



Wie Megatrends, Kriege und Krisen den Fiskus herausfordern

Sara Holzmann, Otto Meyer zu Schwabedissen, Thieß Petersen, Fritz Putzhammer,
Marcus Wortmann

Um bis 2045 klimaneutral zu werden, sind in Deutschland erhebliche Investitionen erforderlich, sowohl von Unternehmen und privaten Haushalten als auch vom Staat. Er wird in diesem Kontext nicht nur öffentliche Investitionen finanzieren müssen, sondern den privaten Sektor mit Finanzhilfen und Steuererleichterungen unterstützen. Zusätzlich kommen in den nächsten Jahren weitere Herausforderungen auf die öffentlichen Haushalte zu, etwa in den Bereichen Verteidigung, Bildung und der digitalen Transformation oder aufgrund des demografischen Wandels. Die daraus resultierenden Finanzbedarfe lassen sich realistischlicherweise nicht vollständig durch Ausgabeneinsparungen und Einnahmesteigerungen finanzieren.

Der Blick auf die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lässt bezüglich der Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland seit 1991 fünf zentrale Tendenzen erkennen.

Erstens: Zu Beginn der 1990er Jahre machten die staatlichen Konsumausgaben rund 19 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 ist ein Anstieg dieser Ausgaben erkennbar. In den letzten Jahren lag ihr Wert bei rund 22 Prozent des BIP. Den stärksten Konsumausgabenanstieg verzeichnen die Sozialversicherun-

gen, gefolgt von den Gemeinden und den Ländern. Die konsumtiven Ausgaben des Bundes sind die einzigen, die zwischen 1991 und 2023 weniger stark gestiegen sind als das nominale BIP.

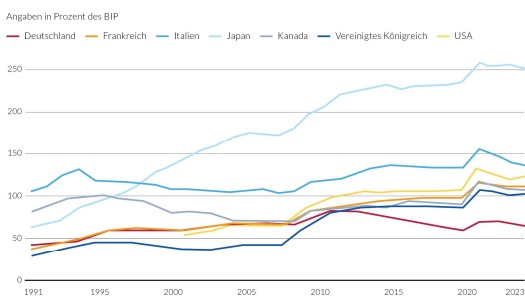
Zweitens: Bei den investiven Staatsausgaben ist zwar seit Mitte der 2000er Jahre ein Anstieg der nominalen Ausgaben erkennbar. Allerdings ist der Anteil der staatlichen Bruttoanlageinvestitionen am BIP seit Mitte der 1990er Jahre mit 2,0 bis 2,5 Prozent relativ konstant. Die Nettoanlageinvestitionen liegen hingegen seit 1997 nahe Null und teil-

weise auch im negativen Bereich. Der Staat ersetzt also bestenfalls seine verschlissene Infrastruktur – und in den Jahren mit negativen Nettoinvestitionen lebt er sogar von der Substanz.

Drittens: Den höchsten Anteil an den staatlichen Investitionen tragen die Gemeinden. Daher sind sie auch am stärksten von der mangelnden staatlichen Investitionsdynamik der letzten Jahrzehnte betroffen. Die Folge ist ein spürbarer Investitionsrückstand in den Kommunen. So beziffert das „KfW-Kommunalpanel 2024“ diesen Rückstand im Jahr 2023 auf rund 186 Mrd. Euro. Gründe dafür sind neben Liefer- und Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft, komplexen Genehmigungsverfahren und baurechtliche Vorgaben, langwierigen Fördermittelbeantragungen und dem Personalmangel in der Bauverwaltung auch fehlende Eigenmittel zur Finanzierung von Investitionsvorhaben (vgl. Raffer und Scheller 2024: 14, 19–23).

Viertens: Der Anteil des Bundes an den gesamtstaatlichen Schulden ist zwischen 1991 und 2023 von 58 auf 69,4 Prozent gestiegen. Das überrascht auf den ersten Blick, weil die konsumtiven Ausgaben des Bundes (nominal) als einzige staatliche Konsumausgaben weniger stark gestiegen sind als das nominale BIP. Gleichzeitig gab es wegen der niedrigen gesamtstaatlichen Nettoinvestitionen auch keine überdurchschnittlichen Erhöhungen der investiven Ausgaben des Bundes. Der Anstieg der Schulden des Bundes ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der Bund anderen staatlichen Akteuren Zuweisungen zahlt, die dort einen Anstieg der Verschuldung verhindern oder zumindest reduzieren. Das sind u.a. Bundeszuweisungen an die Bundesländer und die Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen.

