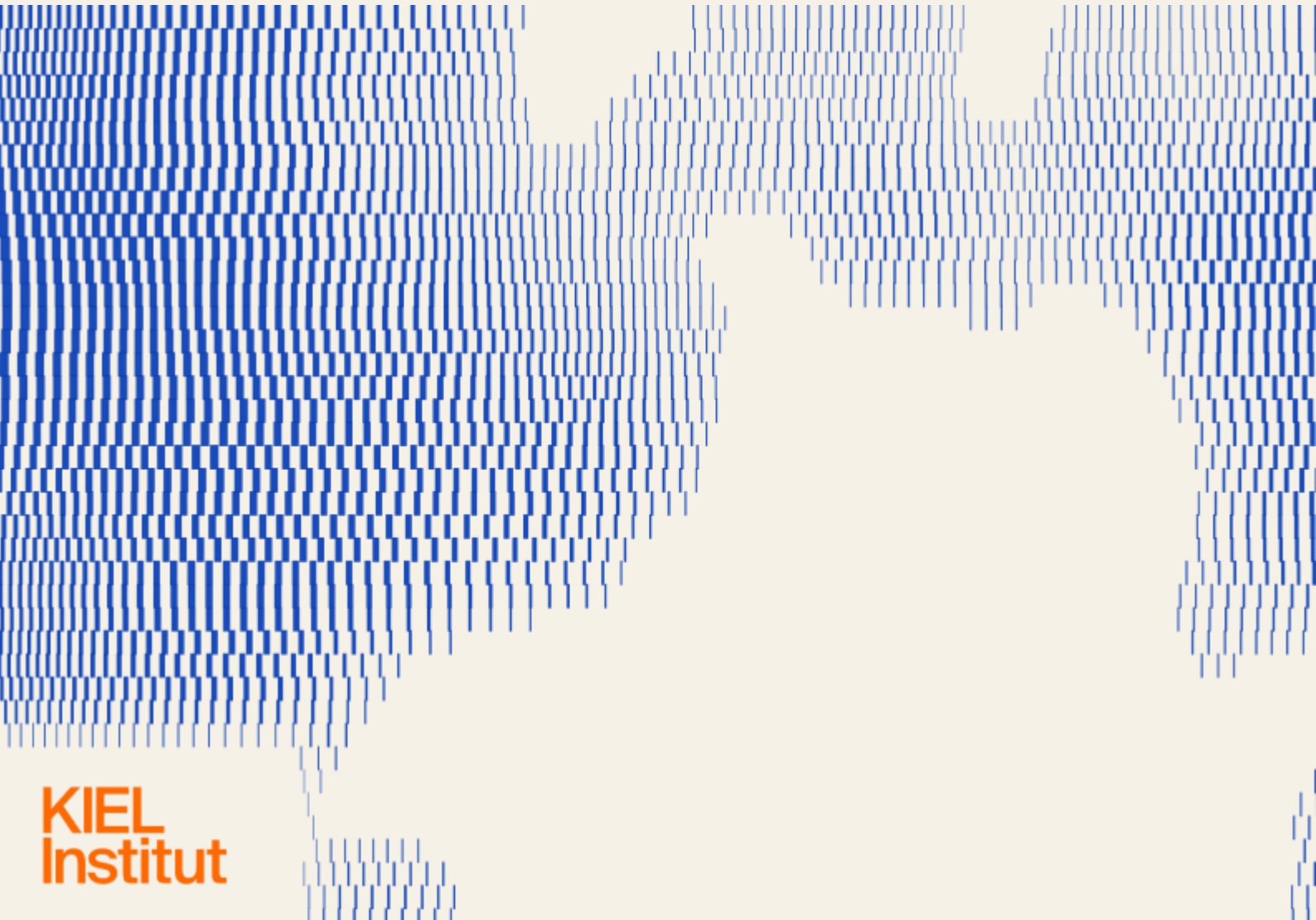
Kiel Policy Brief

November 2026

Die schweren Jahre der Finanzpolitik

Jens Boysen - Hogrefe

Nr. 219, ISSN 2195-7525
Kiel Institut für Weltwirtschaft



KIEL Institut

Überblick/Overview 2
Die Herausforderung 4
Der Weg ins Defizit 5
Abbildung 1: Konjunkturbereinigte Budgetsalden 6
Abbildung 2: Veränderung der Ausgabekategorien zwischen 2019 und 2025 7
Die Vorgaben der bestehenden Schuldenbremse 8
Exkurs: Die Europäischen Regeln 9
Was noch dazukommt 9
Demografie 10
Klimaneutralität 11
Konsolidierungsszenarien 11
Exkurs: Die Konsolidierung der 2000er Jahre 14
Abbildung 3: Veränderung der Ausgabekategorien zwischen 2002 und 2007 14
Fazit 15
Was kann noch helfen? 16
Literatur 17
Impressum 18

Überblick/Overview

- Die Finanzpolitik in Deutschland steht vor einer historischen Konsolidierungsaufgabe, sofern die Regeln der Schuldenbremse eingehalten werden sollen oder sogar der Schuldenstand absehbar stabilisiert werden soll.
- Die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen haben sich im Vergleich zu den 2010er Jahren mit steigendem Zinsniveau, demografischem Wandel und geopolitischen Verwerfungen deutlich verschlechtert.
- Bis zum Jahr 2038, in dem das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität entfällt, wären kontraktive finanzpolitische Maßnahmen von jährlich über ½ Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erforderlich, um den Vorgaben der Schuldenbremse voll umfänglich zu genügen.
- Die Stabilisierung des Schuldenstandes bei rund 90 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung oder die Einhaltung Europäischer Regeln würde sogar eine noch stärkere Konsolidierung implizieren.
- Das Ausmaß der notwendigen finanzpolitischen Maßnahmen spricht dafür, dass nahezu alle Bereiche der öffentlichen Ausgaben und auch die Einnahmen von Konsolidierungsmaßnahmen betroffen sein werden.
- Die Politik sollte wachstumsfördernde Maßnahmen ergreifen und die Konsolidierung so ausrichten, dass nicht solche Einnahmen erhöht werden, die starke negative Anreize auf die ökonomische Aktivität haben.
- Auf der Ausgabenseite sollten Ausgaben für Infrastruktur, Forschung und Bildung zwar auf Effizienz geprüft, aber insgesamt nicht umfangreich gekürzt werden, da hier langfristig positive Effekte für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erwartet werden können. Eine stärkere Nutzerfinanzierung kann helfen, einige dieser Bereiche dem Konsolidierungsdruck zu entziehen

Schlüsselwörter: Finanzpolitik, Konsolidierung, Projektion, Schuldenbremse, Deutschland

- Germany's fiscal policy faces a historic consolidation challenge if the debt brake rules are to be complied with or if the debt ratio is to be stabilized over the foreseeable future.
- Compared with the 2010s, the framework conditions for public finances have deteriorated significantly due to higher interest rates, demographic change, and geopolitical disruptions.
- Until 2038, when the Special Fund for Infrastructure and Climate Neutrality expires, contractionary fiscal measures amounting to around ½ percent of GDP per year can be expected.
- European fiscal rules are likely to imply an even stronger consolidation effort.
- The scale of the fiscal measures required suggests that almost all areas of public expenditure, as well as revenues, will be affected by consolidation measures.

