



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Wachsen oder streichen? Konsolidierungsstrategien in Zeiten
vielfältiger Staatsaufgaben

FÖDERALE FINANZEN UND HAUSHALTKONSOLIDIERUNG NACH CORONA

Loccumer Online-Finanztage, 17.11.2021

Prof. Dr. Thomas Lenk

INHALT

PART A: Fiskalische Ausgangsbedingungen post-Corona

PART B: Föderale Finanzbeziehungen und theoretische Hintergründe zu Staatsfinanzen

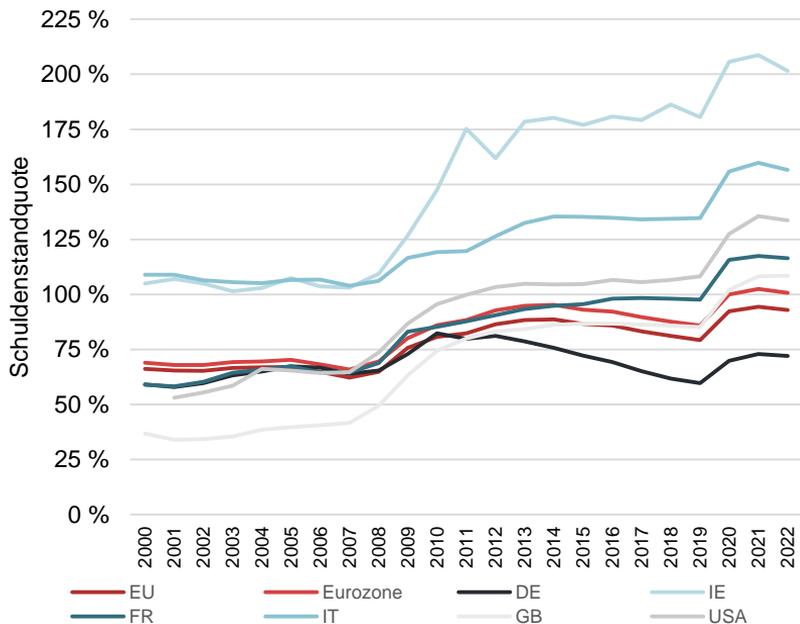
PART C: Haushaltskonsolidierung in Bund und Ländern

PART D: Investitionsbedarfe und kommende Herausforderungen

PART E: Fazit

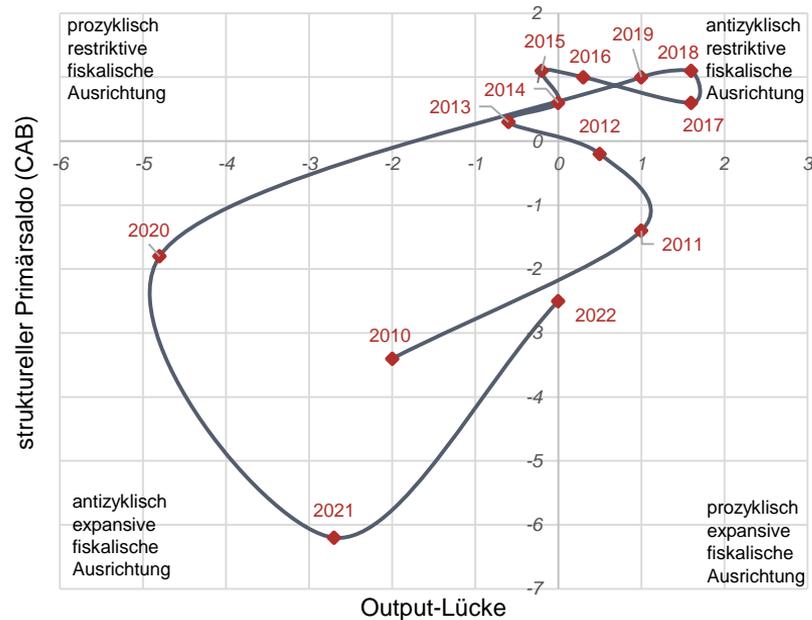
A: FISKALISCHE AUSGANGSBEDINGUNGEN POST-CORONA

ABB.: SCHULDENSTANDQUOTE VON 2000 BIS 2022



Quelle: AMECO (2021); Eigene Darstellung.