ABBILDUNG 1:
Entwicklung der Staatsschuldensquoten in den Ländern der G7-Staaten
zwischen 1991 und 2023



Quelle: International Monetary Fund, World Economic Database - April 2024. Download der Daten am 28.05.2024. Daten für die USA erst ab 2001 verfügbar. | BertelsmannStiftung

Fünftens: Trotz des Anstiegs der nominalen Staatsverschuldung seit 1991 erweist sich die gesamtstaatliche Verschuldung Deutschlands im internationalen Vergleich als relativ moderat. Mit einer Schuldenstandquote von rund 64 Prozent des BIP Ende 2023 lag die deutsche Staatsverschul-

dung deutlich unter der Verschuldung in den übrigen sechs führenden Industrienationen der Welt, deren Werte 2023 allesamt über 100 Prozent des BIP lagen (siehe Abb. 1).

Die im internationalen Vergleich relativ geringe gesamtstaatliche Verschuldung Deutschlands ist zumindest teilweise durch die geringen öffentlichen Investitionen erkaufte worden. Um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur und damit der gesamten Volkswirtschaft zu verbessern, gilt es, die Investitionen des Staates zu steigern und den Investitionsrückstand aufzuholen. Gleichzeitig wird es in anderen Bereichen in den nächsten Jahren steigende Ausgabenbedarfe geben. Allerdings stellt sich dabei auch die Frage, in welchen Bereichen der Staat in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung überhaupt tätig werden sollte.

Die Rolle des Staats in der Wirtschaft

Die Beantwortung der Frage, wie hoch die staatlichen Ausgaben zur Bewältigung zentraler Zukunftsaufgaben sein sollen, hängt maßgeblich von dem Verständnis darüber ab, welche Rolle der Staat in der Wirtschaft spielen soll. In idealtypischen ökonomischen Standardmodellen setzt er die rechtlichen Rahmenbedingungen und sorgt für die Einhaltung dieser Regeln, hält sich ansonsten aber weitgehend aus dem Wirtschaftsleben heraus. Es ist jedoch unbestritten, dass die idealtypischen Annahmen dieses Modells in der Realität häufig nicht erfüllt sind, sodass es zu einem Marktversagen kommt. Daraus entsteht die Notwendigkeit weiterer staatlicher Interventionen.

Die wichtigsten Formen des Marktversagens sind externe Effekte, öffentliche Güter und natürliche Monopole. Exemplarisch lassen sie sich am Beispiel der ökologischen Transformation verdeutlichen.

Negative externe Effekte liegen vor, wenn wirtschaftliche Akteure nicht alle Kosten ihres Handels tragen. Wenn bei einer Entscheidung jedoch nicht alle Kosten berücksichtigt werden müssen, entscheiden sich Wirtschaftsakteure für ein zu großes Aktivitätsniveau. Emissionsverursachende Aktivitäten stellen so einen Effekt dar, weil es zu gesellschaftlichen Zusatzkosten kommt, die ohne eine staatliche Intervention nicht in den Marktpreisen enthalten sind.

Bei einem positiven externen Effekt kann ein Entscheider nicht alle Vorteile seines Handels in Anspruch nehmen. Seine Entscheidung stiftet der Gesellschaft als Ganzes einen Zusatznutzen, für den es jedoch keine monetäre Belohnung gibt. Gemessen an den gesamtgesellschaftlichen Vorteilen entscheiden sich einzelne Wirtschaftsakteure deshalb für ein zu geringes Aktivitätsniveau.

Umwelt- und klimaschützende Maßnahmen sind Beispiele für positive externe Effekte, weil von ihnen alle Gesellschaftsmitglieder profitieren.

Ein öffentliches Gut zeichnet sich durch zwei Eigenschaften aus. Erstens schränkt der Konsum dieses Gutes durch eine einzelne Person nicht die Konsummöglichkeiten der übrigen Konsumenten ein. Zweitens ist es nicht möglich, einzelne Personen vom Konsum eines öffentlichen Gutes auszuschließen. Dieser Ausschluss ist entweder technisch nicht möglich oder mit so hohen Kosten verbunden, dass er sich ökonomisch betrachtet nicht lohnt. Eine intakte Umwelt ist ein Beispiel dafür.

Von einem natürlichen Monopol wird gesprochen, wenn die Kostenstruktur, die mit der Produktion eines bestimmten Gutes verbunden ist, dafür sorgt, dass am Ende nur noch ein Anbieter am Markt überlebt. Dies ist der Fall, wenn die Herstellung eines Produkts mit sehr hohen Fixkosten und nur geringen variablen Kosten verbunden ist. In diesem Fall hat das Unternehmen, dass die größte Gütermenge produziert, die geringsten Stückkosten und kann deshalb den niedrigsten Preis fordern und so alle anderen Konkurrenten vom Markt verdrängen. Die Netzwerkinfrastruktur für Strom und Gas – und perspektivisch auch für grünen Wasserstoff – sind Beispiele für hohe Fix- und relativ geringe variable Kosten.

