

Wettbewerbsfähigkeit trotz Transformation: Priorisierung in der Finanzpolitik

Tobias Hentze

1. Politische Aufgabe der Transformationsgestaltung

Es besteht offensichtlich ein breiter Konsens, dass umfangreiche Investitionen insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Digitalisierung und Mobilität notwendig sind, um Lebensqualität und Wohlstand in der Zukunft zu sichern. Das Ausmaß der zur Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft erforderlichen Investitionen erscheint immens. Schätzungen kommen auf mehr als 50 Milliarden Euro pro Jahr zusätzlich zu den bestehenden Ausgaben.

Entscheidend für die Bewältigung dieser Aufgabe ist ein effizienter Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Unter der Prämisse, die Schuldenbremse jenseits von Notsituationen wie Pandemien oder Kriege einzuhalten, unterliegt die öffentliche Hand in Deutschland einer strikten Budget-restriktion. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushalt des Bundes für das Jahr 2021 hat sich diese Restriktion noch einmal verschärft. Denn das Urteil hat Auswirkungen weit über den Nachtragshaushalt hinaus, da es den von der Bundesregierung gewählten Finanzierungsweg wesentlicher Mittel des Klima- und Transformationsfonds, aber auch darüber hinaus, als verfassungswidrig einstuft. Dadurch ist es fortan nicht mehr möglich, bei Aussetzen der regulären Verschuldungsgrenzen in einer Notsituation Kreditermächtigungen zu beschließen, die in späteren Jahren ohne Notsituation genutzt werden sollen. Dies war insbesondere für den Klima- und Transformationsfonds der Plan der Bundesregierung. Eine Umgehung der Regelgrenzen ist fortan auf diesem Wege nicht mehr möglich, so dass die Regelgrenzen wieder stärker in den Fokus rücken.

Während der Bund im Rahmen der Schuldenbremse jenseits von konjunkturellen Schwankungen maximal 0,35 Prozent des BIP als Nettoneuverschuldung nutzen darf – im Jahr 2024 entspricht dies rund 15 Milliarden Euro –, ist den Bundesländern in Zeiten wirtschaftlicher Normalität eine strukturelle Nettokreditaufnahme nicht erlaubt. Die Kommunen sind formal zwar nicht von der Schuldenbremse betroffen, sind jedoch angehalten, einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben.

Die haushalts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind zudem jenseits des Verfassungsgerichtsurteils heute deutlich schwieriger als vor den Krisenjahren. Auf der Einnahmenseite hat der Beschäftigungsaufbau im vergangenen Jahrzehnt für Spielräume gesorgt, weitere Zuwächse sind in den kommenden Jahren schon demografiebedingt kaum möglich. Die Ausgaben-seite wurde insbesondere durch gesunkene Zinsausgaben entlastet (Beznoska et al. 2021a). Die erfolgten Zinserhöhungen der Europäischen Zentralbank sind bereits deutlich in den öffentlichen Haushalten zu sehen. Der Bund gibt aktuell wieder rund jeden zehnten Euro aus Steuern für Zinsen aus, in den Jahren vor der Zinswende war es im Schnitt lediglich die Hälfte davon.

Zusätzlich steigt der Druck auf den Haushalt durch die Verpflichtung gegenüber dem NATO-Bündnis, 2 Prozent des BIP für Verteidigung auszugeben. Für einige Jahre können die dafür zusätzlich benötigten Mittel aus dem Sondervermögen Bundeswehr bereitgestellt werden, mittel- bis langfristig muss das Geld aus dem laufenden Haushalt kommen. Auch die veränderte Energieversorgung ohne Öl- und Gaslieferungen aus Russland führt zu höheren Kosten.

Erschwerend kommt hinzu, dass für die aufgrund des notlagebedingten Aussetzens der Regelverschuldung aufgenommenen Nettokredite in den Jahren 2020 bis 2022 künftig Tilgungszahlungen anfallen, die den Handlungsspielraum weiter verengen. Diese Entwicklungen vergrößern die Herausforderung für die Politik, öffentliche Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Klimaneutralität, Digitalisierung und Bildung zu stärken. Gleichwohl muss sich die Politik an der Erreichung dieser Ziele messen lassen.