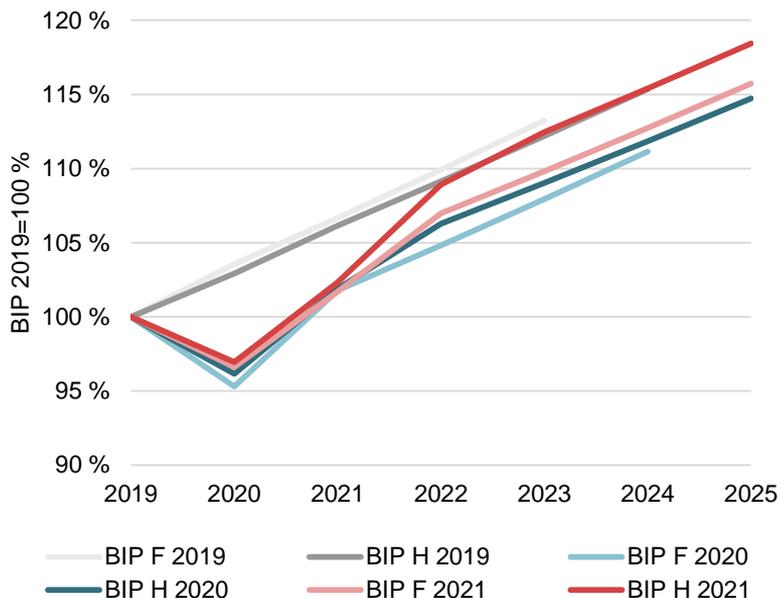
ABB.: FISKALISCHER KURS DEUTSCHLANDS VON 2010 BIS 2022



Quelle: AMECO (2021); Eigene Darstellung.

A: FISKALISCHE AUSGANGSBEDINGUNGEN POST-CORONA

ABB.: INDEXIERTE PROGNOSEN DES BIP MIT UNTERSCHIEDLICHEN PROGNOSEHORIZONTEN

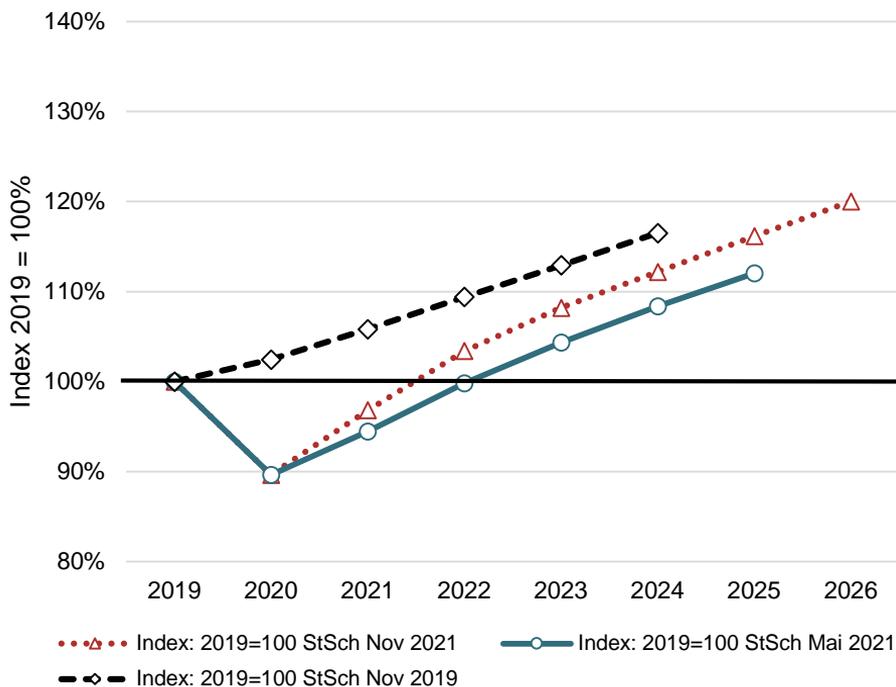


Quelle: Prognosen des BMWi und BMF; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

- Die **Herbstschätzung 2021** korrigiert die **BIP-Schätzung** vom Frühjahr deutlich nach oben.
- Die Prognose vom Herbst 2021 korrespondiert somit mit dem **alten Wachstumspfad** vom **Herbst 2019** und erreicht **2022** das alte Niveau.
- Mögliche Risiken:
 - Unsicher, ob die Corona-Pandemie nächstes Jahr überwunden werden kann
 - Durch die starke Exportabhängigkeit ist die Entwicklung insb. in Schwellenländern für die wirtschaftliche Erholung in Deutschland kritisch
 - Lieferengpässe behindern den Aufschwung
 - Abbau und Nutzung der in der Corona-Pandemie angehäuften Überschussersparnis der privaten Haushalte
- Korrespondierend mit der neuesten **Steuerschätzung** wird derzeit mit einer **raschen Erholung** gerechnet. Risiken gelten als überwindbar.

