

Lassen sich Zukunftsinvestitionen ohne Schulden finanzieren?

Friedrich Heinemann

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Universität Heidelberg

Expertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

12. Juli 2022

Zusammenfassung:

Ausgangspunkt dieser Analyse ist der Finanzierungsbedarf für öffentliche Investitionen in den Bereichen Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung, Forschung, Klimaschutz und Verteidigung in Deutschland. Auf der Basis aktualisierter Abschätzungen ist dieser Bedarf über die nächsten zehn Jahre auf eine Größenordnung von etwa 60 Mrd. Euro jährlich zu veranschlagen. Die Diskussion, wie diese Ressourcen mobilisiert werden können, ist derzeit stark auf das Thema Staatsverschuldung verengt. Diese Studie durchleuchtet für den Bundeshaushalt Finanzierungsalternativen zur Verschuldung und beziffert deren mögliche Ergiebigkeit. Beleuchtet werden vier Ansatzpunkte: Subventionskürzungen, Ausgabenkürzungen durch Effizienzverbesserungen, Privatisierung und Mehreinnahmen durch eine zielgerichtete Wachstumspolitik. Es zeigt sich im Ergebnis, dass die Umschichtung von Ausgaben durch moderate Subventionskürzungen und die Hebung von Effizienzreserven sowie die Steuerdividende eines höheren Potenzialwachstums die Finanzierungslücke weitgehend schließen könnten. Hingegen könnten weitere Bundesprivatisierungen nur einen geringen Teil zur Finanzierung beitragen.

Keywords: Zukunftsausgaben, Schuldenbremse, Subventionen, Effizienz im öffentlichen Sektor, Privatisierung

JEL-Klassifikation: H11, H50

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim

L 7, 1

Tel.: +49 621 1235149

68161 Mannheim

Germany

friedrich.heinemann@zew.de

Der Autor dankt Linus Hartmann für exzellente Forschungsunterstützung.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Der Bedarf an zusätzliche Zukunftsinvestitionen	7
3	Subventionskürzungen.....	10
4	Effizienzsteigerungen.....	14
5	Privatisierung	17
6	Wachstumspolitik	20
7	Fazit.....	27
	Literatur.....	29

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Finanzierungsbedarf und Finanzierungsquellen (in Mrd. Euro jährlich).....	28
--	----

Verzeichnis der Boxen

Box 1: Ermittlung der Effizienz des öffentlichen Sektors - Methodik	15
---	----

Box 2: Steueraufkommenselastizitäten	24
--	----

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Studien zum Bedarf an öffentlichen Zukunftsinvestitionen in Deutschland	9
--	---

Tabelle 2: Umfang der jährlichen Subventionen für das Jahr 2019 in verschiedenen Berichten	12
--	----

Tabelle 3: Einsparpotenzial Subventionen, Ausgangspunkt Kieler Subventionsbericht 2020,	14
---	----

Tabelle 4: Potenzial für Effizienzverbesserungen bei Personal- und Sachkosten sowie Gesundheit ...	17
--	----

Tabelle 5: Kapitalbeteiligungen des Bundes zum 31.12.2020.....	19
--	----

Tabelle 6: Wert der Bundesbeteiligungen an Deutscher Telekom und Deutscher Post.....	20
--	----

Tabelle 7: Steuermehreinnahmen für den Bund bei erfolgreicher Wachstumspolitik.....	26
---	----

1 Einleitung

Eine zentrale Herausforderung der deutschen Haushaltspolitik in den kommenden Jahren ist die Mobilisierung von zusätzlichen Finanzmitteln für Zukunftsaufgaben. Auch wenn der exakte Bedarf strittig ist, besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass Deutschland auf den Feldern Klimapolitik, Digitalisierung, Verkehrsinfrastruktur, Forschung und Bildung erhebliche private und öffentliche Ressourcen aufwenden muss, um trotz des demographischen Umbruchs das zukünftige Wachstumspotenzial zu sichern und notwendige Kollektivgüter bereit zu stellen. Mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine ist noch dazu offensichtlich geworden, dass die Bundeswehr ein deutlich höheres Budget benötigt, um ihre Einsatzfähigkeit im Rahmen der NATO-Verpflichtungen wiederherzustellen. Die Politik in Deutschland ist sich dieser Herausforderungen bewusst. In ihrem Koalitionsvertrag haben sich die Parteien der aktuellen Regierungskoalition darauf verpflichtet, die 2020er Jahre „zu einem Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen, insbesondere in Klimaschutz, Digitalisierung, Bildung und Forschung sowie die Infrastruktur, [zu] machen“ (Koalitionsvertrag, 2021, S. 158). In Reaktion auf den Kriegsausbruch in der Ukraine hat sich die Bundesregierung außerdem auf erheblichen Zusatzinvestitionen im Bereich Verteidigung festgelegt.

So groß der Konsens zur Ausweitung der Anstrengungen für Zukunftsinvestitionen auch ist, so unklar bleibt bis heute, wie eine Finanzierung auf Dauer erfolgen kann. Bereits in ihrem Koalitionsvertrag und in den seit Regierungsantritt erfolgten Entscheidungen hat die Bundesregierung stark auf temporäre Verschuldungsinstrumente gesetzt. Diese operieren in der Grauzone des Zulässigen und nutzen den in der Pandemie durch die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse verfügbaren zusätzlichen Verschuldungs-Spielraum. Die Aktivierung der pandemie-bezogenen Ausnahmeklausel für die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2021 und 2022 wurde zur „Befüllung“ des Energie- und Klimafonds genutzt (der in den „Klima- und Transformationsfonds“ umbenannt wird, um seine umfassendere Zielfunktion zu signalisieren). Aus diesem Sondervermögen können somit in den kommenden Jahren schuldenfinanzierte Investitionen getätigt werden, ohne dass diese auf die im Rahmen der Schuldenbremse dann wieder bestehende Höchstgrenze angerechnet werden müssen.¹ Auch für die Ausweitung der Verteidigungsausgaben wurde mit der Errichtung des Sondervermögens Bundeswehr ein zusätzlicher zweckgebundener Verschuldungstopf etabliert. Um dessen Grundgesetzkonformität zweifelsfrei abzusichern, wurde dieses zusätzliche Verschuldungsfenster allerdings anders als die Schuldenoperation im Energie- und Klimafonds im Grundgesetz neu verankert.

¹ Als Ausgaben im Rahmen der Schuldenbremse werden künftig nur noch die Zuführungen des Bundes in die Sondervermögen verbucht und nicht mehr der dann später erfolgende Mittelabfluss aus diesen Nebenhaushalten, obwohl erst dieser Mittelabfluss tatsächlich die Inanspruchnahme von Krediten auslöst. Auf diese Weise wird der in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund der Pandemie bestehende Verschuldungsspielraum der Schuldenbremse genutzt und gestreckt, um de facto erst in den Folgejahren (in denen die Pandemieausnahmeklausel nicht mehr gilt) den Kapitalmarkt in Anspruch zu nehmen (Beirat Stabilitätsrat, 2021).

Diese Verschuldungsoperationen sind mit diversen Problemen behaftet. Die Transparenz der Haushaltspolitik leidet, weil wichtige Ausgabenfelder zunehmend aus dem Kernhaushalt ausgelagert werden. Auch wachsen die verfassungsrechtlichen Risiken. Die Umnutzung der in der Pandemie aktivierten notlagen-bezogenen Ausnahmeklausel der Schuldenbremse für Zwecke, die mit der Pandemie-Notlage nicht im Zusammenhang stehen, dehnt die verfassungsrechtlichen Vorgaben in problematischer Weise. Diese Aufweichung von heimischen Verschuldungsregeln in Deutschland verringert auch die Glaubwürdigkeit europäischer Ansätze zur Schuldendisziplinierung. So kommt es durch die Sondervermögen zu einer wachsenden Divergenz zwischen dem Finanzierungssaldo der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und dem der Schuldenbremse.² Dadurch ist auch bei Einhaltung der Schuldenbremse nicht mehr gewährleistet, dass Deutschland seinen Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nachkommen kann (Beirat Stabilitätsrat, 2022). Zudem stellt sich die Frage, wie die zukünftige Finanzierung von Klima-, Transformations- und Verteidigungsausgaben auf Dauer aussehen soll, wenn die in der Pandemie einmalig befüllten Verschuldungstöpfe leer sind.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet diese Studie Finanzierungsalternativen jenseits der Staatsverschuldung. Damit will diese Arbeit einen Beitrag leisten, die bislang oft auf die Schuldenbremse und ihre mögliche Flexibilisierung zentrierte Debatte perspektivisch zu erweitern. Tatsächlich ist die Debatte oftmals in unbefriedigender Weise verengt, wenn vom Finanzierungsbedarf rasch auf eine notwendige Lockerung der Schuldenbremse geschlossen wird, ohne Finanzierungsalternativen zu prüfen.

Die hier vorgelegten Quantifizierungen setzen an diesem Defizit an und liefern Anhaltspunkte, welches Potenzial verschiedene wirtschafts- und finanzpolitische Hebel hätten, eine dauerhafte Finanzierung der Zukunftsausgaben zu sichern. Dieser analytische Fokus nimmt zudem die Aussagen des Koalitionsvertrages ernst, der sich erstens zur dauerhaften Einhaltung der Schuldenbremse bekennt, zweitens eine Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung, aber keine Steuererhöhungen vorsieht, und der drittens eine Priorisierung der Staatsausgaben inklusive Ausgabekürzungen verspricht.³

Einbezogen werden in Übereinstimmung mit diesen Weichenstellungen des Koalitionsvertrags die folgenden vier Ansatzpunkte:

² Im VGR-Finanzierungssaldo werden die Abflüsse aus den Sondervermögen berücksichtigt, nicht die Befüllung der Sondervermögen.

³ Zur Schuldenbremse: „Ab 2023 werden wir dann die Verschuldung auf den verfassungsrechtlich von der Schuldenbremse vorgegebenen Spielraum beschränken und die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten“ (Koalitionsvertrag, 2021, S. 158). Zur Ausgabepriorisierung und Ausgabekürzungen: „Darüber hinaus ist es erforderlich, dass ... alle Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden und eine strikte Neupriorisierung am Maßstab der Zielsetzungen in diesem Koalitionsvertrag erfolgt. ... Um finanzielle Potenziale für Zukunftsinvestitionen zu schaffen, werden wir im Rahmen der Haushaltsaufstellungs- und des parlamentarischen Verfahrens auch Ausgabekürzungen vornehmen“ (S. 161). Das Steuerkapitel des Koalitionsvertrags (S. 164-167) betont ein stärkeres Engagement gegen Steuerhinterziehung und Steuergestaltung inklusive Maßnahmen zur internationalen Kooperation, verzichtet aber auf Ausführungen zu allgemeinen Steuererhöhungen oder -senkungen.