2. Haushalts- und finanzpolitischer Rahmen

Möglich war die starke Ausweitung der Verschuldung in den Corona-Krisen-jahren durch das notlagebedingte Aussetzen der Regelverschuldung gemäß der Schuldenbremse. Insgesamt hat der deutsche Staat in den drei Jahren von

2020 bis 2022 zusätzliche Schulden in Höhe von rund 500 Milliarden Euro aufgenommen (Deutsche Bundesbank 2023). Dies ist gleichbedeutend mit einer Steigerung des Schuldenstands um knapp ein Viertel gegenüber 2019. Da es sich hierbei um Werte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen handelt, bei denen die tatsächliche Nettokreditaufnahme gezählt wird, hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushalt des Bundes für das Jahr 2021 keine Relevanz. Der Pandemie vorausgegangen waren Jahre mit gesamtstaatlichen Überschüssen, die vor allem dank stark steigender Steuereinnahmen infolge des Arbeitsmarktbooms bei gleichzeitig historisch geringen Zinsausgaben zustande kamen.

Die Schuldenstandsquote Deutschlands, also der gesamtstaatliche Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen BIP, ist in der Folge nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von mehr als 80 Prozent im Jahr 2010 auf 59,6 Prozent im Jahr 2019 gefallen. Die staatlichen Maßnahmen in der Covid-19-Pandemie ließen die Schuldenstandsquote bis Ende des Jahres 2021 auf 69,3 Prozent steigen. Insbesondere aufgrund der hohen Inflationsraten in den Jahren 2022 und 2023 ist die Quote wieder auf etwa 65 Prozent gesunken, wobei sie damit weiterhin oberhalb des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent liegt. Obwohl Deutschlands Schuldenstandsquote sowohl im weltweiten als auch im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich ist, haben die noch wirkenden Krisen gezeigt, dass ein handlungsfähiger Staat gut daran tut, die Verschuldung in wirtschaftlich stabilen Zeiten moderat zu gestalten, um bei Bedarf fiskalisch reagieren zu können. Entsprechend heißt es auch im Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition:

»Deutschland muss als Stabilitätsanker weiterhin seiner Vorreiterrolle in Europa gerecht werden. Finanzielle Solidität und der sparsame Umgang mit Steuergeld sind Grundsätze unserer Haushalts- und Finanzpolitik.«
(SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 126)

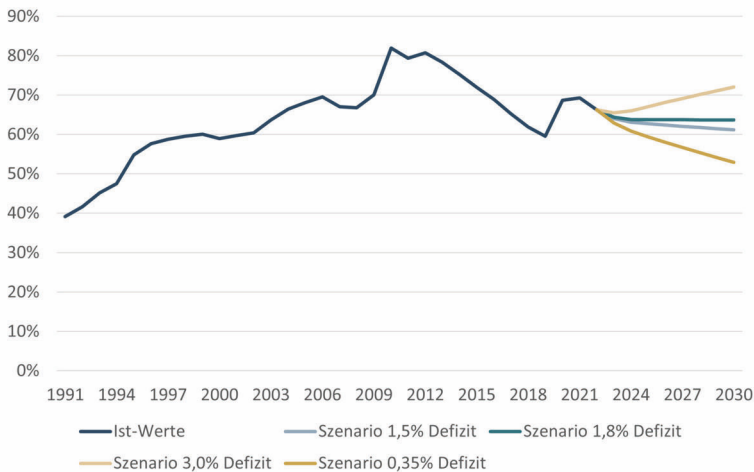
Das Maastricht-Kriterium hat Deutschland in den vergangenen 20 Jahren nur einmal, nämlich im Jahr 2019, unterschritten. Dabei entspringt die 60-Prozent-Grenze keiner ökonomischen Logik; sie reflektiert vielmehr die durchschnittliche Verschuldungssituation der EU-Staaten bei Abschluss des Maastricht-Vertrags Anfang der 1990er Jahre.