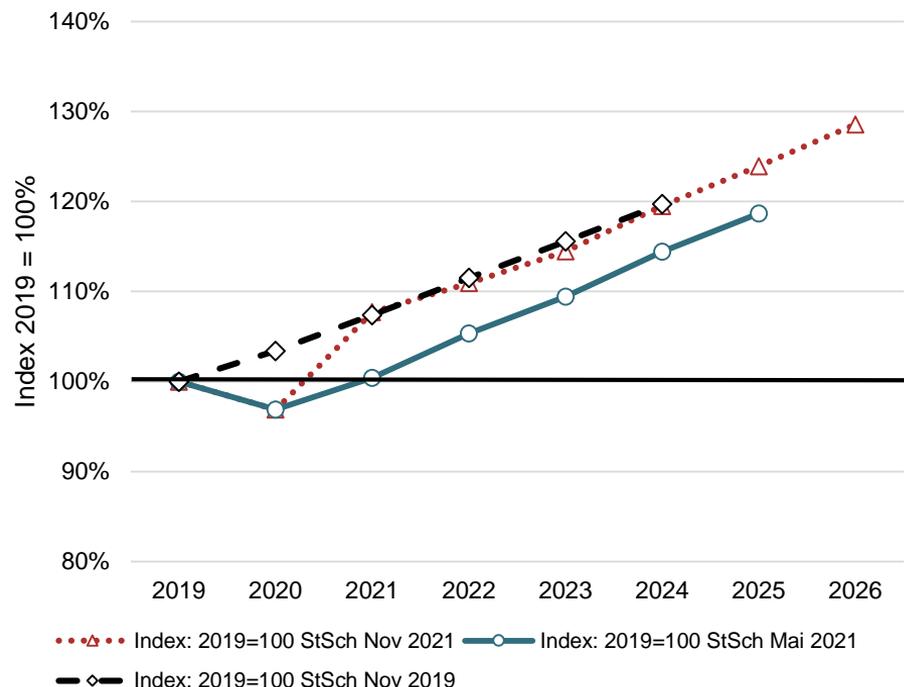
A: FISKALISCHE AUSGANGSBEDINGUNGEN POST-CORONA

ABB.: STEUERSCHÄTZUNG BUND 2019-2026 (IN % GGÜ. 2019)



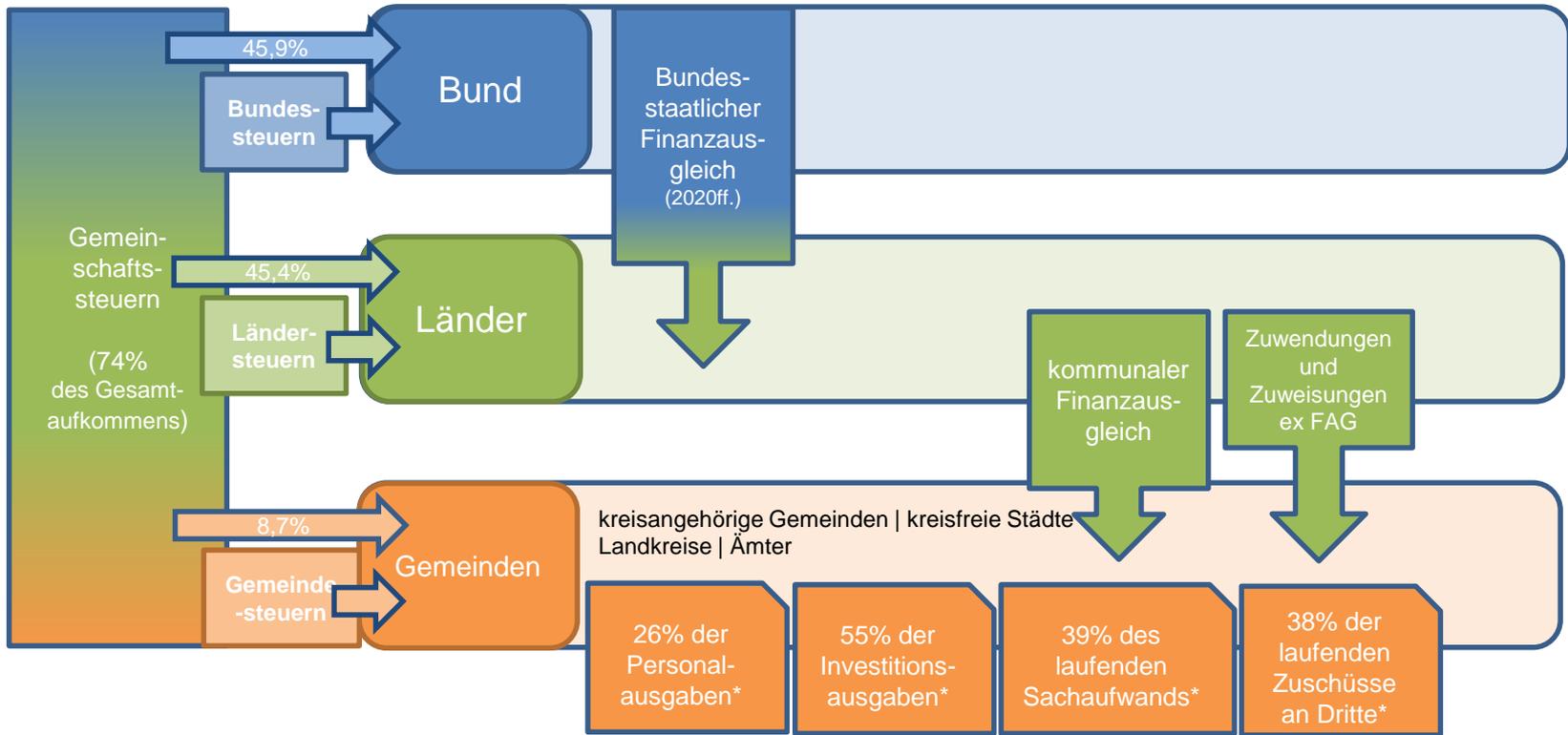
Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzung; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

