

Ein Tilgungsplan für Deutschlands Staatsschulden zur Begrenzung der Zinslast

Berechnungen bis 2035

Kurzgutachten

INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstraße 22
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Martin Beznoska
Dr. Tobias Hentze

Kontaktdaten Ansprechpartner

Dr. Martin Beznoska
Telefon: 0221 4981-736
Fax: 0221 4981-99736
E-Mail: beznoska@iwkoeln.de

Dr. Tobias Hentze
Telefon: 0221 4981-748
Fax: 0221 4981-99748
E-Mail: hentze@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Entwicklung der Staatsschulden	5
2 Die Zinsausgaben des Staates	6
3 Ein Tilgungsplan für die deutschen Staatsschulden	9
4 Umsetzbarkeit und Ausblick	13
Literatur	14

Zusammenfassung

Im Zuge der im Jahr 2008 ausgelösten Finanzkrise stiegen die Staatsschulden Deutschlands stark an. Die Schuldenstandsquote – also die Relation zwischen dem Schuldenstand des Staates und dem Bruttoinlandsprodukt – erhöhte sich von knapp 64 Prozent im Jahr 2007 auf 81 Prozent im Jahr 2010. Nach dem Vertrag von Maastricht, der für alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gilt, soll die Schuldenstandsquote jedoch bei maximal 60 Prozent liegen, um langfristige Haushaltsstabilität zu gewährleisten. Seit 2012 stieg der gesamtstaatliche Schuldenstand Deutschlands nicht weiter an, seit 2014 kommt zudem der Bund ohne neue Schulden aus und kann somit die sogenannte „Schwarze Null“ halten. In Verbindung mit dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts bedeutet dies eine jährlich sinkende Quote, auch wenn in den öffentlichen Haushalten keine Tilgung erfolgt.

Dabei wird allerdings oftmals unterschlagen, dass die „Schwarze Null“ und die damit verbundene sinkende Schuldenstandsquote vornehmlich auf die geringen Kreditzinsen zurückzuführen sind. Die Zinsausgaben haben sich in der Niedrigzinsphase deutlich reduziert und somit finanziellen Druck von den öffentlichen Haushalten genommen, ohne dass dafür besondere Sparanstrengungen vonnöten waren. Sobald jedoch die Europäische Zentralbank den Kurs der extrem niedrigen Zinsen aufgibt, führt dies zu einem Anstieg der öffentlichen Zinsausgaben. In der Folge gerieten der ausgeglichene Haushalt und damit auch die sinkende Schuldenstandsquote in Gefahr. Der demografische Wandel wird ab Mitte der 2020er-Jahre zusätzliche hohe Ausgabenrisiken für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen, da dann besonders geburtenstarke Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden.

Vor diesem Hintergrund kann ein Tilgungsplan dafür sorgen, drohende Haushaltsbelastungen einer Zinswende zu kompensieren. Bei einem moderaten Anstieg des auf die Staatsschulden fälligen Durchschnittszinses um 1 Prozentpunkt über zehn Jahre müsste der Staat anfangs 22,5 Milliarden Euro pro Jahr tilgen, um die Zinsausgabenquote, also das Verhältnis von Zinsausgaben zur Wirtschaftskraft, konstant zu halten. Die Tilgungsrate nimmt dann jährlich leicht ab. Da die Zinsausgabenquote im Jahr 2017 auf einem historisch niedrigen Niveau liegt, würde dieser Tilgungsplan auch die Belastung stärkerer Zinsanstiege im Rahmen halten und die Quote nur leicht ansteigen lassen. Würde man die Zinsausgabenquote auch bei einem stärkeren Zinsanstieg konstant halten wollen, erhöht sich der Tilgungsbedarf stark überproportional. Bereits bei einem Anstieg von 1,4 Prozentpunkten innerhalb der nächsten zehn Jahre müsste der Staat mit einer mehr als doppelt so hohen Rate in Höhe von 47,7 Milliarden Euro pro Jahr beginnen. Hierbei sind kompensierende Wirkungen durch Inflation und Wirtschaftswachstum bereits berücksichtigt. Eine teilweise Rückzahlung der Staatsschulden angesichts der derzeitigen Haushaltsüberschüsse wäre also nicht nur ein Schritt Richtung Generationengerechtigkeit, sondern würde der Politik künftige Spielräume bei den öffentlichen Finanzen ermöglichen.

Ein Vergleich zwischen aktueller Steuerquote und dem Durchschnitt der letzten 15 Jahre zeigt, dass durch die derzeit hohen Steuereinnahmen genügend Spielraum für beide Tilgungsplanvarianten vorhanden ist. Bei Umsetzung des kleineren Tilgungsplans wären zusätzlich Steuererleichterungen möglich.