Um die Staatsfinanzen trotz der aufgezählten Ausgabenbedarfe nachhaltig zu gestalten, sollte die Schuldenstandsquote stabilisiert und perspektivisch wieder in Richtung des Maastricht-Kriteriums bewegt werden, um die EU-Vorgabe einzuhalten. 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. Die Steuerquote ist zudem in den vergangenen 20 Jahren insgesamt deutlich gestiegen.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage nach der Nachhaltigkeit einer restriktiven Schuldenpolitik à la Schuldenbremse. Zwar sind die Zinsen wieder merklich gestiegen, allerdings erscheint eine Finanzierung der wichtigen Zukunftsaufgaben wie Klimaneutralität und Digitalisierung über zusätzliche Schulden zumindest teilweise erforderlich. Von daher wäre es vertretbar, den Verschuldungsspielraum wachstumspolitisch zu öffnen, um wichtige Investitionen in die Zukunftsfähigkeit zu ermöglichen und das Wachstumspotenzial zu stärken. Eine Simulation verschiedener Szenarien zeigt, dass ein dauerhaftes Defizit von 1,5 Prozent bis 2 Prozent des BIP verkraftbar wäre, sofern langfristig ein Nominalwachstum von 3,0 Prozent erreicht wird (Abbildung 1). Die Schuldenstandsquote würde bei einem entsprechenden Defizit voraussichtlich nicht weiter steigen und je nach Entwicklung sogar sinken.

Unerlässlich ist dabei jedoch auch ein Vertrauen in die politischen Entscheidungsträger, Prioritäten zu benennen und verfügbare Finanzmittel zielgenau im Sinne einer erfolgreichen Transformation einzusetzen. Die Erfahrung zeigt, dass geplante Investitionsvorhaben oft das erste Opfer eines Sparzwangs werden. Von daher muss die Haushaltsplanung der Gebietskörperschaften weiterhin kritisch begleitet werden.

Abb. 1: Entwicklung der Schuldenstandsquote in Deutschland



Gesamtstaatliche Schulden gemäß Maastricht-Vertrag in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Quellen: Deutsche Bundesbank, 2023; Beznoska et al., 2023a.

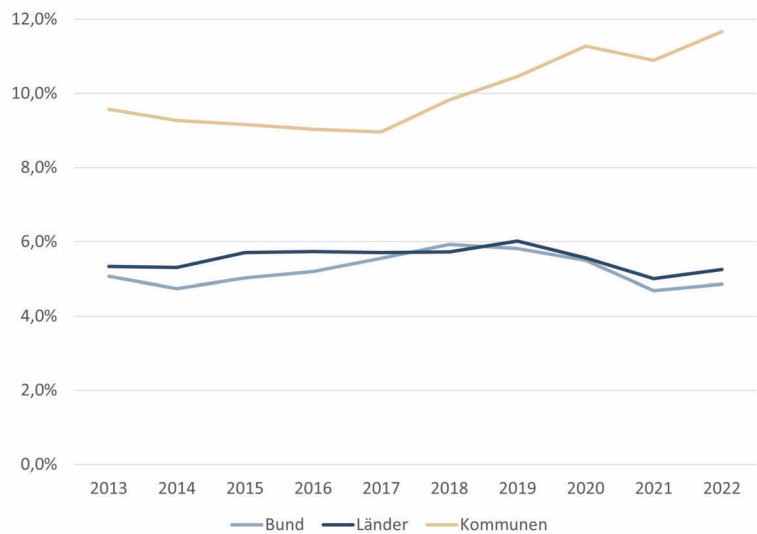
3. Aktuelle Ausgabenentwicklung der Gebietskörperschaften

Öffentliche Investitionen sind für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von großer Bedeutung. Sind die Investitionen der öffentlichen Hand größer als die Abschreibungen, vergrößern sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial. Insbesondere in Sachen Digitalisierung und Klimaschutz besteht ein erhöhter Bedarf (Bardt et al. 2019).

