

Martin Werding, Klaus Gründler, Benjamin Läßle, Robert Lehmann, Martin Mosler und Niklas Potrafke

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Spielt sie noch eine Rolle?

Am 11. März 2020, zu Beginn der »ersten Welle« der Covid-19-Pandemie in Deutschland, stellte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seinen Fünften Tragfähigkeitsbericht der Öffentlichkeit vor (BMF 2020). Die Aufmerksamkeit für den Bericht war in diesen Tagen verständlicherweise begrenzt. Spätestens mit der offiziellen Verkündung weitreichender Kontaktbeschränkungen, die eine Woche später erfolgte, waren die zugrunde liegenden Berechnungen, die vom ifo Institut und der Ruhr-Universität Bochum erstellt wurden (vgl. Werding et al. 2020), überholt. Es war abzusehen, dass die Coronakrise eine Rezession hervorrufen und schuldenfinanzierte Staatsausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft notwendig machen würde. Im Laufe der letzten Monate sind im Bund zwei Nachtragshaushalte im Gesamtumfang von über 200 Mrd. Euro verabschiedet worden. Die Schuldenstandsquote wird von zuletzt knapp unter 60% auf ca. 75% im Jahr 2020 ansteigen. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse des Fünften Tragfähigkeitsberichts, die eine ständig steigende Belastung der öffentlichen Finanzen durch den fortschreitenden demografischen Alterungsprozess im Zeitraum bis 2060 anzeigen, jedoch besonders wichtig. Von den finanzpolitischen Folgen der seither eingetretenen Krise werden sie am aktuellen Rand zwar überlagert, bleiben aber unverändert gültig – als längerfristige Herausforderung, die durch die Coronakrise nicht etwa verschwunden ist, sondern nun noch größer wird.

ERGEBNISSE: VERSCHLECHTERUNG GEGENÜBER 2016

Kernstück der Berechnungen sind, wie bei den Studien zur Vorbereitung früherer Tragfähigkeitsberichte¹, Simulationen zur langfristigen Entwicklung der stark von der Demografie beeinflussten öffentlichen Ausgaben in den Bereichen

- Alterssicherung (gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung),
- Gesundheit und Pflege (gesetzliche Krankenversicherung, soziale Pflegeversicherung und Beihilfe für Beamte und ihre Angehörigen),
- Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherung, sonstige Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie

¹ Vgl. Werding und Kaltschütz (2005), Werding und Hofmann (2008), Werding und Hener (2011) sowie Werding (2016).

IN KÜRZE

Bereits vor dem Ausbruch der Coronakrise war es um die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen nicht gut bestellt. Unsere Berechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums zeigen, dass in den nächsten Jahren noch deutlich höhere Haushaltüberschüsse erzielt werden müssten als vor der jetzigen Krise, um langfristig tragfähige Staatsfinanzen zu sichern. Im Vergleich zum Vierten Tragfähigkeitsbericht aus dem Jahr 2016 hat sich die Tragfähigkeitslücke sogar vergrößert. Diese Nachricht ist im Zuge der Coronakrise untergegangen. Nach der massiv expansiven Fiskalpolitik der letzten Monate und der sich erholenden Konjunktur sollte zügig ein Konsolidierungskurs eingeschlagen werden. Die Schuldenbremse sollte schnellstmöglich wieder eingehalten und die Zusammensetzung der deutschen Staatsausgaben auf den Prüfstand gestellt werden.

- Bildung und Familien (öffentliche Bildungsausgaben, inkl. Kindertagesbetreuung, und Kerninstrumente des Familienlastenausgleichs, wie Kindergeld, einkommensteuerliche Kinderfreibeträge und Elterngeld).

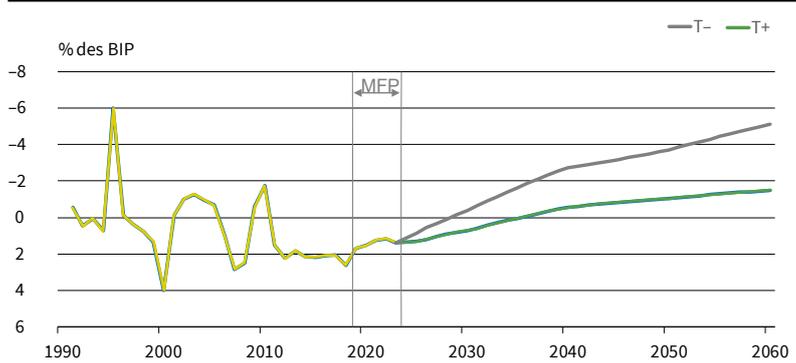
Betrachtet werden dabei zunächst zwei Basisvarianten, die – angefangen von den verwendeten Szenarien zur demografischen Entwicklung über die Annahmen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes bis hin zum unterstellten Produktivitätswachstum² – einerseits eher pessimistisch (»Variante T-«), andererseits eher optimistisch (»Variante T+«) sind und zusammengenommen einen Korridor abgrenzen, innerhalb dessen die tatsächlichen Entwicklungen (Stand: Februar 2020) plausiblerweise liegen sollten.

