

Diermeier, Matthias; Hüther, Michael; Obst, Thomas

Research Report

Wunsch und Wirklichkeit: Kaum Ausgabenspielräume in der neuen Legislaturperiode. Zwischen Schuldenbremse und Steuererhöhungen

IW-Report, No. 33/2021

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Diermeier, Matthias; Hüther, Michael; Obst, Thomas (2021) : Wunsch und Wirklichkeit: Kaum Ausgabenspielräume in der neuen Legislaturperiode. Zwischen Schuldenbremse und Steuererhöhungen, IW-Report, No. 33/2021, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/242812>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Report 33/21

Wunsch und Wirklichkeit: Kaum Ausgabenspielräume in der neuen Legislaturperiode

Zwischen Schuldenbremse und Steuererhöhungen

Matthias Diermeier / Michael Hüther / Thomas Obst

Köln, 3. September 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Große Versprechen und unzureichende Finanzierungspläne	4
2 Sturm im Paradies: Normalität nach dem Ausnahmezustand?	5
3 Das Steuerloch: Absehbare Unwucht im Verhältnis von Ausgaben zu Steuereinnahmen	9
4 Aus den Schulden herauswachsen?	11
5 Wachstumspolitik für Deutschland	13
Literatur	16
Abstract	19
Abbildungsverzeichnis	20

JEL-Klassifikation:

- H3 Fiscal Policies and Behavior of Economic Agents
- H6 National Budget, Deficit, and Debt
- H61 Budget, Budget Systems
- H68 Forecasts of Budgets, Deficits, and Debt

Zusammenfassung

Der Wahlkampf zur Bundestagswahl 2021 bringt verschiedene Forderungen an den zukünftigen Bundeshaushalt mit sich. So muss dieser in der kommenden Legislaturperiode womöglich die „Mütterrente“ finanzieren, die EEG-Umlage übernehmen, den Anstieg der Sozialbeitragsquote über 40 Prozent ausgleichen, auf die Einnahmen aus dem verbliebenen „Solidaritätszuschlag“ verzichten und einen höheren Verteidigungsetat schultern. Von einigen potenziellen Koalitionären wird eine Reform der Schuldenbremse jedoch abgelehnt und gleichzeitig sogar signifikante Steuersenkungen versprochen.

Die Kostenkalkulationen eines Belastungs-Szenarios für die kommende Legislaturperiode zeigen jedoch wie sehr die Umsetzung selbst einzelner im Wahlkampf diskutierter Politikvorschläge bei Beibehaltung der Schuldenbremse und ohne Steuererhöhungen einer Quadratur des Kreises gleichkommt. Allein die Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen der in diesem Papier diskutierten Wahlkampfversprechen verdreifachen sich im Zeitraum 2022 bis 2025 von 37 Milliarden Euro auf 105,1 Milliarden Euro. Selbst wenn dringende Infrastrukturprojekte zur Modernisierung des Staates und zur Bewältigung der Klimawandels sowie der digitalen Transformation außen vorgelassen werden, ergibt sich ein milliardenschweres Steuerloch. Bei maximal ausgereizter Schuldenbremse bleibt etwa die Finanzierung von bis zu 263 Milliarden Euro bis 2025 fraglich. Die vorhandenen Ausgabenspielräume reichen also bei Weitem nicht aus, die Finanzierungslücke zu schließen. Parallel steigt der Druck auf die Steuereinnahmen: Kamen in Zeiten des ausgeglichenen Haushalts vor Ausbruch der Pandemie Staatsausgaben in Höhe von 1,08 Euro auf einen eingenommenen Steuer-Euro, würden sich die Ausgaben bei Realisierung der Ausgabewünsche auf eine Quote deutlich über 1,40 Euro einpendeln. Die Schuldenbremse wäre dann durch eine entsprechend notwendige Nettokreditaufnahme gerissen.

Dabei erscheint ein Herauswachsen aus einer höheren Staatsverschuldung bei derzeitigem Zinsniveau zwar grundsätzlich langfristig möglich, dies erfordert aber eine innovationsfreundliche und investitionsstärkende Politik, die so in keinem der Wahlprogramme zu finden ist. Gleichzeitig werden sich die Erfolge in der Haushaltskonsolidierung des vergangenen Jahrzehnts durch positive Beschäftigungseffekte als auch stark gefallene Zinsausgaben nicht ohne Weiteres einfach wiederholen lassen. Ein schuldenbremsenkonformes Herauswachsen aus den Schulden unter Berücksichtigung der umfangreichen Forderungen an den zukünftigen Bundeshaushalt würde der Dynamik des Wirtschaftswachstums einiges abverlangen. Mangels entsprechender politischer Konsequenz bedürfte es in den kommenden Jahren eines utopischen Wirtschaftswachstums, um das entstehende Haushaltsdefizit mit Steuereinnahmen zu finanzieren. Die Quadratur des Kreises wird nicht gelingen.

1 Große Versprechen und unzureichende Finanzierungspläne

In Wahlkampfzeiten gießen Parteien ihre Zukunftsvisionen in Programme; daran hängen Preischilder – manchmal direkt ausgezeichnet, wenn Entlastungen oder Ausgabenversprechen konkretisiert werden sollen, oft jedoch nur indirekt ermittelbar, weil unvermeidbare Inkonsistenzen infolge unzureichender Orchestrierung gruppenspezifischer Forderungen überdeckt werden sollen. Auch beim Warmlaufen für die Bundestagswahl, die nicht zuletzt im Zeichen der über 500 Milliarden Euro pandemiebedingten Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020, 2021 und 2022 steht, wird man in den vorgelegten Programmen fündig. Die Grünen fordern ein „Investitionsprogramm“ (Bündnis 90 / Die Grünen, 2021, 27) für den Klimaschutz sowie eine Teilerstattung der teuren EEG-Umlage über ein „Energiegeld“ (ebd., 20). Die FDP zielt auf die Nachholbedarfe in der Digitalisierung ab, stellt die „digitale Modernisierung“ (FDP, 2021a, 23) des Staates in den Vordergrund und verspricht umfangreiche Steuersenkungen. Die CDU/CSU misst der transatlantischen Partnerschaft einen besonderen Wert bei und bekennt sich zum 2-Prozent Ausgabenziel der Verteidigungsgemeinschaft (CDU/CSU, 2021, 9). Zudem sieht die Union vor, die Sozialleistungsquote für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei 40 Prozent zu deckeln (ebd., 34), eine Positionierung, der auch SPD und FDP folgen. Die CSU klammert sich an der „Mütterrente“ fest (CSU, 2021, 2) und macht diese gleich zur – einzigen – Voraussetzung für eine mögliche Regierungskoalition (Tagesschau, 2021). Die SPD erklärt das Tätigen öffentlicher Investitionen zu ihrer „Mission“ (SPD, 2021, 8) und möchte gleichzeitig den Sozialstaat ausbauen. Die EEG-Umlage in den Bundeshaushalt zu überführen, trifft weitgehend bei diesen Parteien auf Zustimmung.

Zur Finanzierung neuer Haushaltsschwerpunkte wird die neue Bundesregierung aufgrund der – nach aktuellem Stand ab 2023 – wieder greifenden Schuldenbremse nur sehr bedingt auf eine Kreditfinanzierung ausweichen können. Das bedeutet im Umkehrschluss: Mehrausgaben respektive Einnahmefälle müssten durch Steuereinnahmen gedeckt werden. Bei den großen Zielen, die sich die unterschiedlichen Parteien gesetzt haben, darf dies durchaus als schwieriges Unterfangen eingeordnet werden, zumal zwei Parteien – Union und FDP – Steuersenkungen für alle in Aussicht stellen. Weil sich bei allen zitierten Parteien die Überzeugung durchgesetzt hat, dass die lange überfällige Entlastung von mittleren Einkommen im Vordergrund stehen soll, werden steuerlich kaum nennenswerte Aufkommenseffekte zu holen sein. Während der SPD-Vorschlag über eine stärkere Besteuerung höherer Einkommen noch minimal positive Nettoaufkommenseffekte veranschlagt, ist die Grünen-Steuerreform aufkommensneutral konzipiert. Mindereinnahmen hätte der künftige Bundeshaushalt zu verkraften, würden CDU/CSU oder FDP nach der Wahl ihre Überlegungen umsetzen: Dann lägen die aggregierten Mindereinnahmen bei 20 Milliarden Euro beziehungsweise 75 Milliarden Euro jährlich (Beznoska / Hentze 2021).