- Subventionskürzungen: moderate Kürzung durch eine stärkere Beschränkung von Subventionen auf die Felder, bei denen sowohl der klare Bezug zu wirtschaftspolitischen Zielen als auch eine Wirksamkeit gut belegbar ist (Abschnitt 3).
- Ausgabenkürzungen: Einsparungen, die durch Effizienzverbesserungen ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Leistungserstellung im Lichte internationaler Effizienzvergleiche möglich sind (Abschnitt 4).
- Privatisierung: der Verkauf von solchen Bundesbeteiligungen, bei denen es keine starken Argumente für staatliches Eigentum gibt (Abschnitt 5).
- Wachstumspolitik: die Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen durch eine erfolgreiche Wachstumspolitik (Abschnitt 6).

Das Ziel der Analyse ist es, Anhaltspunkte für das Potenzial dieser verschiedenen Ansatzpunkte in Relation zum bestehenden Finanzbedarf zu liefern. Wichtig sind folgende methodische Hinweise und Einschränkungen:

Die präsentierten Berechnungen wollen Hinweise auf mögliche Größenordnungen der Finanzierungsbeiträge liefern, aber keine exakten Prognosen abgeben. Viele zu Grunde liegenden Daten und Studien sind in ihren Quantifizierungen durch erhebliche Unschärfen gekennzeichnet, die sich auch auf die hier vorgelegten Kalkulationen übertragen. Dennoch können diese Berechnungen mit ihren Hinweisen auf ungefähre Größenordnungen helfen, die Chancen alternativer Finanzierungsstrategie für eine Investitionsoffensive zu entwickeln, die einen langen Atem hat und nicht länger auf ad hoc-konstruierte Schuldentöpfe setzt.

Der Fokus der Analyse liegt auf dem Bundeshaushalt. Dies ist sachgerecht, weil der Bund bei vielen der Zukunftsausgaben in besonderer Weise gefordert ist. Gleichwohl würden einige Teile der Analyse bei einer Ausweitung auf die Länder und Kommunen tendenziell zu etwas anderen Ergebnissen kommen und das Potenzial der Finanzierungsalternativen höher beziffern.⁴ Insofern impliziert die Konzentration der Analyse auf den Bundeshaushalt eine konservative Herangehensweise bei der Abschätzung der finanziellen Ergiebigkeit von Finanzierungsalternativen zur Staatsverschuldung.

In Abschnitt 2 werden zunächst prominente Abschätzungen zum bestehenden Finanzierungsbedarf für Zukunftsinvestitionen zusammengetragen und aktualisiert. Damit ergibt sich ein Referenzwert, an dem die dann in den Abschnitten 3 bis 6 ermittelten potenziellen Finanzierungsbeiträge gemessen werden können. Abschnitt 7 fasst das sich ergebende Gesamtbild zusammen.

⁴ Die im nächsten Abschnitt diskutierten Bedarfsabschätzungen beziehen sich auf den öffentlichen Investitionsbedarf insgesamt. Der Fokus auf den Bundeshaushalt und seine Finanzierungsmöglichkeiten ist dennoch sinnvoll, weil der Bund oftmals als der Akteur betrachtet wird, der die anderen föderalen Ebenen durch Zuweisungen oder Abtretungen von Steueraufkommen zur Aufgabenerfüllung befähigen muss.

2 Der Bedarf an zusätzliche Zukunftsinvestitionen

In den letzten Jahren haben eine Reihe von Arbeiten versucht, den Bedarf an öffentlichen Zukunftsinvestitionen⁵ zu quantifizieren. Diese Arbeiten sind wertvoll und liefern dieser finanzpolitischen Debatte nützliche Hinweise. Allerdings hat jede dabei verwendete Methode ihre Schwächen und eine eindeutig „richtige“ Zahl kann nicht ermittelt werden.

So fließen ordnungspolitische Überzeugungen zur Rolle von Staat und Markt in die Abschätzungen ein. Autor/innen, die dem Markt für die Versorgung mit Wohnraum, die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur oder für Anreize zu Klimainvestitionen wenig (viel) zutrauen, werden eher einen hohen (niedrigen) öffentlichen Investitionsbedarf sehen. Dies wird am Beispiel Verkehrsinfrastruktur deutlich (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2021): So verweist das Problem der Übernutzung von Brücken und Straßen und der deshalb eingetretene starke Verschleiß nicht notwendigerweise auf einen höheren öffentlichen Finanzierungsbedarf. Das Problem kann aus einer stärker marktorientierten Perspektive als Folge einer fehlenden Bepreisung von Straßen gesehen werden. Die Einführung oder Erhöhung von Gebühren über (technisch heute leicht realisierbaren) Mautsystemen kann sowohl zur nutzungsabhängigen Finanzierung und der Verminderung von Staus und Übernutzung führen. Die Forderung, die öffentlichen Verkehrsinvestitionen auszuweiten, schließt somit implizit den Weg der privaten Finanzierung über den Preismechanismus aus. Analoge Überlegungen gelten für die Klimapolitik, wo eine umfassende CO₂-Bepreisung umfangreiche private Investitionsanreize setzen könnte oder die Wohnungspolitik, wo der Preismechanismus noch viel stärker als heute eingesetzt werden könnte, um den Wohnraummangel zu verringern (Kühling et al., 2021). Insofern ist das Problem eines suboptimalen gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks möglicherweise auch eine Folge eines unzureichenden Marktdesigns und ungünstiger Bedingungen für private Investitionen (Bofinger et al., 2014).

Weitere Unschärfen und mögliche Verzerrungen sind insbesondere mit Umfrageanalysen verbunden, zumindest wenn Akteure mit spezifischen Interessen befragt werden. So werden in der einflussreichen Studie von Raffer und Scheller (2021) im Rahmen des KfW-Kommunalpanels die Kämmerer aus Städten, Gemeinden und Landkreisen unter anderem nach ihrer Einschätzung des Investitionsrückstaus befragt. Christofzik et al. (2019) argumentieren, dass man nicht von allen unerfüllten Wünschen lokaler Verantwortungsträger auf gesamtwirtschaftliche Investitionsrückstände schließen sollte. Es ist offensichtlich, dass ein Kämmerer diese Frage mit einer bestimmten Interessenlage beantwortet und möglicherweise

⁵ Der Begriff der „Zukunftsinvestitionen“ ist nicht deckungsgleich mit dem Investitionsbegriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Während „Investitionen“ auf die Sachkapitalbildung abstellen, beziehen sich „Zukunftsinvestitionen“ auch auf die Finanzierung von Humankapital durch Bildungsausgaben, neues technisches Wissen durch Forschungsausgaben oder die Erhaltung und Steigerung des Naturkapitals etwas durch Klimaschutzmaßnahmen oder Programmen zur Erhaltung der Biodiversität. Nicht alle „Investitionen“ sind Zukunftsinvestitionen, wenn sie etwa im Wesentlichen der Bereitstellung von Gegenwartskonsum dienen (z.B. Freizeiteinrichtungen). Und „Zukunftsinvestitionen“ können auch Sach- oder Personalausgaben sein, die nicht als „Investitionen“ verbucht werden, siehe Heinemann et al. (2021) für eine ausführliche Konzeption und Quantifizierung von Zukunftsausgaben für den Bundeshaushalt.

dabei nicht präzise zwischen den politischen Wünschen der kommunalen Akteure und einem effizienten Investitionsniveau trennt. Bei solchen Befragungsergebnissen, die dann ihrerseits in andere Studien eingehen, ist tendenziell mit einer Überschätzung zu rechnen.

Manche Methoden sind außerdem durch einen sehr hohen Aggregationsgrad gekennzeichnet, was deren Aussagekraft einschränkt. So besteht ein theoriebasierter Ansatz darin, auf der Basis makroökonomischer Modelle und ihrer empirischen Abschätzung ein optimales Investitionsniveau zu bestimmen. Beispielsweise modelliert Fournier (2016) die Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionen im Rahmen eines neoklassischen Wachstumsmodells mit abnehmender Grenzproduktivität des öffentlichen Kapitalstocks. Auf Basis der Schätzung einer Wachstumsgleichung für ein Panel von OECD-Staaten ermittelt die Studie das wachstumsmaximierende Niveau des öffentlichen Kapitalstocks und quantifiziert dieses Niveau in einer Spannweite von 75 bis 110% des BIP. Der öffentliche deutsche Kapitalstock ist gegenwärtig nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, 2021) auf eine Größenordnung von etwa 44% des BIP zu veranschlagen. Dies würde für 2021 auf eine sehr hohe Lücke zum wachstumsmaximalen Kapitalstock in einer Größenordnung von 29 bis 66% des BIP (ein bis gut zwei Billionen Euro) hindeuten. Derartige Abschätzungen haben allerdings aufgrund ihres sehr hohen Aggregationsgrads und ihrer damit verbundenen Unschärfe keinen nennenswerten Eingang in die finanzpolitische Debatte gefunden.

Es ist nicht das Ziel dieser Studie, eine detaillierte Methodenkritik zu betreiben. Stattdessen werden die Abschätzungen des Investitionsbedarfs aus denjenigen Studien, die in der aktuellen Debatte viel beachtet werden, als Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen akzeptiert. Tabelle 1 fasst drei dieser Studien zusammen, die auf ähnliche Größenordnungen hinauslaufen.

Besonders stark beachtet wurde die Studie von Bardt et al. (2019). Methodisch ist diese Studie als „Bottom-up-Studie“ zu klassifizieren, welche den Finanzierungsbedarf über verschiedene Politikfelder hinweg aus politikfeldspezifischen und methodisch ganz verschiedenartigen Abschätzungen aufaddiert. Diese Mehrbedarfe decken die Felder kommunale Infrastruktur (auf Basis der Umfragestudie des KfW-Kommunalpanels), frühkindliche Bildung durch den Ausbau von Ganztageschulen, ÖPNV-Ausbau inklusive Schienennetz, Straßenbau, Hochschulen und Forschungsförderung, Wohnungsbau, Telekommunikationsnetze und Dekarbonisierung ab. Mit dieser umfassenden Perspektive ermitteln die Autoren einen Investitionsbedarf von 450 Mrd. Euro über zehn Jahre.

Die Studie von (Barisone, 2021) verfolgt einen gemischten Ansatz zwischen internationalem Vergleich und der Betrachtung und Abschätzung der zusätzlichen Investitionsbedarfe einzelner Bereiche. Die drei Bereiche, in denen das Papier Nachholbedarf bei Investitionen in Deutschland sieht, sind Bildung, der Wandel zu einer klimaneutralen Wirtschaft, und Digitalisierung. Die Analyse basiert dabei immer auf einem Vergleich Deutschlands mit anderen von Scope Ratings im Kreditranking bestbewerteten Ländern. Insgesamt geht das

Papier von 410 Mrd. Euro Investitionsrückstand zu anderen AAA gerankten Ländern seit 2008 aus.