Insgesamt beziehen sich die Simulationen auf Ausgaben im Umfang von 25,6% des BIP bzw. 59,6% der gesamtstaatlichen Primärausgaben (Ist-Werte für 2017). Bis 2060 wird ein Anstieg der BIP-Quoten auf 29,2% (Variante T+) bzw. 32,8% (Variante T-) projiziert. Die Zunahme beträgt unter optimistischen Annahmen somit 3,6 Prozentpunkte, unter pessimistischen Annahmen 7,2 Prozentpunkte. Für die wei-

² Für eine genauere Darstellung und Begründung der im Einzelnen getroffenen Annahmen vgl. Werding et al. (2020, Kapitel 2).

Abb. 1

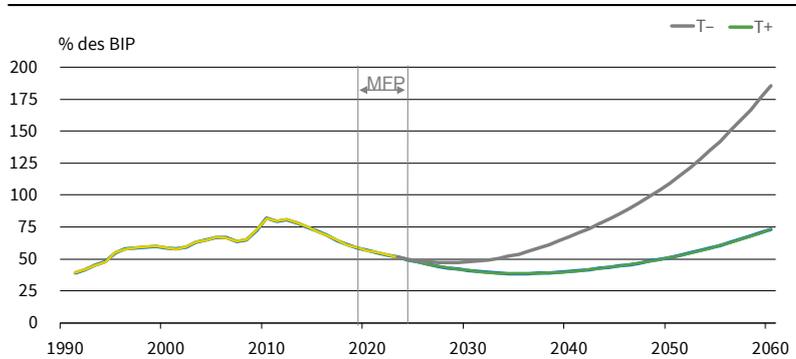
Gesamtstaatlicher primärer Finanzierungssaldo (1991-2060)



Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR); Mittelfristprojektion der Bundesregierung (MFP, Frühjahr 2019); SIM.17. © ifo Institut

Abb. 2

Gesamtstaatlicher Schuldenstand (1991-2060)



Quelle: Deutsche Bundesbank; Mittelfristprojektion der Bundesregierung (MFP, Frühjahr 2019); SIM.17. © ifo Institut

teren Berechnungen wird – eher aus methodischen als auch Vereinfachungsgründen – unterstellt, dass alle sonstigen öffentlichen Ausgaben und auch die gesamtstaatlichen Einnahmen im gesamten Simulationszeitraum in Prozent des BIP konstant bleiben. Die projizierten Änderungen der BIP-Quote der Demografie-abhängigen Ausgaben übertragen sich unter diesen Annahmen Eins zu Eins auf Änderungen der Primärausgabenquote und auch auf das primäre Finanzierungsdefizit des gesamtstaatlichen Haushalts (in Relation zum jeweiligen BIP). Abbildung 1 zeigt den daraus resultierenden Verlauf des Primärdefizits für beide Basisvarianten.

Die Annahmen zur Einnahmenseite, bei denen von möglichen finanzpolitischen Reaktionen bewusst abgesehen wird, sorgen dafür, dass der zuletzt bestehende Primärüberschuss im Simulationszeitraum mehr oder weniger rasch in ein Defizit umschlägt, das

sich anschließend immer weiter vergrößert. Steigende Primärdefizite erhöhen schon für sich genommen den gesamtstaatlichen Schuldenstand. Unter Berücksichtigung gleichfalls steigender Zinszahlungen erhöht sich dieser noch zusätzlich, so dass die Schuldenstandsquote aufgrund einer sich selbst verstärkenden Interaktion mit dem gesamten Finanzierungsdefizit (inkl. Zinszahlungen) auf Dauer regelrecht explodiert (vgl. Abb. 2). Hierbei handelt es sich allerdings um rechnerische Verläufe, die zunächst die Größe der absehbaren Ausgabensteigerungen und des daraus resultierenden Bedarfs an Korrekturen durch höhere Einnahmen und/oder niedrigere Ausgaben – sowohl im Bereich der von der Demografie beeinflussten als auch der sonstigen Ausgaben – deutlich macht.

