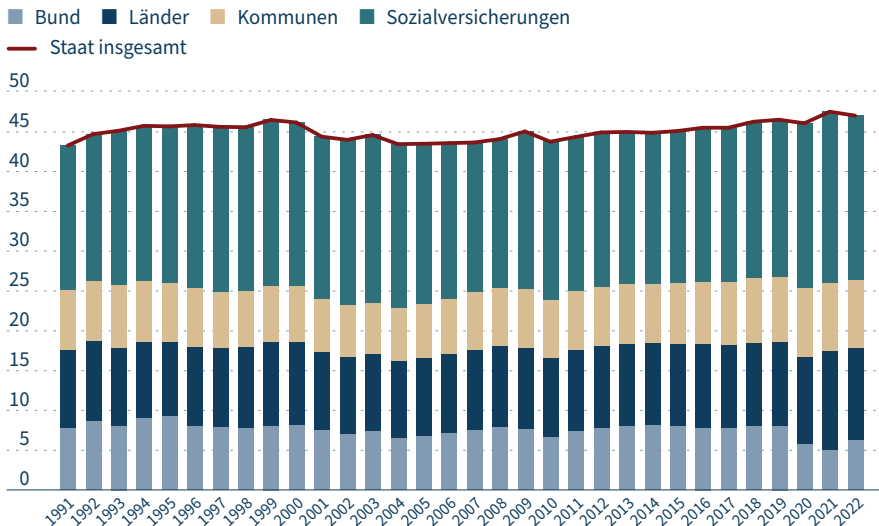
des Bunds in den drei Krisenjahren 2020 bis 2022 ein deutlicher Einbruch gegenüber dem Vorkrisenjahr 2019. Im Jahr 2022 ist der Anteil des Bunds bei einer rückläufigen gesamtstaatlichen Einnahmenquote aber bereits wieder deutlich gestiegen.

Diese Normalisierung dürfte sich fortsetzen. So zeigt die Steuerschätzung vom Mai 2023 einen steigenden Umsatzsteueranteil des Bunds für den Projektionszeitraum. Die noch ausstehende Umsetzung des KiTa-Qualitätsgesetzes mit Festbeträgen von je 1,9 Milliarden Euro für die Jahre 2023 und 2024 sowie Mittel für Geflüchtete 2023 sind in der Steuerschätzung noch nicht erfasst und könnten die Normalisierung etwas verlangsamen. Im Jahr 2027 dürfte demnach der Umsatzsteueranteil des Bunds wieder höher liegen als 2018 und 2019. Dass der Anteil des Bunds an den gesamten Steuereinnahmen längerfristig deutlich unter dem Wert des Vorkrisenjahres 2019 lie-

Aufteilung der staatlichen Einnahmen auf die Teilssektoren

Abbildung 2

Anteile in Prozent des BIP



Einnahmen der Teilssektoren bereinigt um Transaktionen mit den übrigen staatlichen Teilssektoren (Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen).

Quellen: Destatis; Berechnungen des IMK

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Cmx7JLgCe2xoeTH>

gen wird, ist weniger durch die Bund-Länder-Umverteilung begründet als vielmehr durch den starken Rückgang bei den Bundessteuern. Hier wirkt sich insbesondere die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags mit einem Volumen von rund 10 Milliarden Euro im Jahr 2021 aus. Aber auch das Aufkommen anderer Bundessteuern ist entweder rückläufig oder steigt erheblich langsamer als das der Gemeinschaftssteuern.

Die aktuellen Finanzierungsprobleme beim Bundeshaushalt 2024 sind hausgemacht. Statt sich eine maximale Flexibilität zu sichern, hat die Bundesregierung – unterstützt von der Bundestagsmehrheit – ihre fiskalischen Spielräume unnötig eingeschränkt. So ist das Inflationsausgleichsgesetz deutlich großzügiger ausgefallen als es zum Ausgleich der kalten Progression notwendig gewesen wäre (Dullien et al., 2023; Truger, 2023). Durch die Rückkehr zur Schuldenbremse bereits im Jahr 2023 und damit ein Jahr vor der Rückkehr zu den europäischen Schuldenregeln, werden bereits 2023 40,5 Milliarden Euro aus der allgemeinen Rücklage von 48,2 Milliarden Euro aufgebraucht und stehen im Jahr 2024 nicht mehr zur Verfügung. Die Praxis, Agien und Disagien direkt im Jahr des Anfalls zu verbuchen, überzeichnet die Zinswende und führt zu kurzfristig drastisch steigenden Zinsausgaben. Sinnvoller wäre die Verteilung dieser Auf- und Abschläge über die Laufzeit der jeweiligen Bundespapiere (Deutsche Bundesbank, 2021).

