

Hüther, Michael

Research Report

Stellungnahme Bundesfinanzen und KTF: Haushaltsausschuss Deutscher Bundestag

IW-Report, No. 59/2023

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hüther, Michael (2023) : Stellungnahme Bundesfinanzen und KTF: Haushaltsausschuss Deutscher Bundestag, IW-Report, No. 59/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/279902>

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.



Stellungnahme Bundes- finanzen und KTF - Haushaltsausschuss Deutscher Bundestag

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor

Köln, 21.11.2023

IW-Report 59/2023

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

**Herausgeber****Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

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

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

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

LinkedIn

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

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)**Autor****Prof. Dr. Michael Hüther****Direktor**huether@iwkoeln.de

unter Mitwirkung von:

Prof. Dr. Michael Grömling

groemling@iwkoeln.de

Dr. Tobias Hentze

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

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

Stand:

November 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Strukturwandel per Termin als angebotsseitige Herausforderung.....	3
2. Volkswirtschaftliche Perspektiven: Investitionskrise	6
3. Steuerbelastung: Kein Spielraum für Steuererhöhungen	8
4. Schuldenstand: Kein Grund für Austerität.....	10
5. Bundeshaushalt: Höhere Investitionen erforderlich	11

1. Strukturwandel per Termin als angebotsseitige Herausforderung

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich zunächst auf die gesamtwirtschaftliche Lage und deren Perspektiven. Es zeigt sich, dass die deutsche Volkswirtschaft nach Corona-Pandemie und Energiepreisschock in einer Stagnation festhängt. In der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik sind vergleichbare Phasen (ab 1974, ab 1979, ab 2001) bekannt, die sich als sehr zählebig erwiesen und das Ausmaß einer mehrjährigen volkswirtschaftlichen **Investitionskrise** erreichten. Hinzu kommt, dass die Aussichten angesichts der demografischen Alterung für die deutsche Volkswirtschaft sehr mäßig sind; zu addieren sind noch die Verunsicherungen im Strukturwandel. Der Sachverständigenrat beziffert das Wachstum des Produktionspotenzials für die kommende Jahre mit nur noch 0,4 Prozent. Im Durchschnitt über die vergangenen drei Dekaden waren es rund 1½ Prozent. Diese künftige Potenzialschwäche ergibt sich nicht nur aus den demografisch bedingten Bremseffekten, sondern sie ist auch Folge einer seit Jahren schwachen Kapitalbildung in Deutschland.

Die deutsche Volkswirtschaft ist zweifach durch eine **angebotsseitige Herausforderung** geprägt: Einerseits führt die Alterung und Schrumpfung des Erwerbspersonenpotentials zu knappheitsbedingten Lohnprämien und verlangt massive Investitionen in die Produktivität des Produktionsapparats. Andererseits muss die Transformation zur Klimaneutralität geleistet werden. Dabei gilt – so der Wissenschaftliche Beirat beim BMWK –, dass „viele Investitionen in klimaschonende Technologien in den Grundstoffindustrien (z.B. Stahl, Zement, Ammoniak, etc.) ... betriebswirtschaftlich (noch) nicht rentabel [sind]. Eine staatliche Förderung kann sinnvoll sein, insofern positive (externe) Effekte auf weitere Marktteilnehmer zu erwarten sind“¹. Daraus folgt, dass für die Investitionstätigkeit in die grüne Transformation eine Stabilisierung der Erwartungen durch eine angemessene Rahmensetzung des Staates eine besondere Bedeutung hat. Öffentliche Investitionen haben daher eine größere Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit als ihr Anteil von knapp 12 Prozent an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen zum Ausdruck bringt.

Eine solche **Krise des Strukturwandels** war in Deutschland das erste Mal nach dem Ölpreisschock 1973 zu diagnostizieren und führte zur Formulierung der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Genau dieses Verständnis ist nun für die Wirtschaftspolitik ebenso passend: Es geht um eine große Investitionsoffensive der Unternehmen. Die aber verlangt in besonderer Weise staatliche Vorleistungen: durch eine exzellente Infrastruktur, durch geringe Bürokratielasten, durch schnelle Planungs- und Genehmigungsverfahren, durch wettbewerbsfähige Energiepreise und Steuersätze sowie durch eine konsistente Förderung der Transformationsinvestitionen und eine Unterstützung der allgemeinen Erneuerung des Kapitalstocks. Indem nun durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 2. Nachtragshaushalt des Bundes für das 2021 die Zuführung von 60 Mrd. Euro an den Klima- und Transformationsfonds annulliert wurden, ist die so dringend benötigte **Stabilisierung der Erwartungen seitens der privaten Investoren fundamental gefährdet**.

Dabei ist zu bedenken, dass der zu bewältigende Übergang zur Klimaneutralität einen **Strukturwandel per Termin** erfordert, denn im Jahr 2045 – so das deutsche Klimaschutzgesetz (zuletzt novelliert im Juni 2023) – müssen Produktion und Konsum CO₂-neutral sein. Die dafür notwendigen Investitionen haben nicht durchweg einen positiven Kapitalstockeffekt, denn es geht vielfach darum, bestehende Kapitalgüter (Gaskraftwerke) durch neue Anlagen (Wasserstoffkraftwerke) zu ersetzen; Zugänge in den Kapitalstock werden durch

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK: Gutachten „Transformation zu einer klimaneutralen Industrie: Grüne Leitmärkte und Klimaschutzverträge“, 8. Februar 2023.

Abgänge kompensiert. Und dieser Effekt wirkt über die gesamte Breite öffentlicher und privater Investitions- und Kapitalgüter. Allerdings wird der volkswirtschaftliche Kapitalstock insgesamt qualitativ höherwertig – durch eine höhere Schlagzahl der Modernisierungsinvestitionen und dadurch, dass er mit geringerem CO₂-Ausstoß verbunden ist. Insofern ist die Frage nach der angemessenen Finanzierung aus finanzwissenschaftlicher Sicht im klassischen Sinne der „goldenen Regel“ zu beantworten: den Nutzen der Transformationsinvestitionen haben eindeutig die künftigen Generationen. Der Verzicht auf eine Kreditfinanzierung verlangte, dass die jetzige Generation diese Investitionen allein aus ihren Einkommen und Steuerzahlungen zu finanzieren hätte. Die damit angelegte Überforderung der Transformationsgeneration ist nicht nur nicht begründbar, sondern auch bedenklich, wenn sie die Bereitschaft schwächt oder ganz aufhebt, zukunftsorientiert für die Klimaneutralität zu handeln. Hinzu kommt: Der juristische Grundsatz „Ultra posse nemo obligatur“ macht klar, dass eine nicht erfüllbare Forderung weder moralisch noch rechtlich erhoben werden. D.h.: Künftige Generationen als Nutzer der realisierten Klimaneutralität sind an den finanziellen Lasten zu beteiligen.