Die erforderlichen finanzpolitischen Korrekturen werden in einem letzten Schritt mit einer verdichteten Kennziffer, der sogenannten »Tragfähigkeitslücke«, gemessen, die auf Arbeiten von Blanchard (1990), Blanchard et al. (1990) sowie Auerbach et al. (1991) zurückgeht und die auch in den regelmäßig von der EU-Kommission vorgelegten »Sustainability Reports« für vergleichbare Zwecke genutzt wird (vgl. zuletzt European Commission 2019). Sie gibt diejenige Verbesserung der primären Defizitquote (in Prozent des BIP) an, die ab sofort und auf Dauer jedes Jahr erreicht werden muss, damit die gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen trotz der projizierten Entwicklung der Demografie-abhängigen Ausgaben die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates einhalten,³ also den bisher aufgelaufenen Schuldenstand und alle zukünftigen Ausgaben durch zukünftige Einnahmen decken können. Tabelle 1 weist die dafür ermittelten Indikatorwerte aus und vergleicht sie mit den für den Vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF (2016) errechneten Werten, die sich auf zwei ganz ähnlich berechnete Basisvarianten beziehen.

Der Konsolidierungsbedarf, den die Tragfähigkeitsindikatoren für den Fünften Tragfähigkeitsbe-

³ Grafisch lässt sich die damit vorgezeichnete finanzpolitische Korrektur jeweils als Parallelverschiebung der in Abbildung 1 gezeigten Verläufe der primären Defizitquoten nach unten interpretieren, die 2020 einsetzt. Der für die Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung maßgebliche unendliche Zeithorizont wird in die Berechnungen mit der vereinfachenden Annahme einbezogen, dass alle relevanten Größen – insbesondere Primärdefizitquote, BIP-Wachstumsrate und Zinssatz – ab 2060 konstant bleiben. Soweit die Primärdefizitquoten auf 2060 zu (und daher wohl auch darüber hinaus) ansteigen, resultiert daraus eine Unterschätzung der Tragfähigkeitslücke, die allerdings weniger gewichtig ist als bei Tragfähigkeitsanalysen, die sich auf den zwangsläufig endlichen Simulationszeitraum beschränken.

Tab. 1

Tragfähigkeitslücken im gesamtstaatlichen Haushalt (in %)

	Basisvariante T+	Basisvariante T-
Vierter Tragfähigkeitsbericht (2016)	1,22	3,81
Fünfter Tragfähigkeitsbericht (2020)	1,49	4,10

Anmerkungen: Alle Angaben in Prozent des BIP. Die Indikatorwerte messen dauerhafte Verbesserungen des primären Finanzierungssaldos des gesamtstaatlichen Haushalts, die 2016 bzw. 2020 einsetzen und erforderlich sind, um die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont einzuhalten.

Quelle: SIM.13; SIM.17.

richt anzeigen, ist selbst unter den eher optimistischen Annahmen für die Variante T+ nicht gering. Er beläuft sich auf rund 1,5% des BIP (bzw. rund 3,4% der gesamtstaatlichen Primärausgaben oder 51,9 Mrd. Euro im Jahr, gemessen an aktuellen Werten). Unter den eher pessimistischen Annahmen für Variante T- erscheint er als beträchtlich, mit 4,1% des BIP (bzw. rund 9,5% der Primärausgaben oder 142,6 Mrd. Euro im Jahr).⁴

Der Vergleich mit den früheren Resultaten verdeutlicht zudem, dass sich die Indikatorwerte für beide Basisvarianten in den letzten Jahren leicht verschlechtert haben, und zwar jeweils um rund 0,3 Prozentpunkte. Dies überrascht zunächst, weil für den Fünften Tragfähigkeitsbericht günstigere demografische Szenarien verwendet werden (mit höherer Geburtenziffer in beiden Varianten und deutlich höherer Nettozuwanderung in Variante T+)⁵ und eine weiter verbesserte Arbeitsmarktsituation (mit höherer Erwerbsbeteiligung und niedrigerer Erwerbslosenquote) fortgeschrieben wird. Die ungünstigeren Ergebnisse gehen jedoch nicht auf die Simulationen zur zukünftigen Ausgabenentwicklung zurück, sondern auf zuletzt schon stärker gestiegene Ausgaben, v.a. im Bereich der Renten- und Pflegeversicherung (durch die Rentenreform 2018 sowie die »Pflegerstärkungsgesetze«), die langfristig fortwirken.