Verschärfend hinzu kommt, dass es die öffentliche Hand in den letzten Jahren versäumt hat, staatliche Investitionen nachhaltig zu steigern. Gefragt sind alle Gebietskörperschaften. Ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Investitionstätigkeit ist die entsprechende Quote, also der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben (Abbildung 2). Dabei zeigt sich, dass es Bund, Ländern und Kommunen im vergangenen Jahrzehnt gelungen ist, Investitionen ein größeres Gewicht im Budget einzuräumen. Die Corona-Pandemie hatte für einen Abbruch des Trends gesorgt, da durch die Hilfspakete die so-

zialen Ausgaben stärker an Bedeutung gewonnen haben. Am aktuellen Rand ist wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Abb. 2: Investitionsquote von Bund, Ländern und Kommunen



Bruttoinvestitionen als Anteil der Gesamtausgaben nach Gebietskörperschaften. Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023; eigene Berechnung.

Es ist dabei wichtig zu beachten, dass die Fokussierung auf die Investitionsquote zwei wichtige Aspekte übersehen kann. Zum einen kann die Qualität einer Investition in Bezug auf ihren Beitrag zum Wirtschaftswachstum erheblich variieren, und zum anderen können auch konsumtive Ausgaben wachstumsfördernd sein. Sowohl der Bau oder die Renovierung einer Schule (investiv) als auch die Einstellung einer Lehrerin/eines Lehrers oder der Kauf von Lehrmaterial (konsumtiv) sind entscheidend für ein Bildungssystem. Die klare Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben erscheint aus wirtschaftlicher Sicht daher unzureichend. In der Literatur wird seit Langem empfohlen, zwischen wachstumsfördernden und nichtwachstumsfördernden Staatsausgaben zu differenzieren (Beznoska et al. 2021b).

Auffällig mit Blick auf die Kommunen ist, dass die Investitionen am aktuellen Rand stärker gestiegen sind als andere Ausgabearten. Insgesamt lässt sich seit 2017 ein kräftiger Aufwuchs bei den kommunalen Bruttoinvestitionen beobachten. Von 2010 bis heute haben sie sich annähernd verdoppelt. Dabei sollte bedacht werden, dass das Niveau im Jahr 2016 nur geringfügig höher war als 2010. Insbesondere ab 2017 kam Dynamik in das kommunale Investitionsgeschehen.

Auch wenn die Kommunen ihre Investitionen gesteigert haben, ist die Lage weiter schwierig. Städte und Gemeinden stehen angesichts des gestiegenen Zinsniveaus und eines festgestellten Investitionsdefizits von kumuliert 166 Milliarden Euro unter Druck (KfW Research 2023). Insgesamt sind die öffentlichen Investitionen in den letzten Jahren nicht ausreichend ausgeweitet worden. In vielen Bereichen und Regionen ist ein Mangel an Planungskapazitäten bei der Verwaltung zu beklagen. Vielfach hat die öffentliche Verwaltung in den Planungsabteilungen Stellen abgebaut. Der Mangel an Kapazitäten der Bau- und Handwerksunternehmen kommt hinzu, auch wenn die Bautätigkeit durch den Zinsniveauanstieg in Teilen in einer Krise ist.

Die kommunale Ebene ist bei öffentlichen Investitionen grundsätzlich bedeutsamer als die Bundes- und Landesebene. Die Kommunen stemmen rund 40 Prozent der Bruttoinvestitionen, Länder und Bund jeweils 30 Prozent. Obwohl Investitionen des Landes und des Bundes in vielen Fällen auch den Städten und Gemeinden zugutekommen, stellt sich dennoch die Frage, wie es ermöglicht werden kann, die Kommunen mit zusätzlichen finanziellen Ressourcen auszustatten. Dabei sollte es auch darum gehen, für Kommunen mit hohen Altschulden eine Lösung zu finden, um den künftigen Gestaltungsspielraum im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse zu erhöhen (Beznoska et al. 2023b).