Damit relativiert sich mit Blick auf die Transformationsinvestitionen des Staates die Kritik an der „goldenen Regel“, die im Zusammenhang mit der Entstehung der Schuldenbremse vorgetragen wurde. Denn während der Sachverständigenrat² in seiner Expertise 2007 für die „goldene Regel“ argumentierte, hatten sich die Wissenschaftlichen Beiräte beim BMF³ und BMWi⁴ dagegen gewandt, und zwar mit dem Argument, dass eine Unterscheidung von staatlichen Investitionen und staatlichem Konsum weitgehend willkürlich sei. Für Transformationsinvestitionen ist diese Kritik, wenn überhaupt, nur abgeschwächt relevant. Zudem gilt, dass der Zustand der Infrastrukturnetze in Deutschland so schlecht ist, dass sich dadurch aus einem Standortvorteil ein veritabler Standortnachteil ergeben hat.

In der Stellungnahme der interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Thema Staatsschulden des Ständigen Ausschusses der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina aus dem Jahr 2015 heißt es: *„Eine alleinige Fixierung der Finanzpolitik auf eine Reduzierung der Staatsverschuldung ist nicht sinnvoll, genauso wenig wie eine Rückführung der Staatsverschuldung auf Null. Die Finanzpolitik hat ökonomisch wie rechtlich auch die Ziele des Wirtschaftswachstums und eines hohen Beschäftigungsniveaus zu beachten. Sie sollte folglich für ein Niveau öffentlicher Investitionen eintreten, das für zukünftiges Wirtschaftswachstum unentbehrlich ist“*.⁵ Nun hat sich das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes nach der sich seit 2005 vollziehenden steigenden Erwerbsintegration in das Problem der Arbeitskräfteknappheit gewandelt, und diese ist mittlerweile zur Belastung für die wirtschaftliche Entwicklung geworden.

Stattdessen hat sich das Ziel des Wirtschaftswachstums auf die Transformation zur Klimaneutralität erweitert. Umso mehr gilt, was die Arbeitsgruppe als Empfehlung formulierte: *„In den letzten zwanzig Jahren sind die staatlichen Investitionen teilweise dramatisch zurückgegangen. Ungeachtet aller Problematik der Abgrenzung von Investitionen und Konsumausgaben im Bereich öffentlicher Haushalte sollte dieser Trend umgekehrt und sollten die staatlichen Investitionen erhöht werden. Das gilt umso mehr, als die Anreize zur Finanzierung*

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2007.

³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen, Brief an den Bundesfinanzminister Peer Steinbrück vom 10.02.2007.

⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, 2008.

⁵ Holtfrerich, Carl-Ludwig; Feld, Lars P.; Heun, Werner et al.: Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen. Berlin 2015, S. 71.

öffentlicher Investitionen in der bisherigen Regelung der Kreditaufnahme in Artikel 115 Grundgesetz mit der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenbremse entfallen sind“. Dabei ist die besondere Herausforderung des Klimaschutzgesetzes noch nicht einmal berücksichtigt: ein Strukturwandel per Termin.

Die **Auswirkungen des Verfassungsgerichtsurteils auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung** sind derzeit jenseits der grundsätzlichen Belastung für das Investitionsklima schwer abzusehen. Denn neben den reinen Transformationsinvestitionen sind auch Elemente des gerade gefundenen Kompromisses zur Stromsteuerentlastung in Zweifel gezogen. Während die Absenkung der Stromsteuer auf EU-Niveau mit dem Haushaltsgesetz für 2024 zur Verabschiedung ansteht, sind die Strompreiskompensation für 350 energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, und das Super-Cap für 90 Konzerne, die noch höherem Stromverbrauch haben und noch stärker der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind, aus dem KTF zu finanzieren. Die erhoffte Beruhigung für die energieintensive Produktion am Standort Deutschland, die zugleich durch ihren hohen Spezialisierungsgrad eine besondere Bedeutung für die Transformation hat, ist damit dahin. Verlagerungstendenzen, die sich in diesen Branchen seit längerem zeigen und sich in kurzer Zeit in einem Produktionsverlust von 20 Prozent gegenüber dem Niveau vor der Pandemie manifestieren, dürften sich verstärken.

Die Tabelle 1 verbindet überblickshaft die verschiedenen Investitionsbedarfe und ihre Finanzierungsbedingungen. Das Besondere an der Transformation ist die erwähnte starke Voraussetzung des öffentlichen Handelns für die privaten Investitionen, die auch weiterhin knapp 90 Prozent der volkswirtschaftlichen Investitionen bestreiten. Der historisch einmalige Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger per Termin ist in seiner Komplexität und Gleichzeitigkeit eine ebenso historisch einmalige Herausforderung für die Politik. Das führt dazu, dass an vielen Stellen zugleich politische Veränderungen in Gang gebracht wurden. Angesichts des kapitalarmen Wachstums und der Verunsicherung der Investoren über die mittelfristigen Standortbedingungen ist es geboten, die ökonomischen Folgen des Urteils so schnell wie möglich aufzufangen und Erwartungsstabilisierung zu betreiben. Dies ist auch deshalb so wichtig, weil die jetzt zu tätigen Investitionen einen mehr als mittelfristigen Zeithorizont haben. Unklare Angebotsbedingungen wirken dann über einen Attentismus der Investoren umso nachhaltiger, wo doch angesichts der Versäumnisse und Unterlassungen der letzten Dekade der Zeitdruck umso größer geworden ist. Das spricht für eine budgetpolitische Lösung jenseits der Jährlichkeit, wie sie mit dem Klima- und Transformationsfonds angelegt ist.

Tabelle 1: Investitionsbedarfe und Finanzierungserfordernisse

Öffentliche Investitionen	Private Investitionen
<p>Infrastrukturertüchtigung: positiver Nettoeffekt auf Kapitalstock (Qualitätsverbesserung)</p> <p>Infrastrukturneu(um)bau: kein (oder nur minimaler) Nettoeffekt auf den Kapitalstock, da gleichzeitig entsprechende Abgänge stattfinden</p>	<p>Investitionen in neue Geschäftsmodelle: z.B. Elektromobilität und Brennstoffzelle</p> <p>Ausbau und innovative Weiterentwicklung bestehender Geschäftsmodelle: z.B. Produktion von Elektrolyseuren mit doppelter Transformationsleistung</p> <p>Transformation von Geschäftsmodellen: z.B. Stahl (Wasserstoff), Zement (CCS)</p>
<p>Finanzierung: öffentlicher Kredit wegen langfristiger Nutzenwirkung und drohender Überforderung der Transformationsgeneration (mehrjähriger Investitionsfonds)</p>	<p>Finanzierung für F&E: Forschungsförderung für die Kompensation positiver externer Effekte</p> <p>Finanzierung für den Markthochlauf: Leitmärkte, CfD, staatliche Garantien, EU-Taxonomie</p> <p>Finanzierung für Effizienzgewinne (z.B. Digitalisierung): Investitionsprämie, EU-Kapitalmarktunion.</p>

2. Volkswirtschaftliche Perspektiven: Investitionskrise

Die deutsche Volkswirtschaft ist 2023 in das Jahr erleichtert darüber, dass es im letzten Winter nicht zu einer Gasmangellage gekommen ist, gestartet. Über das Jahr hinweg wurden dann die Auswirkungen der nachlassenden Weltkonjunktur immer spürbarer. Die preisbereinigten Wareneinfuhren Deutschlands lagen in den ersten neun Monaten um 0,3 Prozent unter dem entsprechenden Vorjahresniveau. Die globale Ökonomie geriet mehr und mehr in den Sog der geopolitischen Verwerfungen und deren ökonomischen Kollateralschäden. Geoökonomische Verunsicherungen und Handelsverzerrungen sowie hohe Inflationsraten bremsen weltweit die Investitions- und Konsumneigung. In einem solch schwachen globalen Umfeld tut sich die deutsche Wirtschaft generell schwer. Aufgrund ihres starken Fokus auf die Weltmärkte und ihrer deshalb hohen Exportquote leidet sie überdurchschnittlich unter geoökonomischen Schocks und einer sich abschwächenden Weltwirtschaft.