Die Problematik geht aber deutlich über das Jahr 2024 und den Kernhaushalt hinaus. Es geht bei den Bundesfinanzen nicht nur um den Ausstieg aus dem Krisenmodus und eine Haushaltskonsolidierung. Der Bund hat in den nächsten Jahren insbesondere einen erheblichen Anteil an der Förderung der Jahrhundertaufgabe der sozial-ökologischen Transformation zu leisten. Krebs und Steitz (2021) veranschlagen dafür beim Bund einen Finanzbedarf von bis zu 290 Milliarden Euro innerhalb von zehn Jahren für eigene Bundesinvestitionen und Investitionsförderung, beispielsweise für die Dekarbonisierung der Industrie oder für den Schienenausbau. Mit Rücklagen von 90,7 Milliarden Euro zu Beginn dieses Jahres verfügte der Klima- und Transformationsfonds (KTF) über knapp ein Drittel dieser Summe. Kurzfristig stehen also substanzielle Mittel für den Klimaschutz zur Verfügung. Bislang war eine komplette Verausgabung der Rücklagen des KTF bis Ende 2026 vorgesehen. Dabei werden die Programmausgaben des KTF planmäßig zu einem erheblichen Teil auch durch Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung

finanziert. Aus verteilungspolitischen Gründen und zur Stärkung der Akzeptanz der Transformation empfiehlt sich eine Pro-Kopf-Rückverteilung dieser Einnahmen in Form einer Klimaprämie (Gechert et al., 2019). Das sieht auch der Koalitionsvertrag der Ampel vor (SPD et al., 2021). Mit dem Jahressteuergesetz 2022 wurden erste Schritte zur administrativen Umsetzung einer solchen Klimaprämie eingeleitet. Sobald die Klimaprämie realisiert wird, stehen die Mittel aus der CO₂-Bepreisung nicht mehr für Klimaschutzmaßnahmen zur Verfügung. Damit ergibt sich bei den Mitteln für die Transformation schon sehr bald eine erhebliche Lücke.

Ab 2028 wird der Bundeshaushalt zusätzlich durch Tilgungszahlungen im Umfang von 11,6 Milliarden Euro oder 0,2 Prozent des BIP für die krisenbedingten Schulden belastet. Ab 2031 sollen zusätzlich die Schulden des Wirtschaftsstabilisierungsfonds und des Sondervermögens „Bundeswehr“ zurückgezahlt werden. Damit verringert sich der Haushaltsspielraum längerfristig, wenngleich die relative Belastung im Zeitablauf abnehmen wird.

Die Bundesfinanzen bleiben somit längerfristig angespannt. Die Rahmenbedingungen bleiben deutlich ungünstiger als nach der Finanzkrise, als die öffentlichen Haushalte mit dem Rückenwind sinkender Zinsen und rückläufiger Arbeitslosenzahlen mühelos ausgeglichen werden konnten. Vor diesem Hintergrund scheinen eine Überprüfung von Bundesausgaben und ein verbesserter Steuervollzug, wie von Scheller (2023) angemahnt, durchaus sinnvoll, sie dürften mittelfristig aber nur begrenzte Mittel freisetzen. Ebenso wenig liegt die Lösung in der Reduktion berechtigter Zahlungen an andere staatliche Teilsektoren, beispielsweise bei der Übernahme von Kosten für Geflüchtete oder beim Ausgleich für versicherungsfremde Leistungen in den Sozialversicherungen. Es werden somit weitergehende Maßnahmen notwendig, um den finanziellen Handlungsspielraum des Bunds zu erhöhen. Hier könnte zum einen geprüft werden, ob die erheblichen Restmittel aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds für die Finanzierung einer beschleunigten Transformation verwendet werden könnten (Truger, 2023), zum anderen könnten umweltschädliche Steuersubventionen abgeschafft werden (Beermann et al., 2021) oder im Bereich der Industrie in Transformationsfördermittel umgewidmet und an entsprechende Investitionen geknüpft werden. Weitere Finanzierungsoptionen wären ein befristeter „Energiesolidaritäts-

zuschlag“, wie er vom Sachverständigenrat (SVR, 2022) vorgeschlagen wurde oder eine temporäre Vermögensabgabe nach dem Vorbild des Lastenausgleichs (Bach, 2020). Die Handlungsfähigkeit des Bunds ist primär eine Frage des politischen Willens.