ABB.: STEUERSCHÄTZUNG LÄNDER 2019-2026 (IN % GGÜ. 2019)



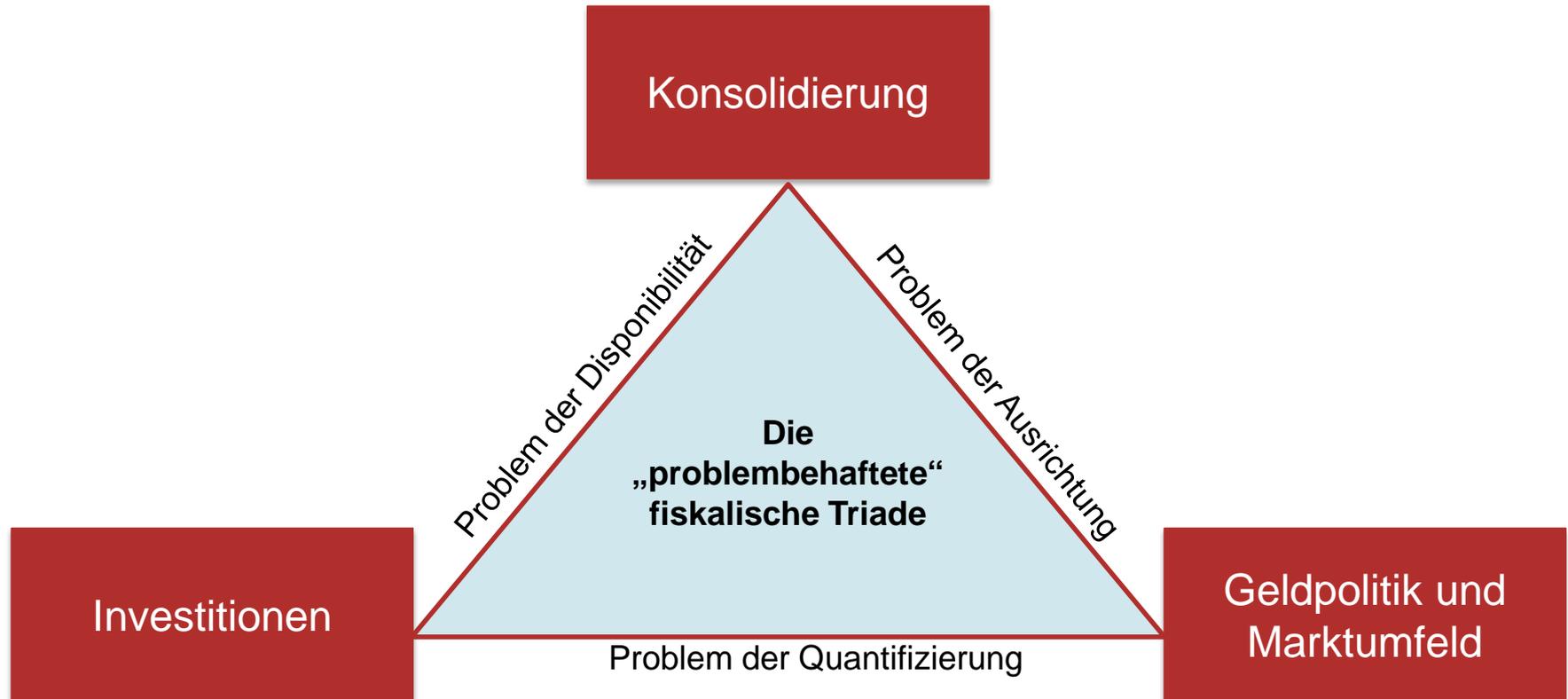
Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzung; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

B: FÖDERALE FINANZBEZIEHUNGEN UND THEORETISCHE HINTERGRÜNDE ZU STAATSFINANZEN



* jeweils bezogen auf die Summe der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) ohne Sozialversicherung, Darstellung einschließlich Extrahaushalte auf Basis der Daten 2019.