Nach einer Serie konsequent ausgabendämpfender Reformen in den Jahren 2001 bis 2007, die v.a. die Renten- und auch die Krankenversicherung betrafen, hat sich die Politik bei Änderungen des Rechts der gesetzlichen Sozialversicherungen in jüngerer Zeit weniger an der Perspektive des längerfristig zu erwartenden Ausgabenanstiegs aufgrund der demografischen Alterung orientiert, sondern mehr an der zuletzt sehr günstigen Einnahmensituation. Damit könnte nun – nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie und der dadurch ausgelösten Wirtschaftskrise – vorerst Schluss sein. Der massive Einsatz öffentlicher Mittel zur Bekämpfung der Krise dürfte den langfristigen Konsolidierungsbedarf zugleich noch weiter erhöht haben.⁶ Zu beachten ist dabei auch, dass die finanzpolitischen Spielräume für die Krisenbekämpfung derzeit nur deswegen vorhanden sind, weil vorher nicht unterschiedslos allen, für sich genommen in vielen Fällen durchaus begründbaren Ausgabenwünschen nachgegeben wurde.

NIEDRIGZINS UND TRAGFÄHIGKEITSINDIKATOREN

Einen wichtigen Diskussionspunkt bildeten bei der Erstellung der Simulationen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht die Implikationen der anhaltenden Niedrigzinsphase für die langfristige Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen. Bei den Berechnungen für frühere Tragfähigkeitsberichte wurde stets unterstellt, dass sich der Zins für Staatsschuldtitel binnen weniger Jahre wieder normalisiert – auf Werte aus der Zeit vor der Finanz- und Wirtschaftskrise. Für die jüngsten Berechnungen wird dagegen angenommen, dass die anhaltende Niedrigzinssituation noch lange andauert, sich bis zum Ende des Simulationszeitraums im Jahr 2060 allerdings doch ganz allmählich auflöst.⁷

Die langfristige Zinsentwicklung und mögliche fundamentale Gründe für anhaltend niedrige Zinsen werden in der Fachliteratur lebhaft diskutiert.⁸ Als ein Grund für die gegenwärtig niedrigen Zinsen wird ein Angebotsargument angeführt, die sogenannte »Sparschwemme«: Das Angebot an Ersparnissen ist in jüngster Zeit außergewöhnlich hoch, es übersteigt die privaten Investitionen deutlich und führt somit zu niedrigen Zinsen. Zu diesem hohen Angebot an Ersparnissen trägt der demografische Wandel bei. Alternde und schrumpfende Gesellschaften haben eine niedrigere Konsum-, aber höhere Sparneigung als Gesellschaften mit vielen jungen Bürgerinnen und Bürgern. Alternativ könnten die niedrigen Zinsen aber auch durch eine »Geldschwemme« hervorgerufen werden. Führende Zentralbanken haben in den vergangenen Jahren eine äußerst expansive Geldpolitik betrieben und das Geldangebot durch umfassende Ankäufe von Staats- und Unternehmensanleihen massiv ausgeweitet. Beide Positionen sind plausibel und scheinen zur Erklärung der gegenwärtig niedrigen Zinsen beizutragen. Zwischen den Positionen empirisch zu diskriminieren ist anspruchsvoll.

Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen wurde für den Fünften Tragfähigkeitsbericht untersucht, wie die Ergebnisse zur Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen auf unterschiedliche Zinsannahmen reagieren: Die Tragfähigkeitslücken sind wenig zinsensitiv. Tabelle 2 zeigt, dass sich die Tragfähigkeitslücke im Vergleich zum Basisszenario nur geringfügig ändert, wenn davon ausgegangen wird, dass der Realzins bereits ab dem Jahr 2040 anstelle von 2060 bei 3% p.a. liegt. Die Zinsen spielen u.a. deshalb eine untergeordnete Rolle, weil in den deutschen Sozialversicherungssystemen wenig finanzielle Reserven gehalten werden, deren Verzinsung die Ausgaben beeinflusst. Reagibler ist die Tragfähigkeitslücke auf demografische Entwicklung und die damit verbundene Erwerbstätigkeit.