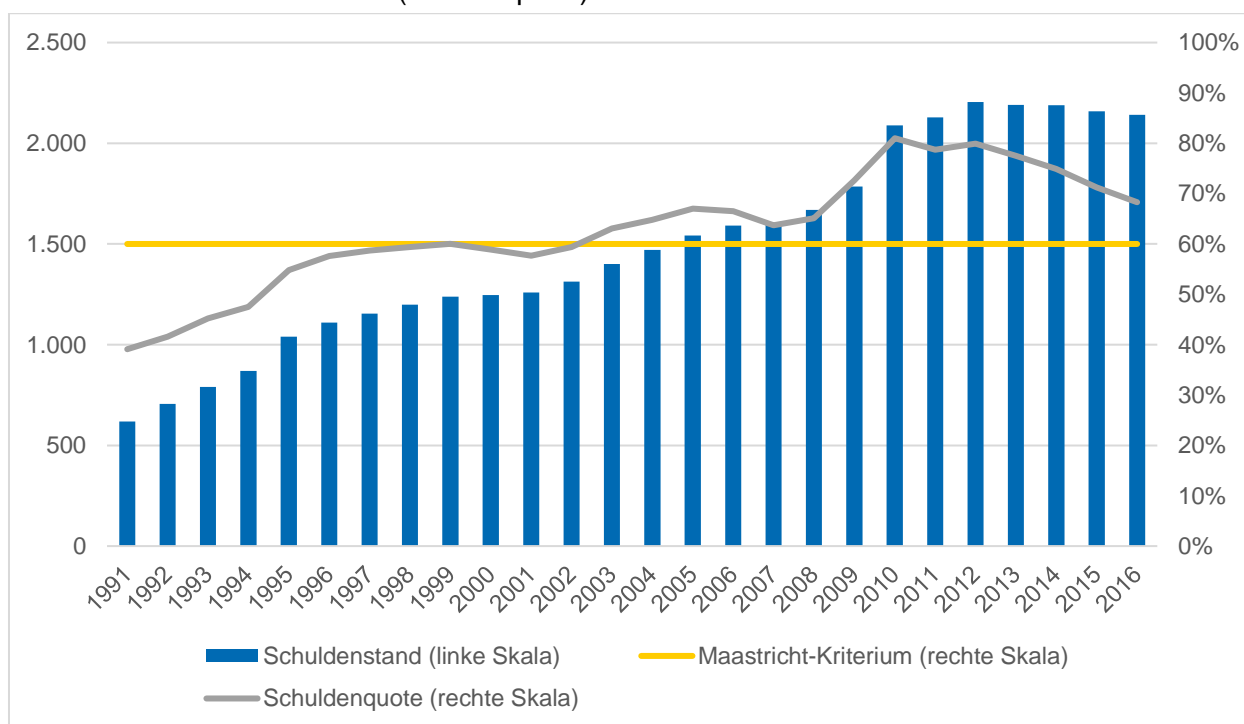
1 Entwicklung der Staatsschulden

Seit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 haben sowohl Schuldenstand als auch Schuldenstandsquote des deutschen Staates stark zugelegt (Abbildung 1-1). Die Schuldenstandsquote gibt die Relation zwischen dem Schuldenstand des Staates und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) an. Allerdings ist diese Entwicklung nicht auf den betrachteten Zeitraum beschränkt, sondern seit der Gründung der Bundesrepublik steigen beide Werte kontinuierlich an. Nur das Tempo des Anstiegs unterscheidet sich über die Jahrzehnte.

Nach einem hohen Anstieg der Schulden im Zuge der Wiedervereinigung flachte deren Wachstum ab Mitte der 1990er-Jahre etwas ab. Die Schuldenstandsquote pendelte sich zwischen den Jahren 1996 und 2002 bei knapp unter 60 Prozent ein – dem heutigen Grenzwert aus dem sogenannten Maastricht-Vertrag, der für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union grundsätzlich bindend ist.

Abbildung 1-1: Entwicklung der deutschen Staatsschulden

Schuldenstand in Milliarden Euro (linke Skala); Schuldenstandsquote als Relation von Schuldenstand zum BIP in Prozent (rechte Skala)



Anmerkung: Definition des Schuldenstands gemäß Maastricht-Vertrag.

Quellen: Deutsche Bundesbank, 2017; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR); eigene Darstellung

Anschließend stiegen die Schulden wieder stärker, unter anderem aufgrund der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung Anfang der 2000er-Jahre. Die Finanzkrise, die im Jahr 2008 begann, löste einen erneuten Schuldensprung aus. Die Schuldenstandsquote kletterte zeitweise auf über 80 Prozent. Anschließend stabilisierte sich der nominale Schuldenstand allerdings, was in Kombination mit dem nominalen Wirtschaftswachstum zu einer sinkenden Quote führte. Zuletzt lag diese im Jahr 2016 bei 68,3 Prozent. Diese Entwicklung ist auf die Politik der so-

nannten „Schwarzen Null“ zurückzuführen, die zumindest im Bund explizites Ziel der Haushaltspolitik war. Diese sieht die Vermeidung eines Haushaltsdefizits vor – also einen Haushalt mit ausgeglichenen Einnahmen und Ausgaben. Bis zum Jahr 2012 ist der Schuldenstand noch kontinuierlich angewachsen, so dass die Reduktion in jüngster Zeit eher als historische Ausnahme zu interpretieren ist.

Peters et al. (2017) zeigen, dass die Schuldenstandsquote trotz niedriger Zinsen und stabilem Wachstum allein durch die zukünftigen Belastungen des demografischen Wandels wieder ansteigen wird, sofern die aktuelle Politik fortgesetzt wird. Die Autoren prognostizieren eine Schuldenstandsquote trotz Wirtschaftswachstum von 75 Prozent im Jahr 2030. Hierbei sind Zinssteigerungen noch gar nicht berücksichtigt, sondern nur die erwarteten zusätzlichen Lasten, die aufgrund höherer Ausgaben zum Beispiel der Sozialversicherungen auf die öffentlichen Haushalte zukommen. Angesichts dieser großen Herausforderungen ist es daher unsicher, ob zusätzliche Zinsausgaben aufgrund höherer Zinsen mittels Einsparungen auf der Ausgabenseite kompensiert werden könnten. Dies impliziert jedoch, dass die Zinsausgaben auch bei einem Anziehen des Zinsniveaus nicht zu einer zusätzlichen Belastung für die öffentlichen Kassen werden sollten. Im schlimmsten Fall würde dies zu Refinanzierungsproblemen führen, die die Handlungsfähigkeit des Staates bedrohen. Zudem zeigt eine Studie von Beznoska und Hentze (2016), dass auch die Steuereinnahmen im Zuge des demografischen Wandels sinken und somit die Einnahmenseite des Staates zusätzlich betroffen ist.

Daher kann es erforderlich sein, einen Teil der Staatsschulden bereits heute zu tilgen, um einen Anstieg der Zinskosten zu kompensieren oder zumindest abzubremesen. Vor diesem Hintergrund sieht auch die Bundesregierung Handlungsbedarf und hat ein Stabilitätsprogramm im Kabinett verabschiedet (BMF, 2017a). Ziel ist es hierbei in den nächsten Jahren Überschüsse zu erzielen und die Schuldenstandsquote zu senken.