Viel wird in diesem Zusammenhang über das Konnexitätsprinzip diskutiert, nach dem die Aufgabenverantwortung mit der Sicherstellung einer angemessenen Finanzierung einhergeht. Auch im Koalitionsvertrag ist ein Passus dazu enthalten, wonach ganz im Sinne der Konnexität auf eine »ausgewogene Lastenverteilung zwischen den Ebenen der öffentlichen Haushalte geachtet werden« müsse. »Insbesondere bei neuen Aufgaben, die der Bund auf die anderen Ebenen übertragen will, wird auf die Ausgewogenheit der Finanzierung stärker geachtet« (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 164). Die Diskussion zwischen Bund und Ländern um die Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme zeigt allerdings beispielhaft, wie komplex die Anwendung dieses hehren – und in der Theorie unstrittigen – Prinzips in der Tagespolitik ist. Es liegt an

den Kommunen, die vom Bund übertragene Aufgabe der Unterbringung und Integration zu organisieren. Die Höhe der anfallenden Kosten, die demnach vom Bund zu erstatten ist, ist jedoch nicht eindeutig zu beziffern. Es steht zu befürchten, dass viele Kommunen auf Basis der aktuellen Finanzausstattung mit ihrer Rolle bei der Transformation überfordert sind.

Den Ländern sind angesichts des Verbots einer strukturellen Nettokreditaufnahme und einer mangelnden Einnahmeautonomie die Hände gebunden. Beim Bund ist zwar in jüngerer Vergangenheit eine leichte Investitionsdynamik zu verzeichnen, allerdings fehlt es an Geschwindigkeit. Zwischen 2018 und 2022 sind die Ausgaben für Digitalisierung, Klimaschutz, Mobilität sowie Bildung und Forschung (absolut und relativ) deutlich stärker gestiegen als zwischen 2014 und 2018. Insgesamt betrugen diese zukunftsbezogenen Ausgaben im Jahr 2022 knapp 90 Milliarden Euro.

Der Vergleich zwischen Soll-Werten und Ist-Werten zeigt jedoch, dass gerade bei den Zukunftsthemen eine deutliche Kluft zwischen politischen Plänen und ihrer Umsetzung liegt. Am deutlichsten wird dies bei der Betrachtung der relativen Abweichungen. Im Bereich Digitalisierung betrug die Abweichung nach unten im Jahr 2022 über 50 Prozent. Auch die Ausgaben für Umwelt- und Naturschutz, Klimaschutz, Mobilitätswende sowie Bauen und Wohnen lagen zum Teil deutlich unter den Planzahlen. Die Kreation neuer Förderprojekte und die Projektbezogenheit sowie dessen Vergabe scheinen hier die Umsetzung der Pläne zu bremsen. Die negative Abweichung der Ist-Werte von den Soll-Werten ist keinesfalls die Regel, wenn man auf die Vergangenheit schaut. Für einige Aufgabenbereiche gab es in den 2010er Jahren regelmäßig höhere Ist-Ausgaben als geplant (vgl. Beznoska/Hentze 2020). Folglich sollte die Bundesregierung daran arbeiten, die im Haushalt gesteckten Ziele auch zu erreichen.

4. Künftige Spielräume für die Transformation

Der Ausblick auf die kommenden Jahre wirft Zweifel daran auf, wie die Politik die Transformation finanzieren kann. Dies gilt umso mehr seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushalt 2021. Länder, deren Sondervermögen nun auch juristisch zweifelhaft sind, und Kommunen werden sich weiter schwertun, den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich zu schaffen. Die Investitionen des Bundes drohen zu stagnieren. Die Investitionen im Kernhaushalt des Bundes, die aus laufenden Einnahmen finanziert werden, steigen

von 2024 bis 2027 nicht kontinuierlich und nachhaltig. Zweifelsfrei ist es herausfordernd, zusätzlichen Spielraum für Investitionen zu schaffen, da ein beträchtlicher Teil des Budgets fix ist und Ausgaben insbesondere im Sozialbereich automatisch ansteigen. So steigt der Zuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung von 2022 bis 2027 laut Finanzplanung um 27 Milliarden Euro auf dann 135 Milliarden Euro – ein Plus von einem Viertel. Die jährlichen Zinsausgaben liegen in den kommenden Jahren leicht ober- oder unterhalb der Marke von 40 Milliarden Euro. Das ist zehnmal so viel wie im Jahr 2021. Im historischen Vergleich sind die Zinsausgaben gemessen an den Gesamtausgaben damit zwar nicht übermäßig hoch, gegenüber den vorausgegangenen Jahren stellt der abrupte Anstieg jedoch eine bemerkenswerte Haushaltsbelastung dar (Deutscher Bundestag 2023).