⁷ Die Annahmen beziehen sich dabei auf den durchschnittlichen Zins für alle umlaufenden Staatsschuldtitel (mit verschiedenen Restlaufzeiten), der nominal zuletzt bei 1,5% p.a. lag. Dies entspricht einem Realzins von – 0,4%, der in den Simulationen vereinfachend bis 2060 wieder linear auf den langjährigen Durchschnittswert von 3,0% p.a. erhöht wird.

⁸ Für eine ausführlichere Darstellung siehe Textbox 10 in Werding et al. (2020).

⁴ In der Studie für den Fünften Tragfähigkeitsbericht werden zudem insgesamt 73 Alternativvarianten betrachtet, von denen keine anzeigt, dass die öffentlichen Finanzen in Deutschland langfristig tragfähig sind – abgesehen von zwei Modellrechnungen, die darauf angelegt sind, tragfähige Resultate zu erzeugen und von der projizierten Ausgabenentwicklung absehen.

⁵ Vgl. dazu die Annahmen, die den Varianten 3 und 6 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2015) sowie den Varianten 4 und 21 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) zugrunde liegen.

⁶ Vgl. dazu die vorläufigen Abschätzungen in Werding und Läßle (2020).

Tab. 2

Zinssensitivität der Tragfähigkeitslücken (in %)

	T+	T-
Basisvarianten (Realzins 3% p.a. ab 2060)	1,49	4,10
Zinsvarianten:		
Realzins 3% p.a. ab 2040	1,54	4,01
Realzins 1,5% p.a. ab 2060	1,48	4,55
Realzins 0% p.a. bis 2060	n.d.	n.d.
Nominalzins 0% p.a. bis 2060	n.d.	n.d.

Anmerkungen: „n.d.“ = Indikator nicht definiert. Alle Angaben in Prozent des BIP. Die Indikatorwerte messen dauerhafte Verbesserungen des primären Finanzierungssaldos des gesamtstaatlichen Haushalts, die 2016 bzw. 2020 einsetzen und erforderlich sind, um die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont einzuhalten.

Quelle: SIM.17.

Wird ab 2060 ein Realzins von 1,5% p.a. anstelle von 3% p.a. angenommen, ergibt sich in der Variante T- ein zunächst kontraintuitives Ergebnis, denn die Tragfähigkeitslücke steigt auf 4,55%. Kontraintuitiv ist dieses Ergebnis, weil mit niedrigen Zinsen die explizite Staatsschuld tendenziell langsamer wächst. Doch ist der Zins ebenso die Diskontrate für die zukünftige (implizite) Verschuldung. Der Barwert zukünftiger Schulden ist bei niedrigen Zinsen größer als bei höheren Zinsen.⁹ Der heute niedrige Zins misst der Gegenwart in der intertemporalen Budgetrestriktion weniger Bedeutung zu als der Zukunft. Sind die zukünftigen makroökonomischen und demografischen Entwicklungen eher ungünstig (Variante T-), so vergrößert sich die Tragfähigkeitslücke.

Falls die Zinsen dauerhaft kleiner sind als die Wachstumsrate des BIP, ist die Tragfähigkeitslücke allerdings nicht mehr definiert. Das ist kein rein technisches Problem, sondern hat eine reale Entsprechung: Wenn eine Kreditfinanzierung von Zinszahlungen auf den jeweiligen Schuldenstand die Schuldenstandsquote nicht mehr erhöht, kann eine Volkswirtschaft aus

⁹ Andersen (2020) veranschaulicht, dass die zukünftigen Primärüberschüsse bzw. -defizite mit dem Zinssatz abdiskontiert werden. Eine niedrige Diskontrate erhöht die Bedeutung von Primärüberschüssen in ferner Zukunft.

jeder Verschuldung herauswachsen – zumindest wenn sie aufhört, sich für Primärausgaben neu zu verschulden. Wenn der Zins dauerhaft auf null (oder darunter) fällt, besteht in der Tat kein Tragfähigkeitsproblem mehr. Aber wie realistisch ist eine solche Annahme? Und sollte man die Finanzpolitik an einer solchen, doch unsicheren Erwartung ausrichten?