- Policymakers should implement growth-enhancing measures and design the consolidation in such a way as to avoid increasing revenues that create negative incentives for economic activity.
- On the expenditure side, spending on infrastructure, research, and education should be reviewed for efficiency but, overall, should not be subject to substantial cuts, as these areas can be expected to generate positive long-term effects for the sustainability of public finances.

Keywords: fiscal policy, consolidation, projection, debt brake, Germany

Autor



Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Angaben
Jens.Boysen-Hogrefe@kielinstitut.de
+49 431 8814 210

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren, nicht beim Institut. Etwaige Kommentare sollten direkt an den entsprechenden Autor gerichtet werden.

Der Autor dankt der Volkswagenstiftung für Ihre Unterstützung.

Die Herausforderung

Derzeit erlebt die deutsche Finanzpolitik die Gleichzeitigkeit von erheblicher Expansion und deutlichem Konsolidierungsdruck. Einerseits werden über die Sondervermögen und die Bereichsausnahmen für Verteidigung im Bundeshaushalt die Ausgaben in den begünstigten Bereichen hochgehalten oder sogar erheblich ausgeweitet, andererseits werden in den Kernhaushalten des Bundes und der Länder erste Sparmaßnahmen ergriffen, um zu erreichen, dass die Budgets mit den Vorgaben der Schuldenbremse konform sind. Zudem weisen die Kommunen erhebliche Defizite aus, und die Lage in den Sozialversicherungen ist angespannt.

Die Ausgabenexpansion in den Bereichen Verteidigung und Infrastruktur führt in der Summe im laufenden Jahr sowie in den kommenden beiden Jahren zu einer Ausweitung der öffentlichen Finanzierungsdefizite. Die Gemeinschaftsdiagnose rechnet für das Jahr 2028 mit einem Fehlbetrag von 4,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, nach rund 3 Prozent im Jahr 2025. Hieraus resultieren zunächst weiterhin expansive Impulse für die Gesamtwirtschaft. Im Jahr 2028 wird aber der Aufbau des Verteidigungshaushalts weit vorangeschritten sein, und die Ausgaben aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) dürften dann nicht mehr steigen. Bei weiterhin restriktiver Ausrichtung in den übrigen Bereichen werden sich die Effekte der Finanzpolitik insgesamt in etwa im Jahr 2029 umkehren. Von da an dürften die Maßnahmen der Finanzpolitik in der Summe eher bremsen, und dies aus heutiger Sicht für eine sehr lange Zeit. Die Konsolidierungserfordernisse werden noch einmal deutlich verschärft, wenn das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz wie geplant im Jahr 2038 aufgebraucht sein wird. Dies dürfte nicht schlagartig passieren. Vielmehr ist denkbar, dass der flexible Teil der Ausgaben bereits frühzeitig abgerufen wird. Ferner werden die regelmäßigen Zahlungen an Länder und Kommunen sowie an den Klima- und Transformationsfonds durch die Inflation fortlaufend entwertet. In Relation zur Wirtschaftsleistung sinken die Kreditspielräume bereits vor dem Jahr 2038. Zugleich steigen sukzessive die Anforderungen durch die Zinszahlungen. Daher scheint es insgesamt plausibel, nicht von einer plötzlichen Konsolidierung im Jahr 2038 auszugehen, sondern von einem Jahrzehnt der Konsolidierung, das die öffentlichen Haushalte von der aktuellen Expansion auf das zurückführt, was die noch bestehende Schuldenbremse impliziert.

An dieser Stelle sollen das mögliche Ausmaß der anstehenden Konsolidierung und der zusätzlichen Handlungsbedarfe, die sich angesichts endogener Ausgabenzuwächse und der Vorgaben der Schuldenbremse für die Zeit bis zum Jahr 2038 ergeben, aufgezeigt werden. Zugleich wird in den Blick genommen, wie dies zu einer langfristigen Stabilisierung des Bruttoschuldenstands passt. Für die Berechnungen hier wird angenommen, dass der bisherige rechtliche Rahmen fortbesteht. Das Reformpaket in der Krankenversicherung und Maßnahmen in der Pflege werden berücksichtigt. Weitere Reformen in den Sozialversicherungen allerdings nicht.

Im Folgenden wird zunächst aufgezeigt, wie sich die öffentlichen Finanzen in Deutschland von Überschüssen in den 2010er Jahren hin zu aktuellen Defiziten entwickelt haben. Dann werden die Vorgaben der Schuldenbremse diskutiert und vor diesem Hintergrund Szenarien für notwendige Konsolidierungen erläutert. Schließlich werden Vorschläge gemacht, wie die Politik mit dieser Situation umgehen sollte.