Literatur

Bach, Stefan, 2020, Vermögensabgabe DIE LINKE. Aufkommen und Verteilungswirkungen, DIW Berlin, Politikberatung kompakt, Nr. 157, Berlin

Beermann, Ann-Cathrin et al., 2021, Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, Eine Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2023, Schiefelage der Bund-Länder-Beziehungen, in: BMF-Monatsbericht, März, S. 8–13

Deutsche Bundesbank, 2021, Bundesschulden: Bei Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juni, S. 49–53

Dullien, Sebastian / Rietzler, Katja / Tober, Silke, 2023, Nettoeinkommen der Arbeitnehmenden: Spürbare Kaufkraftlücke trotz kräftiger staatlicher Entlastung, IMK Policy Brief, Nr. 151, Düsseldorf

Gechert, Sebastian / Rietzler, Katja / Schreiber, Sven / Stein, Ulrike, 2019, Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, IMK Study, Nr. 65, Düsseldorf

Krebs, Tom / Steitz, Janek, 2021, Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030, Forum for a New Economy, Working Paper, Nr. 03/2021, <https://newforum.org/wp-content/uploads/2021/09/FNE-WP03-2021.pdf> [30.6.2023]

Scheller, Kay, 2023, Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verkrustung des Haushalts aufbrechen. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das Bundesministerium der Finanzen zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2023 und die Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungsverfahren. 1. März 2023

SPD / Bündnis 90 / Die Grünen / FDP, 2021, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf [30.6.2023]

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2022, Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23, Wiesbaden

Truger, Achim, 2023, Die Ampel muss zum finanzpolitischen Pragmatismus zurückfinden! Beitrag zum Zeitgespräch: Haushaltsstreit: Schuldenbremse, Steuern oder Ausgaben priorisieren?, in: Wirtschaftsdienst, 103. Jg., Nr. 5, S. 305–308

Martin Werding

Demografische Alterung und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Demografische Anpassungslasten für die Staatsfinanzen in Deutschland

Deutschland ist in den nächsten 20 Jahren von der demografischen Alterung weit stärker betroffen als viele andere entwickelte Volkswirtschaften. Grund dafür ist der schnelle und starke Rückgang der Geburtenzahlen zwischen 1965 und 1975 – nach einem eher späten und schwachen „Baby-Boom“ in den Jahren davor. Seither ist absehbar, dass sich der demografische Altenquotient in Deutschland zwischen 2025 und 2035 substantiell erhöhen wird. Mittlerweile zeichnet sich ab, dass dieser Quotient auch anschließend – mindestens bis 2070 – nicht wieder zurückgeht: Im günstigsten Fall bleibt er konstant erhöht, oder er steigt mit geringerem Tempo weiter (Statistisches Bundesamt, 2022).

Bei der Finanzierung öffentlicher Ausgaben, die – wie Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) oder der sozialen Pflegeversicherung (SPV) – ganz oder zu großen Teilen der Bevölkerung in der Nach-Erwerbsphase zufließen, erzeugt diese Verschiebung der Altersstruktur Anspannungen, die unter dem geltenden Recht in naher Zukunft rasch zunehmen und langfristig nicht wieder verschwinden. Gedeckt werden diese Ausgaben in Deutschland bisher ganz überwiegend aus Sozialversicherungsbeiträgen und zu einem kleineren Teil aus laufenden allgemeinen Haushaltsmitteln des Bunds. Vor allem für die Haushalte des Bunds und der Sozialversicherungen stellt der nun einsetzende demografische Alterungsschub eine große Herausforderung dar.