So offenbaren die in den Wahlprogrammen der unterschiedlichen Parteien vorgelegten Ausgabenvorschläge und Einnahmepläne ihre Inkonsistenzen. Höhere Ausgaben, bei konstanten oder sinkenden Steuereinnahmen lassen sich ohne eine Reform der Schuldenbremse kaum umsetzen. Unangenehm deutlich ist dieser Befund bereits Kanzlerkandidat Armin Laschet aufgestoßen, der in derselben Woche, in der das CDU/CSU Wahlprogramm veröffentlicht wurde, konstatieren musste: „Für Steuererleichterung haben wir nicht das Geld“ (Handelsblatt, 2021).

Der folgende Beitrag beleuchtet, wie deutlich Soll und Haben im Bundeshaushalt der kommenden Jahre auseinanderklaffen könnten. Damit wird deutlich, worum es bei den fiskalisch wirksamen Vorschlägen der Wahlprogramme geht: um dauerhafte, mithin strukturelle Veränderung und nicht um einmalige Belastungen oder konjunkturabhängige Wünsche. Deshalb wird im Weiteren von der konjunkturellen Schwankung im Bundeshaushalt abstrahiert, deren Effekte auf die Kreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse ohnehin grundsätzlich unproblematisch sind. Ebenso werden Einmaleffekte – als Finanzierungspotenziale wie die „Rücklage Asylbewerber und Flüchtlinge“ (48 Mrd. Euro) oder als Belastung wie der Wiederaufbaufonds für die Flutschäden (für den Bund mit 16 Mrd. Euro beschlossen) – in den Sondervermögen des Bundes (Bundesfinanzministerium, 2019) nicht berücksichtigt.

2 Sturm im Paradies: Normalität nach dem Ausnahmezustand?

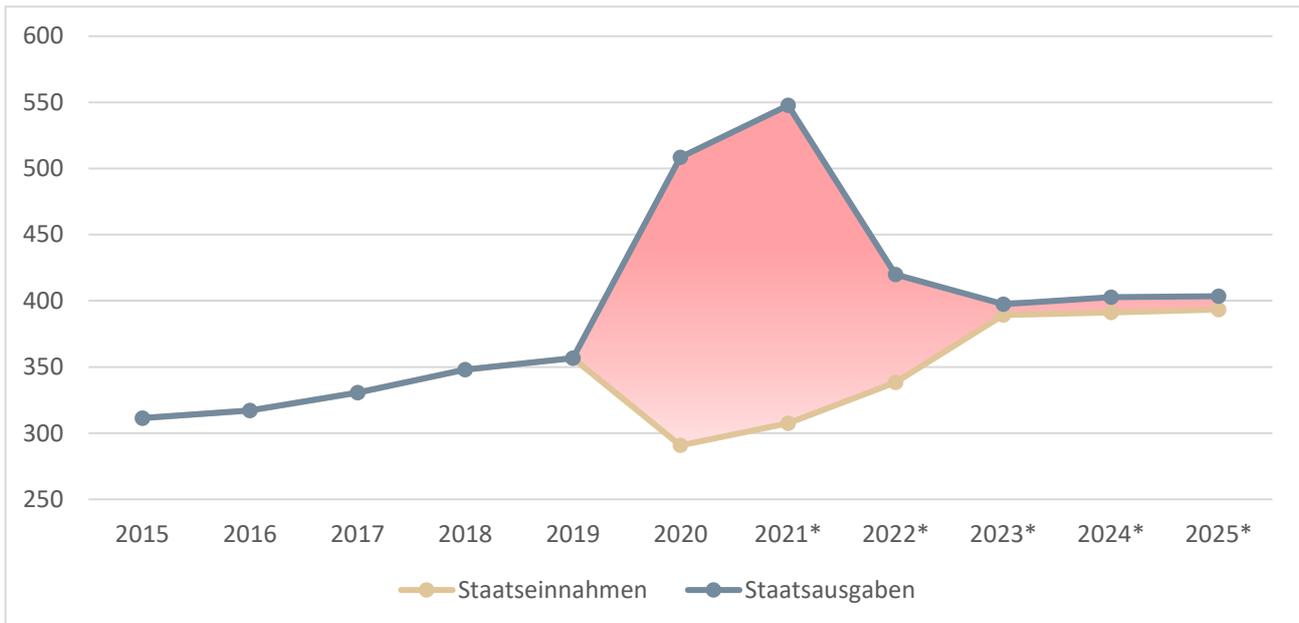
Das Loch, das die Ausgaben zur Bekämpfung der Pandemiefolgen in den Bundeshaushalt gerissen haben, ist beachtlich (Abbildung 2-1). Seit dem Jahr 2012 bis zum Pandemiebeginn hatte der deutsche Staat keine nennenswerten Finanzierungsdefizite mehr über eine Kreditaufnahme am Kapitalmarkt ausgleichen müssen (in der Grafik ab 2015 dargestellt). Mit wachsendem Bruttoinlandsprodukt reduzierte sich die Schuldenstandquote gemäß Maastrichtkriterium von ihrem Höchststand knapp über 80 Prozent im Jahr 2010 auf schließlich 59,6 Prozent des deutschen BIP im Jahr 2019 (Bundesfinanzministerium, 2021a). Inwiefern die ab 2016 auf Bundesebene greifende Schuldenbremse ihren Beitrag zur deutschen Staatsschuldenkonsolidierung geleistet hat und wie sinnvoll ihre Beibehaltung angesichts der vielschichtigen Dimensionen des Strukturwandels ist, denen sich die deutsche Wirtschaft gegenüber sieht, darüber wird intensiv diskutiert (Hüther 2019; Hüther / Südekum, 2020; Feld et al., 2020).

In jedem Fall haben sich die Rahmenbedingungen der Staatsfinanzen aufgrund der enormen Kosten und Einnahmefälle, die aus der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie resultierten, seit 2019 grundlegend verändert. In den nur drei Jahren, während derer die Schuldenbremse nach heutigem Stand ausgesetzt sein wird, plant der Bund eine Nettokreditaufnahme von zusammengekommen 540 Milliarden Euro. Im Jahr 2023 sollen sich die Ausgaben schließlich schuldenbremsenkonform wieder den geschätzten Einnahmen annähern. Ab dem Jahr 2023 sieht die Eckwertepfung des Finanzplans 2021 bis 2025 allerdings bereits heute eine weitere Verschuldung in Höhe von rund 10 Milliarden Euro jährlich vor (Bundesfinanzministerium, 2021b). Selbst wenn die strukturelle Komponente der Schuldenbremse maximal ausgereizt werden sollte, ließe der Neuverschuldungsspielraum – bei 0,35 Prozent des BIP umgerechnet rund 12 bis 14 Milliarden Euro – allerdings kaum die im Bundeswahlkampf diskutierten weiteren Ausgaben zu.

Die vielfältigen, strukturell wirksamen Wahlversprechen der unterschiedlichen Parteien im Vorfeld der Bundestagswahl stehen angesichts der bereits ausgereizten Ausgabenspielräume im Bundes-Finanzplan vor einem verfassungsrechtlichen Finanzierungsvorbehalt. Zwar unterliegen die Vorschläge und ihre Bepreisung (noch) großer Unsicherheit, eine entsprechend Annahmen behaftete Kostenkalkulation zeigt jedoch eindrücklich, wie deutlich das strukturelle

Neuverschuldungsmaximum im Sinne der Schuldenbremse verfehlt werden würde (siehe Tabelle 1). Wer die grundgesetzliche Schuldenbremse unangetastet lassen will und damit gar eine wahlprogrammatische Position verbindet, der muss sich die Frage stellen lassen, wie er denn die gleichermaßen vorgetragenen Ausgabenvorschläge damit in Einklang bringen will.