Entsprechend sinken seit geraumer Zeit die Auslandsbestellungen für die deutsche Industrie. Im dritten Quartal 2023 lagen sie um 17 Prozent unter dem Niveau von Anfang 2022. Vor allem der im internationalen Vergleich hohe Anteil an Investitionsgüterproduktion macht die deutsche Industrie anfällig für globale Investitionsschwächen. Zudem bekommt die deutsche Wirtschaft mit ihrem im internationalen Vergleich hohen Industrieanteil die globalen Versorgungsrisiken und Vorleistungsbedingte Kostenschocks stärker zu spüren als andere Volkswirtschaften. Das gilt in besonderem Maß für die energieintensiven Industrien, die eine wichtige Basis für die stark arbeitsteilig aufgestellten Industrieprozesse sind. Beispielsweise lag die Produktion der Chemischen Industrie im dritten Quartal 2023 um 17,5 Prozent unter dem Produktionsniveau von 2019, mit Blick auf die gesamte Industrie zeigt sich seit drei Jahren eine hartnäckige Produktionslücke, die im dritten Quartal 2023 nochmals deutlich auf über 7 Prozent angestiegen ist.

Die hohen und kumulativen Kostenschocks der letzten Jahre schwächen zudem die **Wettbewerbsfähigkeit** der Unternehmen der deutschen Industrie.⁶ Demnach werden steigende Lohnkosten von fast 40 Prozent der befragten Betriebe als starke Mehrbelastung empfunden. Zugleich wird dies von praktisch allen Firmen als ein dauerhaftes Wettbewerbshandikap angesehen. Energie-, Rohstoff- und Materialkosten werden von zwei Dritteln der Unternehmen als eine dauerhafte Belastung ihrer Wettbewerbsfähigkeit bewertet. Die Ausgangslage für das Jahr 2024 ist also entsprechend schlecht. Es ist nicht zu erkennen, bei welchem volkswirtschaftlichem Aggregat die Chance für eine nachhaltige Besserung zu erwarten ist. Darauf trifft nun die Verunsicherung durch die fiskalischen Folgen des Bundesverfassungsgerichtsurteils.

Für viele Branchen sind die Rahmenbedingungen für ihre Transformationsbemühungen nun unsicher. Konkret trifft es aus den genannten Gründen die energieintensiven Branchen. Über die vielfältigen Verbundeffekte in unserer arbeitsteilig aufgestellten Volkswirtschaft bleiben die Verunsicherungen jedoch nicht auf diesen Bereich begrenzt. Es ist insgesamt schwer abzuschätzen, wie stark die getrüben Aussichten der Investoren die Erwartungen für das Jahr 2024 belasten, denn es geht im Einzelnen darum, die Effekte des Urteils auf die verschiedenen Positionen des KTF-Wirtschaftsplans sehr spezifisch nach dem Stand der Zusage zu bewerten. Insgesamt ist die Verunsicherung groß. Es hängt nun davon ab, wie schnell Bundesregierung und Opposition eine tragfähige Lösung finden. Sollte der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ebenfalls beklagt und ebenfalls verfassungswidrig bewertet werden, dann wäre die Fortführung der Strompreis- und

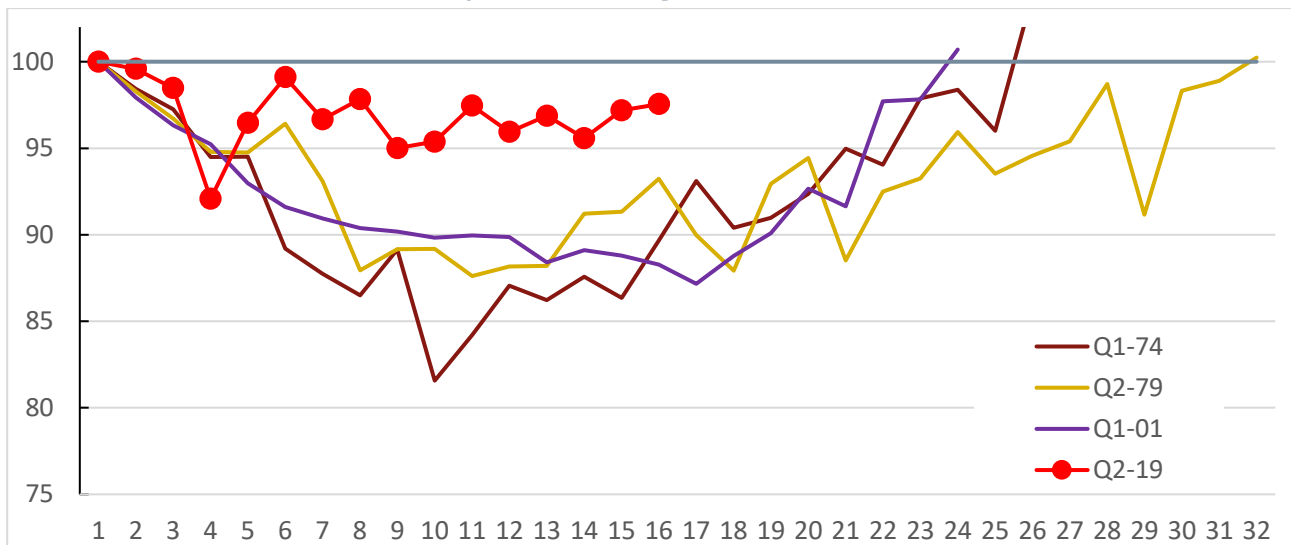
⁶ Michael Grömling, Hubertus Bardt: Unternehmen befürchten dauerhafte Kostenbelastungen, Wirtschaftsdienst, 2023, 103/8, S. 539–545.

Gaspreisbremse ebenfalls gefährdet. All dies trifft auf die ohnehin mäßigen Aussichten für die deutschen Volkswirtschaft im Jahr 2024. Der Consensus Forecast erwartet für 2024 nur noch ein halbes Prozent Zuwachs beim Bruttoinlandsprodukt.

Abbildung 1: Dauer von Investitionskrise in Deutschland: 1974 ff., 1979 ff., 2001 ff, 2019 ff.

Preis-, saison- und arbeitstäglich bereinigte Bruttoanlageinvestitionen;

Index: Quartal vor dem ersten Krisenquartal (siehe Legende) = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Der Vergleich mit früheren Phasen ausgeprägter Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik zeigt, dass die damit einhergehenden Investitionskrisen in der Regel sehr beharrlich sind (Abbildung 1). Wir können und müssen aus früheren Wirtschaftskrisen lernen, dass sie mit hohen akkumulierten Investitionsausfällen einhergingen. Diese haben schließlich über ihre (nicht erfolgten) Kapitalstockeffekte die wirtschaftliche Entwicklung über viele Jahre aufgrund des abgeschwächten Potenzialwachstums belastet. Investitionsausfälle in Krisenzeiten waren auch in der Vergangenheit immer eine erhebliche Zukunftsbremse. Verlorengegangenes Vertrauen in die Standortbedingungen lässt sich nur mittels deutlicher Signale und verlässlicher Verbesserungen zurückgewinnen. In den 1970er wie 1980er Jahren wurde auf eine angebotsseitige Störung infolge der Ölpreiskrise zunächst nachfragepolitisch reagiert; der Begriff der Sklerose schien infolgedessen seinerzeit nicht nur für Europa passend. Nach 2001 wirkten sich die Überforderung aus der Wiedervereinigung und der Reformstau aus.