In den genannten Fällen führt ein unregulierter Markt zu einem Ergebnis, bei denen einzelwirtschaftliche Entscheidungen in der Summe – gemessen an den gesamtgesellschaftlichen Vorteilen und Kosten – ein so großes oder zu geringes Aktivitätsniveau nach sich ziehen. So werden beispielsweise zu viele Tonnen klimaschädlicher Treibhausgase emittiert, während das Niveau klimaschützender Maßnahmen zu gering ist.

Der Staat kann durch sein Handeln versuchen, ein Marktversagen zu heilen. Dazu hat er im Wesentlichen drei Handlungsoptionen, die unterschiedliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen haben.

Ordnungspolitische Maßnahmen, also z. B. die Vorgabe, dass ein Pkw maximal 95 Gramm CO₂ pro Kilometer ausstoßen darf: Wenn der Staat mit ordnungspolitischen Maßnahmen arbeitet, begrenzt er Aktivitäten mit einem negativen externen Effekt auf das gesamtgesellschaftlich sinnvolle Niveau. Aus diesem wirtschaftspolitischen Instrument entstehen dem Staat keine direkten fiskalischen Belastungen, denn die betroffenen Akteure tragen die zur Einhaltung der Vorgaben notwendigen Kosten selbst. Jedoch können sich indirekt fiskalische Belastungen ergeben, wenn der Staat die Finanzierung von notwendigen Anpassungsmaßnahmen unterstützt.

Dies dürfte bei privaten Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln notwendig sein, wenn die finanzielle Belastung im Einzelfall zu hoch ist. Außerdem müssen sich auch die staatlichen Institutionen an die ordnungspolitischen Vorgaben halten und bei Bedarf entsprechende Investitionen tätigen.

Verteuerung umwelt- und klimaschädlicher Aktivitäten, also z. B. die CO₂-Bepreisung oder der Abbau klimaschädlicher Subventionen: Im Idealfall entspricht die Höhe des CO₂-Preises den gesamtgesellschaftlichen Zusatzkosten, die mit einer Tonne Treibhausgasemissionen verbunden sind. So lässt sich ein negativer externer Effekt heilen. Das entlastet die öffentlichen Finanzen und stellt finanzielle Mittel für alternative Verwendungszwecke zur Verfügung. Daraus können sich aber gleichzeitig neue Ausgabennotwendigkeiten zur sozial- und wettbewerbspolitischen Abfederung steigender Preise ergeben.

Finanzhilfen und Steuererleichterungen, also z. B. Kaufprämien für klimafreundliche Verkehrsmittel und Steuererleichterungen für Unternehmen, die emissionsparende Technologien anwenden: Mit diesen Instrumenten bietet der Staat einen zusätzlichen finanziellen Anreiz für Technologien und Produkte mit einem positiven externen Effekt. Das ist jedoch mit staatlichen Zusatzausgaben und Mindereinnahmen verbunden.

Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte durch...

...die ökologische Transformation und Klimakrise. Der Umbau Deutschlands zu einem klimaneutralen Industrieland verlangt umfangreiche öffentliche und private Investitionen. Deren genaue Höhe hängt von politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, etwa von der Höhe der CO₂-Preise. Schätzungen zufolge belaufen sich die zusätzlichen öffentlichen Finanzbedarfe für die Dekarbonisierung auf jährlich 40 bis 50 Mrd. Euro bis 2030. Besonders große Summen an öffentlichen Geldern werden für den Ausbau klimaneutraler Infrastrukturen sowie für die Dekarbonisierung des Gebäudebestands und des Individualverkehrs gebraucht.

Gleichzeitig werden mit fortschreitendem Klimawandel zunehmende extremwetterbedingte Schäden öffentliche Gelder beanspruchen. Szenarien zeigen, dass ein Schadensausmaß wie das der Flutkatastrophe 2021 bis Mitte des Jahrhunderts zur Normalität werden könnte. Dabei ist unklar, ob und wie die öffentlichen Haushalte mit diesen Belastungen umgehen können. Um Schadenskosten zu begrenzen und die Lebensqualität der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, sind Investitionen

in die Anpassung an den Klimawandel unabdingbar. Aktuell ist dieser Bereich erheblich unterfinanziert: Schätzungen weisen einen zusätzlichen Bedarf von mindestens 6 Mrd. Euro pro Jahr bis 2030 aus, während Kommunen in ihrer Finanzplanung in Summe 5 Mrd. Euro für die nächsten Jahre für entsprechende Maßnahmen vorgesehen haben.

...die demographische Entwicklung. Deutschland gehört zu den am schnellsten alternden Ländern weltweit, bedingt durch eine niedrige Geburtenrate und eine steigende Lebenserwartung. Dies führt zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der Menschen im Rentenalter im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung. Für die Sozialversicherungssysteme und die öffentlichen Haushalte bedeutet diese Entwicklung erheblichen Finanzierungsdruck.