Der Weg ins Defizit

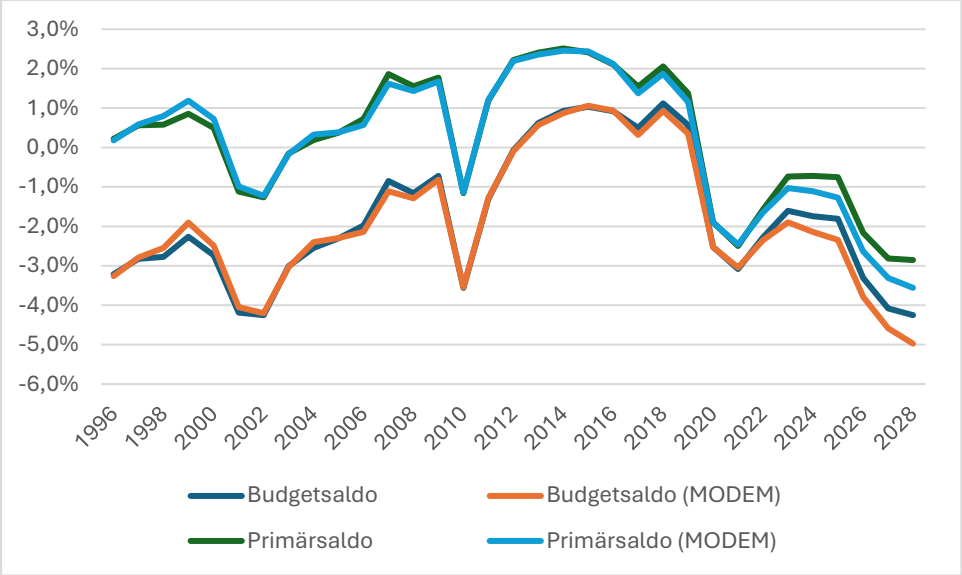
Die öffentlichen Haushalte wiesen im Jahr 2019 noch Überschüsse auf. Dies gilt ebenso, wenn man um die Effekte der Konjunktur auf Ausgaben und Einnahmen bereinigt (konjunkturbereinigter Saldo) wie auch für die Primärsalden (Saldo ohne Berücksichtigung der Zinszahlungen).[1] Es folgte eine Reihe von Krisen, in denen Notlageklauseln der fiskalischen Regeln von Bund und Ländern genutzt wurden und sich die Haushaltslage stark verschlechterte. Doch auch nach Abklingen der Corona-Krise und der akuten Phase der Energiekrise verbliebene nennenswerte Defizite. Der gesamtstaatliche Budgetsaldo hat sich in konjunkturbereinigter Betrachtung seit 2019 von einem Überschuss in Höhe von 1,3 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu einem Defizit von 3 Prozent im Jahr 2025 gewandelt. Aus Sicht der Gemeinschaftsdiagnose dürfte das Defizit bis 2028 auf 4,7 Prozent anschwellen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2026). In der mit der Potenzialschätzung der Gemeinschaftsdiagnose nach dem EU-Verfahren bereinigten Form dürften es 4,3 Prozent sein und das konjunkturbereinigte Primärdefizit betrüge dann 2,9 Prozent (Abbildung 1). Abgesehen vom Ausnahmejahr 1995, in dem der Bund die Treuhand und deren Schulden übernommen hat, der höchste Wert im wiedervereinigten Deutschland. Unter Verwendung des alternativen Potenzialschätzverfahrens MODEM liegen die bereinigten Defizite höher.

Die Veränderung des gesamtstaatlichen Budgetsaldos im Zeitraum zwischen 2019 und 2025 geht weitgehend auf die Ausgabendynamik zurück. Relativ zur Wirtschaftsleistung sind die Ausgaben um rund 5 Prozentpunkte gestiegen. Der darin enthaltene konjunkturbedingte Anstieg geht maßgeblich darauf zurück, dass der Nenner in der Schuldenrelation, das Bruttoinlandsprodukt, von der Konjunkturschwäche betroffen ist. Relativ zum Produktionspotenzial, also ohne diesen Einfluss, zeigt sich immer noch ein Anstieg der Ausgaben um 3 Prozentpunkte. Die Einnahmen des Staates sind relativ zum Bruttoinlandsprodukt hingegen sogar leicht gestiegen. Die

[1] Konjunkturbereinigt bedeutet, dass berücksichtigt wird, dass einige Einnahmen und Ausgaben konjunktursensibel sind. Durch die Konjunkturbereinigung wird der Saldo unter der Fiktion berechnet, wie Ausgaben und Einnahmen bei einer konjunkturellen Normallage ausgesehen hätten. Der konjunkturbereinigte Saldo kann nicht direkt beobachtet werden. Es bedarf Modelle, um die konjunkturelle Lage relativ zur Normallage und den Einfluss dieser Konjunktur auf Ausgaben und Einnahmen zu schätzen. Es ist jeweils zu berücksichtigen, dass Schätzunsicherheiten auftreten und daher Abweichung bei der Ermittlung der Größen auftreten können, je nachdem welches Konjunkturbereinigungsverfahren genutzt wird. Hier werden die derzeit vom Bund genutzten Budgetsemielastizitäten angewandt. Als Potenzialschätzungen werden die Ergebnisse der Gemeinschaftsdiagnose nach dem EU-Verfahren und dem sogenannten MODEM herangezogen.

Verschlechterung der konjunkturbereinigten Salden geht somit kaum auf die Einnahmeseite zurück.[2].

Abbildung 1: Konjunkturbereinigte Budgetsalden



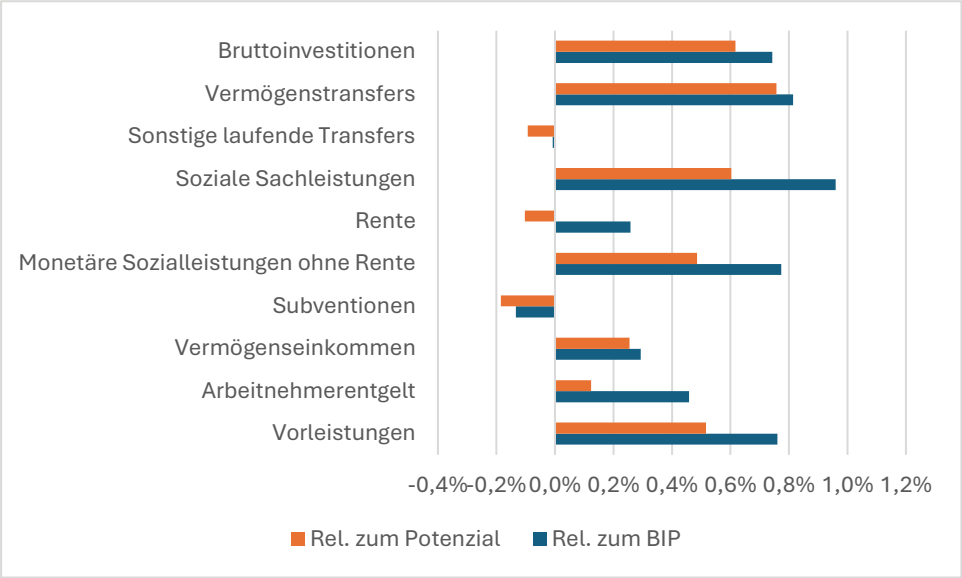
Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026), eigene Berechnungen.

Beim Blick auf die Ausgabekategorien in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zeigt sich, dass der Anstieg auf viele Kategorien verteilt ist (Abbildung 2). Relativ zum Bruttoinlandsprodukt ist der Anstieg bei den Sozialen Sachleistungen, die Ausgaben für Gesundheit und Pflege umfassen, am ausgeprägtesten. Relativ zum Produktionspotenzial sind es die Vermögenstransfers, die zu einem Großteil Investitionszuschüsse des Staates umfassen. In der allgemeinen Debatte können die damit verbundenen Ausgaben als öffentliche Investitionen, z.B. wenn der Empfänger die Deutsche Bahn ist, oder Subventionen verstanden werden. Die Subventionen in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind hingegen sogar gesunken.