Krebs und Scheffel (2017) beleuchten den Finanzierungsbedarf auf Basis eines mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Wachstumsmodells und zeigen auf, welche Bedarfe in den Bereichen Infrastruktur, Bildung und Forschung bestehen. Aus der Fortschreibung ihrer Berechnungen ergibt sich über einen Zehn-Jahres-Zeitraum ein Bedarf von 330 Mrd. Euro (Belitz et al., 2020). Allerdings bleiben hier klimapolitische Investitionen unberücksichtigt.

Tabelle 1: Studien zum Bedarf an öffentlichen Zukunftsinvestitionen in Deutschland

Studie	Abgedeckte Felder	Finanzbedarf	Methode
Bardt et al. (2019)	Bildung, Wohnungsbau, kommunale Infrastruktur inkl. ÖPNV, Bahn, Fernstraßen, Digitalisierung, Dekarbonisierung	450 Mrd. Euro über zehn Jahre	Methode: Aggregation aus Einzelstudien, Plausibilitätsabschätzungen,
Barisone et al. (2021)	Bildung, Digitalisierung, Dekarbonisierung	410 Mrd. Euro Nachholbedarf seit Finanzkrise	Vergleich mit öffentlichen Investitionen in vergleichbaren Ländern (Triple-A) seit 2008.
Krebs und Scheffel (2017)	Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur, Ganztagschulen, Ganztags-Kitas, Hochschulen	330 Mrd. Euro über zehn Jahre	Nutzung eines mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Wachstumsmodells

Die genannten Studien sind allesamt noch vor dem russischen Angriff auf die Ukraine und die damit verbundene Einleitung einer Stärkung von NATO und Bundeswehr entstanden. Das 2022 beschlossene und im Grundgesetz verankerte Sondervermögen Bundeswehr stellt 100 Mrd. Euro bereit, um die Modernisierung der Bundeswehr voranzutreiben. Aktuelle Abschätzungen (Dorn et al., 2022) gehen jedoch davon aus, dass dieses Sondervermögen allenfalls für wenige Jahre ausreichen wird. Die Verteidigungsausgaben im regulären Bundeshaushalt liegen 2022 bei lediglich 1,3% des BIP und damit deutlich unter dem NATO-Ziel von 2,0%. Zur Schließung dieser Lücke müssten jährlich 25 Mrd. Euro zu aktuellen Preisen in die Bundeswehr investiert werden. Das Sondervermögen kann die Finanzierungslücke (aufgrund der aktuellen Inflation) also für nicht einmal vier Jahre vollständig schließen.

Auf Basis dieser Literatur wird folgende Hochrechnung verwendet, um einen Referenzwert für den jährlichen Finanzierungsbedarf über die kommenden zehn Jahre zu ermitteln: Aus den in Tabelle 1 genannten Studien wird aufgrund ihrer Prominenz, ihrer Absicherung in der Literatur und ihrer breiten Abdeckung von Politikfeldern die Studie von Bardt et al. (2019) herangezogen. Der dort genannte Zehn-Jahres-Bedarf wird mit dem BIP-Deflator auf das Jahr 2022 hochgerechnet. Daraus ergibt sich ein Betrag in Höhe von 489 Mrd. Euro.⁶ Zusammen mit der Bedarfsabschätzung zur Bundeswehr aus Dorn et al. (2022) in Höhe von dauerhaft 25 Mrd. Euro jährlich ergibt sich somit ein jährlicher Finanzbedarf von 74 Mrd. Euro.

2022 wurden der Energie- und Klimafonds und das Sondervermögen Bundeswehr zusammen mit 160 Mrd. Euro befüllt. Diese Mittel sind explizit für zusätzliche Zukunftsinvestitionen reserviert. Bei der Umrechnung dieser Mittel auf einen Jahresbetrag ist in den kommenden Jahren mit Kaufkraftverlusten zu rechnen, so dass mit einer Zehnjahresperspektive ein Jahresbetrag von weniger als 16 Mrd. Euro zu Preisen von 2022 zur Verfügung stehen wird.

Somit ergibt sich über eine Zehn-Jahres-Perspektive in ein ungefähren zusätzlicher Finanzierungsbedarf von jährlich etwa 60 Mrd. Euro.⁷ Diese Zahl dient im Folgenden als zentrale Bezugsgröße, um den relativen Finanzierungsbeitrag verschiedener Strategien zu bewerten.

3 Subventionskürzungen

Die aktuelle Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zumindest auf einer abstrakten Ebene zu einer Neupriorisierung ihrer Ausgaben bekannt (vgl. Fußnote 3). Tatsächlich kann das Unterinvestitionsproblems auch als Folge einer falschen Ausgabenstruktur und nicht eines zu geringen Budgets verstanden werden (Bofinger et al., 2014). Dieser Abschnitt zum Potenzial von Subventionskürzung und der danach folgende Absatz zu möglichen Effizienzverbesserungen in den öffentlichen Ausgaben sind auf diesen Grundgedanken ausgerichtet. Wenn es gelingt, Ausgaben mit geringem Nutzen (oder sogar Schaden) einzusparen, dann können dadurch Investitionsmittel mobilisiert werden, ohne Steuerzahler/innen oder nachfolgenden Generationen über höhere Schulden Lasten aufzubürden. Es ist offensichtlich, hier zunächst Subventionen in den Blick zu nehmen.

Eine „Subvention“ bezeichnet ganz allgemein eine staatliche Leistung an Unternehmen, bei denen keine zu Marktpreisen gemessene Gegenleistung der Unternehmen vorliegt. Unternehmen werden dabei selektiv begünstigt, das heißt, dass bestimmte Sektoren oder Einzelunternehmen von diesen Leistungen profitieren. Neben Unternehmen werden auch

⁶ Der BIP-Deflator bemisst für 2019 bis 2021 einen Preisanstieg von 4,7%. Hinzu kommt für 2022 nach aktuellen Abschätzungen eine Inflation nach BIP-Deflator in Höhe von 3,8% (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2022). Somit müssen die 2019-Zahlen um 8,7% aufwärtskorrigiert werden.

⁷ Unberücksichtigt bleibt, dass der Bund seit 2019 seine Investitionen bereits erhöht hat. Insofern ist diese Schätzung zum zusätzlichen Investitionsbedarf großzügig.

Leistungen an private Haushalte in den Subventionsbegriff eingeschlossen, die für den Erwerb bestimmter Güter vergeben werden. Eine Subvention kann auch in einem geldwerten Vorteil z.B. durch eine selektive Steuererleichterung bestehen (vgl. zum Subventionsbegriff: Laaser und Rosenschon, 2020, S. 56ff).

Wenn sie nicht auf einer überzeugenden wohlfahrtstheoretischen Rechtfertigung beruht, läuft eine Subvention Gefahr, den Wettbewerb zu verzerren und zusätzlich zu den budgetären Kosten somit zu Fehlallokationen zu führen. Die Politik etabliert keine Subvention ohne Begründung. Allerdings ist es möglich, dass eine selektive Begünstigung von Unternehmen oder bestimmten Sektoren letztlich eher das Ergebnis erfolgreicher Lobbyarbeit ist als dass eine wirklich stichhaltige ökonomische Begründung vorliegt. Zudem entwickeln Subventionen, die möglicherweise zum Zeitpunkt ihrer Einführung eine überzeugende Begründung aufwiesen, in der Regel ein erhebliches Beharrungsvermögen. Aus diesem Grunde sollte die kritische Evaluation laufender Subventionen eine regelmäßige Praxis der Finanzpolitik sein.

Tatsächlich berichtet die Bundesregierung im Subventionsbericht regelmäßig über den Umfang, die inhaltlichen Begründungen und die Trends bei den Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (Bundesministerium der Finanzen, 2021a). Auch bekennt sich die Bundesregierung in ihren Subventionspolitischen Leitlinien (Bundesministerium der Finanzen, 2021a, S. 12) zur grundsätzlichen Befristung und zur regelmäßigen Evaluation, inwieweit eine Subvention noch ihre wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- oder umweltpolitische Zielsetzung erfüllt und ob es nicht mildere Mittel gibt, um ein bestimmtes Politikziel zu erreichen.

Allerdings wird die Performance des Bundes hinsichtlich einer Konzentration von Subventionen auf einen effizienten und zielgenauen Mitteleinsatz von außen kritischer bewertet als in der Selbstevaluation des Bundes. Eine wichtige Rolle für die unabhängige Quantifizierung und Evaluation spielt der Kieler Subventionsbericht (Laaser und Rosenschon, 2020). Methodisch legt das Kieler Institut für Weltwirtschaft eine breitere Definition der Subventionen zu Grunde. So schließt der Kieler Bericht eine Reihe von Leistungen für Unternehmen in seine Subventions-Definition ein, die der Bundesbericht ausklammert. Beispiele sind die umfangreichen Leistungen für die Deutsche Bahn oder Zahlungen für den Agrarsektor im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Sozialpolitik. Während in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und in Subventionsbericht der Bundesregierung nur Leistungen an private Unternehmen und Haushalte erfasst werden, bezieht der Subventionsbericht des Instituts für Weltwirtschaft zudem auch den halbstaatlichen Sektor ein, sofern die betreffenden Unternehmen private Güter bereit stellen, die prinzipiell auch am Markt von privaten Unternehmen bereit gestellt werden könnten (z.B. Gesetzliche Krankenversicherung, Krankenhäuser, Kindergärten, Kultureinrichtungen, Kirchen). Damit werden weite Teile des Non-Profit-Sektors in den Blick genommen, der im Bericht der Bundesregierung ausgeklammert bleibt. Ausgeschlossen in den Berechnungen des Kieler

Instituts bleiben lediglich solche Leistungen, welche die Bereitstellung klassischer öffentlicher Güter beinhalten (z.B. Landesverteidigung, innere Sicherheit) oder wo die Bereitstellung einen nennenswerten externen Nutzen stiftet. So schließt auch der Kieler Subventionsbegriff staatliche Leistungen für das Bildungssystem als nicht subventionsrelevant aus.

Tabelle 2 vergleicht für das Referenzjahr 2019 die Größenordnungen der Subventions-Abschätzungen. Dabei zeigt sich, dass die Zahlen des methodisch umfassendsten Konzepts des Kieler Subventionsberichts die der anderen Berichte etwa um Vier- bis Fünffache übersteigen.

Tabelle 2: Umfang der jährlichen Subventionen für das Jahr 2019 in verschiedenen Berichten

Bericht	Abdeckung	Betrag in Mrd. EUR
Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Statistisches Bundesamt, 2021)	Gesamtstaat	36,5
Subventionsbericht der Bundesregierung (Bundesministerium der Finanzen, 2021a)	Gesamtstaat inkl. EU	57,3
Summe laut Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission (European Commission, 2021)	Gesamtstaat	53,0
Kieler Subventionsbericht (Laaser und Rosenschon, 2020)	Gesamtstaat	198,6

Bei aller gebotenen Vorsicht gegenüber dem Einsatz von Subventionen steht außer Zweifel, dass ein Teil der aktuellen Subventionstatbestände über eine überzeugende wohlfahrtstheoretische Rechtfertigung verfügt und die betreffenden Programme als zielgenaue und (halbwegs) effiziente finanzpolitische Instrumente bewertet werden können. Hingegen gibt es andere Subventionen, bei denen kaum eine nachvollziehbare wohlfahrtstheoretische Begründung erkennbar ist und eher auf den Einfluss gut organisierter Interessengruppen geschlossen werden muss.

