

Büttner, Thiess; Herdegen, Vincent

Article

Zur finanzpolitischen Herausforderung der gestiegenen Staatsquote

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Büttner, Thiess; Herdegen, Vincent (2025) : Zur finanzpolitischen Herausforderung der gestiegenen Staatsquote, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 12, pp. 36-40

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/336079>

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.

Zur Diskussion gestellt

Zur finanzpolitischen Herausforderung der gestiegenen Staatsquote



Prof. Dr. Thiess Büttner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der FAU Erlangen-Nürnberg und Vorsitzender des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates.
Foto: © FAU, Giulia Iannicelli



Vincent Herdegen ist Sekretär des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates.
Foto: © Karoline Glasow

Deutschland befindet sich seit Jahren in einer desolaten gesamtwirtschaftlichen Lage. Nach zwei Jahren Rezession wird im laufenden Jahr mit einem Wirtschaftswachstum von lediglich 0,2 % gerechnet (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2025). Der Wert der gesamten Wirtschaftsleistung gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrug im Jahr 2019 – im Jahr vor der Coronakrise – knapp 43 306 Euro je Einwohner. Für das Jahr 2025 wird von der Gemeinschaftsdiagnose preisbereinigt ein Wert von gut 43 217 Euro je Einwohner erwartet. Über einen Zeitraum von sechs Jahren ist die Wirtschaftsleistung pro Kopf der Bevölkerung also nicht gewachsen und sogar geschrumpft.

Die prekären wirtschaftlichen Eckdaten spiegeln sich in den öffentlichen Haushalten nieder und setzen die öffentlichen Finanzen schon einnahmeseitig unter Druck. Zusätzlich sind aber die Staatsausgaben seit dem Jahr 2019 deutlich gestiegen. Lag die Staatsquote (das Verhältnis von Staatsausgaben zum BIP) im Jahr 2019 noch bei rd. 45,5 %, wird im laufenden Jahr vom Stabilitätsrat ein Wert von rd. 51 % erwartet – ein Anstieg um rd. 6 Prozentpunkte (vgl. Abb. 1).

Die Entwicklung der Staatsausgaben soll sich indes weiter fortsetzen. Die Finanzplanung erwartet etwa bis 2029 einen Anstieg der Staatsausgabenquote auf rd. 52½ %. Es bestehen zwar Zweifel daran, dass die Planungen etwa im Bereich Rüstung oder Infrastruktur so zügig ausgabewirksam werden. Dementsprechend ist die Gemeinschaftsdiagnose zurückhaltender, was die Schätzung der Staatsquote angeht. Gleichwohl sieht auch sie einen fortgesetzten Anstieg.

Treiber der Ausgabenentwicklung

Hinter der starken Ausgabendynamik verbergen sich verschiedene Vorgänge. Legt man die aktuelle Projektion des Stabilitätsrats zugrunde, steigt die Staatsquote im Jahr 2029 im Vergleich zum Jahr 2019 um rd. 7 % des BIP an (vgl. Tab. 1).

Der größte Teil des Anstiegs entfällt auf den Sozialbereich: Monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen steigen zusammen um fast 3 % des BIP. Der Anstieg der Bruttoinvestitionen erklärt trotz der Ausweitung militärischer Beschaffungen und der geplanten Ausweitung von Infrastrukturinvestitionen mit etwa 1 % nur einen sehr geringen Teil der höheren Staatsquote. Weitere wichtige Treiber sind die Zinsausgaben, die im Verhältnis zum BIP um ungefähr 1¼ % steigen, sowie die Vermögenstransfers (ebenfalls rd. 1¼ %).

Konformität mit der EU-Defizitobergrenze von 3 %

Vergleicht man den vom Stabilitätsrat erwarteten Finanzierungssaldo im Jahr 2025 mit dem Wert im Jahr 2019, wird deutlich, dass die starke staatliche Expansion nur zu knapp einem Viertel durch höhere Einnahmen finanziert wird (vgl. Tab. 2). Entsprechend verzeichnet Deutschland nun Defizite. Ab dem kommenden Jahr plant Deutschland ein jährliches Defizit, das regelmäßig und teils erheblich über dem Maastricht-Referenzwert von 3 % liegen soll.