Gerade in der Renten- und Pflegeversicherung sind die demografischen Effekte erheblich. Während die Zahl der Beitragszahlenden sinkt, beziehen immer mehr ältere Menschen Leistungen. Sollen Leistungsumfang und Beitragssatz unverändert bleiben, müssen immer mehr staatliche Zuschüsse in das Sozialversicherungssystem fließen. Bis 2060 könnten die Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen auf über 450 Mrd. Euro steigen – in etwa die Größe des heutigen Bundeshaushalts. Die Beamtenversorgung stellt eine zusätzliche Belastung dar, da sie vollständig aus Steuermitteln finanziert wird und bei vielen Ländern und Kommunen keine ausreichenden Rücklagen für die Deckung der absehbaren Versorgungslasten bestehen.

...geopolitische Veränderungen. Insbesondere seit dem russischen Angriff auf die Ukraine kommen wachsende Finanzbedarfe für Verteidigung und Resilienz auf den deutschen Staatshaushalt zu. Die Zeit der „Friedensdividende“, die Deutschland geringe Verteidigungsausgaben ermöglichte, ist in der aktuellen sicherheitspolitischen Lage vorbei.

Das Erreichen des NATO-Ziels, zwei Prozent des BIP für Verteidigungszwecke zu verausgaben, stellt eine zentrale Herausforderung dar. Berechnungen zufolge konnte dieser Anteil bis 2023 auf 1,5 Prozent gesteigert werden. Es bleibt ein Fehlbetrag von ca. 20 Mrd. Euro, der in den Haushaltsplänen 2024 und 2025 mit Hilfe des Sondervermögens von 100 Mrd. Euro, das zur Modernisierung der Bundeswehr bereitgestellt wurde, überbrückt werden soll. Dies stellt ein doppeltes Problem dar, da das Sondervermögen in Umfang und Zeitrahmen begrenzt ist und Teile der aktuellen Verteidigungsausgaben zur direkten Unterstützung der Ukraine und somit nicht zur Stärkung

der eigenen Verteidigungskräfte beitragen. Nach Auslaufen des Sondervermögens zum Jahr 2027 könnte die Haushaltslücke zum Erreichen des NATO-Ziels somit auf bis zu 30 Mrd. Euro jährlich anwachsen.

Zusätzlich zu den direkten Verteidigungsausgaben erhöht die derzeit unruhige geopolitische Lage den Bedarf an Investitionen in den Bereichen Cybersicherheit und Zivilschutz sowie industrielle Souveränität und Energiesicherheit. All diese Entwicklungen stellen den deutschen Staatshaushalt vor erhebliche Herausforderungen, welche ohne ein Neudenken der derzeitigen fiskalischen Schuldenregeln kaum stemmbar sein werden.

...Bildung, Forschung und Entwicklung. Investitionen in Forschung und Entwicklung befördern Innovation, und sind damit zentral für das Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum in Industrieländern. Obwohl die Privatwirtschaft in Deutschland für etwa zwei Drittel der FuE-Ausgaben verantwortlich ist, übernimmt der Staat vor allem im Bereich der langfristig orientierten Grundlagenforschung eine wichtige Rolle.

Die EU-Staaten haben sich das Ziel gesetzt, bis 2030 öffentliche FuE-Ausgaben in Höhe von 1,25 Prozent des BIPs zu erreichen, im Jahr 2022 lag die öffentliche FuE-Quote in Deutschland jedoch nur bei etwa 0,9 Prozent des BIP. Um das EU-Ziel zu erreichen, müssten die deutschen FuE-Ausgaben um jährlich 25 bis 30 Mrd. Euro gesteigert werden, was nahezu einer Verdopplung des derzeitigen Etats entspricht. Die gesamtwirtschaftlichen, also privaten und staatlichen FuE-Ausgaben sollen entsprechend den Zielsetzungen des Bundes im Jahr 2025 3,5 Prozent des BIP betragen (Stand 2022: 3,1 Prozent). Bei Fortschreibung des staatlichen Anteils an den Gesamtausgaben von etwa einem Drittel müssten Bund und Länder im Jahr 2025 etwa 8 Mrd. Euro mehr als derzeit verausgaben. Bei Erreichung dieser Ziele läge die FuE-Intensität der deutschen Volkswirtschaft auf dem Niveau globaler Spitzenreiter wie den USA oder Japan. Dies kann ein wichtiger Baustein sein, um auch in High-Tech-Bereichen zunehmend technologisch souverän zu werden.