Das deutliche Plus bei Bruttoinvestitionen und Vorleistungskäufen dürfte zu einem Teil auch auf gestiegene Verteidigungsausgaben zurückgehen. Das Ausgabenplus bei sozialen Sachleistungen geht zum Teil auf den demografischen Wandel zurück, aber auch auf politische Maßnahmen, die teilweise während der Corona-Krise ergriffen wurden. Hier zeigt sich der rasante Ausgabenaufwuchs, denen jüngst die Kranken- und Pflegeversicherungen, aber auch die Kommunen gegenüberstanden.

[2] Die Einnahmen des Staates schwanken in der Regel mit der Konjunktur, während die Ausgaben abgesehen von einigen Arbeitsmarktausgaben deutlich weniger konjunktursensibel sind. Für die Ausgaben ist daher die Betrachtung der Veränderung relativ zum Potenzial eher aussagekräftig, um strukturelle Entwicklungen zu analysieren, während dies bei den Einnahmen eher relativ zum Bruttoinlandsprodukt erfolgen sollte.

Abbildung 2: Veränderung der Ausgabekategorien zwischen 2019 und 2025



Quelle: Statistisches Bundesamt, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026), eigene Berechnungen.

In den kommenden Jahren dürfte sich der Ausgabenaufwuchs fortsetzen. Von den Ausgaben in der Bereichsausnahmen Verteidigung werden insbesondere Bruttoinvestitionen und Vorleistungskäufe profitieren. Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds, aber auch des SVIKs dürften das Plus bei den Vermögenstransfers weiter stärken. Zudem werden die geleisteten Vermögenseinkommen, also insbesondere die Zinszahlungen des Staates, die bisher nur für einen kleinen Teil des Anstiegs verantwortlich waren, an Umfang gewinnen, da die Verschuldung des Staates deutlich zulegt und zugleich die Zinsen merklich gestiegen sind.

Bedingt durch den demografischen Wandel, aber auch politische Maßnahmen wie die dritte Stufe der sogenannten Mütterrente oder die Haltelinie für das Rentenniveau, ist ebenfalls mit einer Ausweitung der Sozialausgaben zu rechnen, denen allerdings im Bereich Gesundheit erste Konsolidierungsmaßnahmen entgegenwirken.
In der Summe haben sich die Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte zu einem Teil durch zusätzliche politisch induzierte Ausgaben verschlechtert. Bei diesen Ausgaben gibt es wiederum Bereiche, in denen die Politik auf Herausforderungen reagiert, die so in den 2010er Jahren entweder nicht absehbar oder nicht dringlich waren. Dies gilt insbesondere für die Mehrausgaben für Verteidigung. Andere zusätzliche Ausgaben sind eher Ausdruck politischen Gestaltungswillen, wie die dritte Stufe der sogenannten Mütterrente, die die öffentlichen Haushalte ab 2028 belastet.
Zugleich verschlechtert sich die Lage endogen durch eine steigende Zinslast und den demografischen Wandel. Letzterer betrifft vor allem die Ausgabenseite der Sozialversicherungen, aber er dämpft ebenso die Beschäftigungsdynamik. Die gute Arbeitsmarktentwicklung war ein wesentlicher Grund für das Erreichen von Überschüssen in den öffentlichen Haushalten der 2010er Jahre.

Die öffentlichen Haushalte der 2020er und 2030er Jahre stehen somit einer deutlichen Verschlechterung der Rahmenbedingungen gegenüber. Eine Konsolidierung fällt spürbar schwerer als in den 2010er Jahren. Auf eine Besserung der Rahmenbedingungen kann sich die Politik nicht mehr verlassen, sondern muss die Konsolidierung mit Maßnahmen hinterlegen, sofern das Mindestziel verfassungskonformer Haushalte oder sogar eine Stabilisierung des Schuldenstands erreicht werden soll.

Die Vorgaben der bestehenden Schuldenbremse

Die wesentliche Fiskalregel für die Aufstellung und den Vollzug der öffentlichen Haushalte sind die im Grundgesetz kodifizierten Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse. Diese sieht vor, dass abgesehen von einer konjunkturellen Größe Kredite im Umfang von 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt jeweils von der Ländergesamtheit und dem Bund pro Jahr zusätzlich zur Deckung des Haushalts aufgenommen werden können.

Allerdings ist der Bereich „Verteidigung“ bezüglich der Ausgaben, die ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts übersteigen, von den Vorgaben der Schuldenbremse ausgenommen. An dieser Stelle wird angenommen, dass die Ausgaben für Verteidigung langfristig 3,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ausmachen werden. Neben diesen Vorgaben besteht derzeit das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, für das über einen Zeitraum von 12 Jahren 500 Mrd. Euro Kredite aufgenommen werden dürfen. Diese Mittel teilen sich auf in 100 Mrd. Euro, die Ländern und Kommunen zukommen, 100 Mrd. Euro, die in den Klima- und Transformationsfonds fließen und 300 Mrd. Euro, die der Bund direkt verausgabt. Bei gleichmäßiger Verteilung der Ausgaben über alle Jahre bedeutet dies zusätzliche Kreditspielräume von zunächst 0,9 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung zu Beginn und bei einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg der nominalen Wirtschaftsleistung von 2,5 Prozent im letzten Jahr von rund 0,7 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung.

Für die Kommunen und die Sozialversicherungen gibt es keine expliziten Vorgaben der Schuldenbremse. Allerdings sind die Kommunen gehalten, keine Defizite zu machen. Bei einer doppischen Haushaltsführung bedeutet dies Kreditmöglichkeiten für die Nettoinvestitionen. Diese sind allerdings insgesamt niedrig, und eine hohe Dynamik ist nicht zu erwarten. Daher scheint es gerechtfertigt, langfristig hier mit insgesamt ausgeglichenen Haushalten mit Blick auf den Kontenrahmen der VGR als regelkonform zu betrachten. Ebenso sollte es langfristig keinen Schuldenaufbau in den Sozialversicherungen geben. Kurzfristig sind zwar Defizite durch den Abbau von Rücklagen und temporäre Kredite des Bundes möglich und derzeit auch gängige Praxis. Langfristig stehen die Rücklagen allerdings als Finanzierungsquelle nicht zur

Verfügung, da sie begrenzt sind, und eine permanente Kreditgewährung durch den Bund dürfte verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. Alles in allem dürfte die Einhaltung der Schuldenbremse im Zusammenspiel mit Verteidigungsausgaben von 3,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2038 mit einem Finanzierungsdefizit von 3,2 Prozent vereinbar sein. Dies ist die Richtgröße für die nachfolgenden Szenarienrechnungen bei Einhaltung der grundgesetzlichen Regeln.