Wie schon in den Jahren 2003 bis 2005 wird Deutschland also in den kommenden Jahren die Maastricht-Regelgrenze überschreiten. Trotzdem wird nicht damit gerechnet, dass die Europäische Kommission ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits gegen Deutschland startet und so die Regelungen des „korrektiven Arms“ der EU-Fiskalregeln zur Anwendung kommen. Deutschland wird in den Jahren bis zum Jahr 2028 die nationale Ausweichklausel im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) in Anspruch nehmen. Auf europäischer Ebene wurde diesbezüglich beschlossen, dass Deutschland einen zusätzlichen Defizitspielraum nutzen kann, wenn es seine Verteidigungsausgaben ausweitet. Wenn die Einhaltung der 3%-Grenze geprüft wird, wird daher eine Steigerung der Verteidigungsausgaben gegenüber 2021 (nach COFOG-Klassifikation) vom errechneten Defizit abgesetzt. Auch der so korrigierte Wert dürfte den Grenzwert im Jahr 2026 deutlich überschreiten. Allerdings ist derzeit noch ein Rückgang des so korrigierten Defizits unter 3% im Jahr 2028 angelegt.

Konformität mit dem „präventiven Arm“

Ein Defizitverfahren könnte indes auch dann ausgelöst werden, wenn Deutschland die Vorgaben des „präventiven Arms“ der EU-Fiskalregeln verletzt. Sie sehen vor, dass Deutschland im Rahmen seiner Finanzplanung die Schuldenquote schrittweise auf einen Wert unterhalb von

Tab. 1

Struktur der Staatsausgaben (in % des BIP)

	2019	2029 ^a	Zuwachs ^a
Staatsausgaben gesamt	45,5	52½	7
Vorleistungen	5,6	6¼	½
Arbeitnehmerentgelte	8,1	8¼	¼
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	0,8	2	1¼
Subventionen	1,4	1¼	0
Monetäre Sozialleistungen	15,5	16¾	1¼
Soziale Sachleistungen	8,3	10	1½
Sonstige laufende Transfers	2,1	2	0
Vermögenstransfers	1,0	2	1¼
Bruttoinvestitionen	2,7	3¾	1

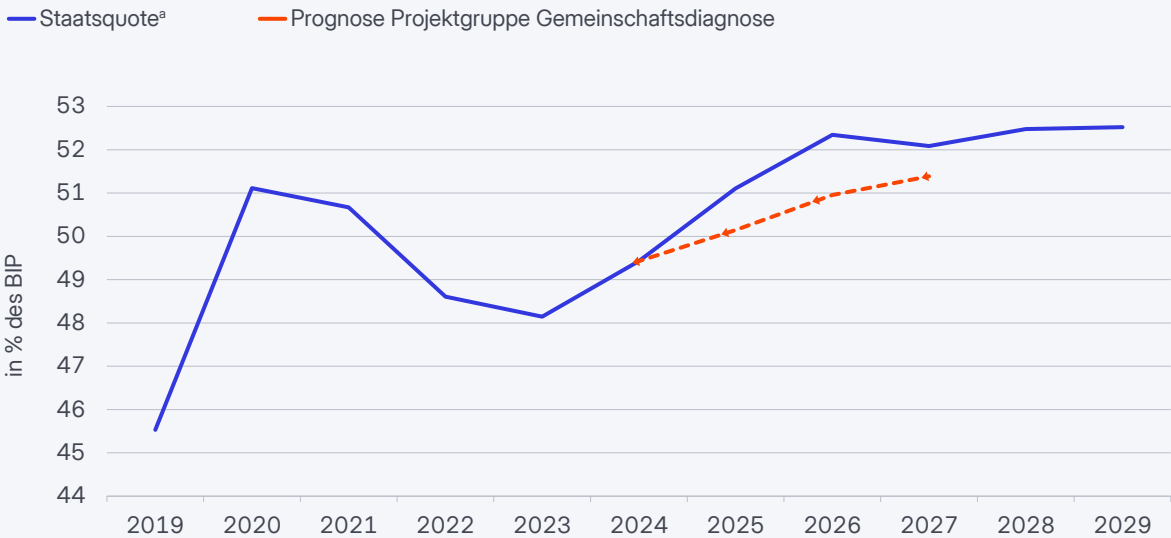
^a Die Werte für das Projektionsjahr 2029 sowie die Berechnungen für den Zuwachs sind auf ein Viertelprozent gerundet.

Quelle: Berechnungen der Autoren auf Basis der Daten des Statistisches Bundesamts (September 2025) und der Projektion des BMF für den Stabilitätsrat (September 2025).

© ifo Institut

Abb. 1

Staatsquote Deutschland



^a Ab 2025 Projektion Stabilitätsrat.