Weitaus größere Herausforderungen und entsprechend höhere Ausgabenbedarfe bestehen im Bereich der frühkindlichen und schulischen Bildung. Trotz langjähriger geltender Rechtsansprüche fehlen für alle Kinder unter sechs Jahren bundesweit etwa 430.000 Betreuungsplätze. Insbesondere für Kinder unter drei Jahren gibt es eine substanzielle Betreuungslücke von etwa 260.000 Plätzen. Neben dem ungedeckten Platzbedarf gibt auch es Verbesserungsbedarf in bestehen-

den Einrichtungen: die Personalschlüssel in Kindertagesstätten liegen häufig weit unter der wissenschaftlich empfohlenen Relation von Fachkräften zu Kindern. Das kann die Qualität der Betreuung mindern und führt häufig auch zu einer Überlastung des Personals. Um das Betreuungsangebot auszubauen und die Arbeits- und Betreuungsbedingungen zu verbessern, müssen entsprechend mehr Kita-Fachkräfte eingestellt werden. Bis zum Jahr 2030 werden schätzungsweise zwischen 160.000 und 400.000 zusätzliche Fachkräfte benötigt, wofür jährlich etwa 4 bis 13 Mrd. Euro erforderlich sind. Zudem werden Mittel für den Bau und Betrieb von Kindertagesstätten benötigt. Kommunale Kämmerer:innen vermelden im Bereich der Kinderbetreuung einen Investitionsrückstand in Höhe von 12,7 Mrd. Euro.

Im Bereich der schulischen Bildung gilt es, einen Investitionsrückstand von gut 55 Mrd. Euro abzubauen. Für den weiteren Ausbau der Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich werden bis 2030 zusätzliche Mittel in Höhe von 6,7 Mrd. Euro für 700.000 zusätzliche Ganztagsplätze benötigt. Jährlich fallen zudem weitere 2,2 bis 3,4 Mrd. Euro für den Betrieb der Ganztagschulen an. Weitere Ausgabenbedarfe entstehen durch die Digitalisierung der Bildung: Für den Digitalpakt 2.0, dessen Finanzierung derzeit zwischen Bund und Ländern verhandelt wird, sind etwa 1,3 Mrd. Euro bis 2030 erforderlich. Durch hohe Geburtenzahlen in den 2010er Jahren müssen in den weiterführenden Schulen mehr Lehrer als derzeit beschäftigt werden, hier ist von etwa 70.000 zusätzlich notwendigen Vollzeitstellen bis 2030 auszugehen. Zudem muss für die Umsetzung der inklusiven Beschulung zusätzliches multiprofessionelles Personal beschäftigt werden. Diese Beschäftigungsbedarfe werden erhebliche finanzielle Mehrbedarfe für Bund, Länder und Kommunen verursachen.

... **die Digitalisierung.** Die größten Herausforderungen im Bereich der Digitalisierung liegen in Deutschland im Bereich der Glasfaserinfrastruktur und der Verwaltungsdigitalisierung. In den Bundesländern wird derzeit nur zwischen 30 und 50 Prozent der Verwaltungsdienstleistungen digital angeboten. Zusätzliche Ausgaben sind hier insbesondere für die Harmonisierung und Zusammenführung von bürger- und unternehmensbezogenen Daten notwendig. Die Mehrbedarfe lassen sich jedoch nicht exakt quantifizieren. Für flächendeckendes und schnelles Mobilfunk- und Festnetz-Internet sind Mittel von etwa 13 Mrd. Euro notwendig. Davon entfallen ca. 10 Mrd. Euro auf den Ausbau der Glasfaser-Infrastruktur, wo dieser privatwirtschaftlich nicht rentabel oder von Versorgungspflichten betroffen ist. Zumindest in der mittelfristigen Haushaltsplanung sind diese Mittel jedoch schon berücksichtigt. Weitere digitalpoliti-

sche Herausforderungen bestehen bei der Förderung künstlicher Intelligenz und der Beschleunigung der Digitalisierung kleiner und mittelständischer Unternehmen. Die notwendigen Ausgabenbedarfe sind jedoch unklar.

Finanzierungsoptionen für Zukunftsausgaben

Zur Finanzierung der enormen Nachhol- und Mehrbedarfe, die sich über verschiedene Handlungsfelder aufsummieren, kommen drei grundlegende Vorgehensweisen in Frage: Die Kürzung von Ausgaben in anderen Bereichen öffentlicher Haushalte, die Erhöhung der Staatseinnahmen aus Steuern, Abgaben und Gebühren oder die Aufnahme zusätzlicher Schulden. Dabei besteht auf allen Gebieten Handlungs- und Reformbedarf.

Auf der Ausgabenseite sollte dringend nach Wegen gesucht werden, die perspektivisch steigenden Bundesmittel für die Rentenversicherung zu stabilisieren, für die schon heute über ein Fünftel des gesamten Haushaltes aufgebracht werden muss. So könnten etwa abschlagsfreie Frühverrentungsmöglichkeiten auf solche Fälle und Tätigkeiten eingegrenzt werden, in denen eine weitere Arbeit nicht mehr zumutbar erscheint. Anreize für Weiterarbeit über die gesetzliche Regelaltersgrenze sollten ausgebaut werden. Ein schlichter, entsprechend umfassender Abbau von Sozialleistungen zur Deckung anderer Ausgabenbedarfe erscheint allerdings weder realistisch noch sinnvoll, da verschiedene grundgesetzliche und gerichtliche Bestimmungen derartige Einschnitte nicht zulassen und verschiedene Staatsziele ökonomischer, ökologischer, sozialer oder sicherheitspolitischer Art nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten.