Tragfähigkeitsberichte des Bundesfinanzministeriums

Angesichts dessen hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) – parallel zu einem auf EU-Ebene etablierten Berichtswerk – seit 2005 insgesamt fünf Berichte zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorgelegt, der Sechste Tragfähigkeitsbericht ist derzeit in Vorbereitung. Für diese Berichte werden jeweils Langfrist-Simulationen zur Entwicklung öffentlicher Ausgaben erstellt, die vom demografischen Wandel besonders

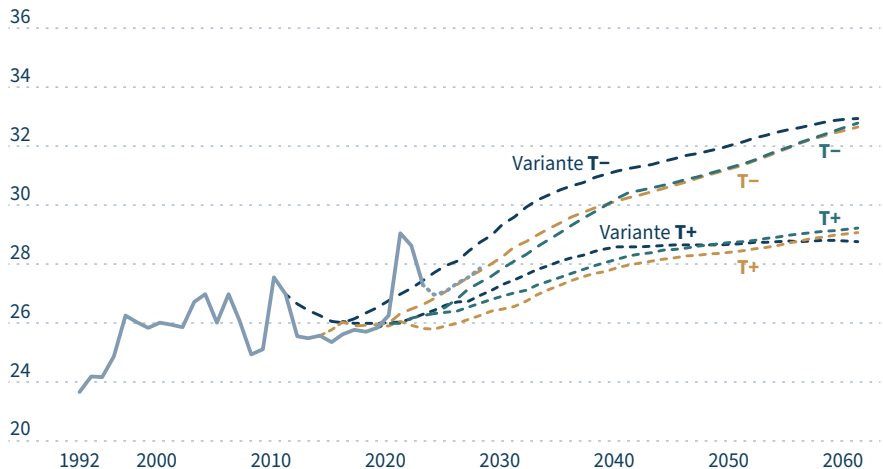
betroffen sind. Neben den Ausgaben von GRV, GKV und SPV werden dazu auch die Versorgungs- und Beihilfeausgaben für Beamtinnen, Beamte und ihre Angehörigen sowie öffentliche Ausgaben für Bildung und familienpolitische Leistungen gezahlt. Wegen der wichtigen Rolle der Entwicklung des Arbeitsmarktes für die Finanzierung der Sozialversicherungen (sowie wegen möglicher Rückwirkungen der öffentlichen Finanzen auf die Beschäftigungsentwicklung) werden zudem alle Ausgaben zur sozialen Sicherung Arbeitsloser einbezogen. Um die Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu analysieren, wird anschließend auch die Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote simuliert, die sich bei konstanten BIP-Quoten sonstiger öffentlicher Ausgaben sowie aller öffentlichen Einnahmen ergeben würde. Diese Simulationen reichten ursprünglich bis 2050, seit dem Dritten Tragfähigkeitsbericht bis 2060.

Demografieabhängige öffentliche Ausgaben in Deutschland

Abbildung 1

Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

— Ist-Daten - - - - Mittelfrist-Projektion — Dritter Tragfähigkeitsbericht (2011)
 — Vierter Tragfähigkeitsbericht (2016) — Fünfter Tragfähigkeitsbericht (2020)



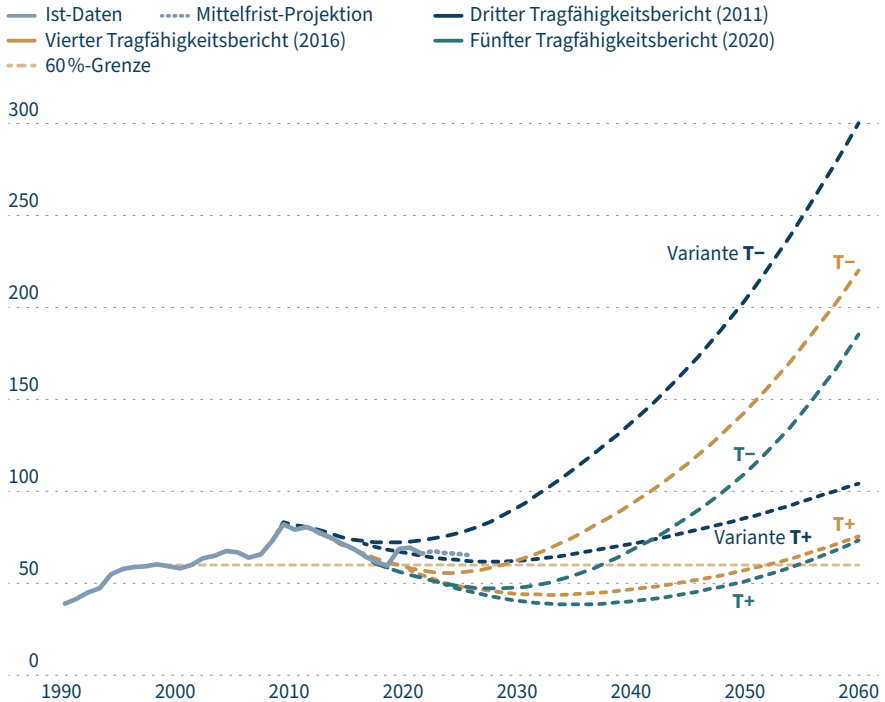
Quellen: BA; BMAS; BMF; BMG; DRV; Statistisches Bundesamt; Werding, 2016; Werding/Hener, 2011; Werding et al., 2020