Andersen (2020) legt dar, dass bei Tragfähigkeitsanalysen langfristig mit einem Zins gerechnet werden muss, der über der Wachstumsrate liegt – aus Vorsichtsgründen. Ein Instrument zur Früherkennung langfristiger finanzpolitischer Risiken darf diese nicht vorab qua Annahme wegdefinieren. Denn dann entsteht die Versuchung, den projizierten Anstieg der Schuldenstandsquote nicht als rechnerische Entwicklung zu betrachten, sondern ihn tatsächlich geschehen zu lassen. Aber selbst bei extrem niedrigen Zinsen ergibt sich für Variante T- aufgrund stark steigender Primärdefizite langfristig ein enorm hoher Schuldenstand (vgl. Abb. 3). Sollte die Erwartung dauerhaft niedriger Zinsen trügen, z.B. weil die Finanzmärkte höhere Risikoprämien fordern, kann die Lage der Finanzpolitik schlagartig untragbar werden. Tragfähigkeit wird damit zur Frage, wie die Kreditwürdigkeit eines Staates eingeschätzt wird, ohne klare Maßstäbe: Solange sie zu bestehen scheint, besteht sie – anderenfalls ganz unvermittelt nicht mehr.

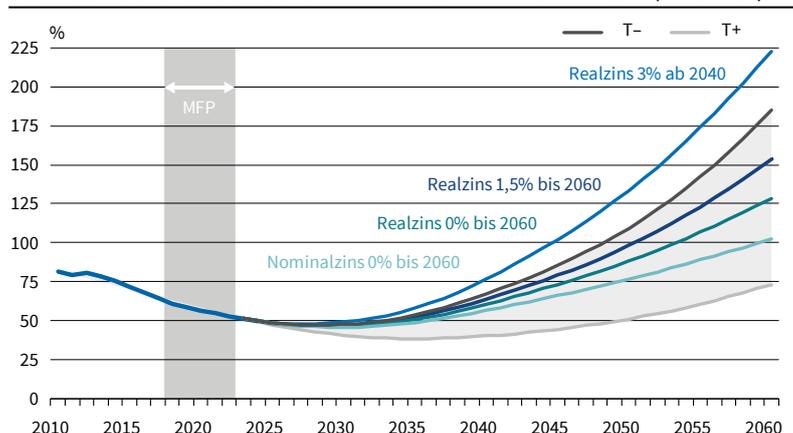
BEDEUTUNG EINER NACHHALTIGEN FISKALPOLITIK

Wie nötig eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist, bleibt angesichts dieser Situation auch unter Experten umstritten. Beispielsweise schätzte etwa die Hälfte der rund 120 Teilnehmer des Ökonomenpanels von ifo und FAZ vom Juni 2020 das Risiko einer durch die Coronakrise ausgelösten höheren Staatsverschuldung für die langfristige Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen als gering ein (vgl. Gründler et al. 2020).¹⁰ Zur Schuldenfinanzierung der Ausgaben zur Krisenbekämpfung gibt es kurzfristig keine Alternative, trotzdem schätzen wir die Lage als herausfordernd ein. Die zuvor dargestellten Ergebnisse legen nahe, dass die durch die demografische Entwicklung ausgelösten Ausgabensteigerungen die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen mittel- bis langfristig stark belasten. Auch bei der Krisenbewältigung und erst recht im Rahmen des mittlerweile einsetzenden Wiedererstarkens der wirtschaftlichen Entwicklung gilt es, diese finanzpolitischen Herausforderungen im Blick zu behalten.

Die Politik sollte daher so zügig wie möglich einen Konsolidierungskurs einschlagen. Der Anfang Juli 2020 im Bundestag beschlossene zweite Nachtragshaushalt sieht ein Einhalten der Schuldenbremse erst ab dem Jahr 2023 vor. Die Schuldenbremse sollte aber

¹⁰ Die laufende Fiskalpolitik der Bundesregierung ist im Ökonomenpanel bereits im Frühjahr 2020 als angemessen eingeschätzt worden (vgl. Blum et al. 2020).

Abb. 3
Gesamtstaatlicher Schuldenstand – Zinsvarianten zur Basisvariante T- (2010–2060)



MFP = Mittelfristprojektion. T+ = optimistische Variante, T- = pessimistische Variante.
Quelle: Deutsche Bundesbank; Mittelfristprojektion der Bundesregierung (Mittelfristprojektion, Frühjahr 2019); SIM.17.

© ifo Institut

schon früher wieder eingehalten werden, entweder ab dem Jahr 2022 oder – bei weiterhin gut anlaufender Konjunktur – bereits im Jahr 2021 (vgl. z.B. auch Sinn 2020). Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse haben in der Vergangenheit zur Verbesserung der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen beigetragen und Haushaltsdefizite und Verschuldungsstände reduziert (z.B. Heinemann et al. 2018; Salvi et al. 2020). Zugleich war das Wirtschaftswachstum ausgeprägter in Ländern und subnationalen Gebietskörperschaften, die Fiskalregeln in ihren Verfassungen verankert hatten (vgl. Gründler und Potrafke 2020a; 2020b). In den Verfassungen verankerte Fiskalregeln scheinen bei Investoren, Unternehmen und Haushalten Vertrauen in solide Finanzpolitik zu schaffen. Insgesamt können Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse helfen, Staatsschuldenquoten zu reduzieren, indem die Verschuldung im Zähler schrumpft und das BIP im Nenner steigt.