Exkurs: Die Europäischen Regeln

Die Maastricht-Regeln sehen ein Budgetdefizit von 3 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und einen Schuldenstand von 60 Prozent als Referenzwert vor. Die Finanzpolitik in Deutschland hat sich von diesen Größen wegentwickelt und wird es in den kommenden Jahren weiter tun. Für Länder mit einer Verschuldung über 60 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung sieht der präventive Arm der europäischen Regeln vor, für jede Legislatur einen Ausgabenpfad zu vereinbaren, der in der Planung das Ziel erreichen soll, dass der Schuldenstand nach einer Anpassungszeit nachhaltig sinkt. Zudem sind sogenannte „Safeguards“ vorgesehen, die einen restriktiveren Ausgabenpfad vorsehen, wenn das Budgetdefizit 1,5 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung überschreitet, und eine Mindestgeschwindigkeit für die Rückführung des Bruttoschuldenstandes. Diese „Safeguards“ wurden für die Berechnungen des aktuellen Ausgabenpfads ausgesetzt. Für den kommenden noch zu verhandelnden Ausgabenpfad ist noch nicht absehbar, ob und wie diese „Safeguards“ wieder eingesetzt werden, da durch die derzeit geltende Verteidigungsflexibilität ihr unmittelbares Inkraftsetzen unrealistisch strenge Anpassungsvorgaben implizieren würde. Auch ohne die „Safeguards“ dürfte allein das Ziel eines nach einigen Jahren wieder sinkenden Schuldenstands eine striktere Vorgabe sein als die nationale Schuldenbremse inklusive Sondervermögen und Bereichsausnahme. Ob bzw. wie viel strikter die europäischen Vorgaben des nächsten Ausgabenpfads sein werden, hängt von den Wachstumsannahmen ab, die in die Berechnung des Ausgabenpfads eingehen. Aktuell deutet sich bezüglich der Einhaltung des aktuellen Ausgabenpfads bereits ein Konflikt mit der Europäischen Kommission an, und dieser Ausgabenpfad wurde gänzlich ohne „Safeguards“, Ausnahmen für Verteidigungsausgaben und verlängerten Anpassungszeiten konstruiert.

Was noch dazukommt

Um die Vorgaben der Schuldenbremse oder der Schuldenstabilisierung zu erreichen, müssen die Defizite reduziert werden. Erschwert wird dies dadurch, dass in den kommenden Jahren – anders als in den 2010er Jahren – weitere Faktoren den Handlungsbedarf endogen deutlich erhöhen. Durch die Betrachtung des Primärsaldos sind die

Effekte der Zinsentwicklung bereits berücksichtigt. Hinzu kommen voraussichtlich belastende Einflüsse auf die öffentlichen Haushalte durch den demografischen Wandel und das Streben nach Klimaneutralität, die im Folgenden erläutert werden.

Demografie

Bei den gegebenen Leistungen bzw. dem dazugehörigen Regelwerk ist durch den demografischen Wandel ein Anstieg der Rentenzahlungen sowie der Ausgaben für Pflege und Gesundheit im betrachteten Zeitraum angelegt. Der wesentliche Teil der Mehrausgaben dürfte über die Sozialversicherungssysteme abgewickelt werden. Hinzukommen Mehrausgaben für die Grundsicherung im Alter und die Sozialhilfe für Pflegebedürftige, die kein hinreichendes Einkommen haben.

In den Sozialversicherungssystemen besteht der Grundsatz, dass keine dauerhafte Verschuldung aufgebaut werden soll, auch wenn in jüngerer Zeit Kredite des Bundes an verschiedene Sozialversicherungszweige gegangen sind. Vielmehr sollen die Mehrausgaben durch steigende Beitragssätze gedeckt werden. Werding et al. (2026) haben diesbezüglich in einem mittleren Szenario eine Projektion der Beitragssätze vorgelegt, die einen Anstieg des Gesamtbeitragssatzes von 42 Prozent im Jahr 2025 auf 48,9 Prozent im Jahr 2038 vorsieht (+6,9 Prozentpunkte). Hier dürften aktuelle Reformen bzw. Reformvorschläge noch nicht eingegangen sein. Durch aktuelle Maßnahmen in der Kranken- und Pflegeversicherung dürfte der Beitragssatzanstieg insbesondere in den Jahren bis 2028 niedriger ausfallen. Ausgehend vom Jahr 2028 ist ein Plus von 4,2 Prozentpunkte angegeben, das vei Umsetzung der derzeit im Raum stehenden Rentenreform sogar noch höher ausfallen müsste, um die kapitalgedeckte Säule aufzubauen.

In der Summe erscheint ein Anstieg der Beiträge mit und ohne die genannten Reformen bei Gesundheit und Pflege, aber ohne Berücksichtigung weiterer Reformen für die Jahre 2028 bis 2038 in einem Spektrum von 4 bis 6 Prozentpunkten plausibel. Dies bedeutet, dass zwischen 1,5 bis 2 Prozent in Relation zum BIP mehr an Beitragseinnahmen benötigt werden. Da die Beitragszahlungen der Arbeitnehmer bei der Lohnsteuer berücksichtigt werden und zudem der Arbeitgeberanteil als Betriebsausgabe auf die Gewerbe- und Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer der Arbeitgeber angerechnet werden können, dürften -- konservativ geschätzt -- ein Viertel dieser Summe als Steuerminderеinnahmen zu Buche schlagen. durch die ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf von knapp 0,5 Prozent in Relation zum BIP entsteht.

Auch wenn die Leistungen der Sozialversicherungen, wie hier angenommen, nicht weiter reduziert werden, dürften die Ausgaben der Gebietskörperschaften für die Pflege im Rahmen der Sozialhilfe und die Grundsicherung im Alter weiter dynamisch zulegen. Angesichts der Anstiege in den vergangenen Jahren ist ebenfalls mit jährlich steigenden Belastungen im einstelligen Milliardenbereich zu rechnen.