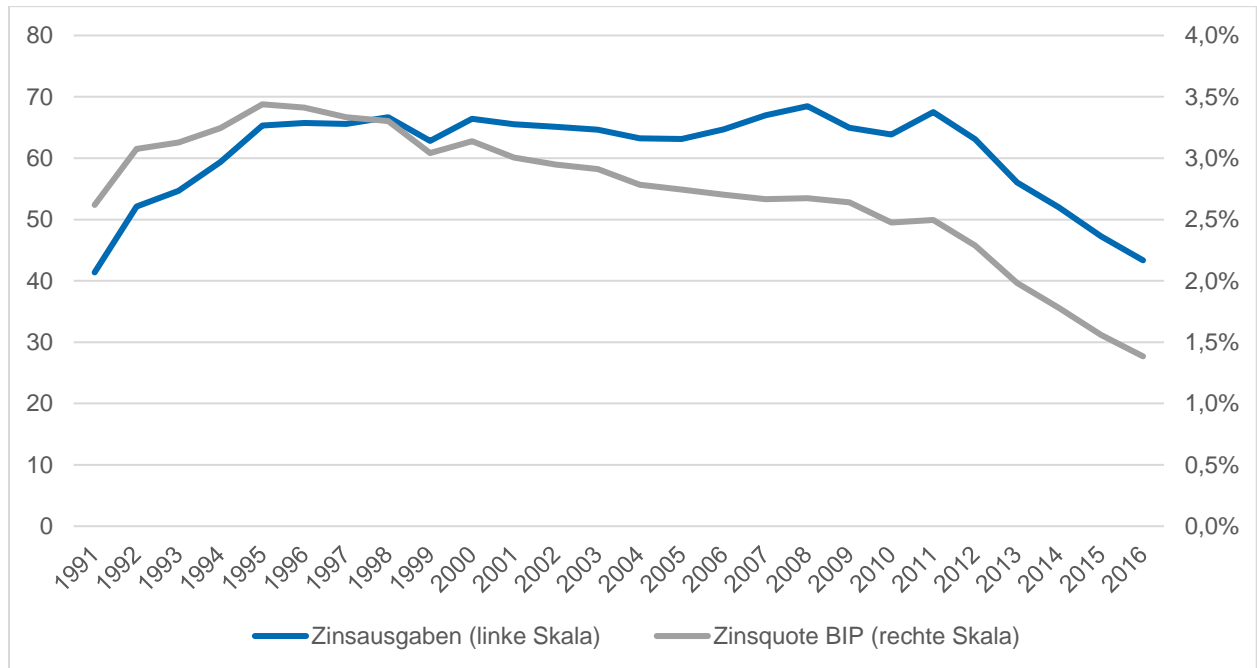
2 Die Zinsausgaben des Staates

Eng verknüpft mit der Höhe des staatlichen Schuldenstands ist die laufende Belastung der Haushalte durch Zinsausgaben. Diese blockieren einen Teil des laufenden Budgets und schränken die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand ein. Da allerdings die Zinssätze, zu denen sich der Staat durch Ausgabe von Staatsanleihen am Kapitalmarkt verschulden kann, über die Zeit variieren, bedeuten höhere Schulden nicht unbedingt immer eine höhere Zinsbelastung. In Abbildung 2-1 sind sowohl absolute Zinsausgaben pro Jahr als auch die Zinsausgaben in Relation zum BIP als Zinsquote dargestellt.

Die Zinsbelastung des Staates stieg Anfang der 1990er-Jahre bis 1995 an – sowohl absolut als auch in Relation zum BIP. Die Zinsquote erreichte in diesem Jahr ihren Höchststand über den betrachteten Zeitraum mit fast 3,5 Prozent. Das ist ein relativ hoher Wert, der als Ausgabenposten die öffentlichen Haushalte blockiert. Anschließend sank die Quote kontinuierlich seit 1995 auf ungefähr 1,4 Prozent im Jahr 2016.

Abbildung 2-1: Die Zinsausgaben der öffentlichen Hand

Zinsausgaben in Milliarden Euro pro Jahr (linke Skala); Zinsquote als Relation von Zinsausgaben zum BIP in Prozent (rechte Skala)

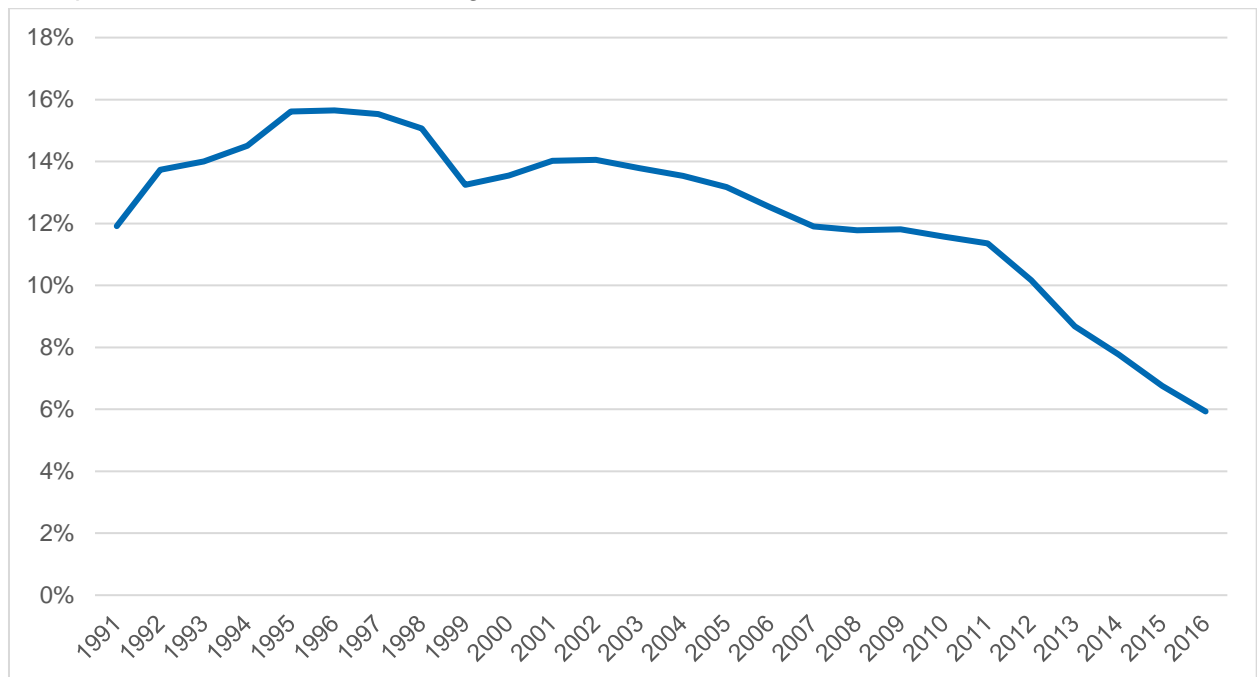


Anmerkung: Zinsausgaben nach VGR-Definition.