Das Einhalten der Schuldenbremse ist der nächste wichtige Schritt in Richtung Konsolidierung. Das würde zunächst einmal bedeuten, dass im Kern keine neuen Schulden gemacht werden. Zur Erinnerung: Die »Schwarze Null« der vergangenen Jahre bedeutete ja keineswegs, dass in Deutschland kräftig Schulden getilgt wurden.¹¹ Vielmehr wurde nach 45 Jahren immerwährender Neuverschuldung (in den Jahren 1969 bis 2013) ab dem Jahr 2014 nicht mehr ausgegeben als eingenommen.¹² Mit dem Verweis auf Zeiten der »Austerität« (vgl. Gründler und Potrafke 2019) wurde im öffentlichen Diskurs dennoch der Eindruck erweckt, dass »gespart« wurde. Dies dürfte vielen Bürgerinnen und Bürgern eine umfangreiche Schuldentilgung suggeriert haben. Das ist aber schlicht nicht der Fall gewesen.

WEGE ZUR KONSOLIDIERUNG

Zwar können bereits ausgeglichene Haushalte dazu beitragen, dass die Schuldenstandsquote in der Zukunft nicht weiter wächst – sie kann sogar schrumpfen. Das setzt aber voraus, dass der Zins permanent kleiner als die Wachstumsrate bleibt. Eine solche Wette auf die Zukunft einzugehen, ist nicht empfehlenswert, sondern vielmehr höchst gefährlich. Die Coronakrise hat jüngst gezeigt, wie schnell man sich bei solchen Wetten auf die Zukunft verrechnen kann.

Die Analysen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht zeigen an, dass weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind, die über ausgeglichene Haushalte hinausgehen – auch wenn dafür angesichts einer unsicheren Zukunft nur ein grober Rahmen abgesteckt werden kann. Solche Konsolidierungen können entweder durch Erhöhungen von Steuern und So-

zialbeiträgen oder durch Ausgabenkürzungen erreicht werden. Deutliche Erhöhungen der Abgaben sollten tunlichst vermieden werden. Vor der letzten Bundestagswahl setzte sogar eine Debatte um Einkommensteuersenkungen ein, insbesondere der Mittelstandsbau sollte abgeflacht werden (vgl. Dorn et al. 2017). Auch mit der Ende Juni 2020 als Maßnahme zur Krisenbekämpfung beschlossenen, temporären Senkung der Mehrwertsteuer ist der Gesetzgeber jüngst in die andere Richtung marschiert – keine Erhöhungen, sondern Steuerentlastungen waren angezeigt.

Deutschland wird zukünftig um eine Debatte der Budgetzusammensetzung nicht herumkommen. Weitgehender Konsens besteht, dass investive Ausgaben nicht gekürzt werden sollen. Gefordert werden durchweg mehr statt weniger investiver Ausgaben, auch und gerade mit Blick auf weitere zukünftige Herausforderungen, wie den Klimawandel und die laufende Digitalisierung, die neben dem demografischen Wandel zu bewältigen sind. Der Rotstift sollte daher bei den Transferausgaben angesetzt werden. Dazu zählen Subventionen an Unternehmen und Sozialausgaben. Die Budgets der Industrieländer sind insgesamt durch eine Dominanz von Sozialausgaben gekennzeichnet (vgl. Schuknecht und Zemanek 2020). Auch Deutschland, das von der demografischen Alterung besonders betroffen ist, droht sich mit seinem Sozialstaat zu überfordern (vgl. Fuest 2020). Die Kunst wird darin bestehen, die Sicherungsziele des bestehenden Systems im Kern aufrechtzuerhalten, die dafür erforderlichen Ausgaben aber auf ein langfristig tragfähiges Maß zu begrenzen.