Auf der Einnahmeseite sind umfangreiche Steuererhöhungen angesichts der konjunkturellen und politischen Lage derzeit kaum sinnvoll oder realistisch. Wenngleich spezifische Reformen etwa der Erbschaft- und Schenkungssteuer, im Bereich der Umweltsteuern oder der Einführung von Primärrohstoffsteuern (vgl. Bär et al. 2023) perspektivisch nötig erscheinen, sollte das Augenmerk deshalb zunächst auf der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Umgehungsstrategien sowie dem Abbau überflüssiger, unwirksamer sowie klima- und umweltschädlicher Subventionen liegen, wie es der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vorsieht. Viele z. T. jahrzehntelang bestehende Steuervorteile sind aufgrund falscher Anreizsetzungen nicht mehr zeitgemäß – und kosten den deutschen Fiskus laut Schätzungen des Umweltbundesamtes jährlich rund 65 Mrd. Euro (vgl. Burger und Bretschneider 2021)

Die CO₂-Preise dürften als Leitinstrument der ökologischen Transformation in den nächsten

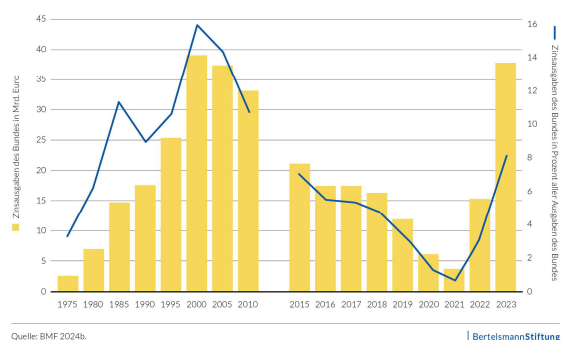
Jahren weiter deutlich ansteigen und für entsprechende Einnahmen sorgen, die grundsätzlich zur Finanzierung der ökologischen Transformation eingesetzt werden können. Zum Ausgleich der sozialen Ungleichgewichte, die durch die Bepreisung entstehen, ist jedoch eine Rückverteilung etwa in Form eines Klimageldes erforderlich. Auch wenn bei der bisher angestrebten Ausgestaltung dieses Instruments keine zu hohen Erwartungen gehegt werden sollten und vieles noch unklar ist, bleibt es ein wesentlicher Baustein einer gerechten Lastenverteilung. Ein Ausbleiben oder weitere Verzögerungen könnten die gesellschaftliche Akzeptanz ebenso untergraben wie zu schnelle, sozial nicht flankierte Preisanstiege z. B. im Rahmen der ETS-2-Einführung. Die hohen jährlichen Mehrbedarfe, die in den vorangegangenen Ausführungen diskutiert wurden, dürften daher kaum allein durch Preisadjustierungen zu bewältigen sein, sondern machen weitere Finanzierungsquellen unverzichtbar (vgl. auch Holzmann 2024).

Die Neuverschuldung öffentlicher Haushalte ist durch die deutsche Schuldenbremse stark limitiert. Während sich die Bundesländer strukturell nicht verschulden dürfen, gilt für den Bund eine strukturelle Obergrenze von 0,35 Prozent des BIP. Die Staatsschuldenquote sank im Gegensatz zu den anderen G7-Industrienationen auf zuletzt knapp über 60 Prozent (siehe Abb. 1). Auf kommunaler Ebene zeigt sich allerdings ein sehr differenziertes Bild: Viele Kommunen weisen extrem hohe Schuldenstände auf, weshalb es dringend Lösungen zur langfristigen Stabilisierung ihrer Finanzlage bedarf, damit sie ihre Aufgaben wieder adäquat erfüllen können.

Insgesamt gilt allerdings, dass wenngleich erheblicher Handlungsbedarf bei der Optimierung von Ausgaben und Einnahmen öffentlicher Haushalte besteht, angesichts der Grenzen dieser Möglichkeiten nicht davon auszugehen ist, dass die beschriebenen zusätzlichen Ausgabenbedarfe des deutschen Staates dadurch vollständig gedeckt werden können. Für viele kritische Aufgaben der öffentlichen Hand – etwa im Rahmen der ökologischen Transformation, bei der Klimawandelanpassung und den erwartbaren Schadenskosten, der Instandsetzung und Modernisierung der (digitalen) Infrastruktur, der Bildung oder der Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeit – wird es zusätzlicher Kredite bedürfen, die die Finanzierungskosten über mehrere Generationen verteilen. Insbesondere bei investiven Ausgaben, die ökonomisch wie ökologisch überwiegend jungen und nachfolgenden Generationen zugutekommen dürften, ist dies generell ein sinnvolles Vorgehen.