Der Kieler Subventionsbericht bietet eine gute Ausgangsposition um das Potenzial für Subventionskürzungen abschätzen zu können. Hilfreich ist dabei die im Bericht zur Anwendung kommende Ampel. Mit dieser Subventionsampel klassifizieren die Autoren die erfassten Subventionen gemäß der Überzeugungskraft ihrer Begründungen. „Rot“ werden solche Subventionen markiert, die als besonders schädlich eingeschätzt werden und daher ersatzlos entfallen könnten. Als „gelb“ werden Subventionen kategorisiert, bei denen zwar nach Einschätzung der Autoren eine teilweise nachvollziehbare Begründung vorliegt, die aber strittig ist oder wo es klare Hinweise auf eine fehlende Zielgenauigkeit der Maßnahme gibt. „Grün“ sind Subventionen, bei denen ein Abbau nicht ratsam oder undenkbar ist, etwa weil Altlasten

abzutragen sind. Diese Ampel erlaubt eine differenzierte Abschätzung des Einsparpotenzials.⁸ An Stelle einer „Rasenmähermethode“, bei der auch gut begründete Subventionen gekürzt würden, empfiehlt das Kieler Institut eine Konzentration auf die „roten“ und „gelben“ Subventionen. Der Vorschlag des Kieler Subventionsberichts ist, mit Kürzungen von 10% bei den gelben Subventionen und 20% bei den besonders schädlichen roten Subventionen zu beginnen, diesen ersten Schritten aber weitere Kürzungsrunden mit etwas zeitlichem Abstand folgen zu lassen. Diese verzögerte Strategie trägt dem Umstand Rechnung, dass Subventionsempfänger eine Phase der Anpassung benötigen und radikale Schnitte politisch kaum realistisch sind.

Für die Größenordnung einer über den Subventionsabbau erzielbaren Entlastung des Bundeshaushalts werden hier folgende Annahmen getroffen:

Ausgangspunkt ist das im jüngsten Kieler Subventionsbericht bezifferte Subventionsniveau des letzten Vor-Pandemie-Haushaltsjahres 2019. Die Zahlen des Jahres 2020 werden nicht verwendet, weil sie bereits durch die zusätzlichen Finanzhilfen im Zuge der Pandemie-Stabilisierung gekennzeichnet sind und daher kein „Normaljahr“ beschreiben.

Angenommen wird, dass die „roten“ Subventionen in einem 10-Jahresfenster um durchschnittlich 25% und die „gelben“ Subventionen um 12,5% gekürzt werden können. Dies ist mitnichten ein radikaler Subventionsabbau.

Tabelle 3 beziffert auf der Basis dieser Annahmen das Einsparvolumen. Das Volumen der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen belief sich 2019 auf gut 120 Mrd. Euro, was angesichts der Nicht-Berücksichtigung von kleineren Subventionen in der Kieler Subventionsampel eine moderate Unterschätzung mit sich bringen dürfte. Die skizzierte Kürzungsstrategie könnte zu Gunsten des Bundes jährlich 12,9 Mrd. Euro zu Preisen von 2022 frei setzen. Dies würde 21,5% des in Abschnitt 2 ermittelten Finanzierungsbedarfs abdecken.

⁸ In die Verampelung gehen nur solche Subventionen mit einem Volumen von mindestens 100 Mio. Euro ein. Dieses Verfahren erlaubt dennoch einen hohen Abdeckungsgrad von über 90% (Laaser und Rosenschon, 2020, S. 27).

Tabelle 3: Einsparpotenzial Subventionen, Ausgangspunkt Kieler Subventionsbericht 2020, Haushaltsjahr 2019, in Mio. EUR

	Klassifikation gemäß Subventionsampel			Summe
	„Rot“	„Gelb“	„Grün“	
Finanzhilfen Bund	6.272	42.135	7.393	55.800
Steuervergünstigungen	14.210	48.282	2.240	64.732
Kürzungsquote	25%	12,5%	0%	
Kürzungen Finanzhilfen Bund	1.568	5.267	0	6.835
Kürzungen Steuervergünstigungen	3.553	6.035	0	9.588
Kürzungen Steuervergünstigungen Bundesanteil*	1.872	3.181	0	5.053
Einsparvolumen Bund	3.440	8.447	0	11.888
Anpassung mit BIP-Deflator 2019-2022 (8,7%)				12.922

*: Abschätzung gemäß Angaben zur Aufteilung der Steuervergünstigungen auf die Gebietskörperschaften im Kieler Subventionsbericht (Laaser und Rosenschon, 2020, S. 49)

4 Effizienzsteigerungen

Ein weiterer Ansatz, um die Mobilisierung von Einsparpotenzialen auf der Ausgabenseite zu beziffern, ergibt sich aus Effizienzüberlegungen. Die Grundidee einer solchen Finanzierungsstrategie ist es, die Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Güter zu verbessern und auf diese Weise Finanzierungsmittel frei zu setzen, ohne dass es dadurch zu einer Verschlechterung in der Bereitstellung öffentlicher Güter kommt. Tatsächlich lassen die in Abschnitt 2 vorgestellten Arbeiten zum Finanzierungsbedarf Effizienzüberlegungen weitgehend vermissen. Das hauptsächliche Anliegen der dort diskutierten Studien ist es, höhere Outputs durch eine Ausweitung der finanziellen Inputs zu erzielen. Demgegenüber setzt ein effizienzorientierter Ansatz darauf, mit den vorhandenen Inputs ein höheres öffentliches Leistungsniveau zu erreichen (bzw. ein unverändertes Leistungsniveau mit geringeren Inputs zu produzieren). Box 1 beschreibt die empirische Literatur auf diesem Gebiet.

Box 1: Ermittlung der Effizienz des öffentlichen Sektors - Methodik

Die Literatur zur international vergleichenden Effizienzmessung staatlicher Aktivität hat sich seit den 2000er-Jahren entwickelt (für einen Überblick: Afonso und Kazemi, 2017; eine erste einflussreiche Arbeit: Afonso et al., 2005). Der methodische Grundansatz ist vierstufig. Zunächst wird die staatliche Performance (insgesamt oder für einzelne Politikfelder) anhand geeigneter Performance-Indikatoren gemessen. Diese werden als Näherungsgrößen für den staatlichen Output verwendet. Im zweiten Schritt wird ermittelt, mit welchen finanziellen Inputs eine Jurisdiktion (Gesamtstaat, Zentralstaat, Land oder Kommune) diese Leistung erzielt hat. Im dritten Schritt wird aus diesen Input-Output-Relationen eine „Effizienz-Grenze“ ermittelt. Diese soll anzeigen, wo der maximal mögliche Output für einen gegebenen Input liegt. Im vierten Schritt wird die Effizienz einer Jurisdiktion aufgrund des Abstandes zu dieser Effizienzgrenze bewertet. Der so ermittelte Indikator zur „Input-Effizienz“ gibt an, um wieviel Prozent die Kosten bei unveränderten öffentlichen Outputs gesenkt werden könnten, wenn eine volle Annäherung an die Effizienz-Grenze gelänge. Es existieren verschiedene methodische Varianten zur Ermittlung der Effizienzgrenze, unterschieden wird hier zwischen parametrischen Verfahren, bei denen die Effizienzgrenze funktional definiert ist, und nicht-parametrischen Verfahren, die auf eine solche funktionale Form verzichten. Zu den parametrischen Verfahren zählt die Stochastic Frontier Analysis (SFA). Die am häufigsten verwendeten nicht-parametrischen Verfahren sind die der Data Envelopment Analysis (DEA) und der Free Disposable Hull (FDH).

Diese Literatur liefert wichtige Anhaltspunkte, hat aber auch ihre methodischen Grenzen. Eine zentrale Schwierigkeit besteht darin, unterschiedliche Umweltbedingungen zu berücksichtigen. So können beispielsweise unveränderliche geographische Bedingungen zwischen Ländern unterschiedliche Inputhöhen erklären, ohne dass darauf auf Ineffizienz bei den Fällen mit höheren Kosten geschlossen werden kann. Auch ist es kaum möglich, den Output des Staates zuverlässig zu messen, zumal sich wichtige Ziele von Staatsausgaben (z.B. gesellschaftlicher Zusammenhalt oder sozialer Friede) nicht exakt quantifizieren lassen (Handler et al., 2013).

Für die hier vorgelegten Abschätzungen von Einsparungen aufgrund von Effizienzfortschritten wird die Arbeit von Afonso und Kazemi (2017) mit ihrem Vergleich von OECD-Staaten als Ausgangspunkt herangezogen. Für Deutschland ermitteln die Autoren mit Hilfe der DEA-Methode (siehe Box 2) einen Input-Effizienz-Wert in Höhe von 0,735.⁹ Die Schweiz steht im Ländervergleich für das Land auf der Effizienz-Grenze. Die deutsche Effizienz liegt im OECD-Mittelfeld. Deutlich weniger effizient sind z.B. Frankreich und Dänemark. Deutlich effizienter sind die nicht-europäischen OECD-Länder USA, Japan und Kanada, die allerdings auch allesamt hinter der Schweiz rangieren. Der für den öffentlichen Sektor in Deutschland ermittelte

⁹ Table 6 in Afonso und Kazemi (2017), input-orientierter Effizienzwert bei Annahme variabler Skalenerträge.

Effizienz-Wert von 0,735 bedeutet, dass eine unveränderte staatliche Leistungsfähigkeit mit Kosteneinsparungen von 26,5% erreichen könnte, wenn die öffentlichen Güter in Deutschland mit Schweizer Effizienz bereitgestellt würden.

Politikfeldspezifisch ermitteln Afonso und Kazemi Effizienzindikatoren u.a. für die öffentliche Verwaltung (Effizienzwert für Deutschland: 0,587), den Gesundheitsbereich (0,711) und öffentliche Investitionen (1,00). Der Wert von 1 für Deutschland bei den öffentlichen Investitionen markiert Deutschland als Land auf der Effizienzgrenze. Dies ist nicht verwunderlich. Gegeben die im Betrachtungszeitraum (2009-2013) sehr geringen öffentlichen Investitionen in Deutschland erzielte das Land immer noch vergleichsweise gute Bewertungen seiner Infrastrukturqualität. Auch wenn das Niveau der öffentlichen Investitionen in diesen Jahren im Rückblick als stark suboptimal gelten kann, gibt es somit für keine starken Hinweise auf einen ineffizienten Mitteleinsatz der (zu geringen) investiven Mittel. Hingegen signalisieren diese differenzierten Ergebnisse ein erhebliches Kostensenkungspotenzial durch mehr Effizienz in der Verwaltung (mögliche Kosteneinsparung bei Erreichen der Effizienzgrenze: 41,3%) und im Gesundheitsbereich (-28,9%). Würde Deutschland tatsächlich in diesem Ausmaß Effizienzreserven heben können, dann wären die notwendigen Zukunftsausgaben mehr als vollständig aus diesen Einsparungen finanzierbar. Aufgrund der in Box 2 erläuterten Unschärfen wäre es allerdings problematisch, Einsparungen in diesen Größenordnungen als kurzfristig realisierbar darzustellen.