Klimaneutralität

Eine weitere Herausforderung für die öffentlichen Finanzen besteht darin, dass auf der einen Seite der Verbrauch von fossilen Brennstoffen, insbesondere im Verkehrssektor, hohe Einnahmen generiert und auf der anderen die Nutzung fossiler Energien deutlich zurückgefahren werden soll. Die Energiesteuer, die insbesondere auf Benzin und Diesel anfällt, erbringt pro Jahr zwischen 35 und 40 Mrd. Euro. CO2-Abgabe und ETS-Handel schlagen mit etwa 20 Mrd. Euro zu Buche. Ferner diskriminieren derzeit die Lkw-Maut (bis einschließlich 2031 sind E-LKW bei der Maut begünstigt) und die Kfz-Steuer (bis 2030 bzw. 2035) Verbrennerfahrzeuge. In der Summe geht es um rund 75 Mrd. Euro an Einnahmen, die mit der Nutzung von Verbrennungsmotoren bzw. fossilen Kraftstoffen einhergehen. Dies entspricht etwa 1 ¼ Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung.

Für das Jahr 2040 ist das Ziel festgelegt, dass der CO2-Ausstoß um etwa 2/3 sinken soll. Überträgt man diese Zahl auf den Verbrauch von Benzin und Diesel bzw. die Nutzung von Verbrennerfahrzeugen, entspräche dies Mindereinnahmen von 50 Mrd. Euro pro Jahr, die in der Folge noch zulegen dürften. Mit Blick auf die öffentlichen Haushalte erscheint es aber plausibel, dass beim absehbaren Erreichen der Klimaziele die Vergünstigungen von E-Fahrzeugen bei Kfz-Steuer und Lkw-Maut wegfallen werden. Zudem dürfte die Förderung über das EEG, die bisher die öffentlichen Haushalte mit etwa 15 Mrd. Euro pro Jahr belastet hat, deutlich sinken. Ohne Kfz-Steuer, Lkw-Maut und bei Wegfall der Ausgaben für das EEG verbleibt bei dem kompletten Wegfall der fossilen Kraftstoffe ein Konsolidierungsvolumen von rund 40 Mrd. Euro. Sofern die Klimaziele erreicht werden, dürfte dies in dem betrachteten Zeitraum bis 2038 ein Einsparvolumen von etwa 25 Mrd. Euro bedeuten, wobei gleichzeitig Maßnahmen, wie die Rückführung der fiskalischen Förderung klimafreundlicher Technologien selbst unterstellt sind. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2038 dürfte sich der resultierende Handlungsbedarf für die Finanzpolitik eine Größenordnung von 0,4 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt belaufen.

Konsolidierungsszenarien

Das Vorgehen bei der Berechnung der Konsolidierungsszenarien ist vergleichbar mit dem der Gemeinschaftsdiagnose im Frühjahr 2025 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2025). Einzelne Details werden von den dort diskutierten Zahlen und Annahmen allerdings abweichen. Ähnlich wie in Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025) wird unterstellt, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt jährlich um 2,5 Prozent zulegt, was z.B. 2 Prozent Inflation und 0,5 Prozent realem Wachstum entspricht. Die Annahme von 0,5 Prozent Wachstum ist angesichts der Potenzialschätzung mit der EU-Methode plausibel bzw. leicht pessimistisch. Aus Sicht von MODEM ist sie eher

optimistisch, so dass die 0,5 Prozent in das Spektrum der derzeit geläufigen Wachstumsaussichten passt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2026).

Die Berechnungen gehen ferner von der Prognose der Gemeinschaftsdiagnose für das gesamtstaatliche Budget im Jahr 2028 von 4,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt aus. Bei einer Analyse des Handlungsbedarfs über einen langen Zeitraum ist es geboten, als Startwert nicht den laufenden Saldo, sondern den um vorübergehende Konjunktureinflüsse bereinigten Saldo heranzuziehen. Allerdings ergeben die beiden genannten Potenzialverfahren widersprüchliche Einschätzungen für die konjunkturelle Lage im Jahr 2028, so dass hier schlicht der unbereinigte Budgetsaldo als Startpunkt genutzt wird.

Dieser soll bis zum 2038 auf den Wert von 3,2 Prozent zurückgeführt werden, um in etwa konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu sein (Szenario 1). Alternativ wird in einem zweiten Szenario der Handlungsbedarf ermittelt, wenn der Schuldenstand langfristig bei 90 Prozent stabilisiert werden soll, was bedeutet, dass das Defizit auf 2,25 Prozent sinken muss (Szenario 2). Der jeweilige Handlungsbedarf hängt in beiden Szenarien von der Zinsentwicklung ab.

Im ersten Fall wird unterstellt, dass der implizite Zins der öffentlichen Schulden sukzessive von 2,1 Prozent auf 3,5 Prozent steigt. Im Szenario 1 bedeutet diese Zinsannahme, dass das von der Finanzpolitik direkt beeinflussbare Primärdefizit von 3,3 Prozent auf 0,1 Prozent sinken muss. Der hieraus folgende Konsolidierungsbedarf über die 10 Jahre beträgt somit 3,2 Prozent in Relation zum BIP bzw. 0,3 Prozent pro Jahr.

Im zweiten Fall wird ein moderaterer Zinsanstieg auf nur 3 Prozent angenommen. Dann muss bei der hier skizzierten Anwendung der Schuldenbremse ein Primärdefizit von 0,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erreicht werden. Statt 3,2 Prozent beträgt die Differenz 2,7 Prozent.

Im zweiten Szenario, in dem der Schuldenstand auf 90 Prozent stabilisiert werden soll, ist der notwendige Primärsaldo im ersten Fall bei 0,9 Prozent relativ zum Bruttoinlandsprodukt im Überschuss. Der Konsolidierungsbedarf beträgt somit 4,2 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Im Fall der niedrigeren Zinsen beläuft sich der notwendige Primärüberschuss auf 0,45 Prozent. Der Konsolidierungsbedarf beläuft sich dann auf etwa 3,8 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

Um von der Veränderung des Primärsaldos auf den Handlungsbedarf der Finanzpolitik zu schließen, müssen allerdings noch weitere Größen berücksichtigt werden, die nötig werden endogene Entwicklungen auszugleichen, also Einnahmeausfälle oder Ausgabenanstiege, die über den Zuwachs des nominalen BIP hinausgehen.

So dürfte, selbst wenn in den Sozialversicherungen keine weiteren Maßnahmen mehr ergriffen werden und der resultierende Anstieg der Beitragssätze das Wachstum nicht beeinflusst, der demografische Wandel über die betrachteten 10 Jahre zusätzlichen Handlungsbedarf von etwa 0,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt durch Steuermindereinnahmen im Zuge höherer Beiträge auslösen. Zudem ist demografiebedingt ein Anstieg der Sozialausgaben der Gebietskörperschaften in ähnlicher Größenordnung plausibel.