Abbildung 2-1: Entwicklung Ausgaben und Einnahmen des Bundes, in Milliarden Euro



*Werte beziehen sich auf den Finanzplan des Bundes von 2021 bis 2025
 Quelle: Bundesfinanzministerium (2017); Bundesfinanzministerium (2021b)

Die Einführung der dritten Stufe der *Mütterrente*, die der Bayerische Ministerpräsident Markus Söder zur Bedingung für eine Regierungskoalition gemacht hat, würde nach Aussage der Rentenversicherung beispielsweise Kosten in Höhe von rund 4,1 Milliarden Euro jährlich verursachen (RND, 2021). Dies wäre dann der Fall, wenn die „Mütterrente II“ um eine Anrechnung von 3 anstatt 2,5 Rentenpunkten für Eltern von vor 1992 geborenen Kindern erweitert werden würde. Da der demographische Wandel die Rentenkassen schon ohne Mütterrente an die Belastungsgrenze treibt, scheint ein Überwälzen der Finanzierungskosten auf den Bundeshaushalt unumgänglich, möchte man die Finanzierungsschwierigkeiten der Rentenversicherung nicht noch weiter verschärfen. Ein systematisches oder gerechtigkeitsbezogenes Argument für die Weiterführung der Mütterrente gibt es ohnehin nicht; der Vorschlag reflektiert allein die erwartete Wählermobilisierung.

Noch wesentlich kostspieliger stellt sich eine *Reform der EEG-Umlage* dar, die allerdings systematisch – energie- und klimapolitisch – gut zu begründen ist. Die Einspeisegarantien für Betreiber von (hauptsächlich älteren) erneuerbaren Energiequellen macht aktuell etwa ein Fünftel des Haushaltsstrompreises aus und belastet gerade Haushalte mit geringeren Einkommen empfindlich. Eine Übernahme der Umlage durch den Bundeshaushalt ließe sich demnach auch aus Verteilungsgesichtspunkten rechtfertigen. Die erwarteten akkumulierten Förderkosten betragen

im Jahr 2022 rund 20 Milliarden Euro, ab 2023 (wenn sich die Umlage wie erwartet auf 8 Cent pro kWh einpendelt) rund 25 Milliarden Euro. Diese Prognose unterliegt der Annahme, dass die Bundesregierung ihre aktuellen Förderziele entsprechend der EEG-Novelle 2021 erfüllt. Abzüglich der bereits im Finanzplan verankerten Strompreisentlastungen (Bundesregierung, 2020) ergeben sich noch nicht im Finanzplan hinterlegte Belastungen des Bundehaushalts in Höhe von 16 bis 18 Milliarden Euro jährlich.

Eine empfindliche zusätzliche Belastung kommt auf die zukünftige Bundesregierung zudem zu, sollte Deutschland seiner *Zusage an die NATO-Partner* gerecht werden und die Verteidigungsausgaben von 1,4 Prozent 2020 sukzessive bis auf zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 2025 anheben. Nimmt man einen linearen Anstieg des bislang mit konstantem Volumen geplanten Rüstungsetats an (Bardt, 2021), würden die zusätzlichen Ausgaben (gegeben den im Finanzplan angesetzten Projektionen des BIP-Wachstums) von 8,5 Milliarden Euro auf 29 Milliarden Euro im Jahr 2025 ansteigen. Dieser Punkt ist zwar zwischen den Parteien umstritten, er ist aber mit Blick auf die internationale Position der Bundesrepublik und die grundsätzlich von fast allen Parteien akzeptierte sicherheitspolitische Verantwortung sowie die transatlantische Partnerschaft letztlich unvermeidbar.

Demographiebedingt werden zudem die *Belastungen der Sozialkassen* sprunghaft ansteigen. Modellierungen der BDA-Kommission Zukunft der Sozialversicherungen (2020) zeigen bereits für das Jahr 2025 einen Anstieg der Sozialbeiträge in Prozent der beitragspflichtigen Einkommen auf 42,9 Prozent. Dem entspräche ein Volumen von grob gerechnet bis zu 45,8 Milliarden Euro, dass die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusätzlich aufzubringen hätten. Nimmt man die Forderung der CDU/CSU ernst, die Beiträge bei 40 Prozent deckeln zu wollen, steht der Bundeshaushalt vor nochmals deutlich ansteigenden Belastungen. Denn eine teilweise diskutierte Quersubventionierung aus weniger belasteten an mehr belastete Sozialkassen vermag den demografisch bedingten Anpassungsdruck nicht aufzulösen, geschweige denn den notwendigen Strukturwandel dauerhaft zu entlasten. Um das Beitragssatzziel dennoch zu erreichen, wären deshalb entschieden höhere Steuerzuschüsse vonnöten. Der naheliegende *Payer of Last Resort* wäre also der Bundesfinanzminister, der – einen linearen Anstieg der Sozialbeiträge angenommen – die im Jahr 2025 auf 45,8 Milliarden Euro anwachsende Lücke ausgleichen müsste. Dabei läge in der Verlängerung der beitragspflichtigen Lebenserwerbszeit ein großer Reformhebel, die Sozialversicherungen auch langfristig zu entlasten. Dies stößt aber nur bei der FDP auf Zuspruch, bei allen anderen Parteien indes auf strikte Ablehnung.

Auf der Einnahmenseite könnte den Bundeshaushalt zudem das von der FDP ins Auge gefasste *Abräumen des Rest-Solidaritätsbeitrag* belasten. Im Jahr 2019 hatte die Bundesregierung diesen bereits für breite Teile der Bevölkerung abgeschafft. Seitdem wird der „Soli“ jedoch weiterhin für rund sechs Millionen Personen und 500.000 Kapitalgesellschaften fällig; er ist quasi zu einer Unternehmenssondersteuer geworden. Simulationsrechnungen deuten auf Nettomindereinnahmen von jährlich sieben bis acht Milliarden Euro hin, die dem Bundeshaushalt nicht mehr zur Verfügung stünden (Hentze / Kolev, 2020). Hierbei werden wachstums- und steuereinnahmensteigernde Effekte in Höhe von einer bis zwei Milliarden Euro bereits mit eingerechnet.

Tabelle 1: Mögliche zusätzliche Belastungen des Bundeshaushaltes

In Milliarden Euro	2022	2023	2024	2025
Zusätzliche Ausgaben	36,96	62,39	82,94	105,06
Mütterrente¹	4,10	4,10	4,10	4,10
EEG²	16,07	19,73	18,38	18,38
Verteidigung³	8,46	14,94	21,77	28,97
Sozialbeitrags- deckel 40%	1,54	16,02	30,79	45,82
Abschaffung Soli⁴	6,80	7,60	7,90	7,80
Ausgaben gesamt	456,76	459,89	485,64	508,46

¹ Mütterrente mit Anrechnung von drei Rentenpunkten für Eltern von vor 1992 geborenen Kindern (Forderung CSU)

² Förderkosten abzügl. bereits einkalkulierter EEG-Strompreisentlastung im Finanzplan 2020. Wert im Jahr 2025 entspricht Vorjahreswert