Für die Abschätzung der fiskalischen Erträge einer höheren Effizienz werden daher hier folgende vorsichtigen Annahmen getroffen: Effizienzverbesserungen sind möglich in einer Größenordnung von nur einem Drittel des von Afonso und Kazemi (2017) für Deutschland errechneten Abstands zur Effizienz-Grenze. Diese vorsichtige Annahme trägt der großen Unschärfe der Berechnungen Rechnung. Außerdem wird angenommen, dass keine Effizienzverbesserungen für investive Ausgaben möglich sind, auch das folgt den empirischen Hinweisen der Literatur.

Um unter diesen Annahmen Effizienzreserven im Bundeshaushalt zu bewerten, wird in Tabelle 4 berechnet, welche Einsparungen sich im Bereich der Personal- und Sachausgaben des Bundes erzielen ließen und was zusätzlich durch Effizienzverbesserungen im Gesundheitsbereich durch verringerte Zuweisungen des Bundes an das Gesundheitssystem realisierbar wäre. Damit deckt diese Abschätzung von Effizienzreserven im Bundeshaushalt lediglich ein Viertel der im Bundeshaushalt 2022 enthaltenen Ausgaben ab. Ausgespart bleiben z.B. auch Einsparungen, die sich durch im folgenden Kapitel diskutierte Reformen im Rentenbereich durch ein Absenken des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung ergeben könnten, und auch weitere Effizienzverbesserungen außerhalb des Gesundheitsbereichs, die über die über alle Ressorts hier erfassten Personal- und Sachkosten hinausgehen.

Tabelle 4: Potenzial für Effizienzverbesserungen bei Personal- und Sachkosten sowie Gesundheit in Mio. EUR

	Bunde- haushalt 2022	Afonso und Kazemi (2017): Effizienz- reserve	1/3 dieser Effizienz- reserve	Resultierendes Einspar- potenzial
Personalausgaben	37.398	0,413	0,138	5.148
Sachausgaben	22.507	0,413	0,138	3.098
Zuweisungen und Zuschüsse Gesundheit	63.487	0,289	0,096	6.116
Summe	123.392			14.363

Bundeshaushalt 2022 gemäß: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil I Nr. 20, 22. Juni 2022.

Mit all diesen konservativen Annahmen ergibt sich in Bezug auf den Bundeshaushalt 2022 ein Einsparpotenzial von 14,3 Mrd. Euro, wenn bei den Personal- und Sachausgaben und zusätzlich den Zuweisungen und Zuschüssen an den Gesundheitssektor nur ein Drittel des Abstandes zur Effizienz-Grenze geschlossen werden könnte. Im Bereich Verwaltungsausgaben beziehen sich diese Vergleiche auf das Referenzland Schweiz, bei der Gesundheit auf das Referenzland Irland, die für diese jeweiligen Felder auf der Effizienzgrenze liegen. Diese Effizienzverbesserung würde weitere 24,0% des in Abschnitt 2 ermittelten Finanzierungsbedarfs erbringen.

5 Privatisierung

Eine im Vergleich zu dauerhaften Ausgabeumschichtungen ganz anders geartete Möglichkeit zur Finanzierung von staatlichen Zukunftsinvestitionen besteht im Verkauf staatlicher Aktiva. Die bekannte Analogie vom „Verkauf des Tafelsilbers“ mag grob vereinfachend sein, sie weist dabei allerdings bereits auf eine zentrale Limitation hin. Werden staatliche Aktiva zur Haushaltsfinanzierung verwertet, dann handelt es sich dabei um finanzielle Einmaloperationen, die keine direkten dauerhaften Finanzierungsmöglichkeiten eröffnen. Indirekte langfristig verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten sind dann möglich, wenn mit der Privatisierung eine Effizienzverbesserung eintritt, die sich positiv auf das Wachstumspotenzial und die Steuereinnahmen auswirkt. Insofern sollte die Frage, ob sich Bund, Länder und Gemeinden von Unternehmensbeteiligungen trennen sollten, nicht primär unter der Einnahmezielsetzung beurteilt werden.

Die Privatisierungsaktivitäten haben in der Bundesrepublik seit 1990 stark geschwankt, wofür nicht nur sich wandelnde ordnungspolitische Sichtweisen, sondern auch sich verändernde

Privatisierungspotenziale verantwortlich waren (vgl. zur Privatisierungsgeschichte: Sack, 2019): Nach 1990 gab es unter der Verantwortung der Treuhandanstalt eine umfassende Privatisierungswelle, mit der das Erbe der Staatswirtschaft der DDR bewältigt wurde. Zwischen 1990 und Ende 1994 schloss die Treuhandgesellschaft 32.800 Privatisierungsverträge ab, hinzu kamen ca. 12.000 der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderlasten (Sack, 2019, S. 154). Allerdings war mit diesem Privatisierungsprozess kein finanzieller Ertrag für den Bundeshaushalt verbunden, ganz im Gegenteil musste die Treuhandanstalt Investoren stark subventionieren, so dass die Treuhandanstalt ihre Arbeit mit einem Schuldenstand von über 200 Mrd. DM beendet hat (Sack, 2019, S. 154).

Auch unabhängig von der Bewältigung des staatswirtschaftlichen Erbes der DDR waren die 1990er-Jahre durch eine rege Privatisierungstätigkeit des Bundes mit erheblichen Einnahmeeffekten gekennzeichnet. Die Aufteilung der Deutschen Bundespost in die drei Unternehmen Telekom, Postbank und Post mit der anschließenden Veräußerung und dem Börsengang der Deutschen Telekom 1996 waren wichtige Meilensteine dieser Ära der Privatisierungen. In den Jahren zwischen 1996 und 1998 wurden 27,3 Mrd. DM durch Privatisierungen erlöst (Sack, 2019), dabei erbrachte der Börsengang der Deutschen Telekom alleine rund 20 Mrd. DM. Auch unter den beiden anschließenden rot-grünen Bundesregierungen setzte sich der Trend der Privatisierungen zwischen 1998 und 2005 noch fort. Während der Bund 1998 noch 70 unmittelbare Beteiligungen von 25% oder mehr an Unternehmen mit einem Mindestwert von 50.000 Euro besaß, so waren es 2005 nur noch 34 (Sack, 2019, S. 161). Nach 2005 kam es mit dem Scheitern weiterer größerer Privatisierungsprojekte (Deutsche Flugsicherung und Deutsche Bahn)¹⁰ dann zu einem Erlahmen der Bundes-Privatisierungen, was allerdings auch auf den im internationalen Vergleich nur noch geringen Beteiligungsbesitz zurückzuführen war. Nennenswerte Veräußerungen waren hauptsächlich noch im Immobiliensektor zu verzeichnen.

Dieser kurze historische Aufriss deutet bereits an, dass zumindest für die Bundesebene das Potenzial für Einnahmeerzielung aus Privatisierungen begrenzt ist.

Die Vermögensrechnung des Bundes gibt umfassend Auskunft über die vorhandenen Aktiva. So verfügt der Bund über Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 2,8 Mio. Hektar (Bundesministerium der Finanzen, 2020, S. 14), allerdings verzichtet der Vermögensbericht auf einen wertmäßigen Ausweis. Eine aussagefähigere Zahl zur Abschätzung des verbleibenden Privatisierungspotenzials ist der mit 77,5 Mrd. Euro (Stichtag 31.12.2020) bewertete Bestand der Kapitalbeteiligungen. Tabelle 5 gibt nähere Auskunft über diese Vermögensposition.

¹⁰ Für das Scheitern der Privatisierung der Deutschen Flugsicherung waren verfassungsrechtliche Bedenken ausschlaggebend; die Deutsche Bahn war 1994 formell privatisiert worden, die materielle Privatisierung durch einen Börsengang ist dann jedoch aufgrund politischer Widerstände und der Börsen-Baisse im Zuge der Finanzkrise nicht zustande gekommen.

Tabelle 5: Kapitalbeteiligungen des Bundes zum 31.12.2020

Bezeichnung	Bestand in Mio. EUR
Anteile am Kapital von Unternehmen des öffentlichen Rechts	13.242
Aktien und Genussscheine	16.384
Geschäftsanteile an Gesellschaften mit beschränkter Haftung	5.720
Anteile am Kapital von internationalen Einrichtungen	42.204
Anteile am Kapital von nationalen Einrichtungen	0.8
Gesamtsumme	77.552

Bundesministerium der Finanzen (2020, S. 16)

Mehr als die Hälfte der Kapitalbeteiligungen entfällt auf das Kapital internationaler Einrichtungen, die größten Posten sind hier der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und die Europäische Investitionsbank (EIB). Die größten Positionen im Kapital von Unternehmen des öffentlichen Rechts entfallen auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Bundesbank. Große Positionen bei den Gesellschaften mit beschränkter Haftung sind Flughafenanteile, die Bundesdruckerei, die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit und Forschungseinrichtungen wie etwa das Forschungszentrum Jülich. Außerdem sind hier z.B. Anteile an Unternehmen auf dem kulturellen Gebiet wie die Bayreuther Festspiele GmbH verbucht.

Bereits diese Beispiele machen deutlich, wie begrenzt das verbleibende Potenzial von Bundesprivatisierungen wäre. Im Wesentlichen käme hier der Aktienbesitz in Betracht. Dieser umfasst vor allem den direkte Anteil des Bundes an der Deutschen Telekom und die mittelbar vom Bund über die KfW gehaltenen Anteile an der Deutschen Telekom und der Deutschen Post. Der aktuelle Börsenwert dieser beiden Bundesbeteiligungen zum Ende des ersten Halbjahres 2022 liegt bei knapp 40 Mrd. Euro (Tabelle 6). Würde der Bund sich von den direkten und indirekten Beteiligungen dieser beiden Unternehmen lösen, könnte er über eine Zehnjahresperspektive einen jährlichen Betrag zur Investitionsfinanzierung von lediglich vier Milliarden Euro einstellen. Auch eine günstige Börsenentwicklung würde das Finanzierungspotenzial kaum in den zweistelligen Bereich heben können. Bezogen auf den in Abschnitt 2 ermittelten Finanzierungsbedarfs könnte dies mit 6,7% nur einen vergleichsweise geringen Teil abdecken.