Quelle: Statistisches Bundesamt (September 2025); BMF (September 2025) und Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (September 2025).

© ifo Institut

Tab. 2

VGR-Finanzierungssaldo in % des BIP^a

	2019	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Finanzierungssaldo ^a	1,33	-2,7	-3¼	-4¼	-4¼	-3¼	-3¼
Geplante Steigerung der Verteidigungsausgaben ggü. 2021 ^b			0,5	0,8	1,0	1,3	
Verbleibendes Defizit ^a		-2,7	-2¼	-4	-3¼	-2½	-3¼

^a Für die Projektionsjahre ab 2025 jeweils auf ein Viertelprozent gerundet.
^b Korrektur aufgrund der für die Jahre 2025–2028 geltenden nationalen Ausnahme.

Quelle: Statistisches Bundesamt (September 2025); Beschluss des Stabilitätsrates (7. Oktober 2025). © ifo Institut

60% zurückführt. Auch diese Vorgabe wird indes nicht eingehalten. Im vergangenen Jahr lag die Schuldenquote bei rd. 62 %. Der Stabilitätsrat erwartet in den kommenden Jahren eine deutliche Steigerung auf 80% im Jahr 2029. Zwar ist nicht klar, warum die Projektion des Stabilitätsrates einen derart starken Anstieg der Verschuldung vorsieht, gleichwohl gehen auch andere Institutionen davon aus, dass die Schuldenquote in den kommenden Jahren deutlich ansteigt (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates 2025).

Maßstab einer mit dem präventiven Arm der EU-Fiskalregeln kompatiblen Entwicklung ist allerdings nicht die Entwicklung der Schuldenquote, sondern die Entwicklung der staatlichen Ausgaben. Konkret muss Deutschland in den nächsten Jahren Grenzwerte für die Entwicklung der Ausgaben beachten, die im finanzpolitisch-strukturellen Plan (FSP) festgelegt sind (vgl. Tab. 3).

Die EU-Kommission hat diesbezüglich Referenzpfade für die Nettoausgabenentwicklung errechnet, die eine Rück-

führung der Schuldenquote erwarten lassen. Im Reform-szenario mit einer Anpassung über sieben Jahre dürfen die Nettoausgaben demnach zwischen 1,6 und 1,9% steigen. Angesichts einer erwarteten Inflationsrate von leicht über 2 % würde dies implizieren, dass die Staatsausgaben selbst bei leichtem Anstieg der Zinsausgaben preisberei-nigt konstant bleiben und im Verhältnis zum BIP sinken.

Tatsächlich beinhaltet der mit der EU-Kommission abge-stimmte Plan für die Entwicklung der Nettoausgaben aber eine deutlich stärkere Entwicklung der Nettoausgaben. Demnach dürfen diese in den kommenden Jahren um bis zu 4,5 % steigen. Dass dieser Plan von der EU-Kommis-sion akzeptiert wurde, hat viele Beobachter überrascht. Inzwischen ist auch die Zustimmung des Rates erfolgt. Wenn es aus Sicht der EU-Kommission erforderlich ist, das Ausgabenwachstum auf unter zwei Prozentpunkte zu be-grenzen, um die von den europäischen Regeln geforderte Rückführung der Schuldenquote herbeizuführen, wieso wird dann ein FSP genehmigt, der in den ersten Jahren ein fast dreifach höheres Ausgabenwachstum ermög-licht? Schließlich führen die höheren Ausgaben bei den unverändert erwarteten Einnahmen gerade am Anfang der Anpassungsperiode zu einem deutlichen Aufwuchs der Schuldenquote.

Zwar spielt die Aktivierung der nationalen Ausweichklausel auch im präventiven Arm eine Rolle.¹ Im Kern resultiert die wesentlich großzügigere Regelung des FSP aber daraus, dass der von der Bundesregierung vorgelegte FSP ein deut-lich stärkeres Wirtschaftswachstum unterstellt als die EU-Kommission. Hierbei nutzt die Bundesregierung eine Über-gangsbestimmung, die es erlaubt, für die Wachstumsent-

Tab. 3

Obergrenzen für die Entwicklung der Nettoausgaben (in % ggü. Vorjahr)^a

	2026	2026	2027	2028	2029
EU-KOM-Referenzpfad (4 Jahre)	0,8	0,6	0,7	0,8	
EU-KOM-Referenzpfad (7 Jahre)	1,8	1,6	1,7	1,8	1,9
FSP (Juli 2025)	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6

Quelle: Europäische Kommission (2025); BMF/BMW (2025). © ifo Institut

¹ Die Mehrausgaben der Verteidigung werden im Rahmen der nationale Ausweich-klausel bei der Überprüfung der Regelkonformität der Ausgabenentwicklung im Vollzug im Kontrollkonto angerechnet. Zudem sind die üblicherweise bei der FSP anzusetzenden Mindestanforderungen (*Safeguards*) bezüglich der Reduktion des Schuldenstandes und strukturellem Defizit außer Kraft gesetzt.