Ferner wird an dieser Stelle der Rückgang der Steuereinnahmen auf fossile Brennstoffe bei Erreichen der Klimaziele als zusätzliche Konsolidierungsaufgabe im Umfang von 0,4 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt berücksichtigt.

Schließlich basiert die Projektion der Gemeinschaftsdiagnose eines Defizits von 4,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt für das Jahr 2028 darauf, dass der Aufbau der Verteidigungsausgaben noch nicht abgeschlossen ist. Das Defizit wird also noch nicht in dem Umfang von der Bereichsausnahme getragen, wie es für das Jahr 2038 in den Szenarien angenommen wird. Dies impliziert ausgehend vom Defizit des Jahres 2028 einen zusätzlichen Handlungsbedarf von etwa 0,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

Zu den Konsolidierungserfordernissen in den jeweiligen Szenarien und Fällen kommt somit noch ein Handlungsbedarf von fast 2 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

In der Summe ergeben sich für die beiden Szenarien bzw. Fälle folgende Handlungsbedarfe über die zehn Jahre von 2028 bis 2038:

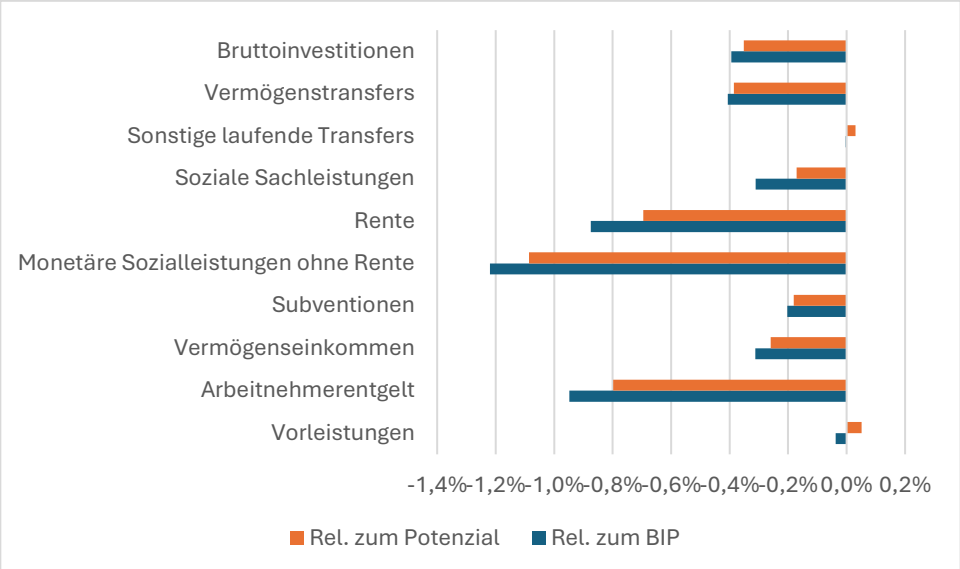
	Fall 1	Fall 2
Szenario 1	5,1	4,6
Szenario 2	6,1	5,7
	Inklusive Sozialversicherungen	
Szenario 1	6,6	6,1
Szenario 2	7,6	7,2

Pro Jahr beläuft sich der Handlungsbedarf der Finanzpolitik in allen Fällen auf eine Größenordnung von um die 0,5 Prozent – und dies ab 2028 zehn Jahre lang. Eine solch restriktive Finanzpolitik geht dabei immer noch mit einem deutlichen Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge einher. Soll dieser verhindert werden, bedarf es entsprechend größerer Anstrengungen. Als Näherung kann der Beitragssatzanstieg selbst als Konsolidierungsmaßnahe verstanden werden. Das Plus laut Sachverständigenrat von 2028 bis 2038 bedeuten etwa 1,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Der jährliche Konsolidierungsbedarf inklusive der Sozialversicherung beläuft sich somit auf 0,6-0,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

Exkurs: Die Konsolidierung der 2000er Jahre

Zu Beginn der 2000er Jahre war die Lage der öffentlichen Haushalte ausgesprochen angespannt. Das höchste gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit wies das Jahr 2002 mit 4,1 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf und lag damit in etwa auf dem Niveau des Jahres 2026. Das Primärdefizit war mit 1,1 Prozent deutlich günstiger als im laufenden Jahr. In den Folgejahren wurde eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen. Es gab Reformen in den Bereichen Rente und Arbeitsmarkt und zudem eine deutliche Anhebung der Mehrwertsteuer. Im Jahr 2007 war der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo in etwa ausgeglichen. Rund ein Prozent der Verbesserung geht auf konjunkturelle Einflüsse zurück. Das günstigere Zinsniveau ermöglichte einen Rückgang der Ausgaben um etwa 0,3 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Die Verbesserung des strukturellen Primärsaldos trug innerhalb von 5 Jahren 2,8 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt bei. Jährlich wurden somit gut 0,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt konsolidiert. Nur ein Teil dieser Konsolidierung geht dabei auf die Einnahmeseite zurück, trotz der massiven Ausweitung der Umsatzsteuer. Die Einnahmen stiegen relativ zum Bruttoinlandsprodukt um lediglich 0,4 Prozentpunkte. Deutlich größeres Gewicht hatte die Reduktion der Ausgaben und hier im Wesentlichen der Sozialausgaben. Zugleich wurden aber auch Subventionen inkl. der Vermögenstransfers und die Bruttoinvestitionen des Staates reduziert (Abbildung 3).

Abbildung 3: Veränderung der Ausgabekategorien zwischen 2002 und 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026), eigene Berechnungen.

Fazit

Die öffentlichen Haushalte stehen in den kommenden Jahren vor großen Herausforderungen, die in Summe deutlich größer sind als in der vorangegangenen Konsolidierungsphase der 2000er Jahre, insbesondere weil Faktoren, die Ausgaben endogen beeinflussen, anders als damals nicht entlasten, sondern zusätzlichen Anpassungsdruck mit sich bringen. Über viele Jahre ein jährliches Anpassungsvolumen von rund 0,6 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt darzustellen, ist eine politische Herkulesaufgabe und nicht abwendbar, wenn verfassungskonforme Haushalte angesteuert werden sollen. Die Einhaltung europäischer Regeln oder die Stabilisierung des Schuldenstandes dürften sogar noch größere Anstrengungen erfordern. Die finanzpolitischen Debatten, die von diesen Zahlen begleitet werden, sind nicht alleine bei Verhandlungen über den Bundeshaushalt zu verorten. Vielmehr wird der hier skizzierte finanzpolitische Druck auf allen Ebenen des Staates spürbar sein. Es wird ebenso um Länderhaushalte gehen und um die Frage, wie stark Sozialversicherungsbeiträge noch steigen sollen oder können. Auch schimmert die Frage durch, wie Kommunen von ihren laufenden Defiziten befreit werden.