Tabelle 6: Wert der direkten und indirekten Bundesbeteiligungen an Deutscher Telekom und Deutscher Post

	Anteil am Stammkapital über direkte Bundesbeteiligung (in %)	Anteil am Stammkapital über indirekte Beteiligung (KfW) (in %)	Anteil insgesamt (in %)	Aktuelle Börsenwerte der Bundes-Anteile* in Mrd. EUR
Deutsche Telekom AG	14,483	17,414	31,897	30,2
Deutsche Post AG	-	20,53	20,53	9,1
Summe				39,3

Anteile: Bundesministerium der Finanzen (2021b); die Börsenkapitalisierung der Deutschen Telekom betrug am 30.06.2022 94,8 Mrd. Euro, die der Deutschen Post AG 44,2 Mrd. Euro, Quelle: www.finanzen.net

Eine umfassende Betrachtung des Privatisierungspotenzials beim Bund unter Einschluss des sehr hohen Vermögens an Immobilien ist im Rahmen dieser Kurzstudie nicht möglich. Dennoch legen die hier vorgelegten Abschätzungen nahe, dass das Potenzial von Privatisierungen beim Bund zur Finanzierung von Zukunftsaufgaben nach Jahrzehnten weit reichender Privatisierungen heute nur noch recht begrenzt ist. Das Bild dürfte insbesondere für die kommunale Ebene anders ausfallen aufgrund der großen Rolle kommunaler Wirtschaftsbetriebe und der kommunalen Anteile an den lokalen und überregionalen Versorgern. Aber auch hier erscheint es unangemessen, angesichts der dramatischen Transformation der deutschen Energiewirtschaft mit ihren vielen Unwägbarkeiten und legitimen öffentlichen Interessen alleine aus fiskalischen Gründen aktuell eine umfassende Privatisierung zu fordern.

6 Wachstumspolitik

Die bisherigen Überlegungen zur Mobilisierung von Einnahmen für Zukunftsinvestitionen hatten einen überwiegend statischen Charakter. Für ein gegebenes Budget wurde überprüft, inwieweit Finanzmittel durch Umschichtungen oder Verwertung von Aktiva mobilisiert werden könnten. Stattdessen wird nun mit einer Wachstumsbetrachtung eine dynamische Perspektive eingenommen. Untersucht wird, in welcher ungefähren Größenordnung Steuereinnahmen mobilisiert werden, wenn es gelänge, durch eine gezielte Wachstumspolitik das deutsche Potenzialwachstum anzuheben. Für diese Rechnung ist ein Zweischnitt nötig. Im ersten Schritt ist abzuschätzen, welche Steigerung des Potenzialwachstums im Licht der empirischen Wachstumsökonomik und aufgrund von Vergleichen mit anderen Industriestaaten über bestimmte wachstumsorientierte Politikansätze überhaupt denkbar wären. Im zweiten Schritt

wird die „Steuerdividende“ dieses Zusatzwachstums in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen betrachtet. Dazu werden gängige Steuerelastizitäten verwendet, die Auskunft über die Reaktion der Steuereinnahmen auf Änderungen im Wirtschaftswachstum geben.

Deutschlands Wachstumspotenzial wird derzeit auf Werte von knapp einem Prozent veranschlagt. Der Sachverständigenrat beziffert das Potenzial für die Jahre bis 2026 auf 1,0 Prozent (Sachverständigenrat, 2021), die Gemeinschaftsdiagnose geringfügig darunter bei 0,9 Prozent (Gemeinschaftsdiagnose, 2021). Nach 2030 ist demographisch bedingt mit einem weiter fallenden Potenzialwachstum zu rechnen (Geis-Thöne et al., 2021). Die demographische Entwicklung mit der weiteren Alterung der Bevölkerung und dem sinkenden Anteil der Erwerbsbevölkerung ist einer der maßgeblichen Gründe. Auch die Dekarbonisierung der Wirtschaft wird das Wachstumspotenzial eher dämpfen, weil die existierende fossile Energieinfrastruktur ersetzt werden muss. Diese Investitionen in die Energiewende tragen zwar zum globalen öffentlichen Gut des Klimaschutzes bei und könnten auf lange Sicht möglicherweise zu einer günstigeren Energieversorgung führen. Kurz- und mittelfristig dürften sie das Wachstumspotenzial hingegen kaum beflügeln, weil ein existierender, auf die Nutzung fossiler Energieträger ausgerichteter Kapitalstock als Produktionsfaktor entwertet wird und durch umfangreiche Neuinvestitionen ersetzt werden muss.

Dennoch ist die Aussicht auf lediglich ein knappes Prozent reales Wirtschaftswachstum über die kommenden zehn Jahre keineswegs schicksalhaft. Die deutsche Wirtschaftspolitik verfügt über vielfältige Ansatzpunkte, das Potenzialwachstum zu steigern (vgl. zu einem systematischen Überblick: Geis-Thöne et al., 2021).

Einige wichtige Ansatzpunkte, die keineswegs allesamt mit höheren Staatsausgaben verbunden wären, sind im Folgenden beispielhaft skizziert:

- Steigerung der Lebensarbeitszeit: Der negative Einfluss der Bevölkerungsalterung auf das Arbeitsvolumen ließe sich durch eine kontinuierliche Anpassung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung anpassen. Auch könnte eine aufkommensneutrale Steuerpolitik, die vor allem auf die Absenkung hoher Grenzsteuersätze abstellt, die Anreize für eine Ausweitung des Arbeitseinsatzes verbessern.
- Humankapital und Bildungspolitik: Während eine Politik zur Steigerung der Lebensarbeitszeit auf das Arbeitsvolumen abzielt, kommt der Bildungspolitik die Rolle zu, die Qualität der verfügbaren Arbeit weiter zu steigern. Die Verbesserung des Bildungserfolgs und damit die Steigerung des Humankapitals durch geeignete Maßnahmen gilt als eine der am besten belegten Ansatzpunkte einer langfristig ausgerichteten Wachstumspolitik (vgl. für einen Überblick: Wößmann und Piopiunik, 2009).
- Unternehmensdynamik: Nicht erst durch die umfassenden Hilfen in der Pandemie hat sich die Debatte um die Existenz von „Zombieunternehmen“ verstärkt: Unternehmen, die nur durch das sehr niedrige Zinsniveau und/oder staatliche Hilfen trotz geringer Produktivität

im Markt verbleiben. Eine Politik, die möglicherweise auch durch erleichterte Konkursverfahren ein schnelleres Ausscheiden aus dem Markt begünstigen, könnten die Kapitalallokation verbessern und dadurch die Produktivität steigern (McGowan et al., 2017).

- Digitalisierung: Ein weiterer Mechanismus, das langfristige Wachstum in Deutschland zu stärken, ist die Digitalisierung. Durch IKT, Informations- und Kommunikationstechnik, lassen sich Produktionsprozesse effizienter gestalten, sowie innovative Produkte kreieren (Geis-Thöne et al.). Dass sich das Produktivitätswachstum in Deutschland seit 2005 trotz fortschreitender Digitalisierung verlangsamt hat, widerlegt nicht, dass digitale Innovationen und die weitere digitale Durchdringung privater und öffentlicher Produktionsprozesse ein hohes Potenzial haben (Bertschek und Niebel, 2016; Chow et al., 2017; Czernich et al., 2011). Elstner et al. (2018) erklären das deutsche „Produktivitätsparadox“ von sinkendem Produktivitätswachstums bei fortschreitender Digitalisierung damit, dass zeitlich zur fortschreitenden Digitalisierung fünf Millionen oftmals gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt integriert worden sind.
- Innovationspolitik: Dass Deutschland auf innovative Unternehmen angewiesen ist, ist ein Allgemeinplatz. Neben der direkten Projektförderung unterstützt der Fiskus FuE-Ausgaben in Deutschland seit 2020 auch steuerlich durch eine Forschungszulage. Gleichwohl bleibt die Innovationspolitik eine Baustelle. Zwar wachsen die FuE-Aufwendungen kontinuierlich, dennoch ist der Anteil an Innovatoren seit den 2000er-Jahren bei mittelständischen Unternehmen rückläufig (Geis-Thöne et al., 2021).

Bei Betrachtung dieser wachstumspolitischen Ansätze fällt auf, dass die in Abschnitt 2 veranschlagten Zukunftsinnovationen zum Teil genau die Bereiche betreffen, denen positive Wachstumswirkungen zuzuschreiben sind. Dies betrifft insbesondere Ausgaben für Digitalisierung, Bildung und Forschung und Entwicklung. Befürworter höherer Investitionen (z.B. Krebs und Scheffel, 2017) argumentieren überzeugend, dass eine verbesserte Infrastruktur, höhere Bildungserfolge, eine bessere Kinderbetreuungsinfrastruktur und ein Ausbau der Forschungsförderung hohe gesamtwirtschaftliche Renditen erwarten ließen.

Dies bedeutet, dass es stichhaltige Argumente dafür gibt, dass sich bestimmte Typen von öffentlichen Investitionen partiell selber finanzieren können, wenn sie tatsächlich erfolgreich das Wachstum stimulieren können. Allerdings sind wichtige der zuvor skizzierten Ansatzpunkte wie zum Beispiel im Bereich der Lebensarbeitszeit oder Unternehmensdynamik nicht mit zusätzlichen Staatsausgaben verbunden (oder im Gegenteil sogar mit Einsparungen), so dass sich auch außerhalb der staatlichen Budgetpolitik sehr chancenreiche Ansatzpunkte für die Wachstumspolitik bieten.

Zur Abschätzung realistisch vorstellbarer Wachstumsbeiträge ist der Blick in einige existierende quantitative Analysen hilfreich:

In Bezug auf eine Steigerung des Renteneintrittsalters modelliert Kochskämper (2019) eine Fortschreibung in der derzeit nur bis 2031 verlaufenden Anhebung der Regelaltersgrenze hinaus. Statt den Prozess bei einem Eintrittsalter von 67 zu beenden, beinhaltet die Simulation eine im gleichen Tempo bis zum Jahr 2052 verlaufende Anhebung auf die Regelaltersgrenze von 70 Jahren. Durch den somit gedämpften Rückgang der Beschäftigung würde das BIP in den 2040er-Jahren um knapp 2 Prozent höher liegen im Vergleich zum Basisszenario und im Jahr 2060 sogar um 4 Prozent. Annahmebedingt würde der positive BIP-Effekt aber erst ab dem Jahr 2032 einsetzen, aber schon im Jahr 2035 läge der BIP-Effekt bei einem vollen Prozentpunkt.

Mit Bezug auf den Wachstumsbeitrag einer erfolgreicherer Bildungspolitik haben Wößmann und Piopiunik (2009) untersucht, wie sich eine Bildungsreform auf das BIP-Wachstums auswirken würde, die das Ausmaß „unzureichender Bildung“ um 90 Prozent verringern würde. Mit „unzureichender Bildung“ sind Bildungsbiographien gemeint, bei denen Schülerinnen und Schüler nicht über die unterste PISA-Kompetenzstufe hinaus gelangen. Gelänge ein solcher Durchbruch, dann wäre mit erheblichen Wachstumseffekten zu rechnen. Allerdings ist ein höherer Bildungserfolg naturgemäß mit langen Wirkungsverzögerungen beim Effekt auf Einkommen, Beschäftigung und Wachstum verbunden, weil sich all diese Effekte erst mit dem Eintritt der jungen Menschen in den Arbeitsmarkt langsam aufbauen. So wäre in den ersten zehn Jahren noch nicht mit nennenswerten Wachstumskonsequenzen zu rechnen. Umso höher sind die dann folgenden Wachstumsbeiträge. Entsprechend den von Wößmann und Piopiunik vorgestellten Berechnungen wären BIP-Steigerungen von 10 Prozentpunkten über die Lebenszeit der neuen erfolgreicherer Geburtskohorte möglich.