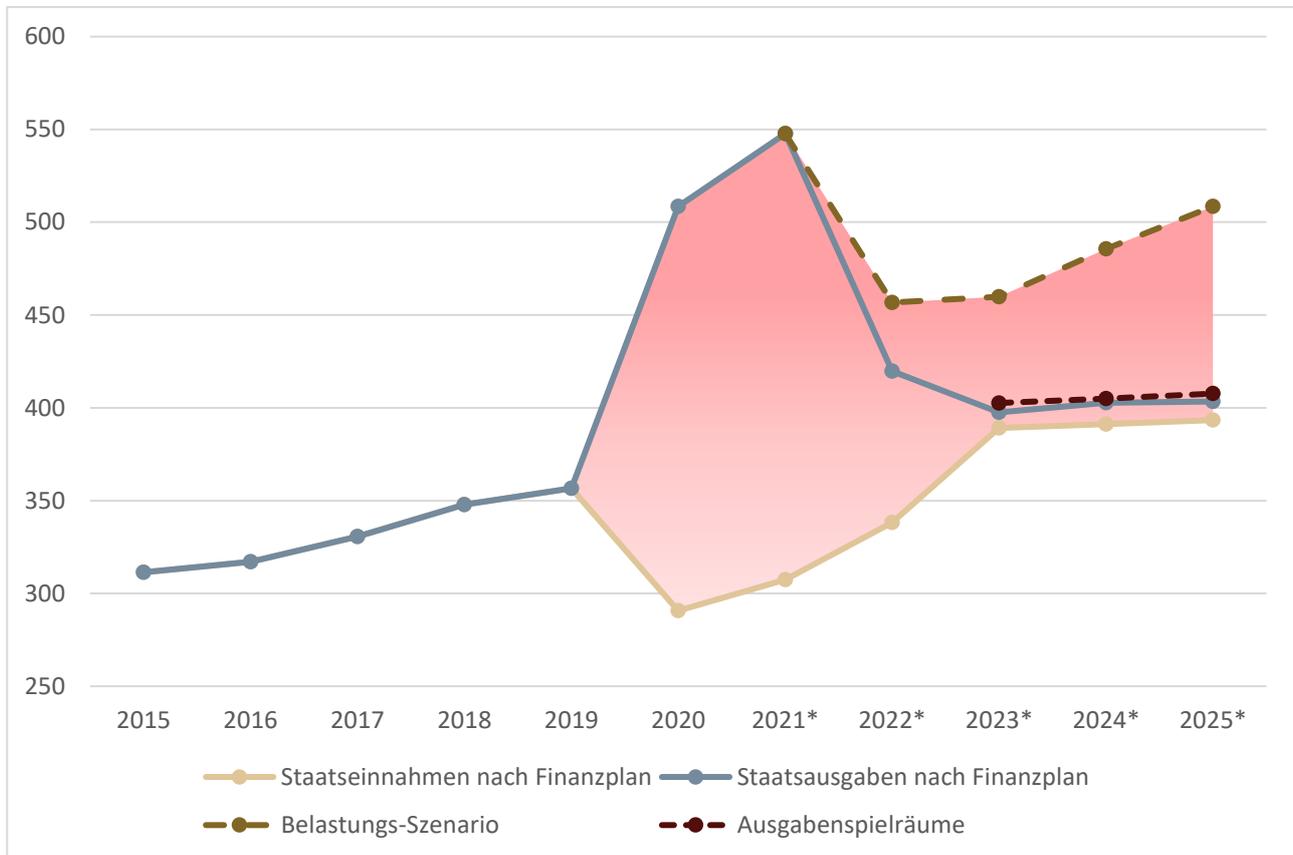
³ Linearer Anstieg von 1,4% (2020) auf 2% vom BIP bis 2024 abzügl. der bereits geplanten Verteidigungsausgaben. Bereits eingeplante Ausgaben wurden von Bardt (2021) übernommen

⁴ Sozialbeiträge und Beitragsquote 2021 und 2022 IW-Konjunkturprognose, ab 2022 linear fortgeschrieben nach BDA-Kommission (2020)

Allein die Mehrausgaben beziehungsweise Mindereinnahmen der hier diskutierten Wahlkampfversprechen steigen im Zeitraum 2022 bis 2025 von 37 Milliarden Euro auf 105,1 Milliarden Euro an, was immerhin 20 Prozent des im Finanzplan vorgesehenen Ausgabenvolumens entspricht. Wie bereits beschrieben hat die Maßnahmenliste dieses Belastungsszenarios keinen Anspruch auf Vollständigkeit, wohl aber für sich genommen ein hohes Maß an politischer Plausibilität. Forderungen nach einem Ausbau des Sozialstaats bleiben dabei ebenso unberücksichtigt wie die noch wesentlich kräftigeren Einkommenssteuer-Entlastungen, die FDP und CDU/CSU in ihren Wahlprogrammen verankert haben. Und auch die drängenden Infrastrukturfragen sowie die Modernisierung von Wirtschaft und Staat in Zeiten des Klimawandels und der digitalen Transformation, die sich mit Mehrausgaben von etwa 45 Milliarden Euro jährlich beziffern ließen (Bardt et al., 2019), sind in diesen Berechnungen noch gar nicht eingepreist.

Abbildung 2-2 zeigt im Vergleich mit den im Eckwerteplan des Bundesfinanzministeriums verankerten Projektionen für die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes eine klare Abweichung. Inklusiv Mütterrente, Übernahme der EEG-Umlage in den Bundeshaushalt, Steigerung der Verteidigungsausgaben, Deckelung der Sozialausgaben bei 40 Prozent sowie Abschaffung des Solidaritätszuschlags bewegt sich das Nettofinanzierungsdefizit weit außerhalb des maximalen Ausgabenspielraums, der schließlich durch die verfassungsmäßig verankerte Schuldenbremse vorgegeben wird. Selbst ein Ausreizen der strukturellen Komponente (0,35 Nettoneuverschuldung des BIP, zwischen 12 und 14 Milliarden Euro) würde bei Weitem nicht ausreichen, um der Finanzierungslücke beizukommen.

Abbildung 2-2: Potenziell steigende Finanzierungslücke im Bundeshaushalt, in Milliarden Euro



*Werte beziehen sich auf die Kalkulationen aus dem Finanzplan des Bundes von 2021 bis 2025. Belastungs-Szenario basiert auf eigenen Berechnungen (siehe Tabelle 1)

Quelle: Bundesfinanzministerium (2017); Bundesfinanzministerium (2021b); eigene Berechnungen

Hinzu kommt, dass die aufgezeigten Ausgabenspielräume (schwarze gepunktete Linie in Abbildung 2-2) einer mittelfristigen Wachstumsprognose des Bundesfinanzministeriums unterliegen. So wird angenommen, dass das nominale BIP 2021 um 5,6 Prozent und 2022 um 5,5 Prozent wachsen soll, 2023-2025 um weitere 3,10 Prozent¹. In der aktuellen IW Konjunkturprognose wird von einem realen BIP Wachstum von 3 Prozent für 2021 und 4 Prozent für 2022 ausgegangen (Bardt et al. 2021a). Diese Schätzung beruht aber unter der Voraussetzung eines erfolgreichen Zurückdrängens der Pandemie. Sollte es zu einem vierten Lockdown in Deutschland im Herbst kommen, würde dies die deutsche Wirtschaft erneut hart treffen (Grömling / Bardt 2021).

3 Das Steuerloch: Absehbare Unwucht im Verhältnis von Ausgaben zu Steuereinnahmen

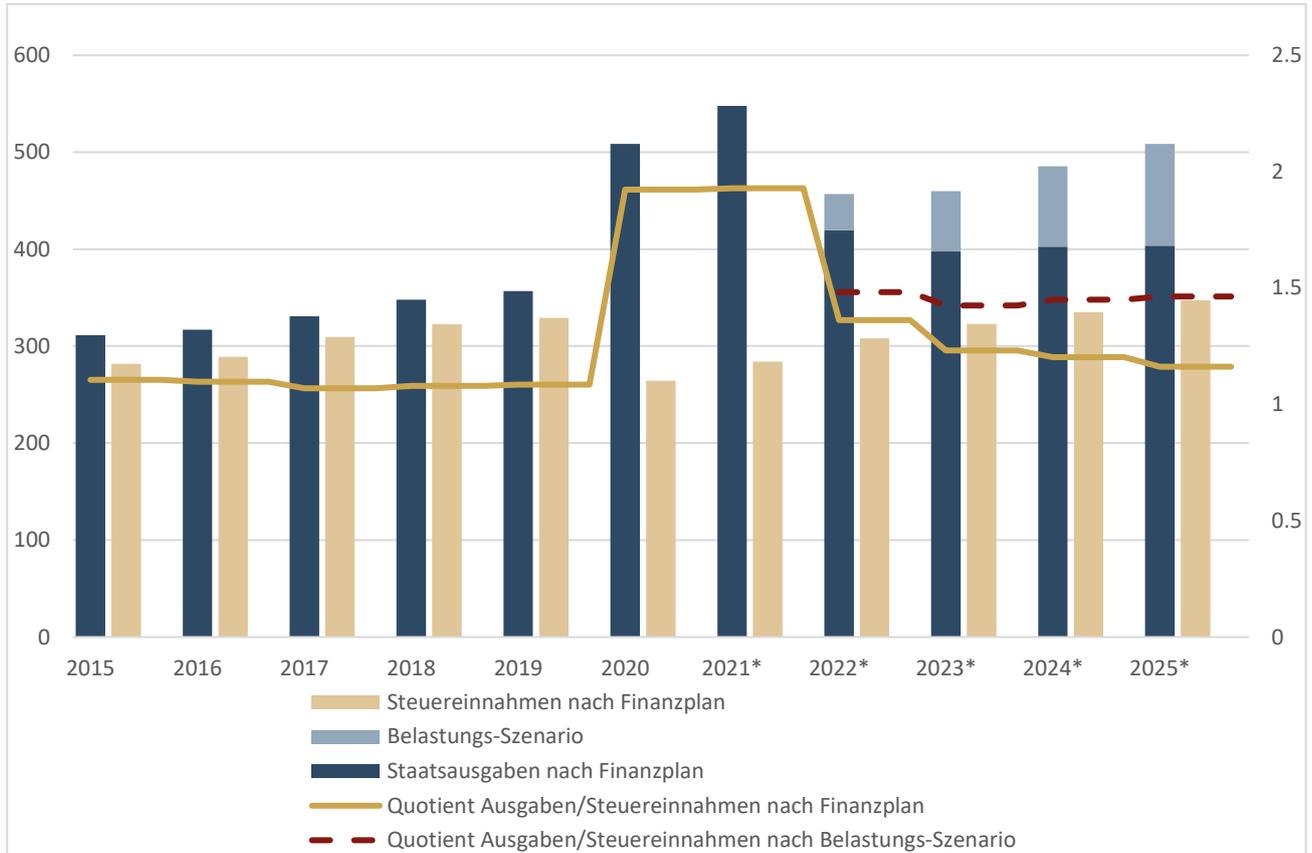
Geht man davon aus, dass die Schuldenbremse auch in der kommenden Legislaturperiode keiner grundsätzlichen Reform unterzogen wird und allenfalls Raum entsteht für einen