Quellen: VGR; eigene Darstellung

Abbildung 2-2: Die Zins-Steuer-Quote

Zinsquote als Relation von Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen in Prozent



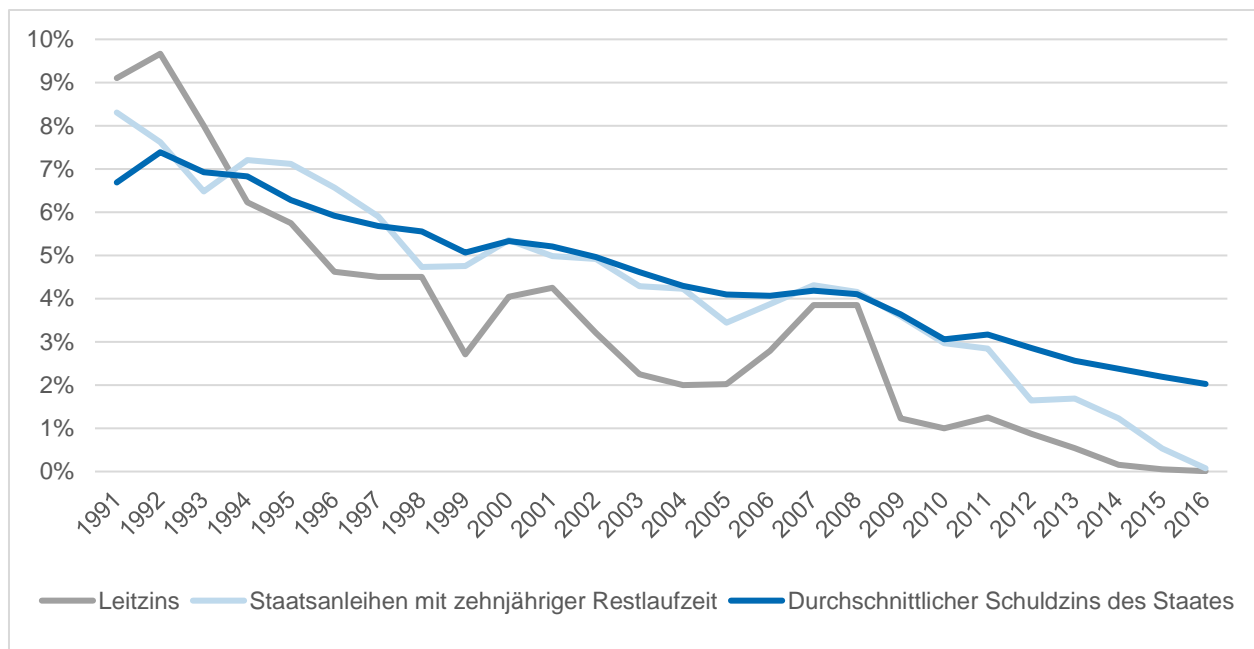
Anmerkung: Zinsausgaben nach VGR-Definition.

Quellen: VGR; eigene Darstellung

Sehr ähnlich hat sich die Relation von Zinsausgaben und Steuereinnahmen, die Zins-Steuer-Quote, entwickelt (Abbildung 2-2). Die Zinsausgaben machten im Jahr 1995 fast 16 Prozent der Steuereinnahmen aus. In absoluten Werten verharrten die Zinsausgaben auf relativ konstantem Niveau zwischen 60 und 70 Milliarden Euro pro Jahr bis zum Jahr 2012. Seitdem sind sie gesunken und lagen im Jahr 2016 leicht über 43 Milliarden Euro. Folglich ist die Zins-Steuer-Quote aktuell auf unter 6 Prozent zurückgegangen.

Anhand dieser Entwicklung lässt sich bereits auf eine sinkende durchschnittliche Verzinsung des Schuldenstandes schließen. In Abbildung 2-3 sind sowohl der durchschnittliche Zins, der auf die gesamtstaatlichen Schulden fällig war, als auch zwei Zinsindikatoren abgetragen: Zum einen der Leitzins der Notenbank (bis 1998 der Lombardsatz der Bundesbank, ab 1999 der Hauptrefinanzierungssatz der Europäischen Zentralbank) und zum anderen der Zins auf die vom Bund ausgegebenen Staatsanleihen mit zehnjähriger Restlaufzeit. Alle Zinsen weisen einen negativen Trend vom Beginn der 1990er-Jahre bis heute auf. Der durchschnittliche Zins auf die Staatsschulden hatte seinen Höchststand im Jahr 1992 mit knapp 7,4 Prozent und fiel ohne große Gegenentwicklungen über die Zeit ab. Im Jahr 2016 lag er nur noch leicht über 2 Prozent. Da der durchschnittliche Zins sich vor allem durch die Neuemissionen von Schuldtiteln ergibt, gilt der Refinanzierungszins der Notenbank als Vorbote für die Zinsentwicklung.

Abbildung 2-3: Zinsindikatoren und gesamtstaatlicher Schuldzins
von 1991 bis 2016



Anmerkung: Leitzins bis 1998 Lombardsatz der Deutschen Bundesbank, ab 1999 Hauptrefinanzierungszinssatz der Europäischen Zentralbank. Zinsstrukturkurve von Staatsanleihen mit zehnjähriger Restlaufzeit.

Quellen: Deutsche Bundesbank; VGR; eigene Darstellung

Sowohl der Notenbankzins als auch der Zins der zehnjährigen Staatspapiere sind sehr hoch mit dem Durchschnittszins korreliert. Auffällig ist hierbei, dass sich die Entwicklung des Notenbankzinses nicht eins zu eins im Durchschnittszins widerspiegelt, während der Verlauf des Zinses der zehnjährigen Staatsanleihen über weite Strecken sehr dem des Durchschnittszinses gleicht. Seit dem Jahr 2011 liegt der Zinssatz der Staatsanleihen deutlich unter dem Durchschnittszins. Rasche Veränderungen des Zinses der Staatsanleihen wirken sich grundsätzlich erst mit etwas Verzögerung auf den durchschnittlichen Zins aus. Die zuletzt stärkere Verzögerung liegt auch daran, dass insgesamt weniger Neuemissionen ausgegeben wurden als in früheren Jahren.

3 Ein Tilgungsplan für die deutschen Staatsschulden

Ein Wiederanziehen der Zinsen würde die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen stellen – insbesondere wenn zusätzlich Druck auf die Staatsausgaben durch den demografischen Wandel entsteht. Um die Ausgabenrisiken für die öffentlichen Haushalte infolge einer einsetzenden Zinswende abzufedern, wird im Folgenden ein Tilgungsplan für die Staatsschulden bis ins Jahr 2035 erstellt. Da es sich hierbei um eine Modellrechnung handelt, müssen zunächst Annahmen über den Zinsanstieg in den kommenden Jahren getroffen werden.