LITERATUR

- Andersen, T. M. (2020), »Fiscal sustainability and low government borrowing rates«, *CESifo Economic Forum* 21(1), 31–34.
- Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1991), »Generational accounts: A meaningful alternative to deficit accounting«, in: D. Bradford (Hrsg.), *Tax policy and the economy*, Bd. 5, MIT Press, Cambridge MA, 55–110.
- Blanchard, O. J. (1990), »Suggestions for a new set of fiscal indicators«, OECD Economics Department Working Paper Nr. 79.
- Blanchard, O. J. (2019), »Public debt and low interest rates«, *American Economic Review* 109(4), 1197–1229.
- Blanchard, O. J., J.-C. Chouraqui, R. P. Hagemann und N. Sartor (1990), »The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question«, *OECD Economic Studies* 15(2), 7–36.
- Blum, J., M. Mosler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2020), »Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonomen*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise?«, *ifo Schnelldienst* 73(4), 48–51.
- Bundesministerium der Finanzen (2016), *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, BMF, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2020), *Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, BMF, Berlin.
- Burret, H. T., L. P. Feld und E. Köhler (2016), »(Un-)sustainability of public finances in German Länder: A panel time series approach«, *Economic Modelling* 53, 254–265.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Häring, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017), »Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten«, *ifo Schnelldienst* 70(9), 31–38.
- European Commission (2019), *Fiscal sustainability report 2018*, Vol. 1, European Economy, Institutional Papers Nr. 094.
- Fuest, C. (2020), *Wie wir unsere Wirtschaft retten*, Aufbau, Berlin.

¹¹ Zu Konsolidierungsstrategien und Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in den deutschen Bundesländern vgl. z.B. Potrafke und Reischmann (2015), Burret et al. (2016), Gebhardt und Siemers (2020a; 2020b).

¹² Zur Entwicklung der deutschen Staatsschulden vgl. beispielsweise Konrad und Zschäpitz (2010).

- Gebhardt, H. und L.-H. Siemers (2020a), »Die strukturelle Besserung der Länderfinanzen in der Niedrigzinsphase: die trügerische Leichtigkeit des Scheins«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(1), 54–78.
- Gebhardt, H. und L.-H. Siemers (2020b), »Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit«, *Wirtschaftsdienst* 100(7), 501–506.
- Gründler, K. und N. Potrafke (2019), »Ideologically-charged terminology: austerity, fiscal consolidation, and sustainable governance«, CESifo Working Paper 7613.
- Gründler, K. und N. Potrafke (2020a), »Fiscal rules: historical, modern, and sub-national growth effects«, CESifo Working Paper 8305.
- Gründler, K. und N. Potrafke (2020b), *Fiskalregeln und Wirtschaftswachstum - Wirtschaftspolitische Einschätzungen nach Erfolgen durch restriktive Fiskalregeln und expansiven Maßnahmen während der Coronakrise*, ifo Forschungsberichte 110, ifo Institut, München.
- Gründler, K., N. Potrafke und F. Ruthardt (2020), »Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise? Teil 2«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 52–55.
- Heinemann, F., M.-C. Moessinger und M. Yeter (2018), »Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression analysis«, *European Journal of Political Economy* 51, 69–92.
- Konrad, K.A. und H. Zschäpitz. (2010), *Schulden ohne Sühne*, Beck, Freiburg.
- Potrafke, N. und M. Reischmann (2015), »Fiscal transfers and fiscal sustainability«, *Journal of Money, Credit and Banking* 47(5), 975–1005.
- Salvi, M., C. Schaltegger und L. Schmid (2020), »Fiscal rules cause lower debt: evidence from Switzerland's federal debt containment rule«, *Kyklos*, im Erscheinen.
- Schuknecht, L. und H. Zemanek (2020), »Public expenditures and the risk of social dominance«, *Public Choice*, im Erscheinen.
- Sinn, H.-W. (2020), *Der Corona Schock*, Herder, Freiburg.
- Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Werding, M. (2016), *Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.
- Werding, M., K. Gründler, B. Läßle, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Forschungsberichte 111, ifo Institut, München.
- Werding, M. und T. Hener (2011), *Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060*, ifo Forschungsbericht Nr. 53, ifo Institut, München.
- Werding, M. und H. Hofmann (2008), *Projektionen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 30, ifo Institut, München.
- Werding, M. und A. Kaltschütz (2005), *Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 17, ifo Institut, München.
- Werding, M. und B. Läßle (2019), *Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Werding, M. und B. Läßle (2020), *Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung*, FiFo-Bericht Nr. 29, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.
- Werding, M. und C. Schinke (2014), *Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen für die mittlere und lange Frist*, ifo Forschungsbericht Nr. 64, ifo Institut, München.