Die Alterung der Gesellschaft verschärft nicht nur den Druck auf die Ausgaben, sondern mindert gleichzeitig das Einnahmepotenzial. Steuererhöhungen sind angesichts einer historisch hohen Steuerquote und negativer Effekte auf das Wachstumspotenzial jedoch kaum zu begründen. Aktuell liegt der Anteil der Steuereinnahmen am BIP mit knapp 25 Prozent so hoch wie seit den 1980er Jahren nicht mehr (Beznoska/Hentze 2021).

Trotz dieser eher schwierigen Konstellation bleibt es Aufgabe der Politik, mittel- bis langfristig Wege zu finden, um im Haushalt Ressourcen für die anstehende Transformation der Wirtschaft freizusetzen. Für künftigen Wohlstand wird es entscheidend sein, welche Antwort die Politik auf diese Herausforderung findet. Dabei ist hervorzuheben, dass der deutsche Staat aus ökonomischer Sicht weiterhin über ausgeprägte Handlungsspielräume verfügt, um wichtige Investitionen in den Bereichen Energiewende, Klimaschutz und Digitalisierung voranzubringen. Restriktionen wie die engen Grenzen der Schuldenbremse sind eher politischer als ökonomischer Natur. Ein Defizit von bis zu 1,5 bis 2 Prozent statt wie aktuell 0,35 Prozent des BIP würde zusätzlichen Spielraum von bis zu 65 Milliarden Euro im Jahr bedeuten und wäre im Einklang mit nachhaltigen Staatsfinanzen, (Beznoska et al. 2023a). Ob die Politik diese Chance im Sinne einer erfolgreichen Transformation für mehr Zukunftsinvestitionen nutzen würde, bliebe abzuwarten.

Literatur

- Bardt, Hubertus/Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, in: IW-Policy Paper, Nr. 10, Köln.
- Beznoska, Martin/Hentze, Tobias/Hüther, Michael (2021a): Zum Umgang mit den Corona-Schulden – Simulationsrechnungen zur Schuldenstandsquote, in: IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln.
- Beznoska, Martin/Kauder, Björn/Obst, Thomas (2021b): Investitionen, Humankapital und Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben, in: IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln.
- Beznoska, Martin/Hentze, Tobias/Rietzler, Katja/Werding, Martin (2023a): Herausforderungen für nachhaltigen Staatsfinanzen, in: IW-Trends, 50. Bd., Nr. 3, S. 127–147.
- Beznoska, Martin/Hentze, Tobias/Kauder, Björn (2023b): »Kommunale Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen: Bestandsaufnahme und Lösungsansätze«, in: Helmut Dedy/Benjamin Holler (Hg.), Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 9. Bd., S. 193–199.
- Beznoska, Martin/Hentze, Tobias (2021): Einkommensteuerepolitik im Bundestagswahlkampf, in: IW-Policy Paper, Nr. 19, Köln.
- Beznoska, Martin/Hentze, Tobias (2020): Entstehung und Verwendung des zusätzlichen Spielraums im Bundeshaushalt in den Jahren 2013 bis 2018, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 45. Bd., S. 281–294.
- Deutscher Bundestag (2023): Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 20/7801.
- KfW Research (2023): KfW-Kommunalpanel 2023, KfW Bankengruppe.
- OECD (2023): OECD data, Website OECD, [online] <https://data.oecd.org/> [abgerufen am 16.10.23].
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2023): Ergebnisse über die Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben des Staates seit 1991 im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Wiesbaden.