Für eine baldige Zinswende spricht die Entwicklung in den USA, in denen der Leitzins im März 2017 bereits auf einen Bereich zwischen 0,75 und 1,00 Prozent erhöht wurde, nach dem dieser bis Ende 2015 zwischen 0,00 und 0,25 Prozent verharrte. Innerhalb dieser zwei Jahre stiegen die Zinsen für kurzfristige und mittelfristige amerikanische Staatsanleihen bereits an. Die Zinsen auf *United States Treasury securities* mit dreijähriger Laufzeit stiegen von einem Prozent Mitte des Jahres 2015 auf 1,5 Prozent Anfang April 2017.

Es ist allerdings auch nicht vollkommen auszuschließen, dass in zehn Jahren dasselbe Zinsniveau für den deutschen Schuldenstand besteht wie heute. Im wahrscheinlicheren Fall einer Zinswende ist jedoch der exakte Zeitpunkt des Eintretens wiederum nicht vorherzusagen. Daher wird die Zinsentwicklung als gleichmäßige Erhöhung über den Zeitraum mit konstantem Wachstumsfaktor modelliert. Dies ermöglicht die Modellierung eines gleichmäßigen Tilgungsplans unabhängig davon wie sich der Zins in den einzelnen Jahren entwickelt. Evaluierungspunkte sind die Jahre 2027 und 2035, an denen der Anstieg der Zinsen und die Zinshöhe definiert werden.

Zwei Szenarien werden für die Modellrechnung definiert:

1. *Moderater Zinsanstieg*

Das Szenario 1 geht davon aus, dass der durchschnittliche Schuldzins des Staates innerhalb von zehn Jahren um 1 Prozentpunkt steigt. Dieser betrug im Jahr 2016 2,03 Prozent und wird auch für das Jahr 2017 angenommen. Somit geht das Szenario von einem Durchschnittszins in Höhe von 3,03 Prozent im Jahr 2027 aus. Schreibt man diesen Trend ins Jahr 2035 fort, ergibt sich ein Zins von 4,2 Prozent.

2. *Steiler Zinsanstieg*

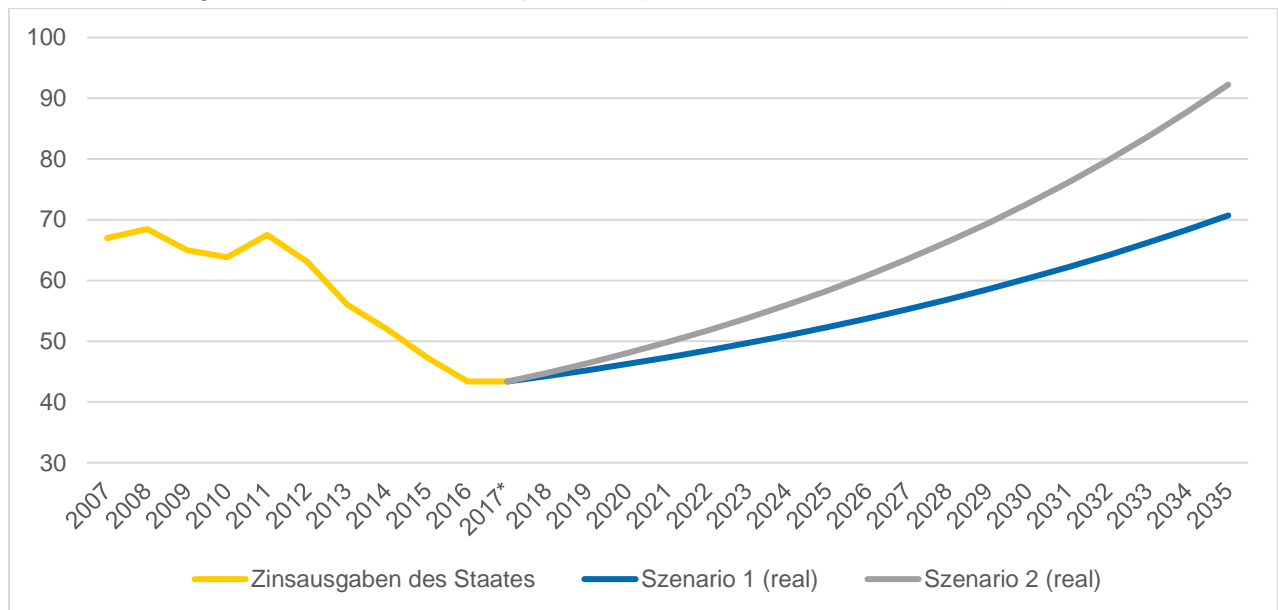
In Szenario 2 liegt der Zins mit 5,2 Prozent etwa einen Prozentpunkt höher im Jahr 2035 als in Szenario 1. Im Jahr 2027 liegt der Zins entsprechend eines gleichmäßigen Wachstumspfadens bei 3,4 Prozent.

Auswirkungen eines Zinsanstiegs auf die Zinsausgaben des Staates

Bei konstantem Schuldenstand bewirkt ein Anstieg der Zinsen auch einen Anstieg der Zinsausgaben. Abbildung 3-1 zeigt die Ausgabenkurven für beide Szenarien, sofern keine Tilgung erfolgt.

Abbildung 3-1: Szenarien der Zinsausgabenentwicklung

Reale Zinsausgaben in Milliarden Euro pro Jahr (in Preisen des Jahres 2016)



Anmerkung: Szenario-Rechnungen ab dem Jahr 2017; unterstellt wird eine Inflationsrate von 2 Prozent.

Quellen: VGR; eigene Berechnung

Um die Ausgaben in Preisen von 2016 darzustellen, wird eine Inflationsrate von 2 Prozent pro Jahr unterstellt. Ausgehend vom Niveau des Jahres 2016 bewirkt das Szenario 1 („moderater Zinsanstieg“), dass die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Zinsausgaben bis 2027 real um über 10 Milliarden Euro pro Jahr steigt. Bei einer Fortschreibung bis zum Jahr 2035 liegen die Zinsausgaben fast 30 Milliarden Euro höher als im Jahr 2016. Das Szenario 2 („steiler Zinsanstieg“) lässt die Zinsausgaben bereits bis 2027 um 20 Milliarden Euro pro Jahr ansteigen. Im Jahr 2035 liegen sie in dem Szenario mit 92 Milliarden Euro mehr als doppelt so hoch wie 2016.