Das Bild rundet sich, wenn man die mittelfristigen Aussichten für das Wachstumspotential betrachtet, wie sie der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten skizziert hat⁷. Ein Potentialwachstum von 0,4 Prozent bedeutet, dass es sich auf weniger als ein Drittel der Vor-Pandemie-Niveaus vermindern wird. Das erfordert – wie angesprochen – eine umfassende Investitionsoffensive. Die Wachstumsbeiträge, die wir künftig aufgrund der demografischen Entwicklung nicht mehr aus unserem Fachkräftepotenzial realisieren können, müssen wir über eine umso stärkere Investitions- und Innovationstätigkeit generieren. Wir haben es mit klugen Weichenstellungen jedoch auch in der eigenen Hand, unsere künftige Produktionskapazität über eine viel bessere Investitionstätigkeit entsprechend auszubauen und zu pflegen.

⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24, Ziffern 74 ff.

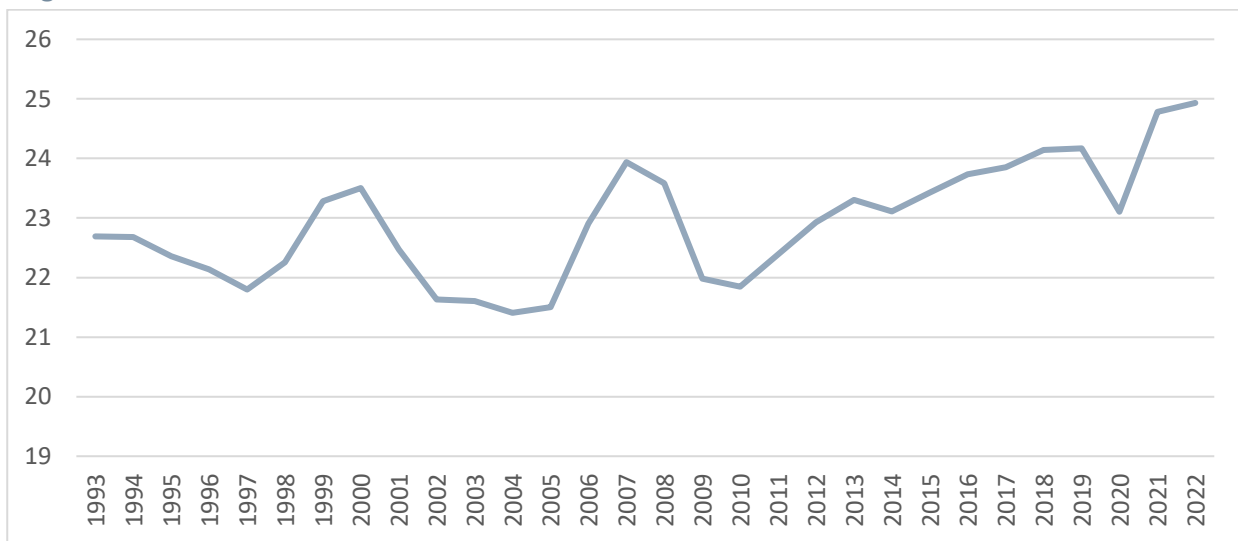
3. Steuerbelastung: Kein Spielraum für Steuererhöhungen

Eine zentrale Variable für die Staatsfinanzen sind die Steuereinnahmen. Für die Frage, ob hier Spielräume für eine kompensatorische Finanzierung des KTF liegen, ist der Befund über die Steuerbelastung im internationalen Vergleich wichtig. Zudem gilt aber grundsätzlich, dass eine **Überforderung der Transformationsgeneration durch höhere Steuern** droht und das Argument der Generationengerechtigkeit verletzt wird, wenn die Investitionen für die Transformation aus den Steuermitteln der heute erfolgreich Wirtschaftenden finanziert würden. Besonders bedenklich wäre, dass dadurch just die nochmals getroffen würden, die durch die fiskalischen Folgen des Verfassungsurteils besonders belastet sind: **die Unternehmen durch Destabilisierung der Erwartungen.**

Die **Steuerquote in Deutschland** ist in den vergangenen Jahrzehnten insgesamt merklich gestiegen. Zählt man alle Steuern eines Landes zusammen und setzt sie ins Verhältnis zur jeweiligen Wirtschaftskraft, kommt Deutschland auf einen Anteil von knapp 25 Prozent im Jahr 2022 (Abbildung 2). Dies ist im historischen Vergleich bemerkenswert hoch und stellt seit der Wiedervereinigung einen Rekordwert dar. Damit sind Unternehmen und Privathaushalte in Deutschland derzeit insgesamt verhältnismäßig stark belastet.

Abbildung 2: Steuereinnahmen als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (VGR)