Dies gilt umso mehr, als dass die Rahmenbedingungen für die Schuldenaufnahme für Deutschland vergleichsweise günstig sind. So ist nicht nur die Gesamtverschuldung gemessen am BIP relativ gering, sondern sind auch die Zinsen verhältnismäßig niedrig und verdeutlichen ein hohes Investorenvertrauen an den globalen Finanzmärkten. Selbst bei nominal steigenden Kapitalkosten infolge höherer Kreditaufnahme hieße dies noch keine automatische Verengung künftiger Haushaltsspielräume. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hängt ebenso von der Entwicklung des Wachstums der Gesamtwirtschaft bzw. der Gesamtausgaben ab wie von der weiteren Zins- und Inflationsentwicklung. Aktuell ist der Anteil des Kapitaldienstes im Bundeshaushalt aufgrund der zuletzt restriktiven Geldpolitik zwar gestiegen, aber nicht höher als er es in früheren Jahren bereits war (siehe Abb. 2). Letztlich ist auch nicht davon auszugehen, dass übermäßig große Teile der Zinszahlungen ins Ausland transferiert werden und den Inländer:innen damit nicht mehr zugutekämen.

ABBILDUNG 2:
Entwicklung der Zinsausgaben des Bundes



Vieles spricht deshalb für eine verantwortungsvolle Ausweitung des Kreditspielraums sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene sowie für eine entsprechende Reform der deutschen Schuldenbremse. Diese sollte sicherstellen, dass die öffentliche Hand den strukturellen wie akuten Handlungsbedarfen gerecht werden kann und dabei die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen gewahrt bleibt. Letztere würde bei einer zu extensiven und konsumtiven Verschuldung durch die entstehenden Kapitalkosten gefährdet, wenn diese so hoch anstiegen, dass Gestaltungs- und Investitionsspielräume künftiger Generationen eingeengt würden. Eine ausgewogene Reform sollte vor diesem Hintergrund folgende Kriterien berücksichtigen (vgl. Petersen et al. 2024):

Erstens: Die strukturelle staatliche Schuldenaufnahme sollte sich wieder stärker an den Ausgaben mit investivem Charakter orientieren. Durch die Schaffung wissenschaftlicher Begleitinstanzen, etwa eines Expertenrates, könnte ökonomisch fundiert und transparent bestimmt werden,

welche Ausgabenvorhaben sich für eine Schuldenfinanzierung qualifizieren und welcher Kredit-spielraum unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angemessen ist.

Zweitens: Um die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen zu wahren, sollte die jährliche Neuverschuldung auch künftig und im Rahmen der europäischen Regelungen nach oben begrenzt werden, wobei die genaue Höhe stärker die Entwicklung des Schuldenstands berücksichtigen sollte. Sinkt die deutsche Schuldenstandsquote anhaltend, könnte der Kreditspielraum größer ausfallen.

Drittens: Die Regelungen für Notlagen sollten so ausgestaltet sein, dass künftig zeitlich angemessener und an den realen Bedarfen orientiert auf extreme Herausforderungen reagiert werden kann, wobei diese nicht notwendigerweise einmalig oder schnell vorübergehend auftreten. Staatliche Krisen- und Unterstützungsmaßnahmen sollten daher überjährig erfolgen können.

Fazit

Die Megatrends und multiplen Krisenlagen, mit denen die deutsche Volkswirtschaft konfrontiert ist, fordern die öffentlichen Haushalte auf vielfältige Weise zunehmend heraus. Einerseits entstehen zusätzliche Ausgaben für den deutschen Staat – etwa durch die ökologische und digitale Transformation, die Sicherung der Wettbewerbs- und Verteidigungsfähigkeit sowie die Wahrung einer sozialen Balance. Die öffentlichen Mehr- und Nachholbedarfe für Investitionen und entsprechende Anreize dürften sich insgesamt auf mehr als 100 Mrd. Euro jährlich summieren. Andererseits dürften auch die Einnahmen aus Steuern und Abgaben auf absehbare Zeit nicht mehr sprudeln, was auf die schwache Konjunktur und Investitionsaktivität sowie die weiterhin hohe Unsicherheit zurückzuführen ist.

Um die wirtschaftliche Entwicklung wieder in Gang zu bringen und Deutschland in eine Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft zu transformieren, sind massive private wie öffentliche Investitionen notwendig, für die der Staat eine wichtige Signal- und Hebelfunktion einnimmt. Durch die Modernisierung und Weiterentwicklung der Infrastruktur, des Energie- und Verkehrssystems, des Bildungswesens oder der öffentlichen Verwaltung können gute Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die private Investitionsaktivität zu befördern und ein klimaneutrales Wirtschaften zu ermöglichen. Mit Förderprogrammen und Steuervorteilen können private Haushalte und Unternehmen zu einem Umstieg auf umweltfreundliche Technologien animiert werden. Auch mit dem öffentlichen Beschaffungswesen hat der Staat einen großen Hebel in der Hand, um die Nachhaltigkeitstransformation zu unterstützen, der bislang

allerdings zu wenig genutzt wird (vgl. Kozuch et al. 2024). Investive Ausgaben, nachhaltige Beschaffung und gezielte Steuererleichterungen können sich im Erfolgsfall langfristig auszahlen – ökonomisch im Hinblick auf die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Anregung grünen Wachstums und ökologisch mit Blick auf einen Beitrag zur Bremsung der Erderwärmung sowie der Begrenzung von Umweltschäden.