Für die möglichen Wachstumswirkungen einer verbesserten Unternehmensdynamik bietet die Studie von McGowan, Andrews, und Millot (2017) einen Anhaltspunkt. schätzen mit ihrem Modell, dass schon 2017, also noch vor den Finanzhilfen der Covid-19 Pandemie, eine Reduktion der Zombie-Firmen auf ein Minimum zu einer Steigerung der Multi-Faktor-Produktivität von 0.6% im OECD-Durchschnitt führen könnte. Für Deutschland könnte dieser Effekt über dem Durchschnitt liegen, da die Finanzhilfen und damit auch die Zombifizierungs-Risiken in Deutschland im OECD-Vergleich außergewöhnlich hoch waren.

Auch eine erfolgreiche Digitalisierungs- und Innovationspolitik würde das Wachstum signifikant stimulieren können. In der empirischen Literatur dominieren hier Analysen, welche die Wirkungen höherer Inputs in Form einer Steigerung von FuE-Ausgaben abschätzen. Beispielsweise zeigen Belitz et al. (2015) mit Hilfe einer Panelanalyse, dass die Erhöhung des Wachstums der Forschungsausgaben um 1% eine Erhöhung des Wachstums des BIP von langfristig 0,12% bedingt.

Diese Hinweise belegen, dass eine zielgerichtete Wachstumspolitik in der Lage wäre, das Trendwachstum in Deutschland signifikant positiv zu beeinflussen. Die Abschätzungen zeigen, dass eine Erhöhung des derzeit bei knapp einem Prozentpunkt liegenden Potenzialwachstums

um einige Zehntelprozentpunkte realistisch ist. Im Folgenden wird daher quantifiziert, was für Steuermehreinnahmen mit einer Wachstumserhöhung in zwei verschiedenen Szenarien möglich wäre. In einem vorsichtigen Szenario wird von einer Wachstumsausweitung in Höhe von 0,2 Prozent pro Jahr ausgegangen, für das optimistische Szenario wird ein Wachstumsplus von jährlich 0,5% als Folge einer umfassenden Wachstumspolitik zu Grunde gelegt. Auch dieses günstige Szenario ist nicht unrealistisch, wenn die Wirtschaftspolitik den Kurs einer mutigen Reformpolitik ansteuern würde. Eine derartige Größenordnung ließe sich realistisch durch eine höhere Lebensarbeitszeit in Kombination mit einer effektiveren Innovationspolitik und Bildungspolitik erreichen.

Box 2: Steueraufkommenselastizitäten

Eine höhere Wirtschaftsleistung erhöht Einkommen, Gewinne, Konsum und damit auch das Volumen der Steuerbemessungsgrundlagen. Höhere Steuerbemessungsgrundlagen wiederum führen in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Steuertarifs zu höheren Steuereinnahmen. Steueraufkommenselastizitäten quantifizieren diese zweistufige Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Steueraufkommen und beziffern, um wieviel Prozent die Steuereinnahmen zunehmen, wenn die Wirtschaftsleistung um ein Prozent steigt. Diese Steuerelastizitäten finden regelmäßig zur Ermittlung konjunkturbereinigter Haushaltssalden Verwendung. In einer solchen Konjunkturbereinigung wird beziffert, welche Höhe die Steuereinnahmen (und Staatsausgaben) hätten, wenn die Wirtschaftsleistung nicht durch konjunkturelle Schwankungen beeinflusst wäre.

Die Steuerelastizitäten differieren naturgemäß nach Steuerarten. Das Steueraufkommen ist für Steuerarten mit einem proportionalen Steuertarif (Mehrwertsteuer) weniger elastisch als für solche mit progressivem Tarif (Einkommensteuer).

Ausgangspunkt für die hier durchgeführten Abschätzungen sind die von der OECD ermittelten Steuerelastizitäten (Price et al., 2015). Diese werden zweistufig als Produkt der Steuerbasen-Wachstums-Elastizität mit der Aufkommens-Steuerbasen-Elastizität ermittelt. Die Aufkommens-Steuerbasen-Elastizität ist eine Funktion des Steuertarifs. Die Steuerbasen-Wachstums-Elastizität ist eine empirische ermittelte Größe und beziffert auf der Basis von Vergangenheitswirkungen wie sich BIP-Wachstum in das Wachstum der jeweiligen Steuerbasis übersetzt.

Die OECD beziffert die deutschen Steueraufkommenselastizitäten folgendermaßen (Price et al., 2015):

Persönliche Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Mehrwertsteuer
1,86	1,97	0,95

Bei Verwendung dieser Elastizitäten im hier interessierenden Kontext ist zu beachten, dass sich die von der OECD ermittelten Elastizitäten auf einen kurzfristigen konjunkturellen Kontext beziehen. Sie werden zur Konjunkturbereinigung von Budgetdaten genutzt. Bei dieser kurzfristigen Fragestellung ist davon auszugehen, dass die Parameter des Steuersystems unverändert bleiben. Anders liegt der Fall bei einer Analyse mit langfristiger Fragestellung. Es ist davon auszugehen, dass sich die Parameter des Steuersystems über die Jahre als Reaktion auf ein wachsendes Einkommen verändern (Koester und Priesmeier, 2012). Beispielsweise steigen Freibeträge und es wird der Progressionsverlauf verändert. Aus all diesen Gründen sind die langfristigen Steueraufkommenselastizitäten in der Regeln kleiner als die kurzfristigen, die bei Konjunkturbereinigungsverfahren zur Anwendung kommen. Koester und Priesmeier (2012) berechnen kurz- und langfristige Steueraufkommenselastizitäten in Bezug auf Änderungen der Steuerbasis und zeigen, dass die Langfristelastizität in einer Größenordnung von 0,2 unter der kurzfristigen liegt. Allerdings ermitteln Koester und Priesmeier nicht die gesamte zweistufige Elastizität. Für die hier vorgenommene Hochrechnung werden daher die von der OECD ermittelten kurzfristigen Elastizitäten verwendet und für die Berechnungen mit einem „Langfrist-Abschlag“ von 0,2 genutzt. Für die Bundessteuern wird vereinfachend eine Elastizität von 1 zu Grunde gelegt.

Tabelle 7 präsentiert eine Hochrechnung für den Zuwachs der Steuereinnahmen des Bundes unter verschiedenen Wachstumsannahmen. Auf Basis der auf den Bund entfallenden Steuereinnahmen (411 Mrd. Euro im Jahr 2022 gemäß der Steuerschätzung vom Mai 2022) werden verschiedene Wachstumsszenarien berechnet. Im Szenario des aktuellen Trendwachstums von 0,9% würden sich die Einnahmen unter Zugrundelegung der in Box 2 abgeleiteten Elastizitäten ein Zuwachs der Steuereinnahmen innerhalb eines Jahrzehnts auf jährlich 458 Mrd. Euro ergeben. Im Vergleich dazu wäre mit höheren Steuereinnahmen zu rechnen, wenn es der Wirtschaftspolitik gelingt, das Wachstum in den kommenden zehn Jahren spürbar durch eine Kombination der zuvor diskutierten Maßnahmen zu stimulieren. Naturgemäß wäre die Wachstumsdividende für den Fiskus zu Beginn sehr gering, weil sie sich erst im Zeitverlauf mit dem sich akkumulierenden Effekt auf die Steuerbasen aufbauen würde. Daher wird hier auf den jährlichen Zuwachs der Steuereinnahmen nach zehn Jahren abgestellt. In einem Szenario mit moderatem Wachstumserfolg (+0,2 Prozentpunkte) würden sich nach zehn Jahren ein um 11,2 Mrd. Euro erhöhter jährlicher Betrag für den Bund ergeben; für einen hohen, aber nicht gänzlich unrealistischen Wachstumserfolg (+0,5 Prozentpunkte) wären nach zehn Jahren jährliche Mehreinnahmen von 28,5 Mrd. Euro mit auch danach kontinuierlich steigender Tendenz zu verbuchen. Diskontiert man diesen Beitrag mit einem Diskontsatz von 2% auf das Jahr 2022 ab, dann ergibt sich aus heutiger Sicht ein Finanzierungsbetrag von

jährlich 23,4 Mrd. Euro. Dies würde die Finanzierungslücke für Zukunftsinvestitionen, die in Abschnitt 2 ermittelt wurde, um 39,0% verringern.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Finanzierungsbeitrag einer erfolgreichen Wachstumspolitik sich erst mit Verzögerung langsam aufbaut. Dennoch wäre dies stimmig in ein Finanzierungsgesamtpaket integrierbar, in welchem zunächst die Finanzierungsreserven aus den Sondervermögen verbraucht werden und dann immer stärker auf die Wachstumsdividende in den Steuereinnahmen zurückgegriffen werden kann. Damit würde eine Wachstumsinitiative die Weichen stellen, Zukunftsinvestitionen ohne Verlängerungsoperationen der Sonderhaushalte dauerhaft finanzieren zu können.

Tabelle 7: Steuermehreinnahmen für den Bund bei erfolgreicher Wachstumspolitik (in Mio. EUR)

	Elastizität	Einnahmen 2022	Einnahmen 2032 Trend (0,9% BIP-Wachstum)	Einnahmen 2032 Wachstumserfolg moderat (1,1% BIP-Wachstum)	Zuwachs bei moderatem Wachstumserfolg	Einnahmen 2032, Wachstumserfolg hoch (1,4% BIP-Wachstum)	Zuwachs bei hohem Wachstumserfolg
Lohnsteuer	1.66	100.343	116.434	120.325	3.891	126.391	9.957
Veranlagte Einkommensteuer	1.66	29.793	34.570	35.725	1.155	37.526	2.956
Nicht-veranlagte Einkommensteuer	1.66	16.125	18.711	19.336	625	20.311	1.600
Abgeltungssteuer	1.66	3.784	4.391	4.538	147	4.766	375
Körperschaftsteuer	1.77	20.875	24.462	25.335	873	26.699	2.237
Umsatzsteuer	0.75	137.270	146.811	149.007	2.197	152.356	5.545
Gewerbesteuerumlage	1.77	2.210	2.589	2.682	92	2.826	237
Bundessteuern	1.00	100.626	110.058	112.259	2.201	115.635	5.577
Summe		411.024	458.026	469.207	11.181	486.510	28.485

Einnahmen 2022: Steuerschätzung Mai 2022

Es ist zu betonen, dass diese Rechnung von einem preisstabilen Umfeld ausgeht. Aktuell ist in dramatischer Weise sichtbar, wie Inflation Steuereinnahmen überproportional wachsen lässt.