¹ Hierbei werden 2 Prozent Inflation ab dem Jahr 2021 mit eingerechnet.

Investitionsfonds, der grundgesetzkompatibel in eigener Rechtspersönlichkeit konstruiert wird, und geht man ferner davon aus, dass die neue Bundesregierung die oben diskutierten Mehrausgaben tatsächlich umsetzen sowie den Solidaritätszuschlag gänzlich abschaffen möchte, dann steigt unmittelbar der Druck auf die Steuereinnahmen. Auch wenn die strukturelle Komponente der Schuldenbremse voll ausgereizt würde und die Konjunkturkomponente über die Zeit hinweg als neutral betrachtet wird, bliebe von 2022 bis 2025 ein Finanzierungsdefizit von rund 263 Milliarden Euro bestehen. Dieses Defizit beinhaltet jedoch noch nicht die für 2022 vorgesehenen pandemiebedingten und schuldenfinanzierten Mehrausgaben als auch die durch einen weiteren pandemiebedingten Wertschöpfungsverlust potenziell noch entstehenden Steuermindereinnahmen (zum Beispiel bei einem erneuten Lockdown).

Abbildung 3-1 stellt Steuereinnahmen und Staatsausgaben auf Ebene des Bundes gegenüber. In den Jahren vor der Corona-Pandemie, als der Bundeshaushalt keine Finanzierungsdefizite ausgewiesen hat, lagen die Ausgaben nur leicht über den Steuereinnahmen. Die Quote von Bundesausgaben zu Steuereinnahmen pendelte sich vor 2020 bei rund 1,08 ein. Zusätzliche Staatseinnahmen wie Vermögens- oder Transfereinkommen sowie Einnahmen aus Geldstrafen reichten in dieser Periode aus, um ein Finanzierungsdefizit zu verhindern.

Die vielfältigen Hilfen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und der Pandemiepolitik haben die Bundesausgaben aber stark ansteigen lassen; gleichzeitig sind Steuereinnahmen aufgrund des Wirtschaftseinbruchs empfindlich eingebrochen. In den Jahren 2020 und 2021 flossen daher für jeden eingenommenen Steuereuro fast zwei Euro aus der Staatskasse heraus. Diese Ausnahmesituation soll sich nach Finanzplan sukzessive wieder normalisieren. Selbst in dieser konservativen Planung aber würde die Ausgaben-Steuereinnahmen-Quote nicht in die Vor-Corona Gefilde zurückgeführt werden und auch im Jahr 2025 noch bei 1,16 liegen. Ein solches Verhältnis zwischen Steuereinnahmen und Staatsausgaben würde eine Nettokreditaufnahme von 10 Milliarden Euro im Jahr implizieren. Preist man die skizzierten, möglichen zusätzlichen Belastungen in den Bundeshaushalt ein, steigt die Quote teils deutlich über 1,4. Damit würde der Staat durchweg über 40 Prozent mehr ausgeben, als er mit Steuereinnahmen einzunehmen vermag.

Abbildung 3-1: Potenziell steigender Druck auf Steuereinnahmen


*Werte beziehen sich auf die Kalkulationen aus dem Finanzplan des Bundes von 2021 bis 2025. Werte aus Belastungs-Szenario basieren auf eigenen Berechnungen (siehe Tabelle 1)

Quelle: Bundesfinanzministerium (2017); Bundesfinanzministerium (2021b); eigene Berechnungen

Auch wenn die vorliegende Belastungs-Szenarioanalyse einzelne Politikmaßnahmen selektiv herauspickt und plakativ in den Kontext der künftigen Bundeshaushalte eingeordnet hat, so zeigen die Berechnungen doch eindeutig: Soll die Schuldenbremse unverändert beibehalten werden, wächst der Druck auf die Steuerbelastungen enorm. Schließlich bleibt dem Staat nichts anderes übrig als die Ausgaben-Steuereinnahmen-Quote auf Werte von rund 1,17 zu halten – selbst wenn die Nettoneuverschuldung in der strukturellen Komponente maximal ausgereizt werden soll. Allein im Jahr 2025 wären dafür rund 100 Milliarden Euro Steuermehreinnahmen notwendig.

4 Aus den Schulden herauswachsen?

Die zusätzlichen ausgabenwirksamen Punkte aus den Wahlprogrammen in Kombination mit den avisierten Steuersenkungen stellen für die kommende Legislaturperiode eine große Haushaltsbelastung dar. Insbesondere FDP und CDU/CSU versprechen in ihren Wahlprogrammen deutliche Steuererleichterungen, was mit Blick auf Steuergerechtigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit gut begründet werden kann; gleichzeitig wollen sie aber grundsätzlich an der Schuldenbremse festhalten. Das von beiden Parteien gern verwendete Zauberwort lautet: „aus den Schulden herauswachsen“ (FAZ, 2021; FDP, 2021b).

Die Staatsschuldenquote bezeichnet das Verhältnis von Staatsschulden zum nominalen BIP und hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab (Busch, 2019): (1) Dem Primärsaldo (Budgetsaldo ohne Zinsausgaben), (2) Strom-Bestandsanpassungen (Transaktionen die den Schuldenstand, nicht aber den Primärsaldo beeinflussen, z.B. Erlöse aus Privatisierungen), und (3) dem Zins-Wachstums-Differential (Differenz zwischen nominalen Zinssatz und der nominalen Wachstumsrate). Wir vernachlässigen Punkt (2) in der folgenden Betrachtung der Entwicklung der Schuldenstandquote und konzentrieren uns auf Punkt (1) und (3).

Abbildung 4-1 macht – insbesondere im Blick auf das zurückliegende Jahrzehnt – deutlich, dass ein Herauswachsen aus den Corona Schulden grundsätzlich nicht unplausibel erscheinen muss. Insbesondere, wenn die Neuverschuldung über eine noch längere Periode gestreckt würde, wäre bei der aktuellen Niedrigzinslage ein graduelles Absenken der Schuldenstandquote aufgrund des BIP-Wachstums möglich, allerdings auch voraussetzungsstark, beispielsweise bei der unterstellten zukünftigen Entwicklung der Beschäftigung am deutschen Arbeitsmarkt (Beznoska et al., 2021; Hüther et al., 2021). Abbildung 4-1 zeigt zudem, dass auch die aktuelle Bundesregierung davon ausgeht, die Schuldenstandquote bei steigender Nettoneuverschuldung langsam abzusenken. Von ihrem Höchststand von 73 Prozent des Bruttoinlandprodukts im Jahr 2021 soll sie so auf 66 Prozent im Jahr 2025 zurückgeführt werden.