Vieles spricht dafür, insbesondere durch Investitionsprämien, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten, Forschungsförderungen und sonstige steuerliche Vorteile Anreize für mehr private Investitionstätigkeit in Richtung Nachhaltigkeit zu setzen. Auch die Absicherung von Investitionen in klimaneutrale und ressourcenschonende Produktionsweisen, etwa in Form von Klimaschutzverträgen, erscheint sinnvoll, um die unternehmerische Planungssicherheit zu stärken. Die Wirtschaftspolitik scheint diesen Weg mit dem Wachstumschancengesetz, Maßnahmen der Wachstumsinitiative und diversen Förderprogrammen bereits eingeschlagen zu haben, wobei die Volumina jeweils überschaubar bleiben und der Schwerpunkt stärker auf transformative Investitionen gelegt werden sollte. So können gezielt Investitionen in die Transformation am Standort Deutschland unterstützt werden, auch um eine Abwanderung industrieller Wertschöpfung zu verhindern, die durch die Vorgehensweisen Chinas oder der USA ausgelöst werden könnte. Während dort auf massive Staatshilfen und die Bevorteilung heimischer Unternehmen gesetzt wird, bauen Deutschland und Europa mit der starken Fokussierung der Besteuerung von Emissionen eher auf zusätzlichen Druck zur Umstellung der Produktionsverfahren. Hier gilt es in den nächsten Jahren neue zusätzliche Ansätze einer transformativen Industriepolitik zu entwickeln und europäisch zu koordinieren, die attraktive Bedingungen für langfristige Standortentscheidungen sicherstellen.

Zur (Gegen)finanzierung öffentlicher Mehrinvestitionen und der (steuerlichen) Anreizung privater Aktivität gibt es keine Silver Bullet. Zwar erscheinen viele Steuerreformen ebenso nötig wie die perspektivische Begrenzung von Sozialausgaben v.a. für die Rente, doch dürften zusätzliche öffentliche Ausgabenbedarfe in der Größenordnung von jährlich über 100 Mrd. Euro realistisch nur durch eine höhere Schuldenaufnahme zur Verteilung der Investitionskosten auf mehrere Generationen zu stemmen sein. Aber auch eine ökonomisch sinnvoll erscheinende Reform der deutschen Schuldenregeln darf nicht davon befreien, Staatsausgaben und -einnahmen künftig stärker auf ihre Zielgenauigkeit und Effektivität zu überprüfen und zu optimieren. Dies gilt beispielsweise und insbesondere mit Blick auf überflüssige, unwirksame und/oder umwelt- und klimaschädliche

Subventionen. Zusätzliche Kreditspielräume sollten auch nur für investive und transformative Ausgaben geschaffen werden, sodass die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte gewährleistet bleibt.

Literatur

Bär, H., F. Peiseler, B. Richter und I. Aleksandrova (2023). „Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte“. Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper #7. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2024). *Megatrend-Report #6: Staatsfinanzen im Fokus – Wie Megatrends, Kriege und Krisen den Fiskus herausfordern*. Gütersloh.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2024b). Gesamtübersicht über die Entwicklung des Bundeshaushalts 1969 bis 2023. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/03/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-11-gesamtuebersicht-entwicklung-bundeshaushalt.html>. Abgerufen am 18.04.2024.

Burger, A., und W. Bretschneider (2021). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe. Dessau-Roßlau.

Holzmann, S. (2024). Klimageld: wichtig, aber kein Allheilmittel. Wirtschaftsdienst, (104)5, 314–317.

Kozuch, A., C. von Deimling und M. Eßig (2024). „Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung. Befunde zum ‚Intention-Action-Gap‘ und wie er sich verkleinern lässt“. Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper #21. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Raffer, C., und H. Scheller (2024). *KfW-Kommunalpanel 2024*. Hrsg.: KfW Bankengruppe. Frankfurt am Main.

Impressum

© Oktober 2024
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh

Kontakt

Dr. Thieß Petersen
Senior Advisor
Programm Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 5241 81-81218
Mobil +49 173 71 63 044
Fax +49 5241 81-81999
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Marcus Wortmann
Senior Expert
Programm Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 5241 81-81549
Fax +49 5241 81-81999
marcus.wortmann@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Titelbild

© Ronald Rampsch – stock.adobe.com