Die „kalte Progression“ bewirkt, dass inflationär gesteigerte Einkommen die Steuerpflichtigen in höhere Progressionsstufen schieben (Heinemann, 2001). In einem Umfeld, in dem nicht nur reales Wachstum, sondern zusätzlich auch Inflation die nominalen Einkommen treibt, wäre mit einem noch deutlich dynamischeren Wachstum der Steuereinnahmen zu rechnen. Dies bleibt hier aus zwei Gründen unberücksichtigt. Erstens sollte eine inflationäre Ausdehnung der staatlichen Einnahmen kein akzeptables Finanzierungskalkül sein. Zweitens behält die Rechnung auf diese Weise einen konservativen Charakter und die ermittelte Größenordnung stellt eher eine Untergrenze des tatsächlich zu erwartenden Effekts dar.

7 Fazit

Die hier vorgelegten Berechnungen sollen Vorstellungen zu realistischen Größenordnungen von Finanzierungsbeiträgen vermitteln und sind nicht als präzise Simulationen zu verstehen. Allerdings sind diese Abschätzungen durchweg konservativ angelegt. Bei den Subventionen und Effizienzreserven wurde nur ein kleinerer Teil der von der existierenden Literatur identifizierten Reserven einbezogen. Auch würden sich deutlich höhere Einsparungen ergeben, wenn die Haushalte von Ländern und Kommunen und die Sozialversicherungen auf Subventionen und Effizienzreserven durchforstet würden. In Bezug auf das Wachstum wurde nicht berücksichtigt, dass ein höheres Wirtschaftswachstum auch den Ländern und Kommunen und den Sozialversicherungen höhere Einnahmen verschaffen würde, was indirekt auch wieder dem Bundeshaushalt – zum Beispiel durch geringere Zuweisungen an die unteren föderalen Ebenen und die Sozialversicherungen – zugutekäme.

Trotz dieser vorsichtigen Kalkulationen zeigt sich in Abbildung 1, dass der Finanzierungsmehrbedarf in Höhe von etwa jährlich 60 Mrd. Euro über die kommenden zehn Jahre ganz weitgehend ohne höhere Steuern oder weitere Umgehungsoperationen der Schuldenbremse abgedeckt werden kann. Der verbleibende Finanzierungsbedarf von etwa fünf Milliarden Euro liegt im Bereich der methodischen Unschärfe und könnte zudem mühelos im Rahmen des dem Bund durch die Schuldenbremse ohnehin zulässigen Verschuldungsfensters abgedeckt werden.

Während Bundesprivatisierungen nur noch ein geringes Einnahmepotenzial aufweisen, könnten Einsparungen durch Subventionsabbau und Effizienzverbesserungen einen ganz erheblichen Spielraum eröffnen. Der Beitrag dieser beiden Hebel zusammen übersteigt sogar den der Wachstumspolitik. In der Relation der verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten ist der Beitrag der Wachstumspolitik jedoch ebenfalls bedeutsam. Die Finanzierbarkeit von Zukunftsinvestitionen entscheidet sich demnach auch daran, ob die deutsche Wirtschaftspolitik konsequent genug auf die Mobilisierung von Wachstumspotenzialen ausgerichtet ist. Dabei reicht es nicht, alleine auf den Selbstfinanzierungseffekte aus der Ausweitung von öffentlichen Investitionen zu vertrauen. Zusätzlich müssen auch die nicht-budgetären Ansatzpunkte wie

etwa die Verlängerung der Lebensarbeitszeit oder die Erhöhung der Unternehmensdynamik in den Blick genommen werden.

Abbildung 1: Finanzierungsbedarf und Finanzierungsquellen (in Mrd. Euro jährlich)



Keine der genannten Ansatzpunkte ist ohne Konfliktfreude realisierbar. Die Umschichtungen wären mit Kürzungen von Subventionsprogrammen und Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung verbunden. Auch bei den nicht-budgetären wachstumspolitischen Ansatzpunkten von Lebensarbeitszeit bis hin zur Inkaufnahme höherer Unternehmensinsolvenzen wäre mit erheblichen Widerständen zu rechnen.

Die Sorge vor politischen Widerständen gegen diese Finanzierungshebel sollte jedoch nicht dazu führen, vorschnell nach höheren Schulden oder gar einer Aufweichung der Schuldenbremse zu rufen. Die hier vorgelegten Quantifizierungen zeigen: Der Bundeshaushalt kann bei ausreichender politischer Entschlusskraft die notwendigen Ausgaben für die Zukunftsaufgaben des Landes dauerhaft stemmen, ohne Steuern zu erhöhen oder noch weiter in die Verschuldung gehen zu müssen.

Literatur

- Afonso, António und Kazemi, Mina (2017), Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries, *Inequality and Finance in Macrodynamics*, 7-42: Springer.
- Afonso, António, Schuknecht, Ludger und Tanzi, Vito (2005), Public Sector Efficiency: An International Comparison, *Public Choice*, 123: 321–347.
- Bardt, Hubertus, Dullien, Sebastian, Hüther, Michael und Rietzler, Katja (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! *IMK Report* 152.
- Barisone, Giacomo, Sievert, Eiko und Zimmermann, Julian (2021), Risk of Lagging Behind: Germany's Persistent Public Sector under-Investment, *Scope Ratings, Sovereign and Public Sector*, 19 July 2021.
- Beirat Stabilitätsrat (2021), 17. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 Hgrg, 7. Dezember 2021.
- Beirat Stabilitätsrat (2022), 18. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 Hgrg, 26. April 2022.
- Belitz, Heike, Clemens, Marius, Gebauer, Stefan und Michelsen, Claus (2020), Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, *DIW, Politikberatung kompakt*, 158.
- Belitz, Heike, Junker, Simon, Schiersch, Alexander und Podstawski, Maximilian (2015), Wirkung von Forschung und Entwicklung auf das Wirtschaftswachstum: *DIW Berlin: Politikberatung kompakt*, 102.
- Bertschek, Irene und Niebel, Thomas (2016), Mobile and More Productive? Firm-Level Evidence on the Productivity Effects of Mobile Internet Use, *Telecommunications Policy*, 40(9): 888-898.
- Bofinger, Peter, Schnabel, Isabel, Feld, Lars P., Schmidt, Christoph M. und Wieland, Volker (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse. *Jahresgutachten 2014/15*, 7-11: Jahresgutachten.
- Bundesministerium der Finanzen (2020), Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2021a), 28. Subventionsbericht des Bundes, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesministerium der Finanzen (2021b), Beteiligungsbericht des Bundes 2021, Berlin.
- Chow, Wilson, Tandetzki, Thomas und Meakin, Rolf (2017), *The Global Economic Impact of 5G*, Report.
- Christofzik, Désirée I., Yeter, Mustafa und Feld, Lars P. (2019), Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?, *Sachverständigenrat Arbeitspapier* 01/2019.
- Czernich, Nina, Falck, Oliver, Kretschmer, Tobias und Woessmann, Ludger (2011), Broadband Infrastructure and Economic Growth, *The Economic Journal*, 121(552): 505-532.

- Dorn, Florian, Potrafke, Niklas und Schlepper, Marcel (2022), Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – (K)ein großer Wurf, ifo Schnelldienst, 75(April): 37-45.
- Elstner, Steffen, Feld, Lars P. und Schmidt, Christoph M. (2018), The German Productivity Paradox-Facts and Explanations, CESifo Working Paper No. 7231.
- European Commission (2021), State Aid Scoreboard 2020.
- Fournier, Jean-Marc (2016), The Positive Effect of Public Investment on Potential Growth, Oecd Economics Department Working Paper 1347.
- Geis-Thöne, Wido, Grömling, Michael, Kauder, Björn, Matthes, Jürgen, Niendorf, Paul, Pimpertz, Jochen, Röhl, Klaus-Heiner, et al. (2021), Wie lässt sich das Produktivitätswachstum stärken?, Gutachten im Auftrag der KfW-Bankengruppe, Berlin, Köln.
- Gemeinschaftsdiagnose (2021), Pandemie verzögert Aufschwung – Demografie bremst Wachstum: Kurzfassung der gemeinschaftsdiagnose 1/2021, ifo Schnelldienst, 74(05): 82-86.
- Handler, Heinz, Pitlik, Hans und Schratzenstaller, Margit (2013), Für einen produktiven und solide finanzierten Staat, Effizienz und Effektivität von Staatsausgaben, Teilstudie 3, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Heinemann, Friedrich, Bohne, Albrecht, Breithaupt, Patrick, Doherr, Thorsten, Licht, Georg, Niebel, Thomas, Thöne, Michael, et al. (2021), Studie zur Einführung einer Zukunftsquote, Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Mannheim: ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- International Monetary Fund (2021), What's New in the Imf Investment and Capital Stock Dataset: Estimating the Stock of Public Capital in 170 Countries¹ (May 2021 Update).
- Koalitionsvertrag (2021), Mehr Fortschritt Wagen, Bündnis Für Freiheit, Gerechtigkeit Und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 Zwischen Der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (Spd), Bündnis 90 / Die Grünen Und Den Freien Demokraten (Fdp).
- Kochskämper, Susanne (2019), Anhebung des Rentenalters - Notwendig, aber noch nicht hinreichend, IW-Gutachten.
- Koester, Gerrit B. und Priesmeier, Christoph (2012), Estimating Dynamic Tax Revenue Elasticities for Germany, Deutsche Bundesbank Discussion Paper No. 23/2012.
- Krebs, Tom und Scheffel, Martin (2017), Lohnende Investitionen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 18(3): 245-262.
- Kühling, Jürgen, Steffen, Sebastian und Siegloch, Sebastian (2021), Neue Wege für die Wohnungspolitik für morgen, Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- Laaser, Claus-Friedrich und Rosenschon, Astrid (2020), Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch, Kiel: Institut für Weltwirtschaft,.
- McGowan, Müge Adalet, Andrews, Dan und Millot, Valentine (2017), Insolvency Regimes, Zombie Firms and Capital Reallocation, Oecd Economics Department Working Papers No. 1399.
- Price, Robert W.R., Dang, Thai-Thanh und Botev, Jarmila (2015), Adjusting Fiscal Balances for the Business Cycle: New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for Oecd Countries, Oecd Economics Department Working Paper No. 1275.

- Raffer, Christian und Scheller, Henrik (2021), KfW-Kommunalpanel 2021.
- Sachverständigenrat (2021), Transformation Gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit. Jahrgutachten 2021/22: Jahrgutachten.
- Sack, Detlef (2019), Vom Staat zum Markt, Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive, Wiesbaden: Springer.
- Statistisches Bundesamt (2021), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Vgr), Produktions- und Importabgaben sowie Subventionen, Gliederung nach Wirtschaftsbereichen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Wößmann, Ludger und Piopiunik, Marc (2009), Was unzureichende Bildung kostet, eine Berechnung der Folgekosten durch unzureichendes Wirtschaftswachstum, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.