Tab. 4
Entwicklung des Produktionspotenzials (Änderung ggü. Vorjahr in %)^a

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2025)	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
Europäische Kommission (Mai 2025)	0,5	0,3	0,3			
Gemeinschaftsdiagnose (September 2025) EU-Methode	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Gemeinschaftsdiagnose (September 2025) MODEM	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Bundesbank (Juni 2025)	0,4	0,4	0,4	0,4		
IWF ^b (April 2025)	0,6	0,2	0,4	0,6	0,7	0,7
OECD (Juni 2025) Produktionspotenzial ^c	0,6	0,5	0,6			
Sachverständigenrat		0,3	0,4	0,1	0,1	0,1
FSP (Juni 2025)	0,7	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9

^a Preisbereinigt.
^b Eigene Berechnungen auf Basis des World Economic Outlook vom April 2025.
^c Eigene Berechnungen auf Basis des OECD Economic Outlook vom Juni 2025.

wicklung einen Wert zugrunde zu legen, der sich erheblich von den prognostizierten Werten unterscheidet. Tatsächlich liegt dieser Wert auch erheblich über der von der Bundesregierung selbst erwarteten Entwicklung (vgl. Tab. 4).

Steigende Abgaben

Auch wenn aufgrund der überaus optimistischen Wachstumsannahme der präventive Arm der EU-Fiskalregeln einstweilen hohe Defizite ermöglicht und entsprechend eine weitere Fortsetzung der durch Schulden finanzierten staatlichen Expansion derzeit regelkonform erscheint, ist eine fortgesetzte Finanzierung durch Neuverschuldung nicht dauerhaft möglich. Mittel- und langfristig müsste die Abgabenquote steigen.

Natürlich könnte man fordern, dass der Staat seine Ausgaben konsolidiert. Allerdings ist zu beachten, dass die tatsächlich erwartete Ausgabenentwicklung keineswegs kompatibel mit den gelockerten Vorgaben ist. So sieht der Stabilitätsrat beim Bund Konsolidierungsbedarfe von rd. 170 Mrd. Euro in den Jahren 2027–2029. Nach der leichten Aufwärtsrevision der Einnahmen im Rahmen der Steuerschätzung vom November dürfte der Handlungsbedarf immer noch rd. 150 Mrd. Euro betragen. Mit anderen Worten: Bei der Projektion der Staatsausgaben und der Staatsquote geht der Stabilitätsrat bereits davon aus, dass der Bund in den Jahren 2027–2029 umfangreiche Konsolidierungen von jährlich etwa 50 Mrd. Euro beschließt. Dass darüber hinaus eine zusätzliche Reduktion der Ausgaben beschlossen wird, welche die Staatsquote wieder

zurückführt, erscheint unrealistisch, zumal auch auf kommunaler Ebene bis 2029 Defizite in einem Umfang von jährlich rd. 30 Mrd. Euro erwartet werden. Tatsächlich sind erhebliche Steigerungen der Abgabenquote zu erwarten. Auch die dem Stabilitätsrat vorgelegte Finanzplanung sieht bereits vor, dass der Staat in den folgenden Jahren erhebliche Mehreinnahmen durch höhere Abgaben erzielt.

Die oben gezeigte starke Dynamik bei den Sozialleistungen dürfte zum größten Teil auf die Sozialversicherungen zurückzuführen sein. Hier ist allerdings eine Finanzierung durch Verschuldung wie in den anderen Bereichen nicht angelegt, denn die Sozialversicherungen finanzieren sich üblicherweise durch Beitragseinnahmen und Rücklagen. Wenn die Rücklagen Mindestgrenzen unterschreiten, müssen die Beitragssätze angepasst werden.