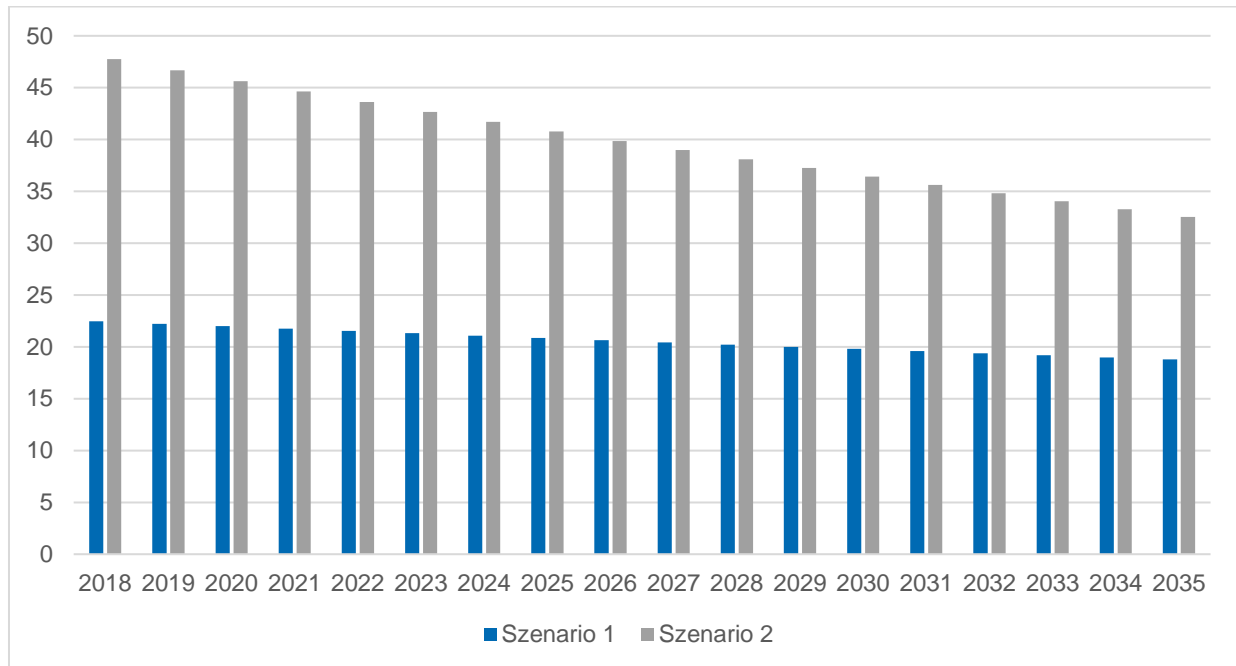
Tilgungspläne für die Szenarien

Um realistische Tilgungspläne zu erstellen, wird angenommen, dass nicht die absoluten Zinsausgaben über die Zeit konstant bleiben müssen, sondern die Zinsquote. Hierbei wird die Zinsquote in Relation zum BIP gewählt, da diese unabhängig von der Steuerpolitik des Staates ist. Dieser Ansatz berücksichtigt sowohl die nominale Entwertung der Zinszahlungen durch die Inflation als auch die realen Einkommenseffekte, die bei gleicher Steigerungsrate der Zinsausgaben deren Belastung ausgleichen. Um die Zinsquote in den Szenarien zu modellieren, müssen Annahmen über das Wachstum des nominalen BIP getroffen werden. Laut VGR betrug das nominale Wachstum zwischen 2011 und 2016 im Schnitt ungefähr 3 Prozent. Diese Wachstumsrate wird angewandt, um das BIP fortzuschreiben.

Mit dem Ziel die Zinsquote aus dem Jahr 2016 in Höhe von knapp 1,4 Prozent bis ins Jahr 2035 trotz eines Zinsanstiegs konstant zu halten, ergäben sich die in Abbildung 3-2 dargestellten Tilgungspläne. Diese werden im Folgenden den Szenarien zugeordnet, so dass jedes Szenario einen dazugehörigen Tilgungsplan hat.

Abbildung 3-2: Tilgungspläne für eine konstante Zinsquote

Staatsschuldentilgung in Milliarden Euro pro Jahr



Anmerkung: Szenario-Rechnungen ab dem Jahr 2017; angenommen wird für das nominale Wachstum des BIP eine Steigerungsrate von 3 Prozent pro Jahr.

Quellen: VGR; eigene Berechnung

Die berechneten Tilgungspläne weisen beide eine fallende jährliche Tilgung auf. Dies ist dem Zinseszinsseffekt geschuldet. Jeder Euro, der nicht getilgt wird, wächst jährlich weiter und auf diesen Zuwachs ist im nächsten Jahr wiederum ein Zins fällig (der dazu auch noch ansteigt). Dadurch muss zu Beginn des Tilgungsplans relativ viel und in den folgenden Jahren trotz gleicher Zinswachstumsrate weniger getilgt werden. Bemerkenswert ist der Niveauunterschied zwischen den beiden Szenarien. Obwohl der Zins bis zum Jahr 2027 in Szenario 2 nur knapp 0,4 Prozentpunkte höher liegt als in Szenario 1, ist die notwendige jährliche Tilgung im ersten Tilgungsjahr 2018 mehr als doppelt so hoch. Dieses Ergebnis verdeutlicht das Risiko für die öffentlichen Haushalte bezüglich der Geschwindigkeit, in der der Zins wieder ansteigt. Ein unerwarteter Zinsschock wirkt stärker als in der Vergangenheit, da der Schuldenstand höher ist. Die geringe gesamtstaatliche Neuverschuldung der vergangenen Jahre sowie jede vorgenommene Tilgungsrate wirken daher wie ein „Schutzschild“ gegen Zinssatzerhöhungen.