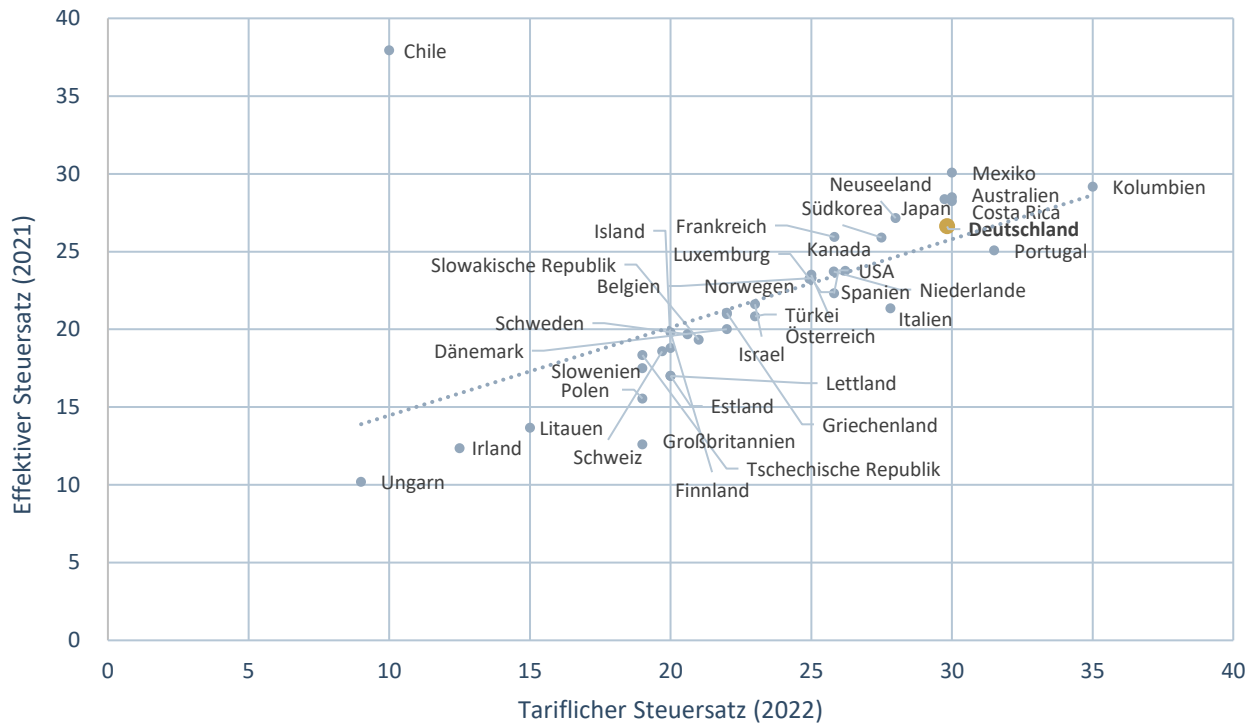
Angaben in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Für die **Unternehmen hat die tarifliche Steuerbelastung** eine wichtige Signalwirkung mit Blick auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit. Die nominale Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften in Deutschland lag nach OECD-Angaben im Jahr 2022 als gewichteter Durchschnitt der Städte und Gemeinden bei 29,8 Prozent. Je nach Region beträgt sie aufgrund unterschiedlich hoher Gewerbesteuerhebesätze in Deutschland bis zu 36 Prozent. Unter den OECD-Ländern ist in Europa der tarifliche Steuersatz nur in Portugal höher als in Deutschland. Der effektive Steuersatz betrug in Deutschland im Jahr 2021 nach Angaben der OECD 26,6 Prozent (für 2022 liegen noch keine Werte vor). Damit liegt Deutschland ebenfalls in der Spitzengruppe. Für die einzelnen Länder ist in Abbildung 3 stets die Gesamtbelastung der Gewinne einer Kapitalgesellschaft einschließlich lokaler Zuschläge dargestellt. Der effektive Steuersatz nach Berechnungen der OECD misst die marginale Belastung einer zukünftigen, hypothetischen Investition eines Unternehmens.

Abbildung 3: Nominale und effektive Steuersätze für Kapitalgesellschaften
Für OECD-Länder in Prozent



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft; OECD

Die bisher letzte Reform der Unternehmensbesteuerung hierzulande stammt aus dem Jahr 2008, als Deutschland europaweit den höchsten Steuersatz auf Gewinne von Kapitalgesellschaften hatte. Durch die Reform wurde der Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent auf 15 Prozent gesenkt. Parallel wurden Änderungen an der Gewerbesteuer vorgenommen. Insgesamt sank die Steuerbelastung durch die Unternehmenssteuerreform 2008 um rund 9 Prozentpunkte von 38,4 Prozent auf 29,4 Prozent. Als Folge kommunaler Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer ist die **Steuerbelastung in Deutschland seit 2008 im Durchschnitt gegen den internationalen Trend wieder leicht gestiegen**. Der Körperschaftsteuersatz beträgt unverändert 15 Prozent. Der Solidaritätszuschlag wird als Aufschlag auf die Körperschaftsteuer unvermindert erhoben. Aufgrund dieser Entwicklung hat sich die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in den vergangenen Jahren verschlechtert.⁸

⁸ Tobias Hentze, Samina Sultan: Globale und europäische Unternehmensteuerreformkonzepte, 2023, IW-Report, im Erscheinen

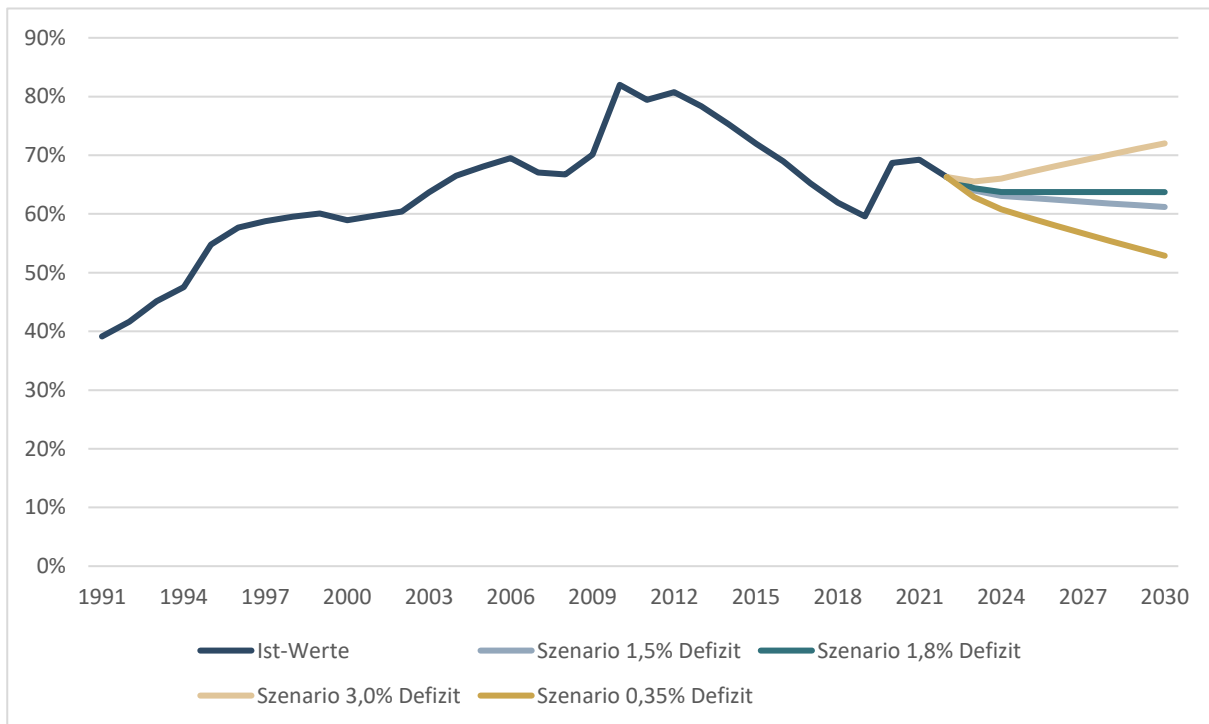
4. Schuldenstand: Kein Grund für Austerität

Die Schuldenstandquote Deutschlands – also der gesamtstaatliche Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) – ist von 59,6 Prozent im Jahr 2019 auf 69,3 Prozent Ende des Jahres 2021 angestiegen. Die Quote liegt somit oberhalb des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent, das sich die europäischen Staaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts auferlegt haben. Gleichwohl ist die Schuldenstandquote Deutschlands sowohl im weltweiten als auch im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich.