B: FÖDERALE FINANZBEZIEHUNGEN UND THEORETISCHE HINTERGRÜNDE ZU STAATSFINANZEN



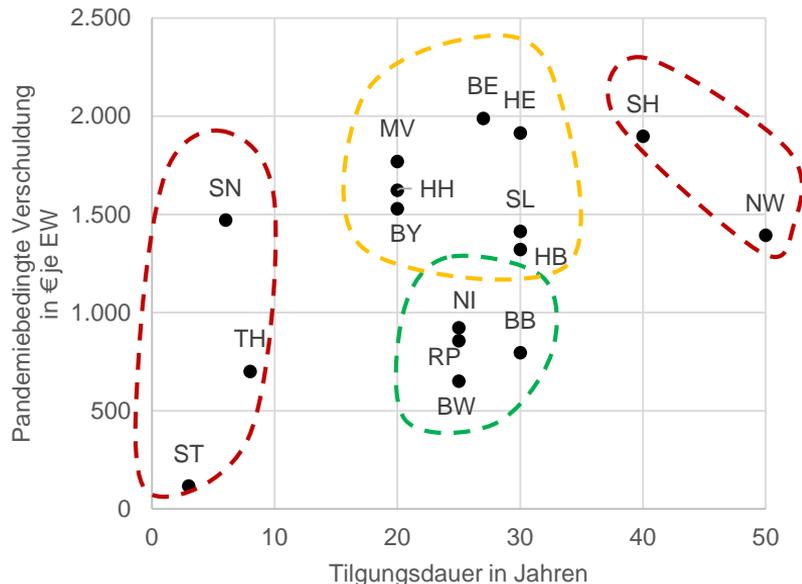
C: HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG IN BUND UND LÄNDERN

- Auf Bundesebene werden die erheblichen öffentlichen Mehrausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie **2022** stark zurückgefahren.
- Die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse gilt ab **2023** nicht mehr
- Die Bundesregierung plant ab dem Jahr **2023** die Nutzung bestehender Rücklagen in Höhe von 48,2 Mrd. € bis 2025
 - Ziel: Glättung des Übergangs zu den Regelgrenzen der Schuldenbremse
- Ab **2024** erfolgt die erneute Einhaltung des mittelfristigen Haushaltszieles von strukturell -0,5 % des BIP. Im Jahr **2025** soll der Staatshaushalt wieder strukturell ausgeglichen sein.
- Laut Stabilitätsrat ergibt sich die wesentliche strukturelle Konsolidierung aus dem Auslaufen der befristeten Maßnahmen des Konjunkturprogramms. Das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 2022 bis 2025 verringert sich um mehr als 0,5% des BIP pro Jahr.
 - Dabei liegt die Annahme zu Grunde, dass der inkludierte Handlungsbedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse von 4,9 Mrd. € bzw. 15,2 Mrd. € umgesetzt wird.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Schuldenstandquote (in %)	59,7	69,8	74,5	74	73,25	72	69,25
Struktureller Saldo (in %)		-2	-7,75	-2,75	-1,25	-0,5	0

C: HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG IN BUND UND LÄNDERN

ABB.: STREUDIAGRAMM AUS VERSCHULDUNG UND TILGUNGSDAUER



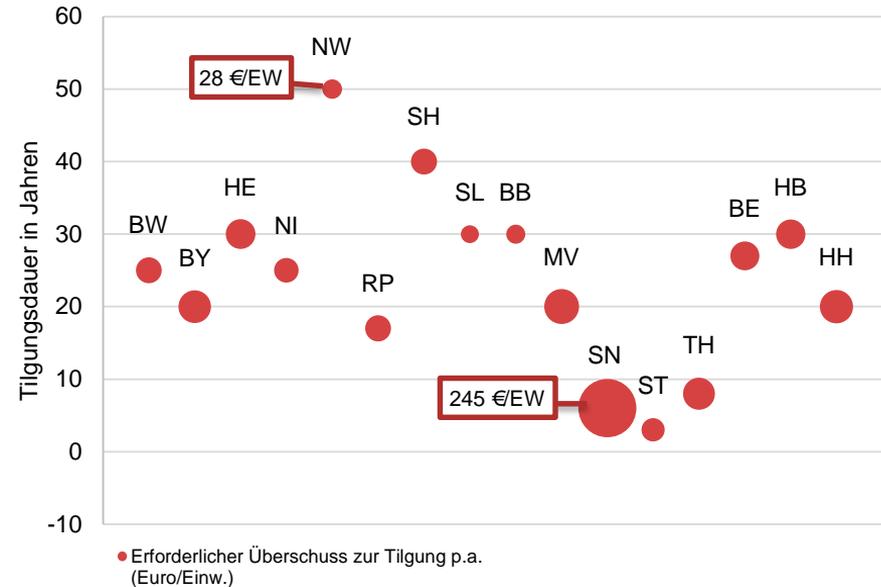
Quelle: Haushaltsgesetze und Haushaltsbegleitgesetze der Bundesländer; Lenk/Bender/Hesse (2021); Eigene Darstellung.