Angesichts des Ausmaßes der Aufgabe werden letztlich alle Bereiche einen Beitrag leisten müssen, die nicht deutlich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen unterstützen. Hier wurde in den 2000er Jahren der Fehler begangen, auch die Infrastruktur in die Konsolidierung einzubeziehen. Dieser sollte nicht wiederholt werden, was letztlich bedeutet, dass es sehr zu empfehlen ist, die Konsolidierung bereits zu Zeiten des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität zu forcieren, damit bei Wegfall des Sondervermögens nicht einfach die von ihm finanzierten Investitionen ersatzlos unterbleiben. Mit Blick auf zusätzliche Einnahmen ist in der vorliegenden Szenariorechnung bereits unterstellt, dass die Sozialversicherungsbeiträge deutlich zulegen werden. Das hier dargestellte Konsolidierungsvolumen unter komplettem Verzicht auf einnahmeseitige Maßnahmen zu erreichen, erscheint daher schwierig und politisch kaum durchsetzbar. Steigende Sozialversicherungsbeitragssätze, die maximal einer Verordnung und keines Gesetzes bedürfen, sind politisch leicht durchsetzbar, doch sollten bei einnahmesteigerden Maßnahmen dringend die Auswirkungen auf das Wachstum berücksichtigt werden. Eine stärkere Nutzerfinanzierung der Infrastruktur z.B. durch die Einführung einer Pkw-Maut oder von Studiengebühren könnte hier sinnvoll sein (Kooths 2026). Ebenso sollte geprüft werden, ob eine in Teilen höhere Erbschaftsteuer oder Änderungen bei der Umsatzsteuer aus Sicht der Anreizkompatibilität die besseren Kandidaten sind, als alleine auf steigende Sozialversicherungsbeiträge zu setzen.

Was kann noch helfen?

Die Analyse hängt wesentlich von den Annahmen zu Wachstum und Zinsniveau ab. Das Zinsniveau ist nur sehr begrenzt im Einflussbereich der Politik. Denkbar ist allerdings, dass bei zu starker Verschuldung Risikoprämien, die derzeit noch unauffällig sind, nach oben ausschlagen und die Lage verschärfen. Freilich ist es möglich, dass das zugrundeliegende, von den globalen Kapitalmärkten abhängige Zinsniveau wieder sinkt und mit ihm der Anpassungsdruck. Aus heutiger Sicht wäre es aber ein Vabanquespiel sich darauf zu verlassen. Der Einflussfaktor Zins spricht insgesamt eher dafür, die Konsolidierungsaufgaben besonders ernst zu nehmen.

Eine Stärkung des Wirtschaftswachstums würde klar die Lage günstiger gestalten, weswegen die Politik gut beraten ist, neben ersten Konsolidierungsschritten solche Maßnahmen zu ergreifen, die die öffentlichen Haushalte schonen, aber die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten stärken. Hier können eine Stärkung der Effizienz staatlichen Handelns, Bürokratieabbau und gezielte Deregulierung sinnvoll sein wie z.B. eine Überarbeitung des Kündigungsschutzes (Groll 2026).

Sofern sich das zusätzliche Wachstum vordringlich in höherer Produktivität niederschlägt, ist zu berücksichtigen, dass dies zwar die Tragfähigkeit erhöht und die für eine Stabilisierung des Schuldenstandes notwendigen Primärüberschüsse mindert, aber den Budgetsaldo selber weniger stark entlastet, da Produktivitätsgewinne oft in höhere Lohnforderungen und damit auch höhere Staatsausgaben münden, die ihrerseits positiven Einnahmeeffekten entgegenstehen. Allerdings sorgt eine steigende Produktivität auch dafür, dass Konsolidierungspolitik nicht gleichbedeutend sein muss mit Kürzungen, sondern lediglich geringeren Anstiegen in den entsprechenden Ausgabenbereichen.

Die Erfahrung der 2010er Jahre ist, dass hingegen ein Plus bei der Beschäftigung direkt den Finanzierungssaldo stärken kann. Zum einen sind mehr Beitrags- und Steuerzahler vorhanden und zum anderen wird oft die Ausgabenseite sogar entlastet. Daher spricht einiges dafür, dass die Reformpolitik der 2000er Jahre, die an Rente und Arbeitsmarkt ansetzte, der Start für die bis weit in die 2010er Jahre reichende Konsolidierung der öffentlichen Haushalte war.

Die Möglichkeiten über Arbeitsmarkt und Rentenpolitik den Arbeitsmarkt deutlich zu beleben, sind nicht mehr so vielfältig wie zuvor, da bereits ein hohes Partizipationsniveau erreicht ist, dennoch sollte hier nichts unversucht bleiben. Die Debatte zur Beibehaltung der Rente für langjährig Versicherte steht hier in einem nahezu grotesken Kontrast.

Literatur

Groll, Dominik (2026). Mehr Wohlstand durch klügeren Kündigungsschutz. Gastbeitrag Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Juli 2026.

Kooths, S. (2026). Infrastrukturen: Weniger Staat ist mehr. ifo Schnelldienst, 79. Jg., Heft 4, 2026, S. 32-35.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025). Geopolitischer Umbruch verschärft Krise, Strukturreformen noch dringlicher, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2025, Essen.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026). Aufschwung mit Strukturproblemen – Finanzpolitik auf Abwegen. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2026, Halle (Saale).

Werding, M. et al. (2026). Alterungsschub und Sozialbeiträge: Simulationen für GKV und Pflegeversicherung. Arbeitspapier 01/2026. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Impressum

Kiel Institut für Weltwirtschaft
Standort Kiel
Kiellinie 66, 24105 Kiel
Telefon + 49 431 8814-1
info@kielinstitut.de

Standort Berlin
Chausseestraße 111, 10115 Berlin
Telefon +49 30 30830637-5
berlin@kielinstitut.de

Das **Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen** ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein.

Das Institut wird vertreten durch den Vorstand:
Prof. Dr. Moritz Schularick, Präsident, Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor
Dr. Carola Braun, Geschäftsführende Administrative Direktorin
Prof. Dr. Christoph Trebesch, Vize Präsident

Zuständige Aufsichtsbehörde
Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
Jensendamm 5, 24103 Kiel

Umsatzsteuer ID
DE 251899169

© 2026 Kiel Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte reserviert.

Kielinstitut.de/publikationen