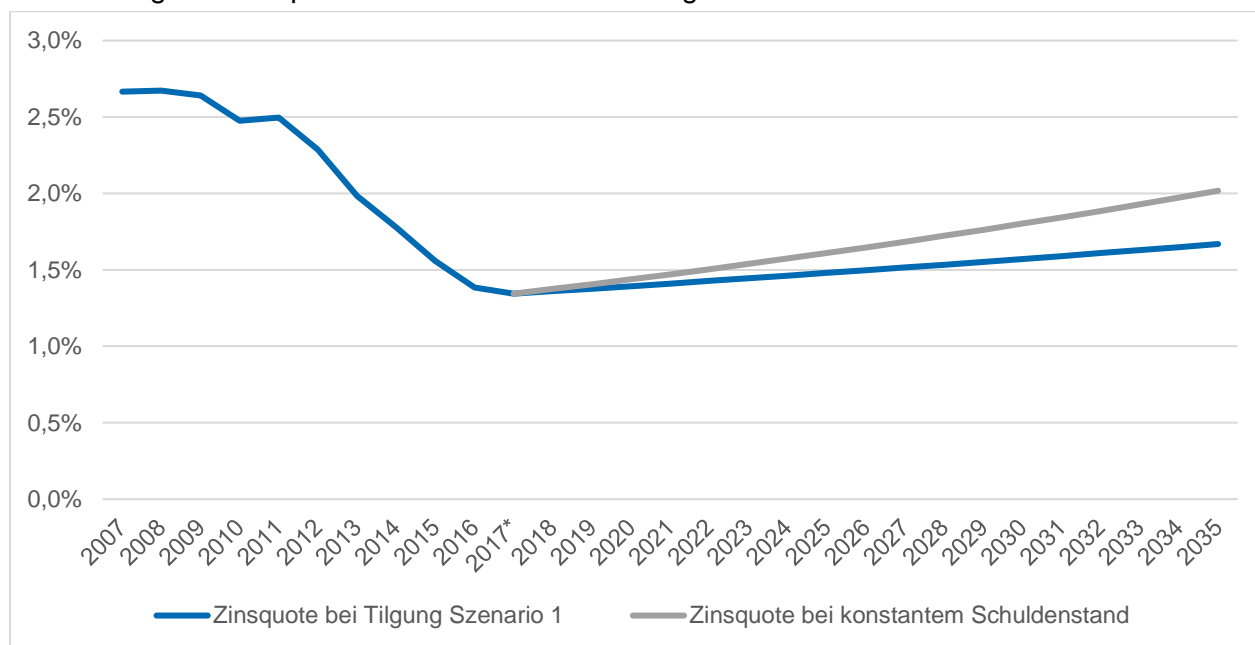
Abbildung 3-2 zeigt allerdings auch, dass die Aufrechterhaltung der Zinsquote bei einem steilen Zinsanstieg für den Staat sehr „teuer“ ist. Der Schuldentilgungsplan für Szenario 2 startet im Jahr 2018 bei 47,7 Milliarden Euro pro Jahr. Der Tilgungsplan für Szenario 1 startet bei 22,5 Milliarden Euro und bleibt nahezu konstant über den Zeitraum. Er erscheint nicht nur vom Ausgangsniveau realistischer, sondern auch haushaltspolitisch praktikabler durch die geringen

jährlichen Änderungsraten. Daher stellt sich die Frage, was in Szenario 2 geschehen würde, wenn „nur“ der Tilgungsplan des moderaten Szenarios 1 umgesetzt würde.

In Abbildung 3-3 ist die Entwicklung der Zinsquote – wiederum bei einem Wachstum des nominalen BIP von 3 Prozent pro Jahr – modelliert. Die Rechnungen zeigen, dass die moderate Tilgung der Staatsschulden auch bei einem starken Zinsanstieg eine deutlich dämpfende Wirkung auf den Anstieg der Zinsquote hat. Zwar bleibt die Zinsquote auch bei konstantem Schuldenstand niedriger als im Zeitraum bis 2012, jedoch kann durch den moderaten Tilgungsplan eine Senkung um mehr als 0,3 Prozentpunkte im Jahr 2035 erreicht werden. Dieser Spielraum kann bereits entscheidend sein für die Handlungsfähigkeit des Staates. Bereits die Annahme eines konstanten Schuldenstandes erfordert jedoch eine enorme Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften. Bei einem ansteigenden Schuldenstand würde die Kurve der Zinsquote entsprechend steiler verlaufen.

Abbildung 3-3: Moderate Tilgung (Szenario 1) bei steilem Zinsanstieg (Szenario 2)

Entwicklung der Zinsquote als Relation von Zinsausgaben zum BIP in Prozent



Anmerkung: Szenario-Rechnungen ab dem Jahr 2017; angenommen wird für das nominale Wachstum des BIP eine Steigerungsrate von 3 Prozent pro Jahr.

Quellen: VGR; eigene Berechnung

Entwicklung der Schuldenstandsquote

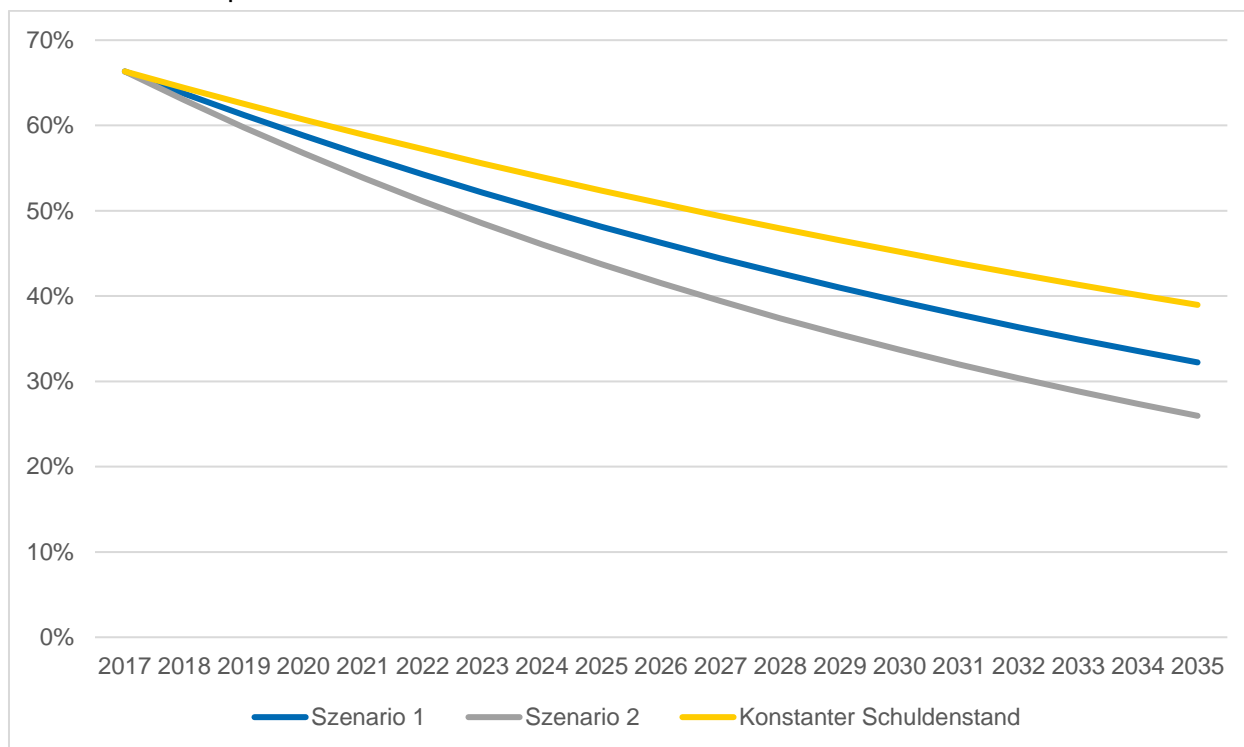
Die Tilgungspläne beider Szenarien haben auch unterschiedliche Auswirkungen auf die Schuldenstandsquote Deutschlands. In Abbildung 3-4 ist diese für die beiden dargelegten Szenarien und für einen konstanten Schuldenstand modelliert.