- Die Bundesländer haben im **unterschiedlichen Maße** von der Kreditaufnahmemöglichkeit Gebrauch gemacht.
- Dies ist in allen Bundesländern mit einem **Tilgungsplan** verbunden.
- Es lassen sich **unterschiedliche Cluster** identifizieren
 - In unter **10** Jahren wollen **SN, TH** und **ST** getilgt haben. Dies ist mit hohen Haushaltsbelastungen verbunden.
 - Zwischen **20** und **30** Jahren wollen die **meisten BL** tilgen. Es handelt sich um eine moderate Haushaltsbelastung.
 - **40** bis **50** Jahre lassen sich **SH** und **NW** Zeit. Dies geht mit geringeren aber langfristigeren Haushaltsbelastungen einher.
- Eine **heterogene fiskalische Ausgangslage** für die Bundesländer in den kommenden Jahren ist absehbar

C: HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG IN BUND UND LÄNDERN

- Die Abbildung zeigt den **erforderlichen Überschuss zur Tilgung** der pandemiebedingten Verschuldung in Euro/Einw. (rot)

ABB.: FINANZIERUNGSSALDO VERSUS ERFORDERLICHER ÜBERSCHUSS P.A. IN EURO/EINW.

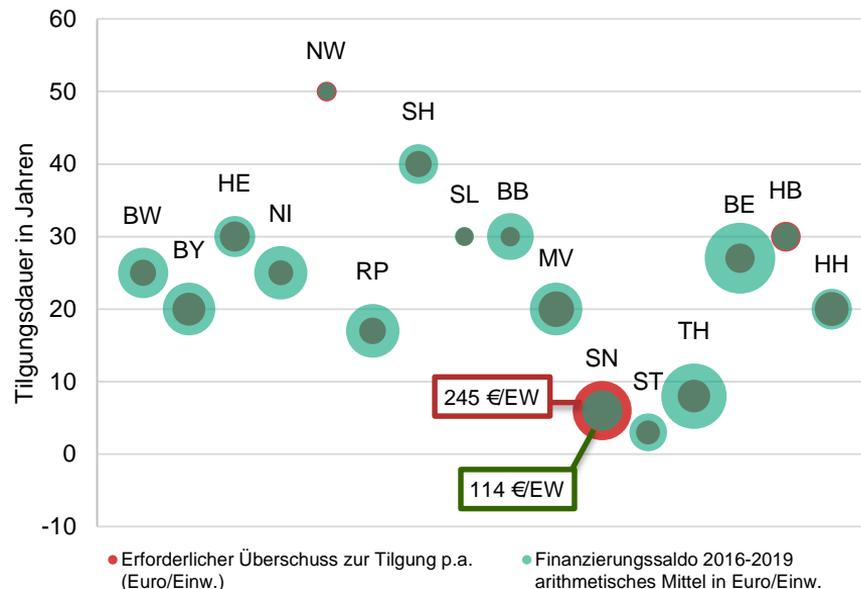


Quelle: Haushaltsgesetze und Haushaltsbegleitgesetze der Bundesländer; BMF (2020); Lenk/Bender/Hesse (2021); Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

C: HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG IN BUND UND LÄNDERN

- Die Abbildung zeigt den **erforderlichen Überschuss zur Tilgung** der pandemiebedingten Verschuldung in Euro/Einw. (rot) und den **mittleren Finanzierungsüberschuss 2016-2019** (grün)
 - Sind die Tilgungsanforderungen größer, als der durchschnittliche Finanzierungssaldo, so zeigt sich ein **roter Ring**
 - Ein **grüner Ring** bedeutet, dass der durchschnittliche Finanzierungsüberschuss größer war, als die Tilgungsanforderungen
- Es wird ersichtlich, dass die durchschnittlichen Finanzierungsüberschüsse der vergangenen Jahre in **SN, NW und HB** nicht ausgereicht hätten, um die laufende Tilgung zu begleichen.
 - Bei ähnlicher Entwicklung sind Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen oder Rücklagenverzehr wahrscheinlich, sofern Tilgungszeiträume nicht gestreckt werden
- Auch in **SH, HE, SL und HH** könnte die Deckung künftiger Tilgungsanforderungen aus laufenden Haushaltsüberschüssen eine Herausforderung zu sein.

ABB.: FINANZIERUNGSSALDO VERSUS ERFORDERLICHER ÜBERSCHUSS P.A. IN EURO/EINW.