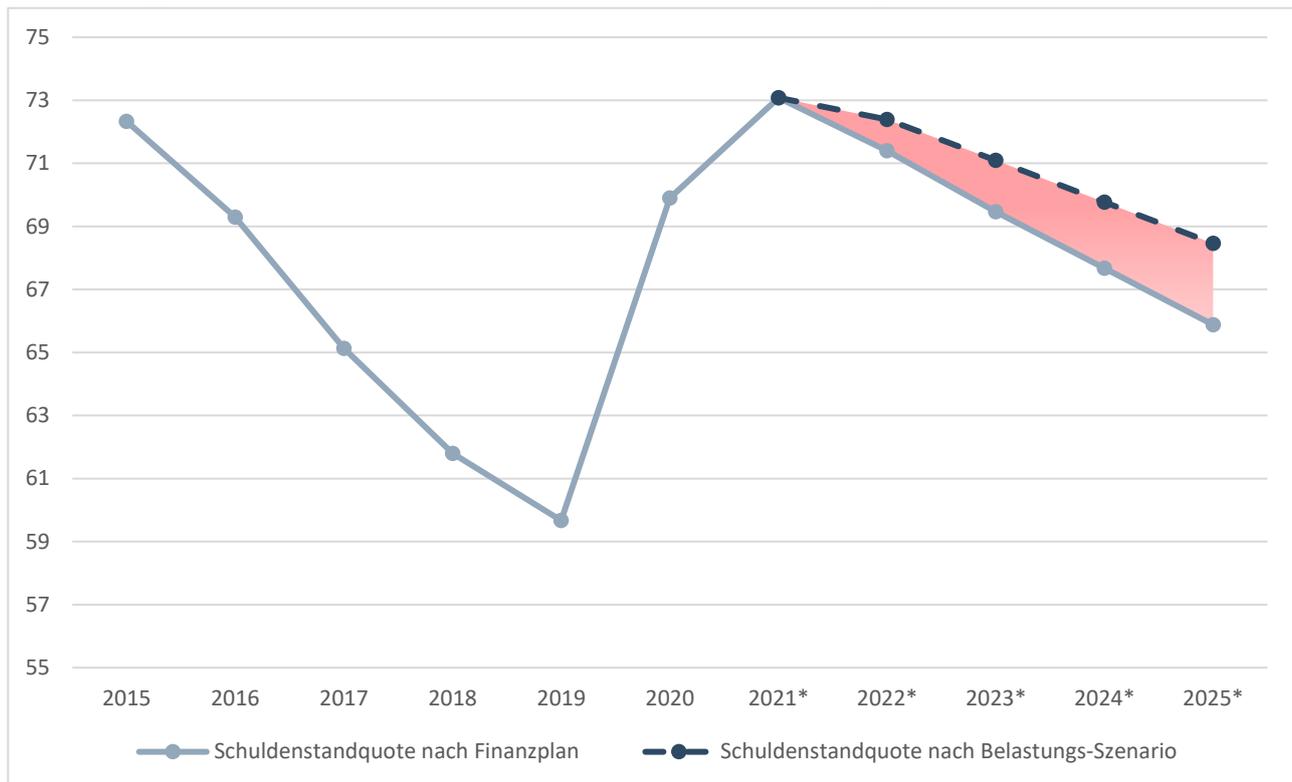
Die Abbildung macht ebenso deutlich, dass auch das Belastungsszenario die qualitative Interpretation kaum verändert. Allerdings führen die eingeplanten Mehrausgaben in den einzelnen Parteiprogrammen zu einer deutlichen Verschlechterung des Primärsaldos (Primärdefizit), was dazu führt, dass die Schuldenstandquote 2025 etwa 2,5 Prozentpunkte höher bei rund 68,5 Prozent liegen würde. Es ist aufgrund der angesprochenen demographischen Ausgangslage mit ihren vielfältigen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und damit auf das Wachstumspotenzial ebenso nicht davon auszugehen, dass die Steuereinnahmen in der nächsten Dekade so stark ansteigen wie nach der Finanzkrise.

Ein Herauswachsen aus den Schulden bleibt in der aktuellen Niedrigzinsperiode auch bei angestiegenen Ausgaben aber grundsätzlich ein plausibler Weg – insbesondere mit Blick auf die derzeit in Deutschland leicht ansteigenden Inflationsraten (Bardt et al., 2021b). Die gesunkenen Zinsausgaben waren ein wichtiger Faktor, warum die Schuldenstandquote im vergangenen Jahrzehnt in Deutschland so stark gefallen ist. So ist zum Beispiel die Zins-Steuer-Quote, seit 2011 von etwa 11 auf rund 3,3 kontinuierlich gesunken und hat damit den geringsten Wert der vergangenen 50 Jahre erreicht (Beznoska et al., 2021). Die nominalen Zinsausgaben haben sich zwischen 2010 und 2019 von rund 63 Milliarden auf etwa 27 Milliarden Euro mehr als halbiert. Gleichzeitig wird der positive Zinseffekt die Ausgabenseite in den nächsten Jahren nicht so stark entlasten wie im vergangenen Jahrzehnt.

Ein *schuldenbremsenkonformes Herauswachsen* aus den Schulden in unserem Belastungs-Szenario ohne weitere Steuereinnahmen würde der Dynamik des Bruttoinlandsprodukts allerdings eine ganz andere Dimension abverlangen. Geht man von einer Steuereinnahmelaastizität des Bruttoinlandsprodukts von 1,1 aus – wachsen die Steuereinnahmen also etwas stärker als das Bruttoinlandsprodukt –, bedürfte es etwa eines utopischen zusätzlichen Wachstums von 16 Prozent des nominalen BIP im Jahr 2023 (gegenüber der 3,1 Prozent der mittelfristigen Projektion

im Finanzplan). Diese Zahl ergibt sich aus den 62 Milliarden Euro zusätzlicher Nettobedarfe im Belastungs-Szenario und der im Finanzplan bereits vorgesehenen 8 Milliarden Euro Nettoneuverschuldung. Ein maximales Ausreizen der Schuldenbremse würde eine um rund 5 Milliarden Euro höhere Nettoneuverschuldung zulassen, sodass sich eine nicht mit Schulden zu deckende Finanzierungslücke von rund 57 Milliarden Euro ergibt. Mit ansteigenden zusätzlichen Ausgaben des Belastungs-Szenarios würde die Wachstumslücke, die bei einem Einhalten der Schuldenbremse Steuererhöhungen verhindern könnte, bis 2025 sogar auf 26 Prozent ansteigen.

Abbildung 4-1: Erwartetes Absinken der Schuldenstandquote, in vH



*Werte beziehen sich auf die Kalkulationen aus dem Finanzplan des Bundes von 2021 bis 2025. Belastungs-Szenario basiert auf eigenen Berechnungen (siehe Tabelle 1)

Quelle: Bundesfinanzministerium (2021b); eigene Berechnungen

5 Wachstumspolitik für Deutschland

Die Kostenkalkulationen eines Belastungs-Szenarios für die kommende Legislaturperiode machen deutlich wie unrealistisch eine Umsetzung selbst einzelner im Wahlkampf diskutierter Politikvorschläge bei Beibehaltung der Schuldenbremse und ohne Steuererhöhungen ausfällt. Schon heute ist klar: Die Quadratur des Kreises wird nicht gelingen. Ohne weitere Schuldenfinanzierung oder Steuererhöhungen steht der Bundeshaushalt bereits bei heutiger Planung an seiner verfassungsrechtlichen Kreditaufnahmegrenze. Vorschläge, die Bürger und Unternehmen entlasten, werden sich ebenso wenig umsetzen lassen wie dringende Infrastrukturprojekte zur Modernisierung des Staates und zur Bewältigung der Klimawandels sowie der digitalen Transformation. Wer die Ausgabenwünsche glaubhaft mit Schuldenbremse und ohne

Steuererhöhungen umsetzen will, der muss ernsthaft, konsistent und konsequent auf Wachstumsstärkung in der alternden Gesellschaft setzen. Der politische Wille dazu ist nirgends zu sehen. Die notwendigen politischen Schritte werden von den Parteien entweder als Überforderung angesehen oder als Fehlschritt bewertet.

Tatsächlich gibt es mit Blick auf den Bundeshaushalt nur bedingt *Einsparpotenziale*. Der Sozialhaushalt, der den größten Ausgabenanteil von über 50 Prozent hat, bekommt Druck durch die vielschichtigen Mehrbedarfe einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft. Bei den öffentlichen Investitionen bedarf es bei mittel- bis langfristigen Vorhaben mehr und nicht weniger Dynamik. Eine Möglichkeit mit Einsparpotenzial könnte sich hingegen bei den Subventionen des Bundes bieten: Vor allem die Klima- und Umweltpolitik wird nach heutiger Planung die Subventionen des Staates stark ansteigen lassen. Waren es im Jahr 2019 noch Finanzhilfen und Steuervergünstigungen von rund 25 Milliarden Euro, sollen es 2022 etwas mehr als 47 Milliarden sein (Bundesfinanzministerium, 2021c). Gerade die Klimaschutzmaßnahmen (zum Beispiel Gebäudesanierung) erweisen sich dabei oft mangels Effektivität als sinnvoll. Doch: Selbst bei signifikanten Kürzungen dieser Subventionszahlungen bliebe der Kern der hier vorgetragenen Argumentation hingegen bestehen: Die im Wahlkampf geplanten Belastungen lassen sich unter dem starren Korsett der Schuldenbremse kaum umsetzen.