Aus ökonomischer Sicht lässt sich ein angemessener Schuldenstand oder angemessenes Defizit nicht eindeutig bestimmen. Es zeigt sich aber, dass ein **dauerhaftes Defizit von 1,5 Prozent des BIP** (Szenario 1 in Abbildung 4) ab dem Jahr 2023 mit den angenommenen Wachstumsraten des nominalen BIP auf Basis aktueller Einschätzungen (2023: 6 Prozent, 2024: 4 Prozent) verkraftbar ist. Im Jahr 2024 würde sich daraus ein zusätzlicher Fiskalspielraum von rund 50 Milliarden Euro ergeben. Im 1,5-Prozent-Defizit-Szenario sinkt die Schuldenstandquote von 66,3 Prozent des BIP im Jahr 2022 auf 61,2 Prozent im Jahr 2030. Es wird dabei im weiteren Zeitverlauf ein Nominalwachstum von 3 Prozent unterstellt. Damit würde die europäische Vorgabe einer Staatsschuldenquote von maximal 60 Prozent zum Ende des Jahrzehnts wieder annähernd erreicht werden. Unterschritten würde die Maastricht-Grenze von 60 Prozent demnach im Jahr 2035 wieder. Auch moderat höhere Defizitquoten als 1,5 Prozent würden nicht zu einem starken Anstieg der Schuldenstandquote führen.⁹

Abbildung 4: Entwicklung der Schuldenstandquote in Deutschland

Gesamtstaatliche Schulden gemäß Maastricht-Vertrag in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft

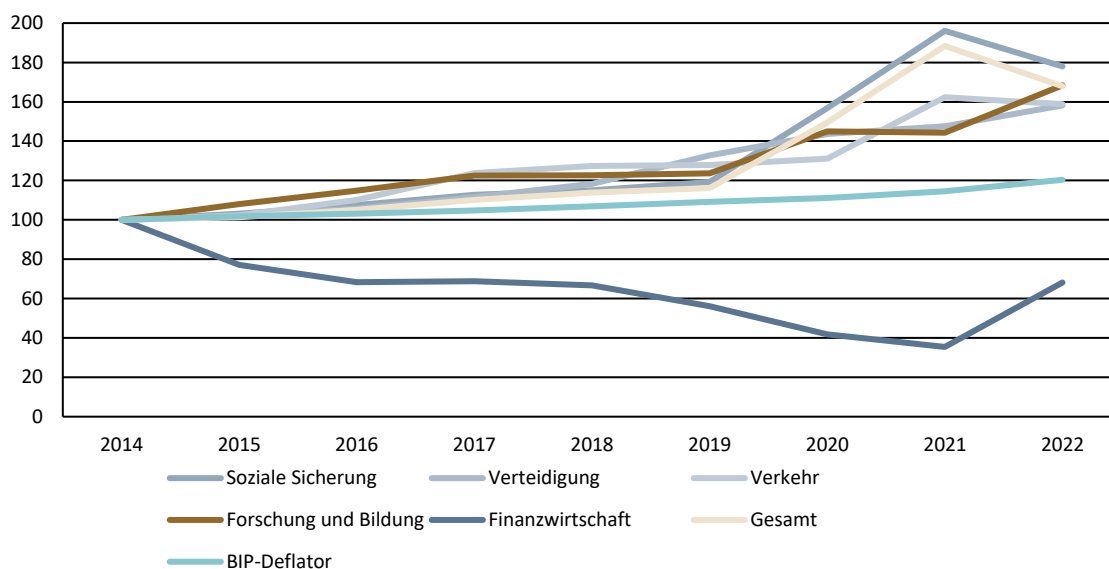
⁹ Martin Beznoska, Tobias Hentze, Katja Rietzler, Martin Werding: Herausforderungen für nachhaltige Staatsfinanzen, in: IW-Trends: Forum, 2023, Nr. 3, S. 127-148

5. Bundeshaushalt: Höhere Investitionen erforderlich

Die Ist-Ausgaben des Bundes sind laut den jeweiligen Finanzplanungen des Bundes¹⁰ zwischen 2014 und 2022 Jahr für Jahr gestiegen, wobei es in der **Corona-Pandemie** aufgrund außerplanmäßiger Ausgaben zu einem auffallend starken Plus kam. Treiber dieser Entwicklung war der Bereich Soziale Sicherung, gleichzeitig wurden verstärkt Sondervermögen aufgebaut. Insgesamt sind auch die Ausgaben in die Verkehrsinfrastruktur, die Verteidigung des Landes sowie in Forschung und Bildung gestiegen. Bei den **Verteidigungsausgaben ist für die Zukunft** zu berücksichtigen, dass der Bundestag ein Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro eingerichtet hat, aus dem künftige Ausgaben zum Teil finanziert werden sollen. Gedämpft wurde die Steigerung der Gesamtausgaben in den vergangenen Jahren durch die rückläufigen Zinsaufwendungen. In der Summe ist ein deutlicher realer Anstieg der Ausgaben zu verzeichnen (Abbildung 5).¹¹

Abbildung 5: Entwicklung der größten Ausgabenbereiche des Bundes

Index mit 2014 = 100



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.

Der Effekt der seit Anfang des Jahres 2022 steigenden Zinsen springt im Bundeshaushalt sofort ins Auge. Im Jahr 2021 betragen die **Zinsausgaben des Bundes** gerade einmal 4 Milliarden Euro, im Jahr 2023 werden es voraussichtlich 40 Milliarden Euro sein. Diese Verzehnfachung innerhalb von zwei Jahren hat verschiedene Gründe: Zum einen sind der Marktzins und damit auch die Refinanzierungskosten des Bundes merklich gestiegen. Nachdem die Kupons sowohl kurzfristig (Anleihen mit einer Laufzeit von zwei bis fünf Jahren) als auch langfristig (Anleihen mit einer Laufzeit von zehn bis 30 Jahren) bis Ende des Jahres 2021 negativ waren, betragen die Renditen aktuell je nach Laufzeit 2 bis 3 Prozent (Bundesregierung, 2023). Zum anderen sind die Zinsausgaben gestiegen, weil die Verschuldung in den Krisenjahren deutlich zugenommen hat. Ein weiterer Faktor sind die sogenannten Agien. Diese fallen an, wenn der Ausgabepreis einer Anleihe größer ist als ihr Nennwert. Dies tritt dann ein, wenn der Marktzins unter dem Zinssatz der Anleihe liegt. In dem Fall sind

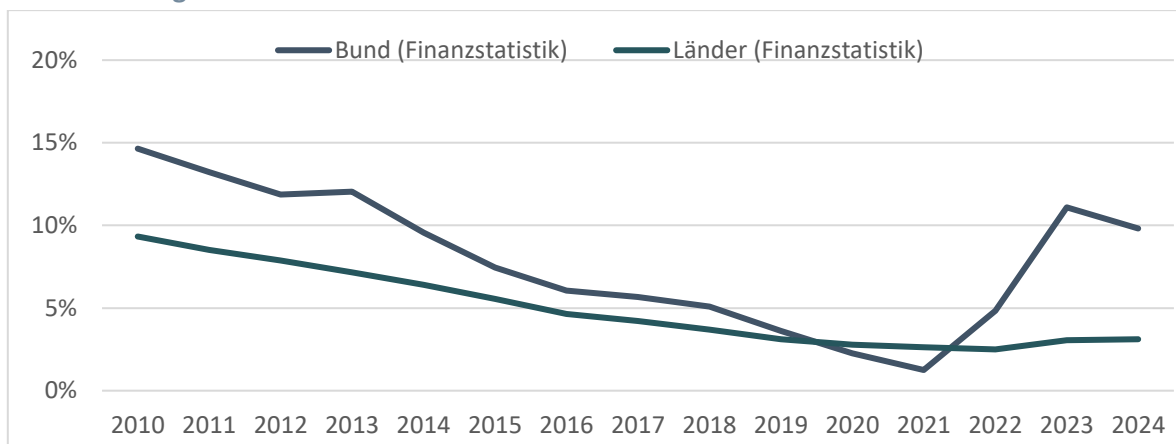
¹⁰ Bundesministerium der Finanzen, verschiedene Jahrgänge abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Finanzplaene/haushalts_finanzplaene.html [17.11.23]

¹¹ Martin Beznoska, Tobias Hentze, Björn Kauder, Janik Leiß: Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, Gutachten im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw).