So erfolgen bereits im laufenden Jahr deutliche Steigerungen bei den Zusatzbeiträgen für die gesetzliche Krankenversicherung, und der Gesamtsozialversicherungsbeitrag steigt im laufenden Jahr auf 42,3%. Auch die anderen Zweige der Sozialversicherung sehen sich einem starken Ausgabendruck gegenüber. Z.B. wird für die Rentenversicherung im Jahr 2028 ein erheblicher Anstieg des Rentenbeitragssatzes erwartet. Die starke Erhöhung der Abgaben sieht auch der Stabilitätsrat voraus. Tatsächlich erwartet der Stabilitätsrat im Zeitraum von 2025 bis 2029 Maßnahmen zur Einnahmenerhöhung mit einem Volumen von rd. 98 Mrd. Euro (vgl. Tab. 5). Dies dürfte zu einem wesentlichen Teil Erhöhungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen beinhalten.

Tab. 5

Vorausschätzung der Nettoausgaben in Mrd. Euro^a

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Gesamtstaatliche Ausgaben	2140	2257	2382	2441	2532	2609
Nettoausgaben vor Bereinigung	2077	2188	2308	2359	2433	2494
Wachstumsrate der Nettoausgaben vor Bereinigung		5,3	5,5	2,2	3,1	2,5
Einnahmeseitige Maßnahmen	17	28	7	15	31	17
Nettoausgaben bereinigt	2060	2160	2301	2345	2402	2476
Wachstumsrate der Nettoausgaben nach Bereinigung ^b		4	5¼	1½	1¾	1¾

^a Gerundet auf das nächste Vielfache von 1 Mrd. Euro.

^b Die Werte für die Projektionsjahre ab 2025 sind auf ein Viertelprozent gerundet.

Quelle: Projektion des BMF für den Stabilitätsrat (September 2025); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Fehlende Nachhaltigkeit und wirtschaftliche Entwicklung

Insgesamt wird die erhebliche Ausweitung der Staatsquote bislang im Wesentlichen durch Defizite finanziert. Dies lässt sich aber auf Dauer weder ökonomisch durchhalten, noch ist es mit den europäischen Fiskalregeln vereinbar. Da sich die Finanzpolitik bislang aber außer Stande sieht, die Ausgaben zu begrenzen, und bereits heute weiteren großen Finanzlöchern gegenübersteht, ist angesichts der fortgesetzten Wachstumsschwäche von einem erheblichen Anstieg der Abgabenquote auszugehen. Dieser Weg ist bei den Sozialversicherungen bereits erkennbar. Hier dürfte sich die Ausgabendynamik auch nach 2029 weiter fortsetzen.²

Der drohende bzw. sich bereits abzeichnende Anstieg der Abgabenbelastung beeinträchtigt indes eine mögliche wirtschaftliche Erholung Deutschlands in den kommenden Jahren und die ungelösten Haushaltsprobleme des Bundes und der Kommunen erzeugen zusätzlich eine erhebliche finanzpolitische Unsicherheit.

Ist die Konsolidierung also alternativlos? Die Antwort hierauf hat die Politik selbst gegeben: Der mit Brüssel abgestimmte Finanzplan (FSP) unterstellt, dass das Produktionspotenzial der deutschen Wirtschaft in den kommenden Jahren nicht um 0,3 % wächst, wie es etwa die Gemeinschaftsdiagnose prognostiziert, sondern um 0,9 %. Dies ist zwar ein dreifach höherer Wert; aber im internationalen Vergleich immer noch bescheiden. Würde es also gelingen, die Wachstumskräfte in Deutschland wieder zu beleben und die langen Jahre des anämischen

Wirtschaftswachstums zu überwinden, würde der massive Konsolidierungsdruck deutlich nachlassen. Damit das gelingen kann, müsste Deutschland allerdings seine Politik des *Degrowth* aufgeben und durch eine konsequent wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik Sorge dafür tragen, dass das hohe im Finanzplan unterstellte Potenzialwachstum keine Luftbuchung bleibt, sondern Wahrheit wird. •

Referenzen

Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – BMF/BMW (2025), *Deutscher mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan*, Berlin.

Europäische Kommission (2025), *Commission Prior Guidance – Germany*, Juni 2025.

Ochmann, R., M. Albrecht und D. Sonnenberger (2025), *Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung*, Update der szenarienbasierten Projektion bis zum Jahr 2035 im Auftrag der DAK-Gesundheit, IGES Studie, Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025), *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2025: Expansive Finanzpolitik kaschiert Wachstumsschwäche*, Berlin.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2025), 24. Stellungnahme 10/2025.

² Für das Jahr 2035 sehen Ochmann et al. (2025) bereits einen Anstieg auf 48,6 % voraus