Zweifellos kann eine *wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik* weitere Spielräume eröffnen, selbst ein deutlich dynamischeres Herauswachsen der deutschen Volkswirtschaft aus dem Corona-Schock wird jedoch kaum die benötigten Steuereinnahmen generieren. Schließlich deutet der Blick in die bundesrepublikanische Steuergeschichte darauf hin, dass der Bundesfinanzminister große Sprünge nur unter günstigen Arbeitsmarktbedingungen machen konnte. Deutschland steht aber gerade am Ende einer „goldenen Dekade“, deren steigende Arbeitsmarktpartizipation die Konsolidierung des Bundeshaushalts nach der vergangenen Wirtschaftskrise ganz wesentlich ermöglichte. Ein solcher Effekt wird sich – allein demographiebedingt – nicht wiederholen lassen. Bis 2030 schrumpft das Erwerbspersonenpotential (Menschen zwischen 20 und 66) in Deutschland voraussichtlich um rund 3,2 Millionen Arbeitskräfte. Eine Ausweitung der im internationalen Vergleich noch immer nicht ausgereizten *inländischen Arbeitskräftepotentiale* könnte diesen Rückgang zwar ausgleichen (Hüther et al., 2021), findet sich jedoch kaum auf der Wahlkampfagenda der Parteien. Mit Ausgabenversprechen lässt sich der Wahlkampf schließlich eher gewinnen als mit Drängen auf die äußerst unbeliebte Ausweitung von Arbeitszeiten (Brauner et al., 2018; Blömer et al., 2021) – selbst wenn beide Punkte eng verwoben bleiben. Ausnahmen stellen in diesem Kontext potenziell beliebte Politiken dar, die auf den Abbau von unfreiwilliger Teilzeit abzielen oder den Ausbau von Kinderbetreuung adressieren.

Auch mit Blick auf die hohe Bedeutung wachsender *Arbeitsvolumen ausländischer Fachkräfte* fehlt derzeit die politische Fantasie für eine ernstgemeinte Wachstumsstrategie. Bereits im Jahr 2018 betrug der in Deutschland erwirtschaftete und auf zugewanderte MINT-Kräfte zurückgehende Wertschöpfungsbeitrag knapp 200 Milliarden Euro. Mit Blick auf die Alterung der Gesellschaft und die damit einhergehenden Fachkräfteengpässe reicht die aktuelle Zuwanderung aber kaum aus, die Arbeitskräftebedarfe der Wirtschaft annähernd zu decken (Anger et al., 2021). Der jährliche Ersatzbedarf an MINT-Kräften bis 2028 liegt derzeit bei rund 291.000 Personen.

Selbst abzüglich des neuen erwartbaren Arbeitsneuangebots aus dem Inland reduziert sich diese Lücke lediglich auf ungefähr 135.000 Personen jährlich (ebd., 28). Geht man davon aus, dass die Zuwanderung in der Post-Pandemie-Periode wieder an alter Dynamik gewinnt, ist eine weitere Linderung um jährlich 30.000 bis 36.000 Fachkräfte aus dem Ausland denkbar (ebd., 87f). Selbst dann bleibt die Lücke beachtlich, zumal eine Rückkehr zur Normalität in der Migrationsfrage derzeit weit entfernt erscheint: Die Migrationshemmnisse, die sich den Unsicherheiten und geschlossenen Grenzen geschuldet während der Corona-Pandemie ergeben haben, bleiben enorm. Momentan leidet gerade die deutsche Wirtschaft unter der seit 2020 stockenden qualifizierten Zuwanderung. Bislang konnte selbst das zurecht gelobte Fachkräfteeinwanderungsgesetz noch keine großen Wirkungen entfalten. Eine weitere Verbesserung der Verfahren beruflicher Anerkennung wäre hierzu unumgänglich (Burstedde et al., 2021).

Auch für eine *wachstumsorientierte Innovationspolitik* ist ein starker Fokus auf qualifizierte Zuwanderung entscheidend. Aktuelle Analysen belegen die wachsende Bedeutung von Zugewanderten für die Innovationstätigkeit der deutschen Wirtschaft. So waren Erfinder mit ausländischen Wurzeln im Jahr 2018 für über 10 Prozent der deutschen Patenttätigkeit verantwortlich (Kohlisch, Koppel, 2021). Eine weltoffene Zuwanderungspolitik, die entsprechende Fachkräftepotentiale mitbedenkt, könnte demnach auch wichtige Impulse für die seit Jahrzehnten darbedenden Wachstumsbeiträge des technologischen Fortschritts anstoßen. Sträflich vernachlässigt wurden zudem die lange überfälligen Steuererleichterungen für Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Diese würden deutsche Unternehmen im globalen Innovationswettbewerb wieder auf ein Level-Playing Field heben.

Zudem erfordert der *Strukturwandel* zur Dekarbonisierung – zumal nach den verschärften Zielvorgaben für 2035 – und der digitalen Transformation erhebliche private und öffentliche Investitionen. Das verlangt umfangreiche Infrastrukturinvestitionen des Staates in allen Netzsystemen sowie unternehmerische Investitionen in noch kaum abzuschätzendem Umfang, die stark auf die Vorleistungen des Staates angewiesen sind. Die staatlichen Investitionen sind bisher in den Finanzplanungen nur unzureichend enthalten, vor allem auf der Ebene der Länder und Gemeinden fehlt auch eine gemeinsame Perspektive. Das bedroht nicht nur die Bewältigung des Strukturwandels, sondern ebenso die Wachstumsdynamik. Diese ist in der alternden Gesellschaft ohnehin belastet, was weitere Investitionen in das Humankapital und die Beschäftigungsfähigkeit verlangte. All dies legitimiert für sich genommen eine Öffnung der Schuldenbremse für einen Investitionsfonds in mehrjähriger Perspektive („Deutschland-Fonds“). Selbst solche innovationsfreundlichen und investitionsstärkende Politiken wirken jedoch eher auf das mittel- und langfristige Potentialwachstum der Bundesrepublik und werden die akuten Finanzierungssorgen um den Bundeshaushalt kaum einhegen können. Auch wenn zusätzliche inländische wie ausländische Arbeitskräftepotentiale aktiviert werden und eine innovationsfreundliche Politik technologiegetriebenes Wachstum antreiben, würden die steigenden Steuereinnahmen kaum ausreichen, um die vielen ausgabenintensiven Projekte der kommenden Bundesregierung zu finanzieren.

Kurzfristig bleibt das Lockern der Schuldenbremse in Kombination mit einem Abklopfen der Ausgabeposten auf ihre Wachstumspotentiale als gangbare Lösung. Die fiskalpolitische Handlungsfähigkeit jedenfalls bliebe so gewahrt.

Literatur

Anger, Christina / Kohlisch, Enno / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2021, MINT-Frühjahrsreport 2021 MINT-Engpässe und Corona-Pandemie: von den konjunkturellen zu den strukturellen Herausforderungen, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln.

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Investitionen ermöglichen! Für eine solide Finanzpolitik, in: IW-Policy Paper, Nr. 10/2019, Köln.

Bardt, Hubertus, 2021, Verteidigungsausgaben in Deutschland, in: IW-Trends 1/2021, 48. Jg., Nr. 1, S. 41–59.

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Kolev, Galina, 2021a, Gespaltene Wirtschaft im Wechselbad der Pandemie. IW-Konjunkturprognose Frühjahr 2021, in: IW-Trends 1/2021, 48. Jg., Nr. 1, S. 3-29.

Bardt, Hubertus / Diermeier, Matthias / Grömling, Michael / Hüther, Michael / Obst, Thomas, 2021b, Lieferengpässe und Preissteigerungen in der deutschen Wirtschaft: Corona oder ‚here to stay‘?, in: IW-Report 27/2021, Köln.