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/RmHbqWQEm35YPH4>

Gesamtstaatlicher Schuldenstand in Deutschland

Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Abbildung 2



Anmerkung: Die Ergebnisse der Langfrist-Simulationen zeigen rechnerische Entwicklungen unter der Annahme, dass die gesamtstaatliche Einnahmenquote im Simulationszeitraum konstant bleibt.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Stabilitätsrat; Werding, 2016; Werding/Hener, 2011; Werding et al., 2020

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/GBm6dQAKsBtSwN4>

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen – neben Ist-Daten, die bis 2022 reichen, und aktuellen Mittelfrist-Projektionen der Bundesregierung zur erwarteten weiteren Entwicklung bis 2026/2027 (BMF, 2023; Stabilitätsrat, 2023) – die Ergebnisse der Berechnungen zur Entwicklung demografieabhängiger öffentlicher Ausgaben sowie der Schuldenstandsquote für den Dritten, Vierten und Fünften Tragfähigkeitsbericht (Werdning/Hener, 2011; Werding, 2015; Werding et al., 2020). Die Berechnungen für die beiden früheren Tragfähigkeitsberichte sind mit den hier zitierten Studien konzeptionell

noch nicht voll vergleichbar. Betrachtet wurden dabei jeweils zwei Basisvarianten, die einerseits auf eher optimistischen (Variante „T+“) und andererseits auf eher pessimistischen (Variante „T-“) Annahmen zur Entwicklung von Demografie, Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftlichem Wachstum beruhen und zusammengekommen einen Korridor eingrenzen, innerhalb dessen zukünftige Entwicklungen aus der jeweiligen Sicht plausiblerweise liegen sollten. Die Veränderungen der Simulationen von Bericht zu Bericht spiegeln Aktualisierungen der zugrunde gelegten Ist-Daten, daran angepasste, insgesamt eher moderate Änderungen der Annahmen zur zukünftigen Entwicklung, teilweise auch veränderte Modellierungen sowie Änderungen des jeweils geltenden Rechtsstands wider.

Alles in allem zeigen die Simulationen, dass die Resultate von 2011 bis 2020 tendenziell günstiger geworden sind. Im Falle der Ausgaben-Simulationen liegt dies vor allem an ex ante unerwarteten Verbesserungen der jeweiligen Arbeitsmarktsituation, deren Effekte allerdings teilweise konterkariert werden durch zwischenzeitlich erfolgte Rechtsänderungen, namentlich durch Reformen in der GRV und der SPV. Bei den Simulationen zum Schuldenstand ist der Trend zu günstigeren Ergebnissen noch ausgeprägter. Hierbei machen sich zusätzlich ständige Verbesserungen der Ausgangssituation der öffentlichen Finanzen bemerkbar. So wurden von 2011 bis 2019 durchgängig Finanzierungsüberschüsse erzielt, sodass die Schuldenstandsquote – nach ihrem Anstieg während der globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2009/2010 – im Jahr 2019 mit 59,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erstmalig wieder unter den Maastricht-Schwellenwert von 60 Prozent fiel.

Gleichzeitig zeigen die Simulationen aber auch an, dass die öffentlichen Finanzen wegen des absehbaren Anstiegs der demografieabhängigen Ausgaben selbst unter den optimistischen Annahmen für die Varianten „T+“ nicht langfristig tragfähig sind. Dies ist daran erkennbar, dass die Schuldenstandsquoten auch in diesen Varianten nur vorübergehend zurückgehen. Zum Ende des Simulationszeitraums hin beginnen sie jeweils wieder zu steigen, was bei unveränderten Ausgabentrends jenseits des Jahres 2060 zu ganz ähnlichen, sich selbst verstärkenden Entwicklungen führen würde, wie sie sich für die Varianten „T-“ bereits bis 2060 zeigen. Nachgewiesen wird die fehlende

Tragfähigkeit in den zitierten Studien durch Berechnungen zur Höhe der „Tragfähigkeitslücke“ mithilfe verschiedener Indikatoren, angelehnt an Blanchard (1990).