Bei konstantem Schuldenstand und dem angenommenen Wachstum des nominalen BIP von 3 Prozent pro Jahr erreicht der deutsche Staat das Maastricht-Kriterium einer maximalen Schuldenstandsquote von 60 Prozent im Jahr 2021. Das BMF (2017a) geht bereits von einem Errei-

chen der Quote im Jahr 2020 aus, unterstellt allerdings einen leichten Rückgang des Schuldenstandes bis dahin. Bei moderater Tilgung gemäß Szenario 1 wird die Quote ebenfalls bereits im Jahr 2020 erreicht und bei einer Tilgung laut Szenario 2 im Jahr 2019. Langfristig liegt sie bei konstantem Schuldenstand knapp unter 40 Prozent des BIP im Jahre 2035. Bei moderater Tilgung läge sie etwa 7 Prozentpunkte niedriger und eine starke Tilgung würde sie deutlich unter 30 Prozent senken.

Abbildung 3-4: Mögliche Verläufe der Schuldenstandsquote

Schuldenstandsquote des Staates als Relation des Schuldenstandes zum BIP in Prozent



Anmerkung: Szenario-Rechnungen; angenommen wird für das nominale Wachstum des BIP eine Steigerungsrate von 3 Prozent pro Jahr.

Quellen: Deutsche Bundesbank, 2017; VGR; eigene Berechnung

4 Umsetzbarkeit und Ausblick

In der langfristigen Betrachtung erhöhen sich die Risiken für einen eingeschlagenen Tilgungsplan. Neben den externen Risiken, wie zum Beispiel der wirtschaftlichen Entwicklung oder dem demografischen Wandel, entstehen auch interne Risiken, die durch die Tilgung erst entstehen. Die Frage stellt sich, ob etwa bei Erreichen des Maastricht-Kriteriums der Druck auf die Haushaltspolitiker entfällt, den Tilgungsplan weiter fortzuführen. Mehr Spielraum durch eine sinkende Schuldenstandsquote weckt wiederum neue Begehrlichkeiten vom Tilgungsplan abzuweichen und stattdessen die öffentlichen Ausgaben zu erhöhen. Dies sollte bei einer möglichen Umsetzung mitbedacht werden.

Eine Möglichkeit wäre daher, den Tilgungsplan explizit bis zu einem fixen Jahr festzuschreiben und auch Gründe für mögliche Abweichungen vom Plan aufgrund von externen Ausgabendruck

vorher genau zu definieren. So könnten die öffentlichen Finanzen in Deutschland nachhaltig solide gestaltet werden und es würden weniger Steuereinnahmen verwendet werden müssen, um Zinsen zu zahlen. Dies würde nachfolgenden Generationen einen größeren Gestaltungsspielraum ermöglichen.

Zeitgleich zur Diskussion über die Schuldentilgung stehen Vorschläge zu Steuererleichterungen im Raum. Es stellt sich daher die Frage, wieviel Steuerentlastungsspielraum noch besteht, wenn der dargelegte Tilgungsplan umgesetzt wird. Die durchschnittliche Relation zwischen Steuereinnahmen des Staates und dem BIP – die Steuerquote¹ – liegt im Zeitraum von 2002 bis 2016 bei 21,1 Prozent. Im Jahr 2016 betrug die Steuerquote 22,5 Prozent – der Staat beansprucht also einen größeren Anteil des Erwirtschafteten für sich. Dieser Unterschied von 1,4 Prozentpunkten entspricht Mehreinnahmen von 45 Milliarden Euro. Die Hälfte davon würde für den Tilgungsplan benötigt werden, die andere Hälfte bliebe für eine Steuerentlastung. Dabei ist noch nicht eingerechnet, dass die Steuereinnahmen vermutlich weiter kräftig steigen – bis ins Jahr 2021 schätzt das Bundesfinanzministerium einen Anstieg von über 20 Prozent (BMF, 2017b). Der Spielraum für Entlastungen nimmt dadurch weiter zu. Die Steuerquote würde auf Basis dieser Zahlen und einem unterstellten nominalen BIP-Wachstum von 3 Prozent im Jahr 2017 auf knapp 22,7 Prozent steigen. Dies entspricht einem weiteren Spielraum von mehr als 6 Milliarden Euro. Tilgungsplan und Steuerentlastung schließen sich also nicht gegenseitig aus.

Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2016, Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland, IW- Trends, 43. Jg., Nr. 3, S. 77–93

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2017b, Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 09. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2017a, Monatsbericht des BMF, April 2017, Berlin

Deutsche Bundesbank, 2017, Monatsbericht, April 2017, 69. Jahrgang, Nr. 4, Frankfurt am Main

Peters, Fabian / Raffelhüschen, Bernd / Reeker, Gerrit, 2017, Ehrbare Staaten? Update 2016 – Die Nachhaltigkeit der Öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 137, Berlin

¹ Steuerquote als gesamtstaatliche Steuereinnahmen nach der Kassenstatistik des Bundesministeriums der Finanzen in Relation zum BIP.