BDA-Kommission, 2020, Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastungen dauerhaft begrenzen, Bericht der Kommission, 29.07.2020, Berlin.

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2021, Wahlprogramme zur Einkommensteuer: Alle wollen die Mitte entlasten, IW-Kurzbericht 42/2021, Köln.

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Hüther, Michael, 2021, Zum Umgang mit den Corona-Schulden: Simulationsrechnungen zur Schuldenstandquote, in: IW-Policy Paper Nr. 7/2021, Köln.

Blömer, Maximilian / Garnitz, Johana / Peichl, Andreas / Strandt, Helene, 2021, Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Unter- und Überbeschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Bertelsmann Stiftung: Berlin.

Bundesfinanzministerium, 2017, Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021, Unterrichtung an die Bundesregierung, Drucksache 18/13001.

Bundesfinanzministerium, 2019, Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019, Online verfügbar unter: https://www.bundshaushalt.de/fileadmin/de.bundshaushalt/content_de/dokumente/2019/ist/HR_2019_Band1.pdf [12.08-2021]

Bundesfinanzministerium, 2021a, Entwicklung der öffentlichen Finanzen, online verfügbar unter:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Entwicklung_Oeffentliche_Finanzen/entwicklung-oeffentliche-finanzen.html [3.08.2021].

Bundesfinanzministerium, 2021b, Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2022 und des Finanzplans 2021 bis 2025, Kabinettsache Datenblatt-Nr.: 19/08180.

Bundesfinanzministerium, 2021c, Klima- und Umweltziele leiten die zukunftsorientierte Subventionspolitik der Bundesregierung, online verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/08/2021-08-18-zukunftsorientierte-subventionspolitik-bundesregierung.html> [18.08.2021]

Bundesregierung, 2020, Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 517/20.

Bündnis 90 / Die Grünen, 2021, Deutschland. Alles ist drin: Bundestagswahlprogramm 2021.

Brauner, Corinna / Wöhrmann, Anne / Michel, Alexandra, 2018, BAuA-Arbeitszeitbefragung: Arbeitszeitwünsche von Beschäftigten in Deutschland, baua: Bericht.

Burstedde, Alexander / Hickmann, Helen / Schirner, Sebastian / Werner, Dirk, 2021, Ohne Zuwanderung sinkt das Arbeitskräftepotential schon heute, in: IW-Report 25/2021.

Busch, Berthold, 2019, Die italienische Misere. Ökonomische Strukturprobleme und wirtschaftspolitische Herausforderungen, IW-Analyse, Nr.131, Köln.

CDU/CSU, 2021, Das Programm für Stabilität und Erneuerung: Gemeinsam für ein modernes Deutschland.

Die Linke, 2021. Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit: Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021.

CSU, 2021, Das CSU-Programm: Gut für Bayern. Gut für Deutschland.

FAZ, 2021, Helge Braun will Schuldenbremse aussetzen, online verfügbar unter: https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-kanzleramtschef-braun-will-schuldenbremse-aussetzen-17165322.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 [5.08.2021].

FDP, 2021a, Nie gab es mehr zu tun: Wahlprogramm der Freien Demokraten.

FDP, 2021b, Nur die FDP steht für eine Entlastung bei Steuern und Abgaben, online verfügbar unter: <https://www.fdp.de/nur-die-fdp-steht-fuer-eine-entlastung-bei-steuern-und-abgaben> [1.07.2021].

Feld, Lars / Reuter, Wolf / Yeter, Mustafa, 2020, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, in Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, 20/1, Freiburg.

Grömling, Michael / Bardt, Hubertus, 2021, Corona: Vierter Lockdown würde zehn Milliarden Euro kosten, IW-Nachricht, online verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/default-146972604b.html>.

Handelsblatt, 2021, CDU-Kanzlerkandidat Laschet: „Für Steuererleichterung haben wir nicht das Geld“, online verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ard-sommerinterview-cdu-kanzlerkandidat-laschet-fuer-steuererleichterung-haben-wir-nicht-das-geld/27411664.html?ticket=ST-24159-99WKblpqDbZKfSujwwog-ap2> [2.08.2021]

Handelsblatt, 2021b, „Der starke Staat erobert den Markt – Subventionen auf 47 Milliarden Euro verdoppelt“, online verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/staatliche-foerderung-der-starke-staat-erobert-den-markt-subventionen-auf-47-milliarden-euro-verdoppelt/27525302.html> [18.08.2021]

Hentze, Tobias / Kolev, Galina, 2020, Die Reform des Solidaritätszuschlags vor dem Hintergrund der Corona-Krise, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Köln.

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft? IW-Policy Paper, 3/2019, Köln.

Hüther, Michael / Südekum, Jens, 2020, How to re-design German fiscal policy rules after the COVID19 pandemic, Study commissioned by Forum New Economy, in: Forum New Economy Working Papers, Nr. 2, Berlin.

Hüther, Michael / Jung, Markos / Obst, Thomas, 2021, Arbeitskräftepotenziale der deutschen Wirtschaft: Chancen für Wachstum und Konsolidierung, in: IW-Policy Paper 10/2021, Köln.

Kohlisch, Enno / Koppel, Oliver, 2021, Migration hält Deutschlands stotternden Innovationsmotor am Laufen, in IW-Kurzbericht 20/2021, Köln.

RND, 2021, CSU-Pläne zur Mütterrente kosten 4,1 Milliarden Euro jährlich, online verfügbar unter: <https://www.rnd.de/politik/csu-plaene-zur-muetterrente-kosten-4-1-milliarden-euro-jaehrlich-S5A4NEQT6ZF7ZMPLW7D2FWOPBA.html> [4.08.2021].

SPD, 2021, Aus Respekt vor deiner Zukunft: Das Zukunftsprogramm der SPD.

Tagesschau, 2021, Söders doppelte Warnung, online verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/btw21/csuprogramm-101.html> [2.08.2021]

Abstract

The 2021 election campaign for the German Bundestag reveals various demands on the federal budget over the next years. In the coming legislative period, for example, the federal budget may have to finance the "mothers' pension", take over the EEG levy, compensate for an increase in the social security contribution rate above the predefined threshold of 40 per cent, forego the revenues from the remaining "solidarity surcharge" and shoulder a higher defence budget. Some potential coalition partners, however, reject a reform of the debt brake and at the same time even promise significant tax cuts.

Considering a 'burden scenario' for the coming legislative period shows, however, how much the implementation of individual policy proposals discussed during the election campaign would amount to. It appears like trying to 'square the circle' if the debt brake were to be maintained and taxes were not increased. The additional expenditure and/or revenue shortfall of the campaign promises shown in this paper alone will triple from 37 billion euros to 105.1 billion euros in the period 2022 to 2025. Even if urgent investment projects to modernise the public infrastructure and to cope with climate change and the digital transformation are left out of the equation, the result is a substantial finance gap worth billions of euros. With the debt brake maxed out, the financing of up to 263 billion euros by 2025 remains open. The existing scope for spending is therefore far from sufficient to close this financing gap. At the same time, the pressure on tax revenues is increasing: Whereas in times of balanced budgets before the outbreak of the pandemic, government spending amounted to 1.08 euros for every tax euro collected, spending would level off at a rate well above 1.40 euros if the spending targets were realised. The debt brake would then be breached.

Although it seems possible in principle to grow out of higher public debt in the long term at the low level of current interest rates, this would require an innovation-friendly and investment-boosting policy, which is not to be found in any of the election programmes. At the same time, it will not be easy to repeat the successes in budget consolidation of the past decade due to positive employment effects and a sharp drop in interest expenditure. Growing out of debt in line with the debt brake, considering the extensive demands on the future federal budget, would require a great deal from the dynamics of economic growth. In the absence of corresponding political consistency, utopian economic growth would be needed in the coming years to finance the emerging budget deficit with tax revenues. 'Squaring the circle' will not succeed.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Entwicklung Ausgaben und Einnahmen des Bundes, in Milliarden Euro	6
Abbildung 2-2: Potenziell steigende Finanzierungslücke im Bundeshaushalt, in Milliarden Euro	9
Abbildung 3-1: Potenziell steigender Druck auf Steuereinnahmen	11
Abbildung 4-1: Erwartetes Absinken der Schuldenstandquote, in vH	13