Käufer bereit, einen höheren Ausgabepreis als den Nennwert zu zahlen, da die Rendite der Anleihe höher als marktüblich ist. In der Summe ist die Zins-Steuer-Quote des Bundes, also der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen, nach der Finanzstatistik von weniger als 2 Prozent auf rund 10 Prozent gestiegen, während die Zunahme bei den Ländern wesentlich geringer ausfällt (Abbildung 6).¹²

Abbildung 6: Zins-Steuer-Quote des Bundes und der Länder

Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.

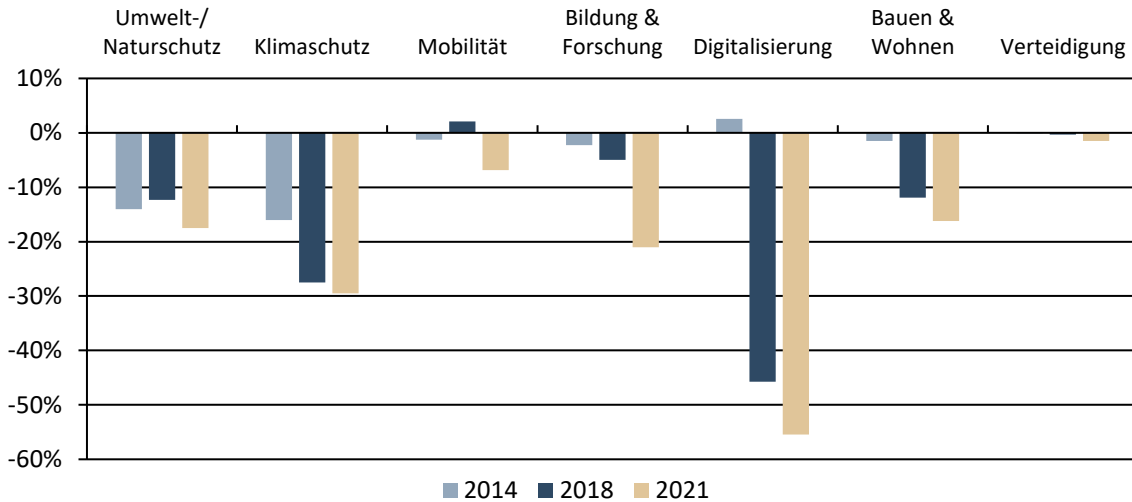
Mit Blick auf das Haushaltsjahr 2024 ist festzuhalten, dass wesentliche **Posten im Sozialbereich** wie der Zuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung oder zur Grundsicherung im Alter gegenüber dem Jahr 2023 spürbar steigen werden. **Der Anteil der Sozialausgaben steigt in der Folge nach der aktuellen Finanzplanung des Bundes bis zum Jahr 2027 absehbar auf mehr als 50 Prozent.** Im Jahr 2024 beträgt der Saldo zwischen den sogenannten globalen Mehreinnahmen und den globalen Minderausgaben im Bundeshaushalt annähernd 10 Milliarden Euro. Im Jahr 2027 wird sich die Differenz nach der aktuellen Finanzplanung bereits auf 27 Milliarden Euro belaufen, sodass sich im Bundeshaushalt nach aktuellem Plan bis dahin ein Handlungsbedarf von knapp 60 Milliarden Euro aufsummiert.

Die Analyse der Globalposten im Kernhaushalt ergibt dringenden Handlungsbedarf. Offenbar basierte diese Planung darauf, dass in der Vergangenheit die Ist-Ausgaben oftmals unter den Plan-Ausgaben lagen. Gerade bei den Zukunftsthemen Klimaschutz und Digitalisierung fällt eine erhebliche Kluft zwischen politischen Plänen und deren Umsetzung auf (Abbildung 7). Bei „Digitalisierung“ liegt die Abweichung nach unten im Jahr 2021 bei über 50 Prozent. Zwar wurden die Ausgabenziele in Form der Soll-Werte von 2018 auf 2021 kräftig gesteigert, die tatsächlichen Ausgaben blieben jedoch weit dahinter zurück. Auch die Ausgaben für Umwelt- und Naturschutz, Klimaschutz sowie Bauen und Wohnen liegen in den betrachteten Jahren stets unter den Planzahlen. Ein Grund hierfür könnte in der Projektbezogenheit vieler Ausgabeposten in den Bereichen sowie deren Vergabeprozessen liegen, die es schwieriger machen, die Ausgabepläne unmittelbar auch umzusetzen. Im Themenfeld Mobilität sind die Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Zahlen hingegen nur gering. Dies täuscht jedoch über die ebenfalls hohe Abweichung im Bereich der Mobilitätswende hinweg. Das Gros der Ausgaben in der Kategorie Mobilität sind Infrastrukturausgaben für den Bestand, die eine nur geringe Abweichung zwischen Soll- und Ist-Werten aufweisen. Die negative Abweichung der Ist-Werte von den Soll-Werten

¹² Tobias Hentze, Janik Leiß: Gründe für den starken Anstieg der Zinsausgaben des Bundes, IW-Kurzbericht, 2023, Nr. 75

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.¹³

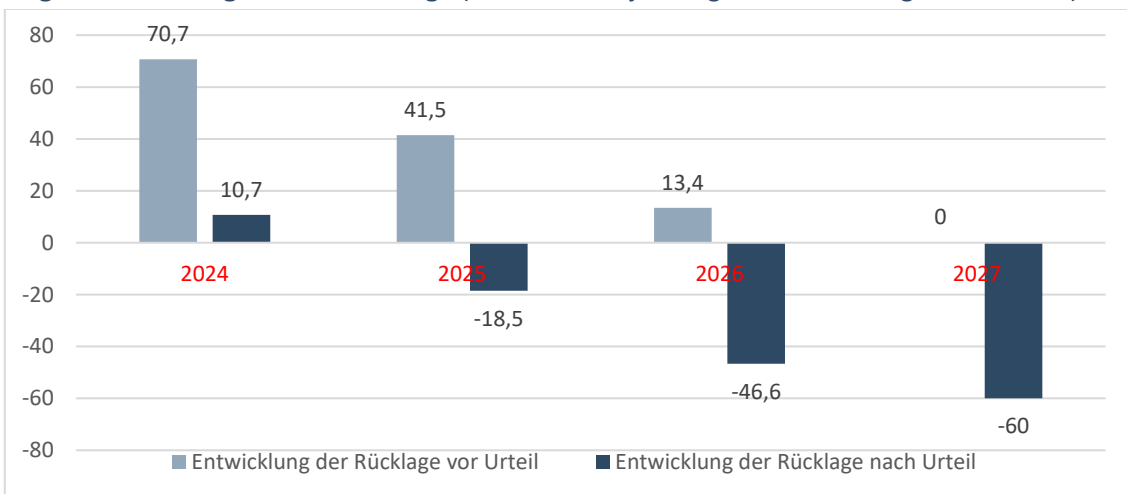
Abbildung 7: Abweichung der Ist-Werte von den Soll-Werten (Minus = Ist < Soll)



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.