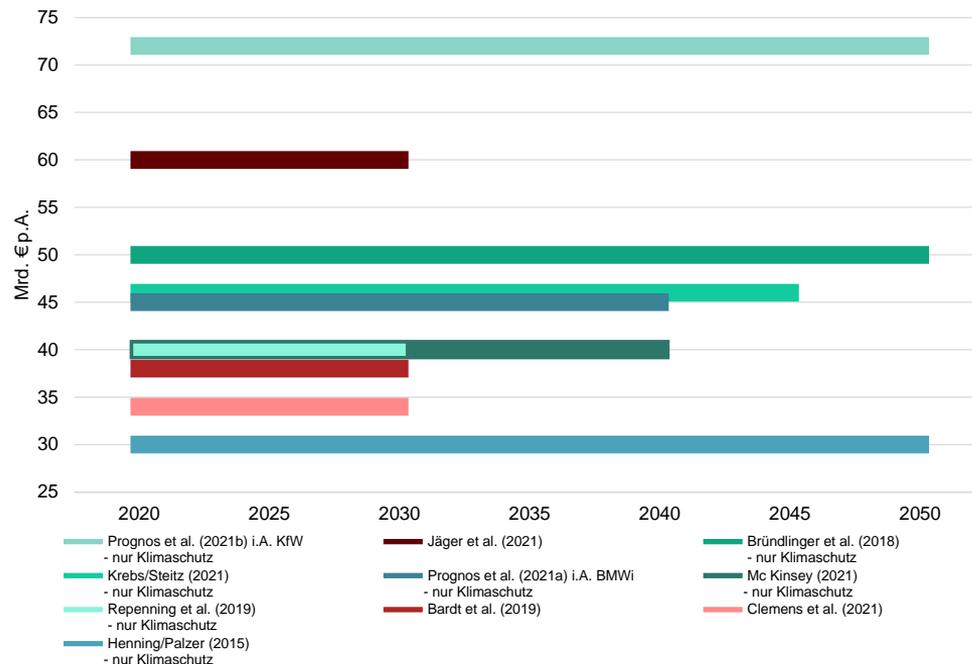
Quelle: Haushaltsgesetze und Haushaltsbegleitgesetze der Bundesländer; BMF (2020); Lenk/Bender/Hesse (2021); Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

D: INVESTITIONSBEDARFE UND KOMMENDE HERAUSFORDERUNGEN

- Mit Blick in die Zukunft bestehen immense **öffentliche Investitionsbedarfe**, v. a. in Bezug auf
 - Erreichung der Klimaziele
 - Vorantreiben der Digitalisierung
 - Ausbau und Erhalt der öffentlichen Infrastruktur
- Verschiedene Studien schätzen die öffentlichen Investitionsbedarfe auf **30 bis 72 Mrd. € pro Jahr** in den nächsten 10 bis 30 Jahren
- Die Schätzwerte beziehen sich z. T. auf gesamtwirtschaftliche Investitionsbedarfe und z. T. nur auf Klimaschutzinvestitionen

An dieser Stelle Konsolidierungsmaßnahmen anzusetzen, könnte daher erhebliche Folgen haben!

ABB.: QUANTIFIZIERUNG DER ÖFFENTLICHEN INVESTITIONSBEDARFE IN AUSGEWÄHLTEN STUDIEN IN MRD. € P.A.



Quelle: Gelistete Studien; Eigene Darstellung.

E: FAZIT

- Der **Sachverständigenrat** resümiert mit Hinblick auf die EU-weit angestiegenen Schuldenstände infolge der Corona-Pandemie:
 - „[Es] liegt eine Reform der Fiskalregeln nahe, die länderspezifische Zielwerte für den Schuldenstand oder die Anpassungsgeschwindigkeit mit einer Privilegierung investiver Ausgaben verbindet. Dies könnte mit den Vorteilen einer Ausgabenregel kombiniert werden.“
 - Vor dem Hintergrund der prognostizierten positiven Entwicklung erscheint im Nachgang der Corona-Pandemie zumindest keine **abrupte** Konsolidierung erforderlich.
- Nichtsdestotrotz zeichnen sich auf Länderebene teilweise bereits mögliche Herausforderungen bei den erforderlichen Tilgungen der Corona-Mehrbelastungen ab.
 - Ob die erwarteten Steuermehreinnahmen dazu ausreichen werden, um die Tilgungsverpflichtungen in Gänze zu erfüllen, kann bezweifelt werden.
 - Obgleich somit die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich verbessern, droht auf der Länderebene eine Konsolidierungsepisode zu beginnen. Ein „Problem der Ausrichtung“ kann somit konstatiert werden.
- Für den Bund werden **dennoch Konsolidierungsbemühungen** notwendig sein, da der Tilgungsplan hier keine Spielräume zulässt. Wie bereits vielfach diskutiert gibt es jedoch unterschiedliche Möglichkeiten, schuldenbremsenkonform Investitionen zu befördern.
 - Nicht vollends in der Diskussion abgeschlossen bleibt jedoch die Frage nach der Quantifizierung der Investitionsbedarfe. Dass ein mittlerer zweistelliger Milliardenbetrag jedoch pro Jahr notwendig sein wird, ist laut Studienlage unbestritten.