Finanzpolitische Implikationen der jüngsten Krisenjahre

Am aktuellen Rand zeigen die Abbildungen, dass Ausgaben- und Schuldenstandsquote in den Krisenjahren 2020–2022 erneut stark gestiegen sind. Diese Effekte verschwinden auch im Zuge der erwarteten Normalisierung im Mittelfrist-Zeitraum nicht wieder. Die demografieabhängigen Ausgaben könnten sich gemessen an früheren Simulationen sogar ausgesprochen ungünstig entwickeln. Neben gedämpften Wachstumserwartungen stehen dahinter unter anderem stark steigende Ausgaben der GKV und der SPV aufgrund neuerlicher Reformen in jüngster Zeit. Für die weitere Entfaltung der Auswirkungen der demografischen Alterung auf die öffentlichen Finanzen lässt das nichts Gutes erwarten.

Um Handlungsspielräume wiederzugewinnen – sowohl für neue, unerwartete Krisen als auch für die Bewältigung der demografischen Alterung – sollte die Finanzpolitik kurz- und mittelfristig zum Kurs der Vor-Krisenzeit zurückkehren. Längerfristig muss der erwartete Anstieg der BIP-Quote der demografieabhängigen Ausgaben gedämpft werden, sowohl durch Maßnahmen, die Erwerbstätigkeit und Wachstum beschleunigen als auch durch Reformen der betroffenen sozialen Sicherungssysteme. Zwar ist die in den Simulationen effektiv unterstellte Kreditfinanzierung solcher Ausgaben generell kein gangbarer Weg. Aber auch stark steigende Beitragssätze und/oder Steuern, die zur Deckung der Ausgaben erforderlich werden, gefährden die zukünftige Entwicklung von Gesamtwirtschaft und öffentlichen Haushalten. Schließlich gibt es neben der demografischen Alterung weitere Herausforderungen, etwa den Investitionsbedarf für eine zukunftsfähige Infrastruktur im Allgemeinen und zur Digitalisierung und Dekarbonisierung im Besonderen, die auf die öffentlichen Finanzen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zukommen und in den Tragfähigkeitsanalysen bisher nicht explizit berücksichtigt werden.

Literatur

Blanchard, Olivier, 1990, Suggestions for a new set of fiscal indicators, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 79, Paris

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2023, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes (Frühjahrsprojektion 2023 der Bundesregierung), Monatsbericht, Mai, Berlin

Stabilitätsrat, 2023, Beschluss des Stabilitätsrates zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits (TOP 1 der 27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023), https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20230502_27.Sitzung/Sitzung20230502_node.html [25.7.2023]

Statistisches Bundesamt, 2022, 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen und Ergebnisse, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html> [25.7.2023]

Werding, Martin, 2016, Modellrechnungen für den Vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF, Bericht des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts, Nr. 20, Köln

Werding, Martin / Hener, Timo, 2011, Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060, ifo Forschungsbericht, Nr. 53, München

Werding, Martin et al., 2020, Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF, ifo Forschungsbericht, Nr. 111, München

Discussion forum

The Challenges to the Sustainability of Germany's Public Finances

The German government's fiscal responses to the Covid-19 pandemic and the Ukraine war in an attempt to cushion their impact have driven up the country's general government debt-to-GDP ratio. At the same time, the national agenda includes challenging projects such as decarbonisation and the digitalisation of both the economy and society as a whole, all of which will require state investment. Moreover, over the next 20 years a dramatic ageing of the German population will put pressure on the financing of such public expenditure as the statutory pension, health and long-term care insurance schemes. This, too, will noticeably increase federal spending and probably the debt-to-GDP ratio. Discussions of policymakers' fiscal room to manoeuvre thus inevitably centre on Germany's "debt brake", a constitutional cap on federal borrowing. Given all these challenges, the question arises as to the sustainability of Germany's public finances in the medium and long term and how much fiscal leeway exists or can be achieved through reforms. Three contributions to an IW-Trends: Forum tackle these issues by analysing the status quo and the prospects for government debt and discussing fiscal policy options. First, Dr. Katja Rietzler (Macroeconomic Policy Institute – IMK) describes the current options for the federal budget; then Dr. Martin Beznoska and Dr. Tobias Hentze (German Economic Institute – IW) deal with the medium-term sustainability of government debt; and finally Prof. Martin Werding (Ruhr University Bochum; member of the German Council of Economic Experts – SVR) takes a look at the long-term sustainability of government finances in the light of the demographic transition.