Auch im **Klima- und Transformationsfonds** spielen Globale Mehreinnahmen und Globale Minderausgaben eine relevante Rolle. Folglich bestand schon vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Handlungsbedarf. Dieser hat sich nun noch einmal deutlich erhöht. Damals ging die Bundesregierung laut aktueller Finanzplanung davon aus, dass die Rücklage des KTF Anfang des Jahres 2024 bei 70,7 Milliarden Euro liegen wird. Sofern unterstellt wird, dass ausschließlich die 60 Milliarden Euro des Nachtragshaushalts 2021 des Bundes von dem Urteil betroffen sind, ergibt sich für die Entwicklung der Rücklage, dass sie im Jahr 2024 noch einen positiven Wert aufweist, dann jedoch bei unveränderten geplanten Einnahmen und Ausgaben Ende des Jahres 2024 aufgebracht wäre und fiktiv im Jahr 2025 ins Minus rutschen würde (Abbildung 8).

Abbildung 8: Entwicklung der KTF-Rücklage (Bestand zum jeweiligen Jahresanfang in Mrd. Euro)

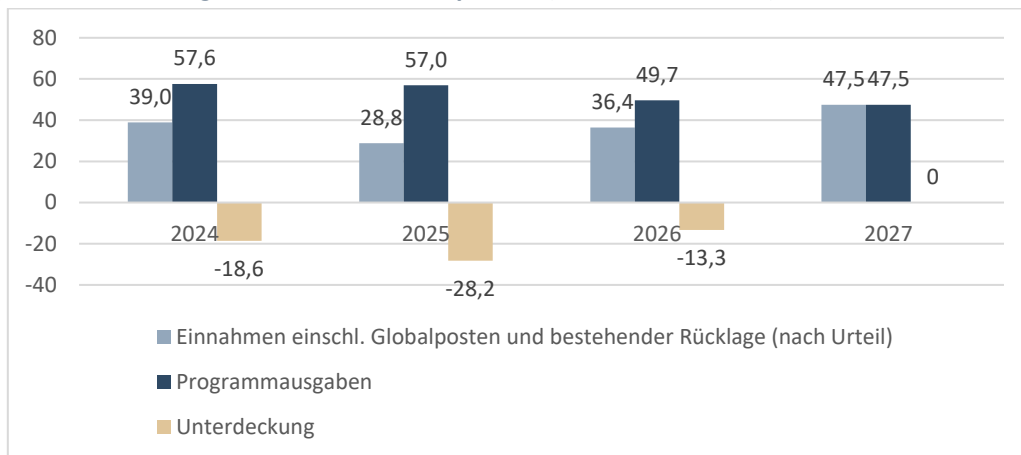


Quellen: Bundesministerium der Finanzen, 2023; Institut der deutschen Wirtschaft.

¹³ Martin Beznoska, Tobias Hentze, Björn Kauder, Janik Leiß: Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, Gutachten im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw).

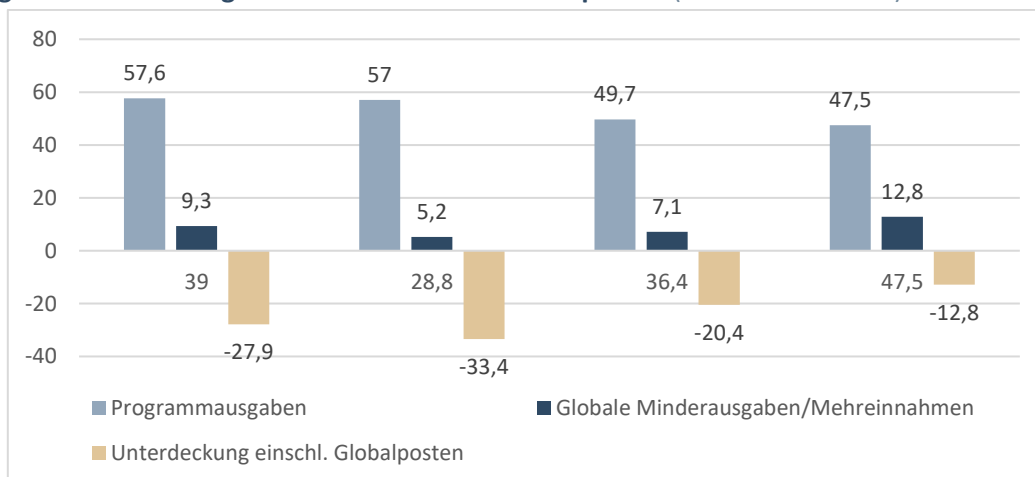
Diese fiktiv negative Rücklage zeigt die durch das Urteil entstandenen Finanznöte. Nach Abzug der genannten 60 Milliarden Euro aus der Rücklage ergeben sich im Jahr 2024 verfügbare Finanzmittel im KTF von rund 39 Milliarden Euro. Diese setzen sich aus Einnahmen (Emissionshandel, CO₂-Bepreisung, Globale Mehreinnahme) sowie der dann noch bestehenden Rücklage in Höhe von 10,7 Milliarden Euro zusammen. Dagegen betragen die geplanten Programmausgaben 57,6 Milliarden Euro. Die Differenz von 18,6 Milliarden Euro beschreibt die resultierende Unterdeckung (Abbildung 9). Ein Drittel der Programmausgaben ist damit im Jahre 2024 nicht gedeckt. In den Folgejahren stehen zur Bestreitung der Programmausgaben demnach ausschließlich die unmittelbaren Einnahmen zur Verfügung. Die Unterdeckung in den Jahren 2025 und 2026 ist folgerichtig, da ursprünglich geplant war, Teile der Programmausgaben aus der Rücklage zu finanzieren, die zum Teil nun nichtig geworden ist. Im Jahr 2027 ergibt sich keine Unterdeckung, da bereits vor dem Urteil geplant war, die Ausgaben ausschließlich aus den laufenden Einnahmen oder aus Globalposten zu finanzieren. Insgesamt kann sich die Höhe der zukünftigen Unterdeckung noch durch den tatsächlichen Mittelabfluss im Jahr 2023 verändern. Je weiter die Ist-Ausgaben unter den Soll-Ausgaben liegen, desto geringer fällt die Unterdeckung im Jahr 2024 aus. Sofern die von der Bundesregierung im KTF hinterlegten Globalen Mehreinnahmen und Globalen Minderausgaben nach dem Vorsichtsprinzip bei der Ermittlung der Unterdeckung außen vor bleiben, verschärft sich der Handlungsdruck nochmals um den Saldo der beiden Positionen (Abbildung 10). **Im Jahr 2024 wäre demnach fast die Hälfte der Programmausgaben nicht gedeckt.**

Abbildung 9: Unterdeckung im KTF ohne Globalposten (in Milliarden Euro)



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.

Abbildung 10: Unterdeckung im KTF einschließlich Globalposten (in Milliarden Euro)



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.