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Prof. Dr. Thomas Lenk

Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Professur Finanzwissenschaften

T +49 341 97-33580 F +49 341 97-33589

lenk@uni-leipzig.de

www.uni-leipzig.de



REFERENZEN

AMECO Database (2020): General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Bardt, Hubertus; Dullien, Sebastian; Hüther, Michael; Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IMK Report.

Bründlinger, Thomas; König, J. E.; Frank, O.; Gründig, D.; Jugel, C.; Kraft, P. et al. (2018): dena-Leitstudie Integrierte Energiewende: Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050. In: *Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena), ewi Energy Research & Scenarios gGmbH: Berlin/Köln, Germany.*

Bundesministerium der Finanzen: Ergebnis der 161. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom November in Berlin. Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2021-11-11-ergebnisse-161-sitzung-steuerschaetzung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Bundesministerium der Finanzen (2019): Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom November in Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2021): Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom Mai in Berlin.

Burret, Heiko; Kirchner, Almut; Kreidelmeyer, Sven; Spillmann, Thorsten; Ambros, Jakob; Limbers, Jan et al. (2021): Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland. im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Prognos; Nextra Consulting; NKI - Institut für nachhaltige Kapitalanlagen.

Büttner, Thiess; Werding, Martin (2021): Optionen zur Stabilisierung der Einnahmesituation der Sozialversicherungen. Nürnberg. Online verfügbar unter https://www.pkv.de/fileadmin/user_upload/PKV/a_Positionen/PDF/2021-10_Gutachten_Buettner__Werdning.pdf.

REFERENZEN

Clemens, Marius; Fratzscher, Marcel; Michelsen, Claus (2021): Ein Investitionsprogramm zur Krisenbewältigung. In: *Wirtschaftsdienst* 101 (3), S. 168–171.

Der Präsident des Bundesrechnungshof als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2021): Analyse zur Lage der Bundesfinanzen. Solide Finanzen für einen handlungsfähigen Staat. Eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode. Bonn.

Deutsche Bundesbank (2021): Monatsbericht Oktober 2021. 73. Aufl. Frankfurt am Main (Monatsbericht, 10).

Deutscher Bundestag (2021): Finanzplan des Bundes 2021 bis 2025 (Drucksache, 19/31501).

Gerbert, Philipp; Herhold, Patrick; Burchardt, Jens; Schönberger, Stefan; Rechenmacher, Florian; Kirchner, Almut et al. (2018): Klimapfade für Deutschland. Hg. v. Bundesverbandes der deutschen Industrie. Boston Consulting Group; Prognos.

Helmcke, Stefan; Heuss, Ruth; Hieronimus, Solveigh; Engel, Hauke (2021): Net-Zero Deutschland. Chancen und Herausforderungen auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2045. Online verfügbar unter

https://www.mckinsey.de/~ /media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/news/presse/2021/21-09-10%20net%20zero%20deutschland/mckinsey%20net-zero%20deutschland_ oktober%202021.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Henning, Hans-Martin; Palzer, Andreas (2015): Was kostet die Energiewende. In: *Wege zur Transformation des deutschen Energiesystems bis 2050*.

Ifo-Institut (2021): Schuldenbremse in den Bundesländern. Stand 03.Mai 2021. Ifo-Institut. München. Online verfügbar unter <https://www.ifo.de/sites/default/files/2021-01/corona-schuldenbremse.pdf>.

Jaeger, Carlo; Haas, Armin; Teitge, Jonas (2021): Klima, Digitalisierung und Nachhaltigkeit: Zur Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen. GCF Report 1/2021. Berlin. Online verfügbar unter https://globalclimateforum.org/wp-content/uploads/2021/09/GCF_Report-_2021_1_Zukunftsinvestitionen.pdf.

REFERENZEN

Krebs, Tom; Steitz, Janek: Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. Forum for a New Economy. Berlin (Working Papers, 3). Online verfügbar unter <https://newforum.org/wp-content/uploads/2021/09/FNE-WP03-2021.pdf>, zuletzt geprüft am 13.10.2021.

Lenk, Thomas; Bender, Christian; Hesse, Mario (2021): Sind flexiblere Kriterien in der Diskussion um die Staatsverschuldung nötig? In: *ifo Schnelldienst* 74 (4), S. 13–16.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hg.) (2021): Gemeinschaftsdiagnose #2-2021. Krise wird allmählich überwunden - Handeln an geringerem Wachstum ausrichten.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021): Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit. Jahresgutachten 21/22. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Jahresgutachten / Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 21/22).